

Roberto GAROFOLI

Compendio di

**DIRITTO**  
**AMMINISTRATIVO**  
Parte Generale e Speciale

XIV edizione  
2025-2026



Neldiritto  
Editore

Una vicenda modificativa del rapporto di impiego è quella legata all'istituto della mobilità, la quale 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 volontaria** 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, però, 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, comunque, 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.

È oggi previsto che 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 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 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 P.A.), convertito dalla **L. 9 maggio 2025, n. 69**.

La nuova normativa limita al 15 % 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 ferma la possibilità di previo ricorso alla mobilità volontaria per una quota superiore al 15 %.

Vengono, inoltre, stabilite disposizioni specifiche per il caso di mancato ricorso (con riferimento alla suddetta quota percentuale minima) 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.

Ancora diversa è la **mobilità collettiva**, che 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 e rilevare 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.

Rientrano, invece, tra le ipotesi di sospensione del rapporto di impiego:

- 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; è prevista in ipotesi ben precise e per periodi determinati, con diritto alla conservazione del posto di lavoro e, nella maggior parte dei casi, con sospensione della retribuzione. Tra i casi tipici si rammentano: la contemporanea chiamata del lavoratore a ricoprire cariche pubbliche elettive o sindacali (o in ipotesi ormai desuete per il caso di svolgimento del servizio militare o di funzioni presso seggi elettorali); per comprovati motivi di famiglia o personali. Modalità di concessione e durata massima sono disciplinati dai CCNL di settore, con riferimento, in particolare, ai periodi di aspettativa successivi a malattia e/o infortunio concessi per la conservazione del posto di lavoro a seguito del superamento del c.d. "*periodo di comporto*".
- il **collocamento in disponibilità**, disposto dalla P.A. temporaneamente per ragioni di tipo organizzativo previste dalla legge.
- il **comando** (con assegnazione temporanea presso un'altra amministrazione) disciplinato dall'art. 56 del T.U. n. 3 del 1957, art. 56 e richiamato all'art. 30 comma 2<sup>sexies</sup> del D.Lgs. n. 165 del 2001, all'art. 30, comma 2-*sexies*, il distacco (con assegnazione temporanea presso un ufficio diverso da quello che costituisce la sede di servizio normale, ma sempre da parte della medesima Amministrazione di appartenenza), il 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).

incongrua rispetto alla reale entità del danno suscettibile di ristoro. In questo modo si vuole favorire la rapida definizione del tema risarcitorio nell'ambito dell'unico giudizio di cognizione, evitando l'attivazione del secondo giudizio di ottemperanza previsto dall'art. 34, comma 4, per il caso del mancato accordo tra le parti.

Al contempo, si lascia intatta la devoluzione della questione al giudice dell'ottemperanza, nel caso in cui le parti non riescano a raggiungere un accordo, in modo tale da preservare la pluralità degli sbocchi (giudiziali e stragiudiziali) attraverso i quali può trovare soluzione il contrasto sulla quantificazione del ristoro.

L'innovazione, al pari della precedente introdotta al comma 1, risponde alla crescente rilevanza che la tutela per equivalente ha assunto nell'ambito del contenzioso in materia di pubblici appalti.

#### APPROFONDIMENTO

##### Sul subentro nel contratto ai sensi degli artt. 122 e 124 c.p.a. secondo l'Adunanza plenaria 15 luglio 2025, n. 9

Di recente l'Adunanza Plenaria si è espressa sul subentro del contratto ai sensi degli artt. 122 e 123 c.p.a. affermando che gli articoli 121 e 122 del c.p.a. hanno attribuito al giudice della cognizione il potere di 'modulare' la decorrenza della dichiarazione di inefficacia del contratto, stabilendo se essa debba operare ex tunc, ovvero ex nunc o da una determinata data, mantenendo fermi, in questi ultimi casi, gli effetti del contratto ormai caducatosi, con riferimento al periodo durante il quale esso sia già stato eseguito dall'originario aggiudicatario. Nel consentire il "subentro nel contratto", ai sensi degli articoli 122 e 124 c.p.a., il giudice amministrativo, oltre a determinare la decorrenza della perdita di efficacia dell'originario contratto, può anche disporre che il 'secondo aggiudicatario' effettui soltanto le prestazioni non ancora eseguite per il periodo contrattuale 'residuo' dell'affidamento, oppure che il nuovo rapporto abbia la medesima durata (oltre che gli stessi contenuti) di quello originario, quale risultante dalla disciplina di gara, quando si tratti di un contratto ad esecuzione continuata o periodica.

#### 8. La responsabilità del pubblico dipendente.



Magistratura Ordinaria, d.m. 15 giugno 2018\_App. A.8.2. cfr. anche *sub* Parte I, Cap. II, par. 7 e 7.1.

Alla responsabilità diretta della P.A. si affianca **la responsabilità dei suoi dipendenti per danni cagionati a terzi**, in forza del disposto dell'art. 28 Cost. La *ratio* dell'art. 28 Cost. – e, in particolare, dell'estensione della responsabilità civile allo Stato o al diverso ente pubblico di appartenenza – è evidentemente quella di **garantire al soggetto danneggiato un più agevole conseguimento del risarcimento del danno**, così accrescendo le possibilità di effettiva riparazione delle conseguenze pregiudizievoli. Invero, il terzo danneggiato può scegliere liberamente se agire **contro il dipendente, contro la P.A. o contro entrambi**. Il dipendente potrà poi essere chiamato a rispondere nei confronti della stessa amministrazione, già condannata alla corresponsione di quanto liquidato dal giudice a titolo risarcitorio, che agisca **in rivalsa**.

Il T.U. degli impiegati civili dello Stato (D.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3) ha introdotto per i pubblici dipendenti un **criterio di imputazione soggettiva dell'illecito** diverso da quello

delineato dall'art. 2043 c.c. Ai sensi degli artt. 22 e 23 del T.U. citato, infatti, il danno arrecato dal pubblico dipendente può qualificarsi come ingiusto a fini risarcitori solo ove sia stato commesso con **dolo o colpa grave**, analogamente a quanto accade per il debitore professionale *ex art. 2236 c.c.* In particolare, si chiarisce che:

**Art. 23, T.U.  
pubblico impiego**

*È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti. La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento.*

In tal modo, per quanto ciò non emerga dalla formulazione letterale dell'art. 28 Cost., il dipendente gode di un regime di imputazione soggettiva privilegiato e differenziato rispetto a quello dell'Amministrazione. Invero, in caso di colpa lieve, l'azione di responsabilità potrà essere esperita soltanto nei confronti della P.A.

**APPROFONDIMENTO**

**Che cosa comprende la nozione di dipendenti ai sensi dell'art. 28 Cost.?**

Ci si è interrogati in merito all'effettiva **estensione sul piano soggettivo del campo di applicazione dell'art. 28 Cost.**; ci si è chiesti, in particolare, cosa debba intendersi per **"funzionari"** e **"dipendenti"** dello Stato e degli altri enti pubblici.

È prevalsa un'interpretazione estensiva volta a ricondurre nel raggio di operatività della previsione non solo i pubblici dipendenti in senso stretto, legati cioè alla P.A. da un **rapporto di impiego**, ma anche le persone comunque funzionalmente legate all'ente da un **rapporto di servizio**, anche al di fuori di un rapporto di impiego. La giurisprudenza ha interpretato estensivamente la categoria dei pubblici dipendenti fino a ricomprendervi **sogetti esterni alla P.A. legati ad essa da un rapporto di servizio** (es. progettista, direttore dei lavori e collaudatore di lavori pubblici; segretario particolare di un Ministro; componenti le commissioni mediche per l'accertamento delle invalidità civili; curatore fallimentare e consulenti tecnici nominati dal Tribunale). L'accoglimento di tale prospettiva "funzionale" ha portato a considerare assoggettati alla disciplina di cui all'art. 28 Cost. anche **sogetti privati**: concessionari di servizi strumentali all'esercizio di una funzione pubblica, dipendenti di società a capitale interamente pubblico o semplicemente soggetti che hanno beneficiato di fondi pubblici nazionali o europei (ad es. imprenditori beneficiari di fondi erogati a sostegno dell'economia). Tra i soggetti privati chiamati a rispondere possono includersi anche le persone fisiche come associazioni o fondazioni che si trovino in rapporto di servizio con la P.A. (ad es. istituti bancari, società concessionarie, società beneficiarie di fondi pubblici, società che svolgono servizi sanitari).

Tale impostazione funzionale per l'individuazione dei limiti della responsabilità amministrativa segna altresì i **confini della giurisdizione della Corte dei Conti**. Al riguardo, la Cassazione ha infatti chiarito che *"Ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei Conti per danno erariale, non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico - che può essere un privato o un ente pubblico - bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Ne deriva che, qualora l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui siano erogati fondi pubblici, si appropria di tali somme, è soggetto a responsabilità per danno erariale e alla giurisdizione della Corte dei Conti"* (Cass. civ., Sez. un., 30 marzo 2017, n. 8242).

Quanto invece al **lato passivo dell'obbligo risarcitorio**, dal disposto dell'art. 28 Cost.