

CONCORSO

**ISTRUTTORE
DIRETTIVO e
FUNZIONARIO**
AREA AMMINISTRATIVA Cat. D

MANUALE di TEORIA e QUIZ
EDIZIONE AGGIORNATA

VII Edizione **2025**

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, conv. in L. 9 maggio 2025, n. 69. - **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, conv. in L. 9 maggio 2025, n. 69.

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 essere 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 corrispondenza 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.

previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Tale vincolo è stato, quindi, esteso, attraverso un'ulteriore modifica dell'art. 119 (anche questa applicabile solo dal 2014), anche alle Regioni e agli Enti Locali, laddove si dispone che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa debba essere esercitata da tali enti nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In attuazione del nuovo art. 81 Cost, la l. 24 dicembre 2012, n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi Dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.", ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, i bilanci di Regioni ed Enti Locali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (così dopo le modifiche apportate dalla l. 12 agosto 2016, n. 164).

In caso contrario, l'ente dovrà adottare misure correttive tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti. Con l'introduzione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio anche agli Enti Locali, il legislatore ha modificato gli obiettivi programmatici posti a carico di tali enti, uniformandoli sostanzialmente alla definizione di equilibrio contenuta nell'art. 9 l. 24 dicembre 2012, n. 243: saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

► 5.2. Il monitoraggio e la certificazione dei risultati conseguiti. Le sanzioni a carico degli enti inadempienti

Al fine di monitorare i predetti adempimenti, le Regioni e gli Enti Locali erano tenuti ad allegare al bilancio di previsione un prospetto dimostrativo del rispetto del saldo, seguendo lo schema di cui all'allegato 9 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e a trasmettere le informazioni riguardanti il saldo al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Inoltre, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, gli enti territoriali erano tenuti a trasmettere via web la certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e, ove previsto, dall'organo di revisione.

Il mancato conseguimento del saldo comportava a carico dell'ente inadempiente le seguenti sanzioni e restrizioni di cui all'art. 1, co. 475, l. 11 dicembre 2016, n. 232, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.", ricalcate sulla normativa precedente:

- riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari allo scostamento registrato;
- versamento al bilancio dell'ente il 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Sindaco e dei componenti della Giunta;
- divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente, ridotti dell'1%;
- divieto di ricorrere all'indebitamento anche per effettuare investimenti;
- divieto di assumere personale a qualsiasi titolo (con alcune eccezioni relative ad assunzioni a tempo determinato per le funzioni di protezione civile, polizia locale, istruzione pubblica e settore sociale).

Queste sanzioni erano, tuttavia, ridotte agli enti che non rispettavano il saldo per un importo inferiore 0% degli accertamenti delle entrate finali.

6. Dal 2019: la definizione di equilibrio contenuta nella l. 30 dicembre 2018, n. 145. Le novità della l. 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di Bilancio per il 2025).

Con la l. 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.", sono stati ridotti i vincoli posti a carico degli Enti Locali e, conseguentemente, semplificati gli adempimenti loro richiesti anche al fine di monitoraggio in materia di coordinamento con la finanza pubblica.

Si prevede, infatti, che a decorrere dal 2019 gli Enti Locali siano considerati in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, senza realizzare ulteriori obiettivi programmatici.

Tale risultato è desunto dal prospetto della verifica degli equilibri che gli enti stessi sono tenuti ad allegare al rendiconto gestione in base alla normativa contenuta nel d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Pertanto, dal 2019 sono cessati tutti gli ulteriori obblighi relativi al monitoraggio e alla certificazione dei risultati conseguiti e non hanno più ragion d'essere le sanzioni connesse al mancato conseguimento degli stessi.

La nuova definizione di equilibrio di bilancio contenuta nella legge di bilancio 2019 non ha eliminato il vincolo posto dalla l. 243/2012, che deve essere perseguito dal comparto degli Enti Locali considerato nel suo complesso.

In tal senso si sono espresse, basandosi su alcune sentenze della Corte costituzionale, sia la Corte dei conti, con deliberazione n. 20 del 17 dicembre 2019, sia la Ragioneria generale dello Stato, con la circolare n. 5 del 9 marzo 2020 e con la circolare n. 8 del 15 marzo 2021.

Per garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dal nuovo quadro della governance *economica* europea, la **L. 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di Bilancio per il 2025)** ha introdotto **due novità** in relazione ai bilanci degli enti locali: la **nuova definizione del pareggio di bilancio** e il **contributo** degli enti locali alla finanza pubblica mediante l'**obbligo di accantonamento**.

Quanto alla nuova definizione di pareggio di bilancio, l'art. 1, **comma 785, Legge di Bilancio per il 2025** dispone che a decorrere dall'anno 2025 per gli enti locali il predetto equilibrio deve ritenersi rispettato in presenza di un **saldo non negativo** tra le entrate e le spese di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio. Con la conseguenza che il computo a consuntivo del pareggio di bilancio va fatto tenendo conto anche delle **entrate vincolate e accantonate non utilizzate durante l'esercizio**, deve cioè essere calcolato al netto di dette entrate che, in quanto non utilizzate nell'esercizio, sono confluite nel risultato di amministrazione, per cui diviene **pienamente obbligatorio** - e non solo tendenzialmente - **conseguire un saldo del valore W2 non negativo (rispetto dell'equilibrio di bilancio)**.

Nella stessa prospettiva, la Legge di Bilancio per il 2025 (art.1, co. 788) dispone che i comuni, le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della regione Sardegna sono tenuti ad assicurare un **contributo alla finanza pubblica, aggiuntivo** rispetto a quello previsto a legislazione vigente: detto contributo ammonta complessivamente a **140 milioni** di euro per l'anno 2025, a **290 milioni** di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a **490 milioni** di euro per l'anno 2029, di cui 130 milioni di euro per l'anno 2025, 260 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e 440 milioni di euro per l'anno 2029 a carico dei comuni e 10 milioni di euro per l'anno 2025, 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e 50 milioni di euro per l'anno 2029 a carico delle province e città metropolitane.

7. La l. 9 agosto 2023, n. 111, "Delega al Governo per la riforma fiscale"

Con la l. 9 agosto 2023, n. 111, "Delega al Governo per la riforma fiscale", il Governo è stato delegato ad adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della medesima, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema tributario.

I principali aspetti della riforma fiscale riguardano:

- la struttura dell'Irpef;
- la revisione della tassazione d'impresa;
- la revisione dell'IVA;
- il graduale superamento dell'Irap;
- la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni,