

## CAPÍTULO SEXTO

### EL EMPLEO PÚBLICO

Mauro MAZZA

*SUMARIO: I. La evolución del empleo público desde su originaria estructura publicista hacia la privatización y la contratación. II. La actual regulación del ordenamiento del personal de la administración pública. III. Los aspectos “fisiológicos” del trabajo al servicio de las administraciones públicas. IV. Los aspectos “patológicos” de la relación y la función “terapéutica” de los órganos jurisdiccionales. La evolución del control judicial del empleo público: de la jurisdicción exclusiva del juez administrativo a la preponderante devolución a la jurisdicción ordinaria del contencioso en materia del empleo público privatizado. V. Bibliografía.*

#### I. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO DESDE SU ORIGINARIA ESTRUCTURA PUBLICISTA HACIA LA PRIVATIZACIÓN Y LA CONTRATACIÓN

Una de las primeras y fundamentales cuestiones a las que debe enfrentarse quien estudia la regulación del empleo público en Italia es la de la evolución histórica de la naturaleza jurídica de la relación que liga al trabajador con el ente público que le emplea. La evolución ha significado, entre otras cosas, el traslado del foco de atención desde temas clásicos como, por ejemplo, la configuración del empleado público como perteneciente a un órgano o despacho con el que se identifica (según la teoría de la relación orgánica, que expresa una simple relación interna y organizativa, diferente a la relación intersubjetiva de servicio, que es inherente al derecho administrativo tradicional y, en las líneas esenciales, todavía derivación del ochocientos, y constituye el elemento central de las numerosas y sofisticadas conceptualizaciones elaboradas por la extinta doctrina publicista); hacia la privatización de la relación de trabajo entre el ente público y los operadores de la administración pública dependientes de ella. La originaria estructura estrictamente publicista, con-

tenida en el D.P.R. 3 de 1957, que contiene el estatuto (texto único) sobre los empleados civiles del Estado, que fue completado por el correspondiente reglamento de ejecución aprobado con el d.P.R. n. 686 de 1957, ha sido suplantada a través un proceso marcado en diferentes etapas, en particular:

a) Por la Ley-marco sobre el empleo público (l.29-3-1983, n. 93), tendente a valorizar el diálogo social y la dinámica sindical mediante el reconocimiento de la contratación colectiva en los sectores del empleo público. La contratación sindical, haciendo venir a la superficie fenómenos precedentes de contratación en el empleo público y determinando el ingreso a *pleno título* de la contratación colectiva en ámbito público, se convierte entonces en instrumento para la codecisión de acuerdo con el *status* no solamente económico, sino también jurídico de los dependientes del sector público, al punto que es vigente el análisis por el cual la Ley-marco sobre el empleo público —ahora integralmente abrogada— ha representado el exordio o el momento inicial de la historia del nuevo trabajo público en el sistema administrativo italiano;

b) Por la Ley de delegación 421 de 1992, que ha continuado en la línea “inovadora”, constituyendo la base del decreto legislativo 29, de 1993, en materia de privatización del empleo público; a la que ha seguido una posterior Ley de delegación 59 de 1997 (denominada Ley Bassanini) y el correlativo D.L. 80 de 1998. De conformidad con la Ley de delegación, el gobierno ha tramitado el Decreto legislativo 165 de 2001, conocido como (nuevo) texto único sobre el empleo público, que contiene la normativa general vigente en materia de relaciones de trabajo de los empleados dependientes de las administraciones públicas. Recientemente, el d.lgs. 165/01 ha sido modificado por la Ley 145 de 2002, para finalizar el proceso gradual de privatización o evolución hacia la privatización; asimismo, más recientemente (y con mayor insicisión) de las leyes 150 de 2009, adoptado en actuación con las leyes delegadas 15 del mismo año (concerniente a la optimización de la productividad del trabajo pública y la eficiencia y transparencia de las administraciones públicas; c.d. reforma Brunetta).

En el marco normativo vigente, para la generalidad de los trabajadores dependientes de las administraciones públicas, la relación de trabajo se instaura mediante la suscripción de un contrato individual de trabajo, y no, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, mediante una resolución administrativa unilateral de nombramiento. No obstante, esta regulación no afecta a algunas categorías de personal estatal, en cuanto el artículo 3 del d.lgs. 165/01 sustrae de la privatización a los jueces ordinarios, administrativos y de cuentas, a los abogados y fiscales del Estado, al personal militar y

a los pertenecientes a las fuerzas de policía, al personal de la carrera diplomática y al de la carrera *prefettizia*, a los profesores e investigadores universitarios, así como a los trabajadores dependientes de los entes públicos que desempeñan funciones de vigilancia en los sectores del crédito, moneda, de las sociedades comerciales y de las contrataciones de la bolsa, de la competencia y del mercado. Para estas categorías, denominadas no-contractualizadas, así como para las correspondientes administraciones, continúan aplicándose las disposiciones vigentes con anterioridad. Además, dado que la privatización del empleo público se ha llevado a cabo en Italia a través de la legislación ordinaria, sin introducir modificaciones de rango constitucional, el legislador tiene capacidad para modificar en el futuro las normas legislativas que regulan los diferentes aspectos de la relación de trabajo de los empleos en la administración pública que se han devuelto a la contratación (colectiva e individual) privatizada. Por otro lado, en aquellos ámbitos donde la relación de trabajo ha sido efectivamente privatizada, que son la mayoría de los casos, debe tenerse presente que la reglamentación dictada en el contrato individual del trabajo se limita en lo esencial a reproducir el contenido de lo que ha sido acordado mediante negociación colectiva. Esto supone que la privatización del empleo público ha supuesto una ampliación de la esfera de autonomía no tanto de cada uno de los trabajadores y de cada administración oferente del puesto trabajo, sino más bien de los sujetos institucionales que concurren a la negociación de los convenios colectivos vigentes en los distintos sectores implicados.

No se han visto modificadas por la privatización de la relación de trabajo bajo la dependencia de las administraciones públicas, los elementos tradicionales que revelan y constituyen esa relación; es decir, la instauración de la relación de oficio con el Estado o con un ente público, la prestación continua de la actividad de naturaleza institucional al servicio exclusivo del empleador público, dejando a salvo las hipótesis de trabajo a tiempo determinado y de tiempo parcial, así como la predeterminación del tratamiento económico retributivo a favor del empleado público, con la compensación del pago mensual pospuesto.

El núcleo de la privatización del empleo público lo constituye la fase de la negociación colectiva, en la que se determinarán los derechos y obligaciones que se derivan de las relaciones de trabajo al servicio de las administraciones públicas. El sistema normativo vigente contempla dos niveles de negociación colectiva para los sectores, denominados divisiones, en los que está subdividido el personal de la administración pública. Actualmente se han previsto ocho divisiones de negociación colectiva para el empleo público, constituidos por ministerios, regiones y entes locales, el denominado

“paraEstado”, que comprende los entes públicos no económicos (es decir, los entes que no desarrollan exclusiva o preponderantemente actividades en el campo económico), la escuela, la sanidad, la universidad, la investigación y las empresas y administraciones autónomas.

A nivel central se ha establecido el contrato colectivo nacional, también denominado contrato colectivo principal, mientras que a nivel periférico nos encontramos los contratos integradores o descentralizados.

Es importante poner de manifiesto que subsisten limitaciones, tanto subjetivas como objetivas, a la negociación colectiva en el empleo público.

Por un lado, a nivel de contratación nacional las administraciones públicas están representadas unitariamente por la Agencia para la Representación de Negociación de las Administraciones Públicas (ARAN), dotada de personalidad jurídica propia, y vinculada por las indicaciones del gobierno en materia de políticas económicas y retributivas de los empleados públicos, así como por las indicaciones de los comités de sector específicos, que comunican al ARAN las solicitudes provenientes de las divisiones de la administración que representan (por ejemplo, para las autonomías territoriales los comités de sector con competencia respecto a la contratación colectiva nacional están constituidos: a) por la Conferencia de los Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas para los Entes regionales y provinciales autónomos; b) por la Unión de las Provincias de Italia —UPI para las provincias de derecho común y las ciudades metropolitanas—, y c) por la Asociación Nacional Municipalidades de Italia —ANCI para los Entes comunales— en cuanto se refiere a las universidades estatales y libres la competencia en cuestión está atribuida a la Conferencia de los Rectores de las Universidades Italianas— (CRUI). La negociación colectiva nacional la conduce el ARAN con las representaciones sindicales de los trabajadores públicos, distintas en las diferentes divisiones de negociación colectiva. Para ser admitidas a la mesa de negociación, las organizaciones sindicales deben disponer de una representatividad suficiente, fijada por el artículo 43 del d.lgs. 165/01. En particular, el sindicato debe obtener al menos el 5% de la representatividad en la división de referencia, teniendo en cuenta que el porcentaje es el resultado de un promedio entre el dato asociativo y el dato electoral. El primer dato se refiere al total de los poderes recibidos por el sindicato de acuerdo con las retenciones sobre las retribuciones de los empleados públicos para el pago de las cuotas asociativas sindicales sobre el número total de los poderes que los trabajadores del sector han emitido a las organizaciones sindicales, mientras que el segundo dato se refiere a la suma de consentimientos obtenidos por el sindicato en las elecciones de representantes de los trabajadores del sector público.

En cuanto a las limitaciones objetivas, se debe señalar que el ámbito de la negociación colectiva cubre la totalidad del sector de la relación de trabajo subordinado y de las relaciones sindicales, si bien esta amplitud, que se recoge en el artículo 40 del Decreto legislativo 165/01, se atempera por el artículo 97 de la Constitución, que establece que la organización de las oficinas públicas está fijada por la ley. De lo que se deduce que las modalidades de instauración de la relación laboral con las administraciones públicas no han sido devueltas a la reglamentación por vía contractual, sino que sigue subsistiendo para estos aspectos la garantía constitucional de la reserva legislativa.

De acuerdo con las disposiciones sobre la formación de la delegación que se ocupa de la parte de los trabajadores en sede de negociación colectiva nacional, se prevén reglas particulares para la representación sindical admisible en las mesas de negociación en las sedes descentralizadas por la contratación integradora. En el plano de la jerarquía entre los diferentes niveles de negociación colectiva, establece el apartado 3 del artículo 40 del d.lgs. 165/01, que las normas del contrato integrador descentralizado no pueden erigirse en un obstáculo para las disposiciones acordadas en el contrato colectivo nacional; para el caso de que se produjera dicha situación, la parte final del apartado 3 de la disposición a la que acabamos de referirnos establece que las disposiciones del contrato colectivo integrador afectadas son nulas, y no son susceptibles de aplicación alguna.

El procedimiento para la negociación de los convenios colectivos de trabajo del empleo público se separa del contemplado para los convenios colectivos en las relaciones de trabajo del sector privado, en cuanto que los hipotéticos acuerdos logrados por las partes colectivas que actúan en representación del Estado y de los entes públicos, por un lado, y, por el otro, de los representantes de los trabajadores del empleo público, son comunicadas por el ARAN a la Corte de Cuentas, debiendo la jurisdicción contable efectuar un control preliminar sobre la compatibilidad de ese acuerdo con cuadro económico-financiero nacional. La evaluación no atiende a aspectos de oportunidad, limitándose al examen de la legalidad, subespecie de legalidad financiera. Que los contratos colectivos nacionales deban ser certificados por la Corte de Cuentas no significa, naturalmente, la exclusión de que ese acuerdo hipotético reciba la certificación no positiva de los jueces contables, debiéndose en tal caso realizar los necesarios “ajustes” en el protocolo de entendimiento ya firmado por las delegaciones nacionales pública y sindical, también mediante nuevas fases de negociación sindical con las organizaciones de trabajadores. Otra importante diferencia respecto a los contratos colectivos del sector privado es la necesaria publicación de los convenios co-

lectivos nacionales de trabajo del empleo público en el *Diario Oficial (Gazzeta ufficiale G.U.)* de la República italiana.

Los efectos de los convenios colectivos del empleo público parten, si no se establece una cosa distinta, de la fecha de su suscripción, y se prolongan hasta su renovación según el mecanismo operativo denominado *prorogatio*, pudiéndose, además, prever diversos plazos de eficacia de las cláusulas contractuales con fines jurídicos y económicos. Otra particularidad de la negociación colectiva pública respecto a la negociación privada es la resolución extrajudicial de las controversias que eventualmente puedan surgir acerca de la interpretación de las normas de los convenios colectivos. El artículo 49 del d.lgs. 165/01 dispone, al respecto, que las partes que han suscrito el Acuerdo nacional de trabajo serán convocadas para buscar una solución consensual a la interpretación de las normas controvertidas contenidas en los convenios colectivos. Si se logra ese acuerdo, la solución pactada presenta más bien la naturaleza de una transacción colectiva precontenciosa, que la de una interpretación auténtica de los convenios colectivos (como también señala la rúbrica del artículo de Ley en cuestión). De tal modo que la disposición en el significado originalmente concordado será sustituido —y no simplemente flanqueada— por la definida en sede de negocio de transacción ex artículo 49 del d.lgs. 165/01, con efectos que se retrotraen a la fecha de vigencia inicial del convenio colectivo que ha dado lugar a la duda interpretativa.

## II. LA ACTUAL REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una vez establecidas las premisas necesarias relativas a los aspectos históricos de innovación de la relación de trabajo para las administraciones públicas, que derivan hacia la privatización del empleo, debe resaltarse que la exigencia de estabilidad de los organigramas de la administración pública implica todavía la subsistencia de una pluralidad de dotaciones orgánicas para los aparatos estatales, para los entes públicos y para las autonomías territoriales. El personal del sector público viene asignado a los diferentes roles, entre los cuales el principal está constituido por el rol administrativo. Existen, además, el rol técnico y el rol profesional, con un número decididamente inferior de personal respecto al rol administrativo. Al rol profesional se adscriben los servidores públicos que desempeñan a favor del Estado y de los entes públicos actividades denominadas protegidas, para las que se requiere la superación de un examen de habilitación estatal y la inscripción en órdenes profesionales, como sucede para los abogados, ingenieros,

arquitectos, agrónomos. Las dotaciones orgánicas de las administraciones públicas no son, por otro lado, inmutables. El artículo 6 del d.lgs. 165/01 prevé que se proceda cada tres años a su redefinición, lo que puede significar desde meras operaciones de redistribución del personal en el interior de cada administración, hasta las resoluciones más drásticas de puesta en disponibilidad del personal declarado en exceso, por no ser posible su colocación útil en la administración de pertenencia o en otra administración pública. Otra medida posible para hacer frente a la excedencia de personal es la determinación de los denominados roles en agotamiento, que prevé que los trabajadores que pertenezcan al mismo no sean sustituidos después de la colocación con aquiescencia, o cuando se produzca su cese por cualquier motivo (dimisiones, despidos, muerte).

En Italia, con relación a los sistemas de clasificación del personal del empleo público, se ha asistido a lo largo del tiempo a una interesante evolución del cuadro institucional y normativo. El marco fijado en el texto único para los empleados civiles del Estado de 1957 preveía cuatro carreras diferentes, respectivamente denominadas directiva, de concepto, ejecutiva y auxiliar. Para acceder a cada una de ellas era necesario ostentar una titulación diferente, esto es, diploma de la escuela obligatoria (elemental) para la carrera auxiliar; título de escuela media inferior para la carrera ejecutiva; título de escuela media superior para la carrera de concepto; título universitario para la carrera directiva. Dentro de estas carreras también estaba contemplada una multiplicidad de posiciones laborales y de niveles retributivos, distribuidos a lo largo de una rígida escala jerárquica.

La exigencia de hacer flexible la estructura organizativa del empleo público condujo en 1980 a modificar el modelo de clasificación de los empleados de las administraciones públicas, mediante el paso del sistema de carrera que acabamos de analizar al sistema de los niveles profesionales, que a su vez se diferenciaban en perfiles profesionales. Se decidió, entonces, redistribuir el personal asignado a las “viejas” cuatro carreras en los nuevos niveles, que fueron concebidos —según una escala que atendía a la creciente complejidad de las prestaciones requeridas a los empleados públicos—, del primero al noveno.

El desarrollo del marco de ordenación del empleo público fue de nuevo modificado durante las renovaciones de los contratos colectivos nacionales de 1998 a 2001. Una vez que los niveles desaparecieron, fueron sustituidos por las áreas, que se articulaban en su interior en posiciones organizativas. Los divisiones de contratación colectiva no presentan ya la uniformidad que habían mantenido desde la reforma que introdujo los niveles en 1980. En efecto, mientras el personal dependiente de los ministerios y entes pa-

raestatales está repartido en tres áreas, contraseñadas con las letras A-C, los trabajadores de las divisiones de sanidad y regiones-entes locales están encuadrados en cuatro áreas, individualizadas por las letras A-D. En todo caso, la complejidad de la actividad laboral y del correspondiente tratamiento retributivo es ascendente, siendo menor para el área A, creciente en el área B, y todavía mayor para las áreas C y D. Las posiciones organizativas, que constituyen la graduación del personal en el ámbito de las áreas, se distribuyen a su vez a lo largo de una línea ascendente, desde las prestaciones laborales más simples (A1) hasta las más complejas (C3 para el personal ministerial y el paraestatal, D4 para la sanidad y para los entes regionales y locales). Además, están previstas posiciones organizativas económicas diferenciadas, contraseñadas por la dicción “súper”, que atribuyen a los trabajadores que poseen esa calificación un tratamiento retribuido más elevado. De tal modo, por ejemplo, que el personal asignado a la posición organizativa C3 del sector ministerios goza de un tratamiento económico inferior respecto a los titulares de la posición organizativa diferenciadas C3 “súper” (indicada también como “C3 S”). El objetivo proclamado de simplificación de la clasificación de los empleados públicos no ha sido todavía plenamente conseguido, ni por el legislador nacional ni por los sujetos de la contratación colectiva (central y descentralizada).

Un aspecto de la nueva clasificación del personal de las administraciones públicas que constituye una ventaja para los trabajadores públicos es la existencia de circuitos institucionales facilitados por el “escurrimiento” (o “deslizamiento”/“resbalamiento”, se entiende hacia arriba) a lo largo de las líneas de las áreas y de las posiciones organizativas, proveyéndose ya sea una progresión horizontal económica, en la misma posición organizativa, mediante la adquisición por parte del trabajador público, de una posición retributiva, en la que se incrementa su compensación (o sea, mediante el pase de posiciones retributivas denominadas “de contención” a posiciones retributivas denominadas “de desarrollo”), previa evaluación positiva de competencia (en la práctica, concedida con notable amplitud) de los núcleos de evaluación constituidos en cada una de las administraciones públicas; ya sea una progresión vertical, tanto entre posiciones organizativas de la misma área como de áreas diferentes, con el consecuente paso, en este último caso, del trabajador a área de contratación colectiva superior, además de operar los mecanismos concursales o, por lo menos, de concursos abiertos a la generalidad de los sujetos, sobre la base en cambio de simples selecciones o concursos internos (selecciones verticales). La entrada de personal externo está subordinada, en este caso, a la infructuosa realización de las selecciones para la progresión vertical en el interior de cada una de las administracio-

nes, o a la previa verificación de la inexistencia de los profesionales solicitados en la administración interesada. Se puede afirmar, en consecuencia, que en el sistema normativo vigente (legislativo o contractual), el derecho de los trabajadores públicos a la progresión (o al avance) se hace operativo a través de estos mecanismos de progresión horizontal económica, con el incremento de la retribución, y en la progresión vertical jurídica, que permite ascender a posiciones organizativas superiores.

El personal directivo del sector público ha seguido un desarrollo diferente. Después de algunas oscilaciones, también los empleados públicos con calificación de directivo han vivido, desde 1996, la privatización y la contratación de su relación de trabajo, de forma análoga a lo que ya habían experimentado los trabajadores de las diferentes divisiones de negociación colectiva de nivel, y ahora área, de no dirigentes. Los directivos públicos ejercen las tareas institucionales con autonomía, con capacidad para emanar resoluciones administrativas dotadas de eficacia directa y obligatorias para los sujetos externos a la administración pública, y para adoptar las decisiones o deliberaciones administrativas de gasto mediante la utilización de los recursos financieros fijados en los presupuestos del Estado y de los entes públicos. Durante las diferentes fases de la privatización de la relación laboral del personal dirigente se ha pasado del sistema del rol único para el personal con calificación de directivo, a una bipartición de las posiciones jurídicas, económicas y organizativas de los directivos de la administración pública. En particular, están previstas dos franjas para los roles de directivos, denominadas primera franja y segunda franja. El otorgamiento de los encargos de directivos en cada una de estas franjas está formalizado en un contrato individual suscrito por el directivo y por el representante legal de la administración. Los encargos pueden ser, en orden decreciente de importancia, “de vértice” y “de oficio general” para los directivos de primera franja, y “de oficio no general” para los directivos de segunda franja. Los encargos de “vértice” y de “oficio general” tienen una duración de tres años; los relativos a las dependencias generales tienen en cambio una mayor duración, fijada en cinco años. Es necesario distinguir la pertenencia al rol de directivo de primera o de segunda franja de la atribución de encargo de dirigente “de vértice” o subordinados, ya que está previsto normativamente que los directivos de ambos roles puedan no ser titulares de dependencias de nivel de directivo, desarrollando en su lugar tareas de inspección, o de estudio, investigación y consultoría a favor de las administraciones en las que están encuadrados.

En el plano general, se debe poner de manifiesto que las funciones de los directivos públicos se han visto decididamente ampliadas y potenciadas,

como consecuencia de la introducción en la administración pública de la separación entre las tareas de dirección, de gobierno y de dirección política. Estas últimas quedan reservadas a los órganos políticos personificados a nivel central por los ministros, mientras que las tareas correspondientes a la gestión administrativa concreta, en desarrollo más bien de programas, proyectos y objetivos previamente delineados por el vértice político de las administraciones, se encomiendan a las decisiones gerenciales autónomas del personal directivo. La línea de separación entre oficinas políticas y oficinas directivas administrativas discurre, por tanto, en el plano estructural entre órganos cuyo titular está dotado de legitimidad político-electiva y órganos cuyo titular posee tan solo legitimidad técnico-profesional; y en el plano funcional, entre función de dirección político-administrativo y función de gestión administrativa; dicho en otros términos, entre la dirección y consecuente decisión política (*policy*) contrapuesta, aunque al mismo tiempo también vinculada, función directiva y su consecuente discrecionalidad administrativa (*management*).

La modalidad de acceso a la calificación de directivo público la regula el artículo 28 del d.lgs. 165/01. En lo esencial, se prevé una doble vía, cuya base es en todo caso el concurso. Por un lado, el acceso puede realizarse mediante un concurso, al que pueden acceder todos los trabajadores de las administraciones públicas que poseen un título universitario. Aparte de ello, se exige para participar en estos concursos, una antigüedad en el servicio, al menos quinquenal, en una clasificación que requiera la posesión de diploma universitario para acceder a la misma. Una menor antigüedad de servicio (cuatro años) se admite, manteniéndose la exigencia de los demás requisitos, para los directivos públicos que han seguido con éxito el correspondiente curso-concurso organizado en la Escuela Superior de la Administración Pública (SSPA). A esta vía “interna” se añade una vía “externa”, que está abierta a todos los que posean un diploma de estudios postuniversitarios, lo que incluye el diploma de especialización o el doctorado de investigación, así como a los directivos del sector privado, con al menos cinco años de antigüedad en el desarrollo de dichas funciones y que estén en posesión de un título universitario.

Las funciones directivas públicas pueden ser atribuidas también sin concurso a sujetos extraños a la administración. El artículo 19, c. 6, del D.L. 165/01 permite atribuir encargos de funciones directivas a tiempo determinado, por un periodo no superior a tres años para los encargos de vértice y cinco años para los otros. Se requiere para ello poseer una experiencia y cualificación profesional significativa, particular y comprobada, de una antigüedad mínima de un quinquenio en el ejercicio de funciones directivas en

organismos y entes, públicos o privados, o en empresas públicas o privadas, o bien la posesión documentada de un elevado grado de especialización en los sectores científico, cultural y profesional, como por ejemplo la formación superior de nivel postuniversitaria o por docencia universitaria. También se prevén como categorías específicas de las que se puede obtener la atribución de encargos de funciones de directivo a personas ajenas a la administración pública, los magistrados y los abogados y procuradores del Estado, que, como se vio con anterioridad, no pertenecen a los sectores de los trabajadores públicos cuya relación laboral ha sido privatizada. Se debe puntualizar que el otorgamiento de encargos con carácter de directivo en las administraciones públicas a sujetos externos está subordinado a la doble condición de ausencia dentro de la administración de la que se trate de trabajadores en posesión de la necesaria formación, especialización, profesionalidad y experiencia, así como el respeto de determinados límites cuantitativos, fijados (por el apartado 6 del artículo 19 D.L. 165/01) en el 10% de la dotación orgánica de los directivos de la primera franja y en el 8% de la dotación orgánica del personal dirigente perteneciente a la segunda franja.

### III. LOS ASPECTOS “FISIOLÓGICOS” DEL TRABAJO AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### 1. *El nacimiento de la relación*

El nacimiento de la relación laboral con la administración pública se produce normalmente tras un procedimiento del concurso. Siguiendo el imperativo constitucional recogido en el artículo 97, apartado 3, que establece el concurso como modalidad ordinaria para entrar al servicio de las administraciones públicas, la generalidad de los sujetos en posesión de los requisitos legales puede participar en los concursos convocados por la administración pública. La misma Ley, por otro lado, establece en algunos casos la realización de concursos internos reservados a los funcionarios ya en servicio en las administraciones públicas, o con frecuencia prevé la reserva de un cierto número de cargos para el personal interno. En este último caso, si del resultado del procedimiento no resulta posible cubrir los cargos reservados a los candidatos internos, los cargos son asignados a los candidatos externos colocados en posiciones adecuadas en la gradación resultante del concurso.

La participación en los concursos públicos está condicionada a que los candidatos sigan cumpliendo determinados requisitos, que fija la legisla-

ción nacional y las fuentes reglamentarias adoptadas a nivel nacional o local, siempre que sean compatibles con las normas de rango superior. Entre estos requisitos se encuentra la posesión de la ciudadanía italiana, salvo las hipótesis residuales (establecidas por el artículo 38 del d.lgs. 165/01) de participación en los concursos de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea, la exención de condenas penales que impliquen la resolución de la relación de trabajo con las administraciones públicas, el goce de los derechos políticos y, por tanto, la ausencia ya sea de condenas accesorias a la interdicción de las administraciones públicas que de medidas de prevención y seguridad que impliquen la privación de la libertad personal; la preparación requerida para el cargo convocado a concurso, certificado por la posesión del título de estudio solicitado por la convocatoria del concurso, o por otro equivalente o superior que lo comprenda (denominado “título de estudio superior absorbente”); para los ciudadanos de sexo masculino, estar al corriente del cumplimiento de la obligación del servicio militar.

El primer acto de un procedimiento de concurso para el acceso al empleo público lo constituye la redacción y sucesiva publicación en la G.U. (integralmente o, para los entes locales, el aviso de concurso en forma reducida) de las bases del concurso, que constituye la *lex specialis* del procedimiento de concurso. Una vez que se ha hecho conocer la voluntad de la administración pública de proceder a la selección mediante concurso, comienza a correr el plazo de treinta días, desde la publicación en la G.U., para la presentación por parte de los aspirantes al cargo público, de las correspondientes instancias para participar en el concurso. Una vez superada la fase de admisión de los candidatos, con posibilidad de admisión con reserva, si existen situaciones de incertidumbre sobre la posesión de los requisitos exigidos en la convocatoria del concurso que se considera oportuno examinar *funditus* después de la conclusión del procedimiento de concurso, se llevan a la práctica las distintas operaciones en las que el concurso consiste, para llevar a cabo la evaluación de los sujetos admitidos. Con ese objetivo, la administración que ha convocado el concurso nombra una comisión calificadora, que efectúa las evaluaciones de los méritos necesarias, según se trate de un concurso solamente por examen, solamente por títulos, o por títulos y examen. En la composición de la comisión calificadora deberá estar garantizada la preponderancia de sujetos externos a la administración que ha convocado el procedimiento de concurso. La comisión constituye un denominado “Colegio Perfecto”, que requiere para su válida actuación la presencia de la totalidad de sus miembros. Si bien existe también en el ordenamiento italiano la excepción representada por la legislación de la región Sicilia que, sin embargo, fija como *quorum* mínimo para la regularidad

de las operaciones del concurso la mayoría absoluta de los miembros de las comisiones calificadoras, siendo en todo caso necesaria la presencia del presidente de la comisión. La comisión calificadora, si se hubieran presentado más de mil solicitudes de participación al concurso, puede actuar en las fases intermedias del procedimiento subdividido en subcomisiones. En todo caso, corresponde a la comisión calificadora en su composición integral, adoptar los criterios de evaluación antes de dar inicio a la evaluación de los títulos y a la conclusión de las pruebas del concurso; asimismo, le corresponde en todo caso la determinación de la gradación final del concurso. Se permite, también, en algunos casos, la utilización de formas de preselección informática de los candidatos, que son sometidos a cuestionarios de preselección con respuesta múltiple. La decisión sobre la evaluación que debe asignarse a cada candidato la adopta la comisión calificadora por la mayoría de sus miembros. La fase final del procedimiento consiste en la aprobación de la gradación del concurso por parte de la administración que ha convocado el procedimiento, que incorpora a los candidatos seleccionados mediante los oportunos contratos individuales de trabajo. En todo caso, la administración tiene la facultad, durante los dieciocho meses posteriores a la publicación de la gradación final del concurso, de utilizar esa misma gradación según el mecanismo denominado “a deslizamiento”, para cubrir los cargos vacantes.

El vínculo del empleado público con la administración se convierte en estable y definitivo una vez transcurrido el periodo de prueba, cuya duración está fijada por la negociación colectiva entre un mínimo de dos y un máximo de cuatro meses, dependiendo de la menor o mayor complejidad de las prestaciones solicitadas a los nuevos empleados públicos.

El ordenamiento jurídico contempla algunas modalidades alternativas al concurso para el acceso al empleo público. Se trata, en primer lugar, de las incorporaciones mediante “puesta en marcha” y “llamada numérica”, expresiones con las que se designa respectivamente a la incorporación de los desempleados inscritos en las listas de colocación y de los sujetos minusválidos. Los trabajadores que provienen de las oficinas públicas de colocación son acogidos por las administraciones públicas después de superar una prueba práctica de idoneidad. Los puestos laborales del empleo público que pueden ser cubiertos por esta vía son los de nivel inferior, para las que se requiere únicamente certificado de acreditación de los estudios obligatorios. En cuanto a las personas que sufren discapacidad, que debe haber sido verificada por las comisiones médicas de las empresas sanitarias locales en el caso de los minusválidos civiles; por el Instituto Nacional para el Seguro contra los Infortunios del Trabajo (INAIL) cuando se trate de discapacita-

dos laborales; y por las comisiones para las pensiones de guerra cuando se trate de discapacitados de guerra, civiles de guerra y por servicio. A ellos les está reservada una cuota de cargos en las administraciones estatales y en los entes públicos, que oscila entre dos puestos al 7% de la dotación orgánica total, según las dimensiones de la administración pública interesada. El grado de invalidez requerido para ser beneficiario de esta forma de acceso directo al empleo público debe ser superior al 45% cuando se trate de minusválidos civiles, y el 33% para los discapacitados laborales. Existen, no obstante, normas específicas para los sujetos invidentes o sordomudos, así como para las personas cuya discapacidad es consecuencia de acontecimientos bélicos o por servicios. Por último, tras la presentación de una instancia directamente por el interesado, puede producirse el acceso al empleo público mediante una llamada nominativa por parte de personas que forman parte de categorías especialmente protegidas, que son denominadas “beneméritos”; esto es, cónyuge e hijos de trabajadores fallecidos como causa o en el cumplimiento de las labores propias de su cargo, y que pertenecían a las fuerzas de orden, al cuerpo nacional de bomberos o la policía municipal, a los que se añaden los cónyuge e hijos de las víctimas de actos terroristas o del crimen organizado, así como los familiares de magistrados y militares fallecidos o heridos con motivo del desempeño de sus funciones institucionales.

2. *El estatuto legal y contractual del empleado público, con referencia a los derechos, los deberes y sus correspondientes responsabilidades*

Nacida la relación laboral bajo alguna de las modalidades que acabamos de examinar, surgen para el sujeto titular de la relación una serie de derechos y deberes.

Los derechos del empleado público presentan antes de todo un contenido patrimonial. Las prestaciones laborales son remuneradas en la medida establecida por la negociación colectiva. La retribución de los trabajadores públicos comprende tanto elementos fijos como elementos variables. Entre los primeros encontramos el “sueldo plantilla”, que constituye la base retributiva correspondiente a la posición laboral que ostenta el empleado público. A este se acumulan, también incluidos dentro de la retribución en el empleo público, otros elementos, integrados por el aguinaldo que se le paga a mediados del mes de diciembre, los subsidios para el núcleo familiar en atención al número de los familiares a cargo del trabajador público y al conjunto de la renta de su núcleo familiar, además de algunas indemnizaciones actualmente ya no más existentes, pero que conservan los trabajadores pú-

blicos que adquirieron ese derecho con anterioridad a su supresión. Dentro de estas últimas se encuentra la “retribución individual de antigüedad”, derivada de los aumentos automáticos de sueldo que preveía la normativa reguladora del empleo público hasta 1986, así como la indemnización complementaria especial (equivalente a la indemnización “del coste de la vida del sector privado”), que elevaba la retribución según los datos oficiales sobre la evaluación de la inflación nacional hecha pública por el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), esta retribución fue abolida en 1992.

Los elementos no continuativos del tratamiento económico de los trabajadores públicos están subordinados a veces a autorizaciones. Así sucede con la “retribución del trabajo extraordinario”, que no puede, en todo caso, superar los límites máximos establecidos por las leyes financieras o por los convenios colectivos, y cuya cuantía es variable según se trate de trabajo diurno, festivo, nocturno o festivo-nocturno; también ocurre con las “indemnizaciones por misiones”, pagadas a los trabajadores públicos que son enviados a desarrollar temporalmente actividades institucionales en lugares que distan al menos diez kilómetros de la sede habitual donde presta sus servicios (esta indemnización de misión o gastos de viaje en el territorio nacional ha sido, también, suprimida por el apartado 213 del artículo 1 de la Ley 23-12-2005, n. 266 —Ley financiera 2006)—. A título de ejemplo se pueden citar también las indemnizaciones especiales como la “indemnización por resultado” para los directivos públicos, “indemnización judicial”, para los operadores públicos de las oficinas judiciales; otros apartados retributivos con naturaleza de recompensa como “los pagos de incentivo”, que pueden repartirse como máximo a la mitad de los trabajadores dependientes de cada administración, utilizando los fondos específicos de productividad (divididos en “fondos para la productividad individual” y “fondos para la productividad colectiva”); la “indemnización denominada de vacante contractual”, que opera en los supuestos de prórroga de convenios colectivos vencidos, hasta su renovación; las “indemnizaciones de transferencia” y “de primera instalación” que corresponden a los empleados públicos que reciben resoluciones de transferencia no dictadas a instancia del interesado, sino de oficio por la propia administración.

Entre la particularidades del tratamiento económico de los empleados públicos se encuentran también el “principio de la prohibición de la *reformatio in pejus*”, que impide la disminución del nivel retributivo denominado “principal”, que se obtiene del sueldo plantilla, sin comprender los elementos accesorios de la retribución, en los supuestos de nuevo encuadramiento en la misma administración o de transferencia del trabajador a las dependencia de otra administración pública, así como la existencia de un límite

normativo, de un quinto del monto total del sueldo del trabajador público, para el caso de que el sueldo sea objeto de embargo, secuestro o cesión.

En cuanto a los directivos públicos, su estatuto jurídico lo recoge la normativa de la fuente legislativa delegada, mientras que su tratamiento económico lo fija la negociación colectiva. Los apartados fundamentales de la retribución de los directivos públicos comprenden el “estipendio plantilla”, que varía según la pertenencia del directivo a la primera o a la segunda franja, y según que se haya efectuado o menos el otorgamiento del cargo de directivo (de vértice, de oficina general o de oficio no general); la “retribución de posición” y la “retribución de resultado”, que se refieren respectivamente a la tipología de las funciones desarrolladas y a la obtención de los resultados pretendidos por parte de su gestión.

Son numerosos los derechos de contenido no patrimonial de los que son titulares los trabajadores públicos. Entre ellos destaca el derecho fundamental a desarrollar las funciones para las que se ha producido su entrada en el empleo público o, en todo caso, a tareas equivalentes. Cabe la posibilidad de que eventualmente se asignen al trabajador público el desarrollo de tareas superiores. Supuesto que plantea numerosas cuestiones, que han dado lugar a una abundante jurisprudencia. En este caso, las diferencias retributivas responden únicamente a la existencia de un acto formal dictado por el directivo responsable de la estructura a la que es asignado el empleado para cumplir esas tareas superiores, siempre que concurra la necesidad de desarrollar las funciones relativas a un cargo existente en el organigrama administrativo, y que está vacante, o en el supuesto de suplencia de otro trabajador ausente y que tiene derecho a la conservación del cargo. En el primer caso, la atribución de las tareas superiores no se permite por más de seis meses, prorrogables una sola vez dentro del límite temporal máximo de doce meses, debiéndose poner en marcha simultáneamente los procedimientos para cubrir de forma estable el puesto vacante por personal con la calificación que le corresponda. En el segundo caso, no cabe la suplencia si el trabajador se encuentra ausente disfrutando del descanso ordinario (vacaciones). El directivo responsable de la estructura administrativa que otorgue mediante acto formal tareas superiores sin respetar estas limitaciones incurrir en responsabilidad por daño al erario.

Los trabajadores del sector público tienen derecho a desempeñar sus funciones en la sede a la que han sido asignados. Si bien se prevén normativamente supuestos de transferencia de la sede laboral. La iniciativa para que se produzca el traslado puede venir del mismo trabajador, que pide su transferencia al entramado orgánico de otra administración pública. En dicho caso es necesario que en el organigrama de la administración de destino

exista un puesto vacante de la posición organizativa y el perfil profesional del trabajador que ha presentado la solicitud. El procedimiento de movilidad a solicitud del trabajador se perfecciona mediante el acuerdo concluido por la administración de origen del trabajador con la de destino. Por exigencias motivadas de racionalización de la organización del trabajo y de regularidad en el desarrollo de las funciones institucionales, se pueden adoptar resoluciones administrativas de transferencia de oficio y de transferencia por la denominada “incompatibilidad ambiental del trabajador público”. Si existe un exceso comprobado de empleados públicos en una administración, que debe alcanzar una cuota de al menos diez trabajadores, es posible activar, de conformidad con el artículo 33 del D.L. 165/2001 y por las normas correspondientes contenidas en la negociación colectiva, el “procedimiento de movilidad colectiva del personal excedente”, que prevé el procedimiento a seguir para intentar la recolocación del trabajador declarado en dicha situación, bien sea en su misma administración pública o en otra diferente. Cuando no existan otras soluciones viables a la situación generada por los procesos de reestructuración y reordenación del sector público, el trabajador excedente queda en régimen de disponibilidad, por el término máximo de dos años, con reducción del tratamiento económico de base al 80% de la retribución existente en el momento en que quedó en régimen de disponibilidad. Transcurrido infructuosamente este periodo de tiempo, entra en juego el despido del personal excedente cuya recolocación no es posible. Otros supuestos de transferencias colectivas de personal del empleo público se producen como consecuencia de la descentralización de las funciones administrativas del Estado a las regiones y los entes locales. Se trata de situaciones complejas, reguladas de forma detallada mediante disposiciones normativas nacionales, que admiten acuerdos de naturaleza sindical entre los representantes de las autoridades estatales, regionales, provinciales y comunales.

La regulación del empleo público es minuciosa en lo relativo a los derechos (irrenunciables) a las vacaciones y al reposo semanal; de ausencia por enfermedad (sin perjuicio de las verificaciones sobre el estado de salud del empleado público, que podrán ser efectuadas por la administración a la que pertenezca mediante solicitud de control médico-legal —denominada “visita fiscal”—, solicitada a la empresa sanitaria local territorialmente competente), o para la tutela del embarazo y de permisos a los padres para la asistencia a los hijos menores; de permiso por matrimonio o fallecimiento de familiares; permiso por motivo de estudio (con el límite de ciento cincuenta horas anuales); permiso en el caso de mandato por elección política

o para prestar testimonio ante un tribunal de justicia o para desarrollar las funciones de juez popular.

Con relación a los derechos sindicales, los trabajadores públicos cuentan con protección para el desarrollo de sus actividades sindicales: libertad de asociarse (o no asociarse) a organizaciones sindicales; derecho a reunirse en asamblea durante el horario de trabajo; al ejercicio del derecho constitucional de huelga (artículo 40 const.), teniendo además presente que los trabajadores en huelga no perciben la retribución y que la huelga en el sector de los servicios públicos esenciales determinados por la Ley 83 de 2000 (esencialmente: sanidad y asistencia/de previsión social, orden público, instrucción, medios de comunicación y libertad de circulación), solo puede desarrollarse respetando los procedimientos fijados por la legislación vigente, que contempla también la posibilidad de ordenanzas de intimación, por las que se fija el cupo de empleados públicos necesarios para salvaguardar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, para dictar las ordenanzas son competentes los prefectos para la abstención colectiva del trabajo en el interior de las regiones, y el presidente del Consejo de Ministros para las huelgas convocadas a nivel nacional o plurirregional).

Los sindicalistas, a partir de los dirigentes sindicales, pueden disfrutar de permisos retribuidos y periodos de permisos para cumplir las tareas y las funciones que les han sido asignadas por las organizaciones sindicales a las que pertenecen, gozando además de una tutela reforzada respecto a la posibilidad de transferencia de oficio de la sede a la que pertenecen, que puede llevarse a cabo sin el consentimiento de la asociación sindical a la que pertenecen. La especial protección de las organizaciones sindicales resulta también de los poderes atribuidos al juez del trabajo en materia de represión de la conducta sindical, en cuanto que la autoridad judicial ordinaria puede ordenar el cese del comportamiento antisindical de la administración pública, así como la remoción de los efectos que haya producido, superando de este modo la prohibición dispuesta por el artículo 4 de la Ley derogatoria del contencioso administrativo (LAC), n. 2248 de 1865, anejo E (que, por otro lado, no tiene relevancia constitucional), además de la condena a esa administración a un *facere* (obligación de hacer) o *non facere* (obligación de no hacer) específico.

Al conjunto de derechos reconocidos a los trabajadores públicos es necesario yuxtaponer el conjunto de los deberes perentorios que recaen sobre esos mismos trabajadores. Estos tienen su propia fuente normativa, en parte en el D.L. 165/01, y en parte en los convenios colectivos de trabajo. Debe hacerse notar que un elenco más bien amplio de deberes de los empleados públicos está recogido en el Código de comportamiento de los Trabajado-

res de las administraciones públicas, aprobado en la actualidad por D.M. del 28 noviembre de 2000, dictado en sustitución del precedente Código de Comportamiento de 1994. Sin embargo, los deberes sancionados en ese Código son solamente una fuente mediata de obligaciones jurídicas para los empleados públicos, en cuanto su carácter obligatorio desde el punto de vista jurídico (esto es, más allá de su simple valor extrajurídico como reglas morales, sociales o de costumbre) está condicionado a su inclusión en los convenios colectivos y en los contratos individuales de trabajo. Partiendo de estos presupuestos, encontramos, en primer lugar, una obligación de fidelidad por parte del empleado público a su empleador. De esa obligación se deriva que los trabajadores públicos no pueden obtener bajo ninguna forma ventajas indirectas como consecuencia del ejercicio de sus tareas y funciones, ni utilizar recursos, medios, dotaciones (incluidos los recursos telefónicos y los vehículos a disposición del Estado o de los entes públicos) para finalidades personales, ni siquiera aceptar remuneraciones o regalos por parte de terceros, a excepción de objetos de módico valor que suelen entregarse con ocasión de las festividades. Este deber de fidelidad pone en evidencia la obligación de exclusividad ex artículo 53 D.Legs. 165/01, con base en el cual el trabajador de las administraciones públicas no puede, con carácter general, desarrollar actividades laborales retribuidas al servicio de otras administraciones públicas, sujetos privados o sociedades comerciales; existen, no obstante, excepciones, no solo para los trabajadores públicos a tiempo parcial (c.d. *part-time*), sino también para los que están contratados a tiempo completo, que, previa autorización, pueden desarrollar cargos en sectores de la administración pública diferentes a aquel en el que están orgánicamente encuadrados. Están excluidas de la obligación de comunicación previa a la administración a la que pertenezcan y de la necesidad de obtener autorización las retribuciones que derivan de la colaboración en periódicos y revistas, de la participación en congresos y seminarios, así como los cargos en los que no se da más retribución que el reembolso de los gastos documentados. El empleado público debe, también, respetar los horarios de trabajo, aunque sea con algún margen de flexibilidad y la sucesivas recuperaciones de los periodos no trabajados, comportándose diligentemente en el ejercicio de las tareas que tenga asignadas, manteniendo la debida discreción sobre los asuntos de que se ocupe y respetando el secreto profesional. Debe cumplir las normas reguladoras del procedimiento administrativo y del derecho de acceso por parte de terceros a la documentación administrativa, según los principios de transparencia, de colaboración entre la administración pública y los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, de participación en el procedimiento administrativo y de imparcialidad de la acción administrati-

va (principio, este último, de relevancia constitucional). El empleado público debe, por último, obedecer las órdenes impartidas por ser su superior jerárquico; en caso de que el empleado público detecte indicios de ilegitimidad en la orden recibida, debe hacer uso de una vía específica de impugnación al responsable de la estructura en que esté encuadrado (denominada derecho de queja), de tal modo que si la orden se le confirma por escrito, debe ejecutarla sin más demora, salvo en el caso de que su ejecución constituya un ilícito penal o administrativo.

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales del empleado público que incumple sus obligaciones laborales, los convenios colectivos del empleo público regulan la responsabilidad administrativa derivada de estas acciones, previendo la aplicación de sanciones disciplinarias, que incluyen la mera reprimenda verbal o escrita (denominada “censura”), cuya competencia corresponde al responsable de la estructura (“jefe”); las deducciones horarias del salario; la suspensión temporal del trabajo, con la correspondiente disminución de la retribución, por un periodo que no exceda los diez días; e incluso la rescisión de la relación laboral en los incumplimientos de mayor gravedad, de acuerdo con la escala graduada de la conducta en contraste con el ordenamiento del empleo a las dependencias de la administración pública delineada por la contratación colectiva y reproducida en el código disciplinario de la “administración” (cuya publicación también es válida si se hace en línea, como estipula la “reforma Brunetta”, aprobada con el decreto-ley 150/09).

Las sanciones que no consistan en la mera reprimenda son competencia del directivo responsable, que dictará las resoluciones oportunas a propuesta de la “Oficina para los procedimientos disciplinarios”. La verificación de la responsabilidad administrativa disciplinaria se sustancia en un procedimiento con la participación del interesado, salvo en el caso de la reprimenda verbal. Se prevén plazos internos para acelerar el desarrollo de la instrucción y plazos obligatorios finales para la conclusión del procedimiento. El ordenamiento jurídico prevé medios de impugnación, extrajudiciales y judiciales, de las sanciones disciplinarias impuestas, así como la adopción, durante la tramitación del procedimiento, de medidas cautelares, bien facultativas u obligatorias; las primeras, para el procedimiento disciplinario, y las segundas, para el proceso penal que implique la aplicación de medidas restrictivas de la libertad personal o condenas —independientemente de que tengan autoridad de cosa juzgada o no— por la comisión de delitos contra la administración pública.

En lo que se refiere a la influencia del proceso penal sobre el sistema sancionador disciplinario, se debe poner de manifiesto que la condena pe-

nal no está sujeta a impugnaciones; es decir, una vez que alcanza el carácter de *res judicata* una condena penal por determinados delitos graves cometidos en perjuicio de la administración pública (comprendiendo comportamientos de corrupción, concusión o peculado), imponiéndose pena de privación de la libertad por tiempo no inferior a tres años, se produce, sin necesidad de un pronunciamiento autónomo, la pérdida del empleo por parte del empleado condenado en sede penal. En los demás supuestos en que se produzca una condena penal, el juez de lo penal tiene la facultad de dictar una pena accesoria de despido sin preaviso (denominado “en tronco”). Lo declarado en sede penal obliga en el procedimiento disciplinario, que deberá continuar, en todo caso, después de la sentencia (o iniciarse, si aún no se ha puesto en marcha todavía).

Existen unos plazos obligatorios para la conclusión de este procedimiento disciplinario, que son, respectivamente, de noventa y ciento ochenta días desde la comunicación por parte de la autoridad judicial a la administración del pronunciamiento del juez penal. El incumplimiento de estos plazos determina la caducidad (extinción) del procedimiento disciplinario. La suspensión del procedimiento disciplinar en espera del proceso penal ha sido, por otra parte, limitada con la c.d. reforma Brunetta (d.lgs. 150/09) a las hipótesis de mayor gravedad y/o complejidad.

Por último, se debe hacer constar la amplia autonomía con que cuentan los directivos competentes en materia de imposición de sanciones disciplinarias a los empleados públicos asignados a las oficinas de las que son responsables. Tanto en la decisión de los recursos jerárquicos de forma definitiva, en cuanto las decisiones asumidas respecto a dichos recursos por estos directivos no pueden ser posteriormente impugnados ante el Ministro, como por la casi total ausencia de intervención del órgano político en la actividad de gestión administrativa, que asume casi siempre naturaleza técnico-gerencial. A ello se añade que los ministros no están capacitados para avocar la decisión de casos concretos, estando obligados a actuar mediante la designación de un comisario *ad acta*, que adopte las resoluciones en sustitución del directivo del que se trate. Esto conlleva una mayor responsabilidad de quienes ostentan la posición de directivo en el empleo público. De este modo, mientras que la generalidad de los trabajadores públicos asumen responsabilidad administrativa, los directivos están sujetos también a una responsabilidad específica de directivo denominada “de resultado”, vinculada precisamente al logro de los objetivos que le son asignados y evaluada por servicios específicos de control interno de cada una de las administraciones, creados por el Decreto legislativo 286 de 1999 con una composición que garantice la imparcialidad de sus juicios. Del resultado de

estas evaluaciones sobre la gestión administrativa del directivo, previa tramitación de un procedimiento con audiencia al sujeto interesado, mediante resolución motivada, se puede deliberar la no renovación del directivo cuya gestión ha sido juzgada insatisfactoria, o incluso dictar resoluciones con un mayor alcance sancionador, si se han producido graves incumplimientos o negligencias o comportamientos contrarios a las obligaciones propias del cargo de que se trate.

### *3. Las vicisitudes que modifican la relación del empleado público, el cese del servicio y las instituciones con características, naturaleza y funciones de previsión*

Entre la constitución de la relación del empleo público y su cese pueden producirse acontecimientos que modifiquen la relación. En tal sentido, deben citarse los permisos no retribuidos que corresponden al trabajador elegido para la Cámara de Diputados, el Senado de la República, los consejos regionales o el Parlamento europeo, así como a los dirigentes de las organizaciones sindicales que cubren cargos electivos provinciales o nacionales, si bien en este último caso existen limitaciones numéricas fijadas en un acuerdo nacional específico, rubricado por el ARAN y por las confederaciones sindicales representativas de los trabajadores del empleo público, de conformidad con el artículo 43 del D.legs. 165/01 (como dispone el artículo 50 del mismo decreto legislativo, que reenvía a la norma —examinada anteriormente, en el párrafo 1— sobre la representatividad sindical para la negociación de convenios colectivos). El permiso temporal por enfermedad, con una duración máxima de dieciocho meses prorrogables una sola vez más por un periodo igual de tiempo es, sin embargo, retribuida durante los primeros dieciocho meses, si bien de forma decreciente a la persistencia de la abstención del trabajo. También se prevé la posibilidad de asignación del empleado público a otra administración pública, corriendo la administración de destino con el coste de la retribución, pero conservándose el cargo en el cuadro orgánico de la administración de origen, y el régimen de excedencia voluntaria, cuando el funcionario presta actividad laboral fuera del sistema de las administraciones públicas, como sucede típicamente para la actividad en los organismos internacionales; en tal caso, el cargo en la administración de pertenencia resulta vacante y el eventual retorno, a solicitud del funcionario en excedencia voluntaria, se realiza mediante su reintegro.

La extinción de la relación laboral de los empleados públicos puede producirse a iniciativa del empleado o del empleador. En el primer caso, se incluyen las “dimisiones voluntarias del servicio”, que constituyen un acto

unilateral no revocable y la jubilación anticipada, que se permite cuando concurren determinados requisitos de antigüedad; puede ser contributiva o de antigüedad (mediante norma se requiere al menos de treinta y cinco años de prestación laboral y haber cumplido los cincuenta años de edad). En el segundo caso, encontramos la jubilación decretada de oficio por la administración al cumplirse los sesenta años de edad para las mujeres y los sesenta y cinco años para los hombres; el límite de los sesenta y cinco años que por las dependencias públicas ha sido, asimismo, recientemente consagrado de la ley 201 de 2011, convertido con modificaciones de la ley 214 del mismo año (c.d. decreto “Salva Italia”). Están previstos límites de edad más elevados para la jubilación en algunas categorías de trabajadores públicos, entre los que se encuentran los magistrados ordinarios y administrativos, abogados y procuradores del Estado, profesores universitarios y jefes de servicio clínico de hospital; en otros casos, el límite es más bajo; como por ejemplo para los oficiales del ejército. Determinados actos de extinción de la relación laboral del empleado público deben venir precedidos por un preaviso, cuya duración oscila entre dos y cuatro meses, dependiendo de la antigüedad en el servicio consolidada por el trabajador (o bien una “retribución de indemnidad” sustitutiva del preaviso): los supuestos de ausencia injustificada y arbitraria del trabajo durante más de diez días; despido disciplinario o el despido como consecuencia de una condena penal que comporte automáticamente o como pena accesoria la disolución de la relación laboral; el despido del directivo público como medida sancionadora de máxima intensidad derivada del escaso cumplimiento de los objetivos asignados, o por grave incumplimiento de las directivas impartidas por los órganos del vértice político, excepto en la hipótesis del despido del directivo que no ha logrado los resultados prescritos, en el cual caso es obligatoria la intervención de un organismo *ad hoc* llamado Comité de los Garantes (véanse artículos 21 y 22, D. Ley 165/01). A razones distintas responde la extinción de la relación laboral decretada por la administración pública en el supuesto en el que el trabajador supera el periodo máximo de enfermedad, bien por enfermedad psicofísica (denominada “periodo máximo de permiso”, equivalente —según se vio *supra*, en este mismo párrafo— a treinta y seis meses consecutivos de permiso por enfermedad), extinción que se realiza mediante resolución de “dispensa del servicio por motivos de salud”.

Una vez concluida la prestación de trabajo en la administración pública, el funcionario tiene derecho a la pensión y a una *indemnización por cese de la actividad laboral*. La pensión a los que fueron trabajadores públicos, o a su cónyuge y familiares sobrevivientes en el supuesto de fallecimiento del em-

pleado jubilado, se calcula, después de la reforma propuesta por el entonces jefe de Gobierno, Lamberto Dini, que se plasmó en la Ley 335, de 1995, conforme a un sistema contributivo basado en el monto de las contribuciones de previsión social realizadas durante la vida laboral por el trabajador jubilado, sustituyendo así el anterior sistema retributivo, que recogía el texto único sobre las Pensiones del D.P.R., n. 488, de 1968, que tomaba como elementos para su determinación la última retribución pagada al trabajador y el número total de años de servicio en el empleo público. La reforma de las pensiones ha ordenado una aplicación gradual de las nuevas normas, a fin de salvaguardar los derechos de los funcionarios públicos. Desde el punto de vista terminológico, se debe distinguir: a) la “pensión de vejez”, que corresponde al trabajador jubilado al cumplir la edad de jubilación; b) la “pensión de antigüedad”, en los supuestos de jubilación anticipada en respuesta a la solicitud de un empleado público que ya posee los requisitos previstos de antigüedad y de antigüedad contributiva (denominados “prejubilación”); c) la pensión que corresponde al cónyuge y a los familiares del empleado público fallecido, distinguiéndose entre “pensión indirecta”, si el trabajador estaba en servicio activo en el momento de su fallecimiento, y “pensión de reversibilidad”, si su defunción ha acaecido cuando el trabajador estaba ya jubilado (ya sea por vejez o por antigüedad); d) la “pensión privilegiada”, que corresponde al trabajador público jubilado como consecuencia de enfermedad o lesión causada por el desempeño de las actividades propias de su cargo; e) la “pensión de inhabilidad”, cuando es consecuencia de la constatación de la incapacidad física o mental absoluta y permanente para desarrollar una actividad laboral.

Al cesar en el servicio, al trabajador público le corresponde también la indemnización por cese de la actividad laboral, que tiene una naturaleza de retribución diferida y una función de previsión social. Los requisitos para tener derecho a percibirla, la modalidad de cálculo de esta y los criterios de contribución para las reservas para pensiones, están regulados en la ya mencionada reforma Dini de 1995, que ha transformado la vieja “indemnidad de despido” en esta nueva figura de origen privado. La reforma ha devuelto la regulación específica de la materia a la negociación colectiva de nivel nacional y a los acuerdos sindicales de empleo público, con una adecuación progresiva al sistema de pensión contributiva, al que se pasa desde el precedente sistema retributivo, y con la introducción de formas de previsión complementaria, mediante la creación de fondos específicos de pensiones complementarias para los trabajadores de las administraciones públicas. En términos análogos a lo que sucede para las pensiones indirectas, en los supuestos de fallecimiento del empleado público antes de su jubilación, el

“tratamiento de fin de la relación laboral” corresponde a los herederos del *de cuius*, en primer lugar (según el orden legal de sucesión) al cónyuge sobreviviente y a los hijos.

#### IV. LOS ASPECTOS “PATOLÓGICOS” DE LA RELACIÓN Y LA FUNCIÓN “TERAPÉUTICA” DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

En lo que se refiere al aspecto procesal, es necesario poner previamente de manifiesto el planteamiento histórico tradicional según el cual el contencioso en materia de empleo público volvía a ser competencia exclusiva de la jurisdicción administrativa, de conformidad con la Ley creadora de la competencia exclusiva (Real Decreto 2840, de 1923). Dicha norma se coordinó con posterioridad con las disposiciones antecedentes y se recogió en el Texto Único de las leyes sobre el Consejo de Estado adoptado con el Real Decreto 1054, de 1924 (T.U. Constitución del Estado). Con ello se había devuelto la totalidad del contencioso en materia de empleo público al juez administrativo, con la intención de superar la dificultad de distinguir *in subiecta materia* las posiciones jurídicas subjetivas de interés legítimo (cuya vulneración se atribuía a la jurisdicción administrativa, hablándose incluso del juez administrativo como juez ordinario de los intereses legítimos, o de una jurisdicción general sobre los intereses legítimos), de los derechos subjetivos (que estaban atribuidos a la competencia general de la jurisdicción ordinaria), dado que en las controversias sobre empleo público estas posiciones subjetivas estaban estrechamente interconectadas. La jurisdicción exclusiva del juez administrativo permitía, después de la reforma de 1923, conocer y juzgar en las cuestiones relativas a materia de empleo público en las que estaban afectados derechos subjetivos, no solo mediante un control ejercido en vía incidental (como sucedía en el pasado, con la importante consecuencia de que no se producía la eficacia de cosa juzgada formal), sino decidiendo en vía principal, ya que la jurisdicción exclusiva (entonces, solamente del Consejo de Estado) se extendía en materia de empleo público a todas las posiciones subjetivas, ya fueran simples intereses legítimos o auténticos derechos subjetivos. El “principio del doble grado de jurisdicción” (exclusiva), según establecía el artículo 113 de la Constitución republicana de 1948, se recogió con posterioridad en la Ley que constituía los Tribunales Administrativos Regionales (L. 6-12-1971, n. 1034). Una importante innovación se introdujo recientemente por el artículo 68 del D. Ley 29 de 1993, en la actualidad recogido en el artículo 63 del ya mencionado D. Ley 165/01. La mayor parte de contenciosos en materia del trabajo al servicio de las admi-

nistraciones públicas ha sido transferido —por efecto de estas disposiciones que acabamos de citar— de la jurisdicción (exclusiva) del juez administrativo a la del juez ordinario actuando como magistrado del trabajo, con la excepción, obviamente, del personal del empleo público cuya relación laboral no ha sido contractualizada (véase lo que ya se dijo *retro*, *sub* párrafo, 1), debiéndose aclarar que para los trabajadores en régimen de derecho público la jurisdicción administrativa no solo es exclusiva, sino también plena; es decir, se extiende también a las cuestiones atinentes a derechos patrimoniales, de lo que se deriva la competencia del juez administrativo para decidir con eficacia de sentencia acerca de las materias formuladas ante la jurisdicción exclusiva, sobre las demandas de resarcimiento propuestas para la tutela tanto de derechos subjetivos como de intereses legítimos, pudiendo además disponer la “reintegrazione in forma specifica” (dicho de otro modo, la jurisdicción exclusiva se transforma —en estas hipótesis— en jurisdicción plena sobre las relaciones; véase el apartado 1 del artículo 35 del D. Legislativo 80/98, en el Texto modificado por el artículo 7, c. 1, letra c) de la Ley 21-7-2000, n. 205). Permanecen atribuidas, sin embargo, al conocimiento de la autoridad judicial administrativa las controversias concernientes al nacimiento de la relación laboral con la administración pública, con especial atención al correcto cumplimiento de los procedimientos de concursos para la selección de los trabajadores públicos. Al dejar de ser pública la relación material de trabajo al servicio de la administración pública, como consecuencia de su privatización, se ha verificado la devolución de los contenciosos en esta materia al juez ordinario, competente tanto para conocer de las controversias de los trabajadores privados como de los trabajadores públicos cuya relación de empleo se ha privatizado. Los aspectos materiales y procesales del empleo público confluyen en su mayor parte en el momento actual en el ámbito del derecho del trabajo común, debiéndose tener presente el “reparto de las aguas” o división temporal que tiene lugar el 30 de junio de 1998, según el apartado 7 del artículo 69 d. legislativo 165/01. Esta norma establece que las controversias laborales de los empleados públicos relativas a cuestiones anteriores a esa fecha pueden promoverse ante los jueces administrativos, sujetos a un plazo de caducidad que vence el 15 de septiembre de 2000; una vez vencido el plazo, las controversias individuales de trabajo de los trabajadores del empleo privatizado quedan —como ya se dijo— bajo la jurisdicción del juez ordinario que ejerce la función de juez del trabajo.

Algunos casos dudosos acerca de la distribución de competencias entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción ordinaria en materia de controversias del empleo público privatizado se han producido en referencia a

la atribución (o a la falta de atribución, o también la revocación) de los encargos de directivos, habiéndose planteado la posibilidad de una doble jurisdicción: del juez administrativo en vía principal para la anulación del acto de nombramiento (denominado “poder demoleedor”) y del juez ordinario del trabajo en vía incidental para obtener la desaplicación del acto del cual se trata. Es mayoritaria, en todo caso, respecto a este punto específico, la tesis que sostiene que corresponde conocer a la magistratura ordinaria, ya que no se trata de controversias relativas al nacimiento de la relación laboral (ex artículo 63, c 4, D. L. n. 165/01) Se ha valorado en particular, para llegar a esta conclusión, el argumento que distingue entre procedimientos del concurso, atribuidos a la jurisdicción del juez administrativo, y procedimientos selectivos afines a los concursos a los que se equiparan la atribución y revocación de su encargo a los directivos (de los cuales se ocupa el apartado I del artículo 63 D.L. que acabamos de citar), que quedan bajo la jurisdicción de la magistratura ordinaria.

Por otro lado, la *voxata quaestio* de la división de jurisdicción entre el juez ordinario (JO) y el juez administrativo (JA) en tema de procedimientos referidos a los concursos y procedimientos selectivos en el empleo público privatizado aparece todavía confusa, incierta, y sigue siendo objeto de reflexión. Siguiendo la línea de las sentencias de la Corte Constitucional (4-1-1999, n. 1; 17-3-2003, n. 89; 26-1-2001, n. 34), las secciones unidas de la Corte Suprema de Casación (con sentencia del 15-10-2003, n. 15403), han modificado la jurisprudencia anterior, introduciendo como elemento del *discrimen* (o del *actio finium regundorum*) entre JO y JA en la materia *de qua* la presencia o no de una novación objetiva de la relación laboral, es decir, que si el procedimiento selectivo interno (o el procedimiento del concurso de progresión interna en la administración pública) significa el paso del empleado público a un área o franja funcional superior, se produce un acto análogo a la entrada en el sector público (denominada “primer acceso al empleo público”), y queda bajo la jurisdicción administrativa; mientras que, si ese procedimiento supone el paso a un puesto superior sin que el trabajador acceda a un área o franja diferente de la de origen, es decir, si se trata de pruebas selectivas para la movilidad vertical, queda bajo la jurisdicción ordinaria.

Esta distinción, basada en el citado *revirement* de la Corte de Casación, según la cual en último término las controversias del empleo público privatizado corresponden *in toto* al juez administrativo cuando se trate de la contratación del servicio, mientras que corresponden solamente en parte a la jurisdicción del juez ordinario cuando se refieren a la progresión del trabajador en su administración pública. Estas tesis han sido desarrolladas de forma más minuciosa por los órganos jurisdiccionales administrativos de

primera instancia, que han establecido, por ejemplo (ver TAR Lazio, sede de Roma, sección I, sent. 4-11-2004, n. 12370) que permanece la jurisdicción del juez administrativo no solo en el supuesto de progresión vertical de los trabajadores en la que se produce paso desde un área o franja funcional inferior a otra superior, sino también si se realiza una ampliación de las atribuciones del empleado público “promovido”, ya que se trata en ambos casos de progresión de tipo vertical. En cambio, si el procedimiento selectivo interno se refiere solamente a la progresión horizontal y, por tanto, únicamente se consiguen posiciones retributivas más ventajosas (se habla en este caso de “desarrollo económico”, que acompaña al desarrollo profesional), la jurisdicción —según esta orientación jurisprudencial que estamos examinando— pertenece al juez ordinario.

La cuestión permanece, no obstante, abierta, ya que las Secciones Unidas de la Corte de Casación (véase, sentencia 7-7-2005, n. 14259) —al dirimir un reglamento negativo de jurisdicción de conformidad con el artículo 362, c. 2, n. 1, C.P.C.— han manifestado su voluntad de repudiar la tesis “filopública”, que atribuye los concursos internos a la jurisdicción del juez administrativo, adhiriéndose a la tesis contraria “filoprivada” y, de este modo, declarando la jurisdicción del JO.

Por su lado, la Asamblea de la comisión especial para el empleo público del Consejo de Estado (sección III, opinión 9-11-2005, n. 3556), pronunciándose sobre la interpretación/aplicación del apartado 95 del artículo 1 de la Ley Financiera para 2005 (L. 30-12-2004, n. 311), relativa a la suspensión de los (nuevos) contratos de personal del empleo público, ha afirmado que las progresiones verticales de un área a otra de clasificación, efectuadas mediante procedimientos de recalificación del personal al servicio de las administraciones públicas, implican una renovación de la relación laboral en el medida en que determinan el acceso a funciones más elevadas, cualquiera que sea el *nomen* de la posición funcional, con la consecuente atribución de su conocimiento al juez administrativo; mientras que, en cambio, la jurisdicción es del juez ordinario cuando la controversia viene referida al paso de una calificación a otra en el ámbito de la misma área funcional (área profesional o categoría). Según esta opinión de la Asamblea del Consejo de Estado, este mismo enfoque se puede encontrar reproducido en el apartado 193 del artículo 1 de la Ley Financiera para el 2006 (1.23-12-2005, n. 266).

La fase procesal ante el juez ordinario en la función del juez del trabajo, para las controversias del empleo público privatizado, debe venir precedida, bajo pena de inadmisión de la demanda apreciada de oficio por el juez, del intento de conciliación obligatorio *ante causam* frente al Colegio de conciliación instituido en la dirección provincial del trabajo competente territorial-

mente, sobre la base de las disposiciones contenidas en los artículos 65 y 66 del D. Ley 165/01). El legislador de la reforma del empleo público de este modo prevé una posibilidad de remedio alternativo al litigio judicial, configurando como obligatorio el intento previo de conciliación, como *denuntiatio litis*, a la que se condiciona el acceso a la tutela judicial, en cumplimiento del principio de economía procesal.

Por último, es nueva la facultad de las administraciones públicas (ex artículo 417-*bis* C.P.C.) de personarse y defenderse en juicio en las controversias individuales de trabajo del empleo público privatizado que se sustancien en primera instancia ante la autoridad judicial ordinaria, a través de sus propios trabajadores. Esta norma del Código Procesal Civil repercute también en el plano de la organización interna de la administración pública, ya que eventualmente (se trata de facultad y no de una obligación) puede dar lugar a oficinas específicas para la gestión del contencioso laboral, orientadas a mejorar la defensa de las causas laborales que interesan a cada administración pública, dándose vida a una figura inédita del empleado público-defensor no profesional (diferente, por tanto, de los abogados internos de los entes públicos, de los profesionales externos y de los abogados del Estado), investido en virtud de su propio estatus de empleado público del *jus postulandi apud judicem* para la autodefensa de la administración, con un entrelazamiento de principios procesales y reglas administrativas.

En definitiva, las instituciones de derecho procesal del empleo público reflejan las mismas características que la regulación material de la relación laboral al servicio de las administraciones públicas, situada en la actualidad en un auténtico “cruce de caminos” del derecho común y de la regulación especial, entre el poder público y la autonomía privada, dentro del contexto del ordenamiento italiano del empleo público, que viene marcado por la ya reducida separación vertical entre el empleo público y el empleo privado, así como por la creciente división horizontal entre función directiva y personal no directivo de las divisiones de negociación colectiva del empleo público privatizado.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *L'impiego pubblico. Commento al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (mod. con l. 15 luglio 2002, n. 145). Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2003.
- , *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Commento al d.m. 28 novembre 2000. Aggiornato con la l. 15/2005 sull'Azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2005.

- , *Codice del lavoro pubblico. Raccolta ragionata dei testi normativi e della giurisprudenza sul lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, 2005.
- ALES, E., *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè, 2002.
- ALESSE, R., *La dirigenza dello Stato tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2006.
- AMORTH, A., *La nozione di gerarchia*, Milano, Vita e Pensiero, 1936.
- APICELLA, E. A. et al., *Il pubblico impiego "privatizzato" nella giurisprudenza. Rassegna ragionata di giurisprudenza sul rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali. Aggiornato al 2005 e all'ultima tornata contrattuale con le pronunce della Corte Costituzionale, del giudice ordinario e del giudice amministrativo*, presentazione di G. Ianniruberto, Milano, Giuffrè, 2005.
- BARBIERI, M., *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Bari, Cacucci, 1997.
- BARUSSO, E., *Dirigenti, area P.O. e responsabili del procedimento (Dopo il nuovo CCNL dell'area dirigenza)*, Milano, Giuffrè, 2007.
- BATTINI, S., *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, CEDAM, 2000.
- y CASSESE, S. (cur.), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 1997.
- BORGHESI, E., *La giurisdizione del pubblico impiego privatizzato*, prefazione di U. Romagnoli, Padova, CEDAM, 2002.
- BRANDOLINI, E., *Concorsi, esiti negativi e ricorsi. La casistica giurisprudenziale di accoglimento*, Macerata, Halley, 2006.
- BRONZETTI, G., *Casi tipici di responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, CEDAM, 1997.
- BUSICO, L. y TENORE, V., *La disciplina giuridica dei concorsi nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2006.
- CAMMELLI, M., *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- y SCIULLO, G. (cur.), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Rimini, Maggioli, 2004.
- CARINCI, F. y D'ANTONA, M. (cur.), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, 2a. ed., I-III, Milano, Giuffrè, 2000.
- CARINCI, F. y MAINARDI, S. (cur.), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, I-II, Milano, Giuffrè, 2005.
- CARINGELLA, F. et al., *Il riparto di giurisdizione*, I-II, Milano, Giuffrè, 2005.

- CASERTA, C. y CUZZOLA, V., *La disciplina degli incarichi esterni negli enti pubblici*, Macerata, Halley, 2005.
- CASSESE, S. et al. (cur.), *Pubblico impiego. Le ragioni di una riforma*, Roma, Editore SIPI (Servizio italiano pubblicazioni internazionali), 1991.
- CASTRO, S., *La motivazione dell'atto amministrativo nei pubblici concorsi*, Torino, Giappichelli, 2005.
- CAVALLO, B. (cur.), *Il funzionario di fatto*, Milano, Giuffrè, 2005.
- , *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2005.
- CAZZOLA, V. y INDELLICATI, C. A., *La responsabilità penale dei dipendenti pubblici*, Macerata, Halley, 2005.
- CERASE, F. P. (cur.), *La nuova dirigenza pubblica. Esperienze e percorsi di una riforma*, Roma, Carocci, 1999.
- CERRETA, M. y COLACITO, M. (cur.), *La privatizzazione del pubblico impiego. Profili sostanziali e processuali* (atti del convegno di Perugia, 31-5-1999), Napoli, Edizioni scientifiche italiane (ESI), 2002.
- CIMINI, S., *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, Giuffrè, 2003.
- CLARICH, M. y IARIA, D., *La riforma del pubblico impiego*, 2a. ed, Rimini, Maggioli, 1994.
- D'ANTONA, M. et al. (cur.), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, Milano, Giuffrè, 2001.
- DE BRACO, S. C. et al., *Le responsabilità del pubblico impiegato (civile, penale, amministrativa-contabile, disciplinare e dirigenziale)*, Padova, CEDAM, 2003.
- DELL'OLIO, M. y SASSANI, B. (cur.), *Amministrazioni pubbliche, lavoro, processo*, Milano, Giuffrè, 2000.
- DI GESÙ, C. et al., *Il rapporto di pubblico impiego. Normativa, giurisprudenza e dottrina*, Padova, CEDAM, 2000.
- DI PASSIO, R., *Causa di servizio, equo indennizzo e pensionamento privilegiato dei dipendenti di amministrazioni ed enti pubblici. Disciplina, procedimenti, giurisprudenza*, Rimini, Maggioli, 2006.
- FABRI, A., *Giurisdizione esclusiva: i modelli processuali*, Torino, Giappichelli, 2002.
- FIGORILLI, F., *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2002.
- FIORILLO, L., *Le fonti di disciplina del rapporto di lavoro pubblico*, Padova, CEDAM, 1990.
- GALANTINO, L. (cur.), *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Profili di diritto del lavoro*, Padova, CEDAM, 1994.
- GAROFOLI, P. y LIBERATI, A. (cur.), *La responsabilità della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti*, I-II, Milano, Giuffrè, 2005.

- GASPARRINI PIANESI, D., *La responsabilità disciplinare nella pubblica amministrazione in trasformazione. Profili introduttivi*, Milano, Giuffrè, 2001.
- GIANI, L. (cur.), *Controversie di lavoro e soluzione stragiudiziale nel pubblico impiego privatizzato. Dirigenza pubblica e conferimento degli incarichi nella giurisprudenza*, presentazione di F.G. Scoca, Rimini, Maggioli, 2002.
- LAPERUTA, L., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: la disciplina del pubblico impiego in seguito all'approvazione del decreto di attuazione della riforma Brunetta (D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, 2a. ed., Rimini, Maggioli, 2010.
- MANES, A. y ZAMPIERI, N., *Il contenzioso nel pubblico impiego*, Rimini, Maggioli, 2002.
- MANNA, A. y MANNA, F., *La giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego*, 2a. ed., Milano, Giuffrè, 2000.
- MARI, A., *Accesso e carriera nelle pubbliche amministrazioni*, presentazione di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 1996.
- MARONE, R., *Il nuovo pubblico impiego*, Napoli, Jovene, 1991.
- MARTINENGO, G. y PERULLI, A. (cur.), *Struttura retributiva nel lavoro privato e riforma del pubblico impiego*, Padova, CEDAM, 1998.
- MARTUCCI, L., *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego: tutte le novità della Riforma Brunetta (D. lgs. 150/2009)*, Milano, Giuffrè, 2010.
- MASTROGIUSEPPE, P. y RUFFINI, R. (cur.), *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione. Valutazione, trasparenza, premialità e ordinamento nella riforma Brunetta*, Milano, IPSOA, 2010.
- MELE, E., *La responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, 4a. ed., Milano, Giuffrè, 1994.
- MELE, R. y ADINOLFI, R. (cur.), *Gestione e controllo delle pubbliche amministrazioni: dopo la riforma Brunetta*, Roma, Aracne, 2010.
- MIRABELLA, M., *Le responsabilità nella pubblica amministrazione e la giurisdizione contabile*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MONTEMARANO, A., *Le controversie del pubblico impiego*, 2a. ed., Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore, 2000.
- NOVIELLO, G. et al., *Le nuove controversie sul pubblico impiego privatizzato e gli uffici del contenzioso dopo il testo unico sul pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2001.
- NOVIELLO, G. y TENORE, V., *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, Giuffrè, 2002.
- PATRONI GRIFFI, A., *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Napoli, Jovene, 2002.
- PERONE, G. C., y SASSANI, B. (cur.), *Processo del lavoro e rapporto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Il decreto legislativo n. 80 del 1998*, Padova, CEDAM, 1999.

- PERRINO, A.-M., *Il rapporto di lavoro pubblico*, Padova, CEDAM, 2004.
- PREITE, D., *Il sistema contabile per la dirigenza pubblica*, Milano, EGEA, 2002.
- RINALDI, L., *Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato*, Torino, Giappichelli 2002.
- ROMEO, C., *Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico "privatizzato"*, Torino, Giappichelli, 1998.
- RUSCIANO, M., *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- y ZOPPOLI, L. (cur.), *Il lavoro pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- (cur.), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1993.
- SCOCA, F. G. (cur.), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, CEDAM, 1997.
- SGARBI, L., *Mansioni e inquadramento dei dipendenti pubblici*, Padova, CEDAM, 2004.
- SGROI, A., *Versamenti contributivi e tutela previdenziale del lavoratore pubblico e privato. Ricomposizione e integrazione della posizione assicurativa*, Rimini, Maggioli, 2004.
- SGROI, M., *Organizzazione privatistica dei pubblici uffici e principi costituzionali*, Piacenza, Edis, 2005.
- , *Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Torino, Giappichelli, 2006.
- TATARELLI, M., *I poteri del datore di lavoro privato e pubblico*, Padova, CEDAM, 1996.
- TENORE, V., *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta: il nuovo procedimento delineato dal D. lgs. n. 150 del 2009 (normativa, giurisprudenza, dottrina, circolari)*, Milano, Giuffrè, 2010.
- TERRANOVA, S., *Il rapporto di pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 1991.
- TORCHIA, L., *La responsabilità dirigenziale*, Padova, CEDAM, 2000.
- TREBASTONI, D. F. G., *La tutela giurisdizionale dei dipendenti di pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2006.
- VALENSISE, V., *La dirigenza statale. Alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145*, Torino, Giappichelli, 2002.
- VANDELLI, L. et al. (cur.), *Organizzazione Amministrativa e Pubblico Impiego*, Rimini, Maggioli, 1995.
- VIRGA, P., *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, 4a. ed., Milano, Giuffrè, 2002.
- ZOPPOLI, L., *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Torino, Giappichelli, 1998.
- ZUCARO, A., *Il governo del pubblico impiego*, Milano, Angeli, 1993.
- , *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, Milano, IPSOA, 2000.