

Concorso

808 ROMA CAPITALE

225 Istruttori amministrativi (Cod. RC/IA)

125 Funzionari amministrativi (Cod. RC/FA)

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**
per la **prova scritta e orale**

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 *soggettive* (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.

L'interruzione o la sospensione del servizio devono determinare, in ossequio al principio di necessaria offensività del fatto concreto, un turbamento della regolarità del servizio, non essendo per contro sufficiente la sospensione o l'interruzione di una singola fruizione o prestazione.

4. I delitti dei privati contro la pubblica amministrazione

► 4.1. Causa di non punibilità ex art. 393-bis c.p.

In riferimento a taluni delitti dei privati contro la pubblica amministrazione, opera la **causa di non punibilità** della **reazione legittima agli atti arbitrari dei pubblici ufficiali**, prevista dall'art. 393-bis c.p. In base a tale disposizione *"non si applicano le disposizioni degli articoli 336, 337, 338, 339, 339-bis, 341 bis, 342 e 343 quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero il pubblico impiegato abbia dato causa al fatto preveduto negli stessi articoli, eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni."*

Nella previsione in esame sono contemplate **due ipotesi** diverse:

- a) la **reazione materiale**, che viene accostata alla scriminante della legittima difesa: il che porta a ritenere necessari anche i caratteri di proporzionalità ed attualità tra la resistenza del privato e l'atto arbitrario;
- b) la **reazione verbale**, che consiste in uno sfogo che il legislatore reputa scusabile in quanto originato da un atto arbitrario. Tale ipotesi mostra forti analogie con la c.d. provocazione scriminante ex art. 599, co. 2, c.p., presentandone gli stessi elementi costitutivi, vale a dire il fatto ingiusto altrui, lo stato d'ira ed il relativo rapporto di causalità.

► 4.2. Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.). Le novità del D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (Decreto Sicurezza)

È il reato di chi *usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza*. È invece **estranea** alla presente fattispecie la **resistenza passiva**, che in nessun modo può essere sussunta nella violenza o minaccia richiesta dall'art. 337 c.p.

■ Valgono le stesse considerazioni della fattispecie precedente per il **momento consumativo** e l'**elemento psicologico**.

■ La disposizione contempla tre **circostanze aggravanti**:

- a) il co. 2, inserito dalla L. 4 marzo 2024, n. 25, commina un aumento della pena fino alla metà se il fatto è commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola;
- b) il co. 3, come modificato dalla L. 4 marzo 2024, n. 25, dispone l'applicazione della reclusione fino a tre anni, se il fatto è commesso per costringere alcuna delle persone di cui al primo e al secondo comma a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa.
- c) Il co. 4, inserito dal **D.L. 11 aprile 2025, n. 48** (c.d. **Decreto Sicurezza**), dispone che nelle ipotesi di cui al primo e al terzo comma, se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, la pena è aumentata fino alla metà. Nell'intento di rafforzare la tutela dell'attività espletata dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, al fine di garantire, di conseguenza, un più efficace dispiegamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, la novella legislativa ha introdotto un'**aggravante ad effetto speciale**, le cui ricadute sul trattamento sanzionatorio sono disciplinate dall'articolo 63, comma 3, del codice penale, ai sensi del quale quando si tratta di circostanza ad effetto speciale, l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze non opera sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta.

► 4.3. Millantato credito (art. 346 c.p.) e traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)

A) Evoluzione normativa.

L'ordinamento italiano ha a lungo conosciuto soltanto la fattispecie di millantato credito (art. 346 c.p.) e non anche il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.), introdotto dalla L. 6 novembre 2012, n. 190. Le due figure criminose sono state successivamente unificate dalla L. 9 gennaio 2019, n. 3, che ha modificato l'art. 346-bis abrogando al contempo l'art. 346.

In particolare, l'art. 346 c.p. incriminava il "millantare credito" presso un pubblico ufficiale o un pubblico impiegato, per farsi dare da un privato denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione con i primi.

■ In tale contesto, la L. 6 novembre 2012, n. 190 ha introdotto un nuovo art. 346-bis c.p., rubricato **"traffico di influenze illecite"**, volto a punire *"Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni."*

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale." Come è evidente, l'elemento materiale presentava ampi tratti comuni al delitto di millantato credito, dal quale si differenziava per l'**effettiva esistenza** delle relazioni tra il soggetto attivo ed i pubblici ufficiali e per la **punibilità anche del soggetto che aderisce alle richieste indebite**, il quale non è vittima del reato, bensì complice del c.d. mediatore.

Se in riferimento alla posizione di chi asseconda il "trafficante di influenze" si è indubbiamente innanzi ad una nuova incriminazione, si sono posti problemi di successione di leggi nel tempo in relazione alla posizione del c.d. mediatore, il cui comportamento – come si è visto – era già sussunto dalla giurisprudenza *sub* art. 346 c.p., nonostante il riferimento ivi operato alla millanteria suggerisse la punibilità delle sole condotte insistenti su relazioni inesistenti.

Da tale constatazione discende, sotto il profilo intertemporale, l'applicabilità dell'art. 2, comma 4, c.p., volto ad assoggettare le condotte commesse prima dell'entrata in vigore dell'art. 346-bis c.p. alla più mite sanzione ivi prevista: profilo quest'ultimo che ha portato parte della dottrina a rilevare profili di irragionevolezza della previsione di una sanzione più mite a fronte di una condotta maggiormente offensiva, in quanto riferita ad influenze in grado di condizionare effettivamente il pubblico agire.

■ A fronte della continuità delle due fattispecie e dei segnalati profili di irragionevolezza della disciplina, la L. 9 gennaio 2019, n. 3 ha disposto l'**unificazione** delle figure di reato, disponendo l'**abrogazione dell'art. 346 c.p.** e modificando l'art. 346-bis come segue: *"Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità."*

B) L'art. 346-bis c.p.

La fattispecie, da ultimo riformulata dalla **L. 9 agosto 2024, n. 114 (c.d. Legge Nordio)**, punisce il fatto di chi, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter e nei reati di corruzione di cui al l'articolo 322-bis, utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare