

Concorso
**AMBITI
TERRITORIALI
SOCIALI 2025**

873

Funzionari
Amministrativi

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per la preparazione al concorso

Sezione IV - Le vicende del rapporto di lavoro

SOMMARIO

1. Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione. - **1.1.** Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022. Le novità del D.l. 14 marzo 2025, n. 25 c.d. Decreto PA. - **1.2.** Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia. - **1.2.1.** Aspettativa. - **1.2.2.** Distacco o comando. - **1.2.3.** Assenza per malattia. - **1.2.4.** Prestazione temporanea del servizio presso le istituzioni internazionali, dell'Unione Europea e di altri Stati. - **1.3.** L'estinzione del rapporto di pubblico impiego.

1. Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. è un rapporto di lunga durata destinato a subire modificazioni *oggettive* (con riguardo alla prestazione lavorativa) o *sogettive* (con riguardo alla P.A. datrice di lavoro).

► 1.1. Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022. Le novità del D.l. 14 marzo 2025, n. 25 c.d. Decreto PA

Una vicenda modificativa del rapporto di impiego è quella legata all'istituto della **mobilità**. Questa può essere:

- **individuale**, implicante il passaggio del dipendente da un'amministrazione all'altra, su base volontaria o obbligatoria;
- **collettiva**, disciplinata per le ipotesi di eccedenza di personale.

La **mobilità individuale** è disciplinata dall'art. 30, d. lgs n. 165 del 2001, modificato, di recente, dapprima dal d.l. n. 80 del 2021, conv. in l. n. 113 del 2021, poi dalla l. n. 215 del 2021, infine dalla l. n. 79 del 2022.

Alla stregua del citato art. 30, le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento.

È richiesto il **previo assenso** dell'amministrazione di appartenenza solo nel caso in cui si tratti di:

- **posizioni dichiarate motivatamente infungibili** dall'amministrazione cedente;
- di **personale assunto da meno di tre anni**;
- qualora la mobilità determini una **carenza di organico** superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente.

È fatta salva la possibilità di **differire**, per motivate esigenze organizzative, il passaggio diretto del dipendente fino ad un massimo di sessanta giorni dalla ricezione dell'istanza di passaggio diretto ad altra amministrazione.

Le amministrazioni, *prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali*, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio.

La disciplina descritta non si applica al personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario nazionale e degli enti locali con un numero di dipendenti a tempo indeterminato non superiore a 100 per i quali è comunque richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. La disciplina non si applica inoltre al personale della scuola.

La **mobilità individuale** può essere anche **obbligatoria**. I dipendenti possono infatti essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti.

La **mobilità collettiva** è un istituto previsto per la gestione dei casi di eccedenza di personale. L'art. 33, d. lgs. n. 165 del 2001, prevede infatti che le pubbliche amministrazioni devono procedere annualmente alla ricognizione di situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria. In caso di esubero, il

dirigente responsabile è tenuto a darne *informativa preventiva* alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area. Decorsi dieci giorni, deve risolvere unilateralmente il contratto con i dipendenti in possesso dei requisiti pensionistici ovvero, in subordine, verificare la ricollocazione totale o parziale del personale in soprannumero o eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione.

La mobilità obbligatoria si contrappone alla **mobilità volontaria**, legata alla preferenza del dipendente pubblico, sulla quale è recentemente intervenuto l'art. 3, co. 1, lett. c) **D.L. 14 marzo 2025, n. 25** c.d. **Decreto Pa**. La novella legislativa limita al **quindici per cento** delle facoltà assunzionali delle amministrazioni l'ambito di applicazione del principio che subordina la possibilità di espletamento delle procedure concorsuali al previo ricorso alla mobilità volontaria (in luogo dell'applicazione dello stesso obbligo con riferimento al complessivo numero di posti che si intende ricoprire) ed esclude integralmente dall'obbligo in oggetto la Presidenza del Consiglio dei ministri. Resta, invece, ferma la possibilità di previo ricorso alla mobilità volontaria per una quota superiore al quindici per cento.

Vengono, inoltre, stabilite disposizioni specifiche per il caso di **mancato ricorso alla mobilità volontaria** e per il caso di mancata adesione alla stessa da parte del personale in posizione di comando presso l'amministrazione interessata al reclutamento (con esclusione del personale in comando presso gli uffici di diretta collaborazione o equiparati). Inoltre, si riformula il già vigente **criterio di priorità nell'immissione in ruolo**, in base alla mobilità volontaria, per i dipendenti provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale (tra le altre modifiche, si espungono dall'ambito del criterio di priorità le ipotesi di fuori ruolo). Si conferma, poi, che l'inquadramento, conseguente all'adesione alla mobilità volontaria, è operato nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso l'amministrazione di provenienza; tale inquadramento mediante la mobilità volontaria può essere disposto anche con riferimento ad un'area diversa da quella in cui fosse finora presente la vacanza, nel rispetto del criterio di neutralità finanziaria.

Infine, per i casi in cui il dipendente in posizione di comando presso l'amministrazione interessata al reclutamento **non** presenti la domanda di mobilità, la novella prevede che il comando cessi alla naturale scadenza e che, nei successivi diciotto mesi, il dipendente non possa essere ulteriormente comandato presso alcuna amministrazione.

► 1.2. Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia

Taluni fattori possono, peraltro, determinare la **sospensione** dell'obbligo della prestazione lavorativa, quali:

- l'**aspettativa** (per servizio militare; comprovati motivi di famiglia o personali; mandato parlamentare, amministrativo o sindacale; svolgimento di attività presso organismi pubblici o privati anche internazionali);
- la **disponibilità**, disposta dalla P.A. temporaneamente per ragioni di tipo organizzativo previste dalla legge;
- il **comando** (con assegnazione temporanea presso un'altra amministrazione), **distacco** (con assegnazione temporanea presso un ufficio diverso della stessa Amministrazione), **collocamento fuori ruolo** (con assegnazione temporanea all'espletamento di funzioni diverse da quelle ordinarie, come per esempio per i magistrati collocati fuori ruolo presso i gabinetti dei Ministeri).
- l'**assenza per malattia** con corresponsione della retribuzione: intera per i primi nove mesi; al 90% per i successivi tre mesi; al 50% per gli ulteriori sei mesi del periodo di conservazione del posto.

Si illustrano di seguito, più nel dettaglio, le diverse ipotesi.

► 1.2.1. Aspettativa

L'**aspettativa** è un'ipotesi di **sospensione del rapporto di lavoro**, volta a conciliare la posizione di lavoratore subordinato e la sussistenza di impegni di rilevanza pubblica o il verificarsi di situazioni di natura personale o familiare. Tale facoltà può essere concessa al lavoratore per un periodo di tempo più o meno lungo, con diritto alla conservazione del posto di lavoro e, nella maggior parte dei casi, con sospensione della retribuzione.

B) Concorso di circostanze eterogenee

Il concorso di circostanze **eterogenee** (cioè di attenuanti e di aggravanti) è disciplinato dall'art. 69 c.p., che impone al giudice un *giudizio di bilanciamento*, in particolare di *prevalenza* o di *equivalenza* fra le stesse: giudizio avente carattere **obbligatorio**, e soggetto ad un obbligo di puntuale **motivazione**. In caso di *prevalenza*, si applicano solo gli aumenti e le diminuzioni relative alle circostanze riconosciute prevalenti; in caso di *equivalenza*, si applica la pena che sarebbe inflitta qualora non concorresse alcuna circostanza.

► 3.3.1. Le deroghe al bilanciamento

Nel corso degli anni, la regola del bilanciamento tra circostanze concorrenti sancita dall'art. 69 c.p. ha subito diverse deroghe ad opera di norme speciali. Si tratta di interventi dettati da peculiari esigenze general-preventive, aventi lo scopo primario di impedire che risulti frustrato nella valutazione giudiziale il rigore di aggravanti che costituiscono il frutto di apposite valutazioni legislative. Si è parlato, in questo caso, di circostanze "blindate" o "privilegiate", proprio perché sottratte al giudizio di bilanciamento o comunque all'esito di soccombenza/equivalenza rispetto ad eventuali e concorrenti circostanze attenuanti.

Così, ad esempio, l'art. 1 d.l. n. 625/1979, conv. in legge n. 15/1980, stabilisce che quando ricorre l'aggravante della finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico — alla quale consegue un aumento di pena della metà — le attenuanti concorrenti non possono essere dichiarate equivalenti o prevalenti rispetto a detta aggravante o ad eventuali altre circostanze autonome o indipendenti.

► 3.4. Le aggravanti comuni. Le novità del D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (c.d. Decreto Sicurezza)

L'art. 61 c.p. prevede una serie di aggravanti comuni, così dette perché applicabili, in linea di principio, a *qualsiasi reato*; alcune di esse, per vero, presentano una sfera d'applicazione circoscritta (ad es., la circostanza relativa al danno di rilevante gravità è applicabile ai soli delitti contro il patrimonio).

- 1. Motivi abietti o futili.
- 2. Connessione di reati.
- 3. Colpa cosciente.
- 4. Sevizie e crudeltà verso le persone.
- 5. Minorata difesa.
- 6. Commissione del reato in stato di latitanza.
- 7. Danno di rilevante gravità.
- 8. Aver aggravato o tentato di aggravare le conseguenze del delitto.
- 9. Abuso di poteri o violazioni di doveri.
- 10. Avere commesso il fatto contro un pubblico ufficiale o una persona incaricata di un pubblico servizio, o rivestita della qualità di ministro del culto cattolico o di un culto ammesso nello Stato, ovvero contro un agente diplomatico o consolare di uno Stato estero, nell'atto o a causa dell'adempimento delle sue funzioni o del servizio.
- 11. Avere commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni d'ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione, di ospitalità.
- 11-*bis*. Aggravante della clandestinità (dichiarata costituzionalmente illegittima).
- 11-*ter*. Aver commesso un delitto contro la persona ai danni di un soggetto minore all'interno o nelle adiacenze di istituti di istruzione o di formazione.
- 11-*quater*. Aver commesso un delitto non colposo durante il periodo in cui era ammesso ad una misura alternativa alla detenzione in carcere.
- 11-*quinqies*. Commissione del fatto, nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità individuale e contro la libertà personale, in presenza o in danno di un minore di anni diciotto ovvero in danno di persona in stato di gravidanza.
- 11-*sexies*. L'aver, nei delitti non colposi, commesso il fatto in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o presso strutture sociosanitarie residenziali o semiresidenziali, pubbliche o private, ovvero presso strutture socio-educative.
- 11-*septies*. L'aver commesso il fatto in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni.
- 11-*octies*. L'aver agito, nei delitti commessi con violenza o minaccia, in danno degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nonché di chiunque svolga attività ausiliarie di cura,

assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni, a causa o nell'esercizio di tali professioni o attività.

- **art. 61-bis c.p.:** circostanza aggravante del reato transnazionale.

L'articolo 11 del **D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (Decreto Sicurezza)** introduce all'art. 61 c.p., il n. 11 *decies* e con esso la **nuova circostanza aggravante comune** dell'aver commesso il fatto nelle aree interne o nelle immediate adiacenze delle infrastrutture ferroviarie o all'interno dei convogli adibiti a trasporto passeggeri.

Quanto al perimetro applicativo della circostanza, il citato n. 11 *decies* fa riferimento ai delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio.

► 3.5. La recidiva

La **recidiva** (dal termine latino "*recidivum*", ossia "colui che ricade") indica la condizione di chi essendo già stato in precedenza *condannato per un reato, ne commette uno o più altri*. Essa, in termini più specifici, designa la situazione in cui viene a trovarsi chi, avendo già subito una condanna penale accertata con una *sentenza definitiva passata in giudicato*, commette un altro reato. Tale ipotesi è regolata agli artt. 99 ss. c.p., nell'ambito delle disposizioni dedicate al reo: il suo effetto principale è riconducibile all'*aumento di pena*.

Il codice penale adotta una *classificazione* a seconda delle modalità con cui il soggetto torna a commettere reati. Si distingue tra:

- **recidiva semplice**, ricorrente quando il soggetto, dopo essere stato condannato con sentenza irrevocabile per aver commesso un reato, ne commette un altro di tipo diverso;
- **recidiva aggravata**, configurabile in tre diverse ipotesi: **a)** recidiva cd. **specificata**, quando il nuovo reato commesso dal soggetto corrisponde nelle sue caratteristiche essenziali a quello compiuto in precedenza (è, cioè, della stessa indole); **b)** recidiva **infraquinquennale**, quando il reato è stato commesso nell'arco dei 5 anni dalla condanna precedente; **c)** recidiva cd. **vera**, quando il nuovo reato è stato commesso durante o dopo l'esecuzione della pena, durante il tempo in cui il condannato si sottrae volontariamente alla esecuzione della pena;
- **recidiva reiterata**, allorché il reato sia commesso da una persona già qualificata come recidiva e, cioè, da un recidivo; può essere reiterata *semplice* ovvero *aggravata*.

► 3.6. Le attenuanti comuni

L'**art. 62 c.p.** contiene l'elencazione delle attenuanti comuni.

1. Motivi di particolare valore.
2. Provocazione.
3. Suggestione della folla in tumulto.
4. Danno patrimoniale di speciale tenuità.
5. Fatto doloso della persona offesa.
6. Avvenuto risarcimento del danno o eliminazione o attenuazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato. L'aver partecipato a un programma di giustizia riparativa con la vittima del reato, concluso con un esito riparativo (cfr. per il nuovo istituto della giustizia riparativa, introdotto dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, Cap. 6, par. 9.)

► 3.7. Le attenuanti generiche

Le c.d. **attenuanti generiche** consentono il migliore adeguamento della pena al caso concreto (art. 62-bis, co. 1, c.p.): si lascia al giudice non soltanto la determinazione della misura concreta della variazione della pena base fissata per il reato, ma la stessa individuazione del dato circostanziale nel caso concreto.