

Las Leyes Bassanini. Segunda «vuelta de tuerca» del proceso de privatización del empleo público en Italia

Manuel Martínez Bargueño *

Hace algún tiempo, en esta misma Revista, dedicamos un extenso artículo a estudiar los orígenes, desenvolvimiento y resultados del proceso de transformación del sistema normativo de gestión del empleo público en Italia, iniciado por la Ley número 421, de 23 de octubre de 1992 de «*Delegación al Gobierno para la racionalización y la revisión de las normativas en materia de sanidad, de empleo público, de previsión y de financiación territorial*», completada por el Decreto Legislativo número 29, de 3 de febrero de 1993 «*Sobre la racionalización de la organización de las Administraciones Públicas y revisión del régimen en materia de empleo público en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 421/1992, de 23 de octubre*»¹.

Finalizábamos dicho artículo, con una frase del profesor U. ROMAGNOLI: «En Italia, la reforma del empleo público va del desastre actual conocido hacia lo desconocido», sintetizadora del futuro de la reforma, no precisamente de color de rosa, según como era percibido entonces por la doctrina y la opinión pública italianas.

En este segundo artículo, queremos dar cuenta a los lectores de lo sucedido en torno a la reforma del empleo público (la denominada privatización o contractualización del empleo público) en una segunda etapa que se extiende cronológicamente desde el final de las reformas de la XI Legislatura (1992-1994) hasta la formación del Gobierno D'Alema (1998).

Balance de las reformas del empleo público de la XI Legislatura (1992-1994)

Dice Joan SUBIRATS que la XI Legislatura (1992-1994), una de las más breves y atormentadas legislaturas de la República ita-

liana, fue, paradójicamente, la que más decisivamente emprendió el camino de las reformas institucionales en Italia, siendo los elementos centrales de las mismas la separación entre política y administración y la privatización de la relación de empleo público².

Esta última, puesta en marcha por el Gobierno Amato, bajo la dirección del Subsecretario Sacconi, recibió su impulso decisivo, durante el Gobierno Ciampi, debido al «peso de la personalidad» de su principal mentor, el ministro y catedrático Sabino Cassese³.

Las intervenciones de los Gobiernos Amato/Sacconi y Ciampi/Cassese, aunque «mancomunados en la importancia atribuida a la reforma administrativa y en algunas orientaciones de fondo»⁴, pueden considerarse diferentes la una de la otra.

En lo que respecta, en concreto, a la privatización del empleo público, Sabino Cassese no estuvo de acuerdo con algunas de las decisiones tomadas por el Gobierno Amato, como se demostró en las «correcciones» al Decreto Legislativo 29/1993, operadas por los Decretos Legislativos 247/1993, de 19 de julio; 470/1993, de 18 de noviembre y 546/1993, de 23 de diciembre.

Como resumen final de esta etapa, se puede decir que el legislador italiano «ha sancionado el paso de la relación de empleo público del Derecho público al privado —esto es, código civil y estatuto de los trabajadores— y, lo que no es menos importante, la uniformización del mismo a los principios de origen privatista, de productividad, de gestión y eficiencia empresarial»⁵.

Recordaremos cuales fueron los aspectos más importantes de esta reforma del empleo público, tal como quedaron, una vez concluida esta XI Legislatura:

- Enunciación programática de los principios de eficiencia y economía de la acción administrativa.
- Las relaciones laborales y de empleo público pasan a estar regidas por las normas del código civil y del estatuto de los trabajadores (privatización de la relación de empleo).
- Las Administraciones Públicas asumen los poderes del «empresario privado», por lo que respecta a la contratación laboral.
- A los responsables políticos se les reservan funciones de dirección y control, mientras que a los dirigentes (*dirigenza pubblica*) se les atribuye la responsabilidad de la gestión con autonomía respecto de la clase política.
- Cada Administración establece núcleos de evaluación para la mediación de los resultados de la gestión obtenida por los dirigentes.
- Se crea la Agencia para las Relaciones Sindicales (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile. ARAN*) para negociar en nombre de las Administraciones Públicas los contratos colectivos nacionales.
- Se racionaliza la organización de las oficinas públicas, con base en la redefinición de los oficios y plantillas orgánicas y en una inteligente gestión de los recursos humanos.
- Se pone en marcha la movilidad laboral, vertical y horizontal.
- Se racionaliza el acceso al empleo público.
- Se anuncia el cambio de jurisdicción del conocimiento de las controversias en materia de empleo público del juez de lo contencioso al juez ordinario, en la persona del *Pretore del Lavoro*.

La doctrina, tanto la italiana como la española que se hizo eco de estas reformas, destacó, junto al carácter dinámico del proceso iniciado, la existencia de no pocas dudas e incertidumbres sobre sus posibilidades reales de éxito, debido a la multiplicidad de obstáculos a remontar para llegar a buen puerto.

Así, por ejemplo, Gianfranco REBORA señala, como defectos intrínsecos de la reforma, «el excesivo recurso al instrumento legislativo», en detrimento de los aspectos culturales, su insistencia en el prescriptivismo, «escasamente compatible con las fuentes de incertidumbre cada vez más activas y presentes en el contexto administrativo», y la contradicción entre los dos objetivos expresamente declarados de la reforma, esto es, la necesidad de contener el gasto y sanear las finanzas públicas y la tendencia a la autonomía de la gestión, tanto funcional como territorial⁶.

Por su parte, Valerio TALAMO advierte que de los cuatro grandes objetivos de la reforma de 1993: la privatización, la «*dirigenza*», la Aran y la contratación colectiva, y la jurisdicción, ninguno ha sido logrado plenamente. Así, la contratación colectiva ha ocupado pocas materias por lo que la normativa de Derecho público se ha mantenido subsistente. La reforma de la «*dirigenza*» pública no ha entrado prácticamente en vigor, por falta de definición o puesta en marcha de sus elementos previos o condicionantes (reforma del presupuesto, emanación de directivas de actuación de parte de los órganos políticos, creación de núcleos/servicios de valoración). La actuación de la Aran en la contratación colectiva peca de falta de autonomía al tener que seguir obligatoriamente las instrucciones detalladas del Gobierno y, finalmente, el traspaso de jurisdicción del juez administrativo al juez ordinario se ha demorado *sine die*⁷.

Con todo, la valoración más completa, aunque lógicamente subjetiva, de las reformas del empleo público de 1993, corresponde a su principal impulsor, Sabino Cassese, quien en 1995, hacía su personal balance sobre lo que se había hecho durante su etapa de Ministro en el Gobierno Ciampi, lo que se había tratado de no hacer, lo que se impidió que otros hicieran y, finalmente, lo que no se pudo hacer. Entre las dificultades y resistencias encontradas en materia de aplicación de la reforma del empleo público, citaba Cassese las interpuestas por los propios sindicatos, más acostumbrados a la «cogestión» que a la «separación» entre dirección de la Administración y negociación sindical, o las provenientes de roces funcionales con burocracias particulares (Ministerio del Tesoro; Tribunal de Cuentas) defensoras de los intereses de los grandes Cuerpos del Estado. En el elenco de las cosas que no se han podido hacer, se lamentaba Cassese de no haber afrontado el problema de la *dirigenza*, «tema fundamental pero que requiere más tiempo, del que tenía ante sí el Gobierno Ciampi». Su conclusión era bastante pesimista: el nuevo Gobierno (Berlusconi) ha suprimido de un plumazo la «idea» de la reforma administrativa. Será necesario esperar, por ello a que «en el próximo siglo haya una gran revolución o un gran político que realice las reformas»⁸.

El juicio de Cassese sobre la «inactividad» de los sucesivos Gobiernos, en cuanto a la continuación del proceso emprendido de privatización del empleo público, no nos parece del todo justo. Lo cierto es que, después de los Decretos Legislativos «correctivos» al D. Lgs. 29/1993, que, junto a la firma de los primeros contratos colectivos nacionales de trabajo para el cuatrienio 1994-1997, marcan el final de la primera etapa de la reforma, el legislador italiano intervino en materia de empleo público en numerosas ocasiones, frecuentemente a través de la Leyes de Presupuestos, tarea legislativa que se ha visto completada con una abundantísima cantidad de circulares emanadas de la Presidencia del Consejo y de los Ministerios de la Función Pública y del Tesoro, dedicados a

resolver problemas puntuales en sectores neurálgicos, a veces de pura interpretación de la normativa. Es, precisamente, la extensión y excesiva ramificación de la reforma, así como la repetitividad de las medidas legislativas, uno de los factores que apunta REBORA como característicos con respecto a otros instrumentos de acción no desdeñables, pero es-

casamente empleados, especialmente el cambio de cultura y de método de la Administración Pública⁹.

Para conocer el panorama legislativo de las reformas del empleo público y de la contratación colectiva nacional, con anterioridad a las Leyes Bassanini, puede resultar útil la consulta de los siguientes cuadros:

<i>Cuadro normativo sobre la reforma del empleo público (1992-1996)</i>	
Normas principales	Normas complementarias
Ley 421/1992 Delegación al gobierno para la racionalización y revisión de la normativa en materia de sanidad, empleo público, previsión y finanzas territoriales	
Decreto Legislativo 29/1993, de 3 de febrero, sobre racionalización de la organización de las Administraciones públicas y revisión de la normativa en materia de empleo público Decretos Legislativos «correctivos» 247/1993, de 19 de julio; 470/1993, de 18 de noviembre y 546/1993, de 23 de diciembre	Reglamentos sobre: - acceso: DPR 487/1994 - acceso a la dirección: DPCM 439/1994 - movilidad: DPCM 716/1994 - puestos de dirección general: DPCM: 692/1994 - excedencia y disponibilidad: DM 112/1995
Ley 537/1993, de 24 de diciembre Intervenciones correctivas de finanzas públicas	
Ley 724/1994, de 19 de diciembre Medidas de racionalización de las finanzas públicas	
Ley 273/1995, de 11 de julio, sobre oficinas para las relaciones con el público	
Ley 662/1996, de 23 de diciembre Medidas de racionalización de las finanzas públicas	Medidas aplicativas para la transformación de la relación laboral de jornada completa a media jornada

<i>Contratos Colectivos Nacionales de Trabajo (1994-1997)</i>	
<i>Sector Ministerios</i> (firmado el 10 de febrero de 1995, vigente desde 17.5.1995, modificado el 2 de julio de 1997) Siguiendo la estela del contrato colectivo del sector Ministerios se han firmado sucesivamente otros contratos colectivos de los sectores Escuela, Universidad, Sanidad, Entes Públicos no económicos, tanto por lo que respecta a la parte económica como a la normativa.	Efectos: 1 enero 1994 – 31 diciembre 1997 (parte normativa) 1 enero 1994 – 31 diciembre 1995 (parte económica)
<i>Área Dirigentes</i> (firmado el 2 de junio de 1995. Sobre la base de este acuerdo se han firmado sucesivamente los contratos colectivos de personal dirigente de los sectores Ministerios, Regiones y Entes Locales, Sanidad, Universidad...)	Se trata de un acuerdo marco

Éste será el panorama normativo y contractual de la reforma del empleo público, tal como se la encontrará el Gobierno Prodi, el cual, como observa TALAMO, va a poner en marcha un proceso integral en el que, por primera vez en la historia administrativa italiana, la reforma del empleo público se «injeta» en un proceso más amplio de reforma de las Administraciones Públicas. El punto cardinal de esta «revolución administrativa», en cuanto al empleo público se refiere, será, como observa este autor, el «cepillado» (*ripulita*) de todos los residuos publicistas hasta el momento subsistentes, a fin de diseñar un sistema normativo caracterizado por la descentralización efectiva y real de la autonomía negociadora de las partes, a través de la reconducción de la reglamentación del trabajo público a las leyes que regulan las relaciones de trabajo en la empresa¹⁰.

A continuación estudiaremos los principales contenidos de las Leyes Bassanini encaminados a la consecución de estos objetivos, haciendo nuestro previamente el juicio expresado por Gianfranco REBORA sobre la insuficiencia del instrumento normativo para explicar los cambios globales, pues, como bien dice este autor, «el cambio no se agota a través de leyes y reglamentos, pero no deja de ser cierto que el cambio normativo constituye el aspecto más visible y evidente y el que puede estudiarse con mayor objetividad para entender las tendencias del cambio»¹¹.

Las Leyes Bassanini

Se conoce con el nombre de Leyes Bassanini (por Franco Bassanini, Ministro de los Asuntos Regionales y para la Función Pública del Gobierno Prodi, propulsor de las reformas normativas) las aprobadas por el Parlamento italiano durante los años 1997 y 1998 y que llevan las siguientes fechas, numeraciones y títulos.

- *Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59.* De Delegación al Gobierno para el otorgamiento de funciones y competencias a las regiones y entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa (G.U. 17 de marzo de 1997).
- *Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127.* Medidas urgentes para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y control (G.U. de 17 de mayo de 1997).
- *Ley de 16 de junio de 1998, núm. 191.* Modificaciones e integraciones a las Leyes 15 de marzo 1997, núm. 59 y de 15 de mayo 1997, núm. 127, así como normas en materia de formación del personal empleado y de trabajo a distancia en las Administraciones públicas.

Las tres Leyes Bassanini, con independencia de la variedad de materias que abordan, se encaminan hacia un mismo objetivo: una reforma amplia y orgánica de la Administración Pública italiana. Fabio RUGGE las incluye en el desarrollo del llamado «reformismo administrativo» italiano, es decir, «aquella secuencia de reflexiones, debates, estudios preparatorios, actividades legislativas y actuaciones tendentes a racionalizar y modernizar los aparatos públicos del país en su conjunto»¹².

* La primera de estas leyes —la Bassanini 1, de 15 de marzo de 1997, es también la más importante, pues en ella se encuentran las líneas maestras de esta «nueva ofensiva reformista»:

- La descentralización y el fortalecimiento de las autonomías locales, bajo la fórmula denominada de «federalismo administrativo»¹³.
- La reorganización de la Administración Central y Periférica del Estado, no solamente como necesaria consecuencia de la transferencia de competencias a las Regiones y entes locales, sino como actuación dirigida a lograr una mayor eficiencia y modernización de la organización administrativa.
- La simplificación de la actividad administrativa.

En realidad, como observa RUGGE, ninguna de estas tres líneas de acción representa una novedad absoluta, pues todas ellas proceden de «dinámicas e impulsos reformistas que ya estaban en curso desde hace más o menos tiempo»¹⁴.

La potenciación de las autonomías locales tiene su origen en el proceso de regionalización que arranca de los años 1972 y 1977, mientras que la reestructuración de los municipios y provincias se inicia con la reforma actuada por la Ley 142 de 1990.

La reorganización de la Administración Central comenzó en los años 90, especialmente a partir de la Ley de Presupuestos Generales de 1994 que suprimió el Ministerio de Marina Mercante, trece comités interministeriales y más de setenta órganos colegiados.

En cuanto a la simplificación de la actividad administrativa, encuentra sus precedentes más señalados en la aprobación de la Ley 241 de 1990, de Procedimiento Administrativo, en las medidas de desregulación adoptadas en base a la Ley de Presupuestos Generales 537/1993 y en la generalización de las Cartas de los Servicios Públicos por el Gobierno Berlusconi (1995).

La mayor novedad se encuentra, sin embargo, en el enfoque adoptado para la reforma. Se trata, como señalaba el propio Ministro Bassanini, de «cambiar la cultura de la Administración», o sea, pasar de la vieja cultura de la estatalidad a una «cultura de la división del trabajo institucional y de las responsabilidades de gobierno de una sociedad moderna y compleja»¹⁵, basada en el principio de la subsidiariedad, con un doble significado: de una

parte, la devolución a la sociedad civil de la autogestión en aquellas tareas y responsabilidades que les puedan ser atribuidas, sin daño para los intereses generales de la comunidad y, de otra, la atribución a los niveles institucionales y administrativos más próximos a los ciudadanos de aquellas tareas y funciones que puedan ser más adecuadamente ejercidas en el ámbito de esa dimensión territorial, o, como dice PASTORI, de «realizar una nueva visión del sistema que asegure una directa correspondencia entre realidad social y administración»¹⁶.

* La segunda de estas leyes, la Ley Bassanini 2, de 15 de mayo de 1997, es una Ley compleja y extensa, que, en palabras de Valerio TALAMO, «promueve una pequeña revolución en el ámbito de las relaciones entre ciudadano y burocracia»¹⁷, al tocar materias atañentes a los principios de simplificación, transparencia, descentralización de la gestión y racionalización organizativa, objetivos comunes a todos los proyectos de reforma de las Administraciones Públicas en los años 90. La Ley trata de hacer más fácil las relaciones de los ciudadanos con la Administración, suprimiendo trámites inútiles, como la emisión de certificaciones y la autenticación de firmas y potenciando la autonomía organizativa y funcional de los entes locales, eliminando sobre ellos controles «invasores» de otras Administraciones Públicas.

* Por último, la Ley Bassanini 3, de 16 de junio de 1998, la más corta en extensión, se refiere, en concreto, a la formación de los empleados públicos, y a la introducción de las posibilidades del teletrabajo en las oficinas públicas, un asunto sin duda interesante, que no ha pasado desapercibido en España¹⁸.

El empleo público en las Leyes Bassanini

Señala la doctrina italiana que «Las Leyes Bassanini han puesto las bases para completar un proceso de reforma iniciado hace quince años: la ordenación del trabajo con las Administraciones públicas en el cauce del trabajo privado»¹⁹.

La más reciente etapa de este largo proceso será recorrida por las Leyes Bassanini, de forma coherente con los objetivos generales de la reforma administrativa: descentralización de funciones a las regiones y a los entes locales, reforma de la Administración Central y simplificación de la actividad administrativa.

A continuación examinaremos cuáles son las novedades que en materia de empleo público contiene cada una de las leyes citadas.

Ley Bassanini 1, de 15 de marzo de 1997, núm. 59

La Ley Bassanini 1 es una Ley de Delegación, como lo fue en su día la Ley de 23 de octubre de 1992, núm. 421. Los objetivos de esta nueva Delegación no son sustancialmente distintos, aunque su conexión con los objetivos generales de la reforma administrativa y la adición de algunos nuevos principios «confiere una mayor definición a alguno de estos criterios y libera a otros de los condicionantes culturales de la tradición pública, que un lustro de aplicación del D.lgs. 29/1993 había redimensionado»²⁰.

La Ley 59/1997 prevé que el Gobierno apruebe, antes del 31 de marzo de 1998 (plazo prorrogado por la Ley 191/1998 hasta el 31 de octubre de 1998), uno o varios Decretos Legislativos, que deberán atenerse a los principios contenidos en los artículos 97 y 98 de la Constitución y a los principios de separación entre competencias y responsabilidad de la dirección política y competencias y responsabilidad de la dirección administrativa. La propia Ley en su artículo 6, apartado 4, enuncia cuales son estos principios directivos:

- La finalización de la integración de la normativa del trabajo público con la del trabajo privado, previendo expresamente la extensión del régimen de Derecho privado de la relación de trabajo a los dirigentes generales y equiparados (antes excluidos de la privatización).
- La previsión de un único escalafón (*ruolo*) para los dirigentes, de carácter interministerial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, articulado de forma que garantice la necesaria especificidad técnica.
- La simplificación y reordenación de la contratación colectiva.
- La fijación de un plazo cierto —30 de junio de 1998— para el cambio de jurisdicción del contencioso sobre el empleo público.
- La previsión de un procedimiento de consulta a las organizaciones sindicales firmantes de los convenios colectivos antes de la adopción por la Administración de actos internos de organización que tengan repercusión sobre la relación de trabajo.
- La previsión de la definición por el Ministerio de Función Pública de un código de conducta (*codice di comportamento*) de los empleados y las formas de enlace con la relación contractual de las sanciones disciplinarias.
- Por último, la derogación inmediata del sistema de oposiciones únicas (*concorsi unici*), hasta ahora a cargo del Ministerio de Función Pública, para la selección del personal al servicio de la Administración del Estado.

Sobre la base de estas directrices, enunciadas por la Ley Bassanini 1, el *D.Lgs. núm. 80 de 31 de marzo de 1998* «Nuevas disposiciones en materia de organización y de relaciones de trabajo en las Administraciones públicas, de jurisdicción en las controversias de trabajo y de jurisdicción administrativa, en desarrollo del artículo 11, apartados 4 y 6 de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59», ha modificado, y en gran parte reescrito, las disposiciones contenidas en el anterior Decreto Legislativo núm. 29 de 1993, a su vez modificado por el *D. Lgs. Núm. 396 de 4 de noviembre de 1997*, «en materia de contratación colecti-

va y de representatividad sindical en el sector del empleo público, en desarrollo del artículo 11, apartados 4 y 6 de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59».

Finalmente, el *D. Lgs. núm. 387, de 29 de octubre de 1998*, ha introducido diversas correcciones de carácter puntual y en materia de procedimiento al ya modificado D. Lgs. 29/1993.

Con estas modificaciones, el cuadro normativo vigente que regula la reforma del empleo público en Italia se encuentra integrado actualmente por las siguientes normas.

Cuadro normativo sobre la reforma del empleo público (1992-1996)	
Normas principales	Normas complementarias
Ley 421/1992 Delegación al gobierno para la racionalización y revisión de la normativa en materia de sanidad, empleo público, previsión y finanzas territoriales	
Decreto Legislativo 29/1993 de 3 de febrero sobre racionalización de la organización de las Administraciones públicas y revisión de la normativa en materia de empleo público Decretos Legislativos «correctivos» 247/1993, de 19 de julio; 470/1993, de 18 de noviembre y 546/1993, de 23 de diciembre	Reglamentos sobre: - acceso. DPR 487/1994 - acceso a la dirección: DPCM 439/1994 - movilidad: DPCM 716/1994 - movilidad: DPCM 716/1994 - puestos de dirección general: DPCM: 692/1994 - excedencia y disponibilidad: DM 112/1995
Ley 537/1993, de 24 de diciembre Intervenciones correctivas de finanzas públicas	
Ley 724/1994, de 19 de diciembre Medidas de racionalización de las finanzas públicas	
Ley 273/1995, de 11 de julio, sobre oficinas para las relaciones con el público	
Ley 662/1996, de 23 de diciembre Medidas de racionalización de las finanzas públicas	Medidas aplicativas para la transformación de la relación laboral de jornada completa a media jornada
Ley 59/1997, de 15 de marzo Delegación al Gobierno para el traspaso de funciones y tareas a los entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa	Previsión de decretos legislativos para completar la integración de la función pública en el ordenamiento laboral común: - Decreto Legislativo 396/1997, de 4 de noviembre - Decreto legislativo 80/1998, de 31 de marzo - Decreto Legislativo 387/1998, de 29 de octubre
Ley 127/1997, de 15 de mayo Medidas urgentes para la simplificación de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y control	
Ley 449/1998, de 27 de diciembre Programación de las contrataciones, desempeño de empleos superiores y relación de trabajo a tiempo parcial	
Ley 191/1998, de modificación e integración de las Leyes 15 de marzo 1997, n. 59 y 15 mayo 1997, n.127, así como normas en materia de formación del personal empleado y del trabajo a distancia en las Administraciones públicas	

A continuación comentaremos cuáles son las novedades más importantes que la nueva normativa derivada del desarrollo de la Ley Bassanini 1 ha introducido en el régimen del empleo público.

Objetivos de la reforma

El artículo 1.1 del D.Lgs. 29/1993, que regula la finalidad y el ámbito de aplicación del régimen de organización de los servicios y de las relaciones de empleo, se ha visto acrecentado con la adición de un nuevo objetivo que se suma a los anteriores de «incremento de la eficacia» y de «racionalización del coste del trabajo», según la modificación operada por el artículo 1.1 del D.Lgs. 80/1988. Este nuevo objetivo es el de «efectuar la mejor utilización de los recursos humanos en las Administraciones Públicas, cuidando de la formación y del desarrollo profesional de los empleados, garantizando igualdad de oportunidades a las trabajadoras y a los trabajadores y aplicando condiciones uniformes respecto a las del trabajo privado».

Sistema de fuentes

La finalización de la integración de la normativa del empleo público en la órbita del trabajo privado es claramente visible en las modificaciones que el D.Lgs. 80/1998 ha introducido en el artículo 2 del D.Lgs. 29/1983, que trata del sistema de fuentes del empleo público. Tal como ha quedado modificado este artículo, se distingue entre:

- a) fuentes de organización de los servicios, reservadas a la Ley y al régimen público²¹,
- b) gestión de las relaciones de trabajo de los empleados de las Administraciones Públicas en régimen privado²².

Según el artículo 2.1 del D.Lgs. 29/1993, tal como ha quedado modificado: «Las Administraciones Públicas definen, según principios generales fijados por disposiciones con rango de Ley, o sobre la base de éstas, mediante actos organizativos, según los respectivos ordenamientos, las líneas fundamentales de organización de los servicios, especifican los servicios de mayor importancia y el modo de nombrar a sus titulares; determinan las dotaciones orgánicas de conjunto», inspirando su organización en los principios de eficiencia, eficacia, economía, flexibilidad, coordinación entre las actividades de las oficinas, imparcialidad y transparencia de la acción administrativa y armonización de los horarios de servicio y de apertura de las oficinas con las necesidades de los usuarios y con los horarios de las Administraciones de los países de la Unión Europea.

El artículo 2.2 del D.Lgs. 29/1993 confirma la voluntad del legislador de residenciar de manera estable la disciplina de las relaciones de trabajo de los empleados de las Administraciones

Públicas en las normas del código civil y del estatuto de los trabajadores, «hecha salvedad de las diversas disposiciones contenidas en el presente Decreto». Con ello la redacción se hace más rotunda que en la anterior versión del artículo 2.2 del D. Lgs. 29/1993, donde la aplicación de la normativa privada se subordinaba «a los límites establecidos en el presente Decreto, para la prosecución de los intereses generales a los cuales se orienta la organización y la acción administrativas». La nueva formulación prevé, incluso, la posibilidad de que disposiciones legislativas de carácter singular puedan ser derogadas por la contratación colectiva, fuente directa de regulación de «todas las materias relativas a la relación laboral y a las relaciones sindicales», según dispone el D. Lgs. 396/1997. La consecuencia de tal modificación es que los actos de gestión de personal tienen naturaleza privada, pues se corresponden con «capacidades» de Derecho privado, propias de las Administraciones Públicas en sus relaciones con sus empleados, en todo semejantes a las que ejerce el empresario privado en relación con sus trabajadores. La doctrina italiana subraya que con esta modificación ha quedado derogado por completo el régimen del Derecho administrativo del empleo público y que a partir de ahora éste, salvo excepciones precisas, queda completamente sujeto a la regulación privada.

La nueva organización de la *Dirigenza* pública

La reforma de 1992/1993 apostó fuerte por un modelo de «distinción» entre dirección política y dirección administrativa de los servicios públicos, cuyo punto de enlace pasaba por la figura del dirigente público. Notas importantes de esta reforma eran: a) la afirmación de la autonomía de gestión de los dirigentes respecto de la clase política (lo que los autores italianos definen como ruptura del modelo de jerarquía y sus sustitución por una relación de dirección); b) su plena responsabilización por los resultados obtenidos; c) la simplificación de las tres categorías precedentes en dos: dirigente general y dirigente y d) la modificación de los criterios de selección y formación.

La Ley Bassanini 1 ha querido expresamente superar el obstáculo —para muchos, la incongruencia— contenido en la anterior normativa, esto es, la existencia de dos clases de dirigentes, unos —los dirigentes— sujetos al proceso de privatización y otros —los dirigentes generales— excluidos del mismo, previendo expresamente la extensión del régimen de Derecho privado a los dirigentes generales y asimilados (artículo 11.4 a)²³. Sin embargo, el proceso de privatización no se ha extendido a las restantes «categorías excluidas» del art. 2.4 del D. Lgs. 29/1993, —magistrados ordinarios, administrativos y contables, personal militar y de las Fuerzas de Policía, personal de la carrera diplomática y prefecticia, a partir, respectivamente, de la categoría de Secretario de legación y de viceconsejero de Prefectura, empleados que desarrollen su actividad en determinadas materias como crédito, ahorro, mercado de valores, etc.—,

que continúan exentos de la privatización y sujetos a la jurisdicción del juez administrativo²⁴.

Este mismo artículo 11.4 dispone la creación de un único escalafón de carácter interministerial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y articulado de modo que garantice la necesaria especificidad técnica de las funciones respectivas a fin de asegurar una mejor utilización del personal dirigente mediante su movilidad a través de los distintos sectores.

En desarrollo de la Ley Bassanini 1, los D.Lgs. 80/1998 y 387/1998 han puntualizado algunos aspectos de la normativa sobre *dirigenza* pública.

- Se establecen de forma más precisa cuales son las funciones de dirección política-administrativa que corresponden a los órganos de gobierno y las atribuciones que competen a los dirigentes. Los primeros ejercen las funciones de «dirección político-administrativa, de definición de los objetivos y de los programas y de verificación y control de resultados»²⁵ (art. 3.1 del d. Lgs. 29/1993, en la redacción dada por el D.Lgs. 80/1998), mientras que a los dirigentes les compete «la adopción de actos y disposiciones administrativas, incluidos todos aquellos que obliguen a la Administración cara al exterior, así como la gestión financiera, técnica y administrativa, mediante poderes autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos, instrumentales y de control. Son responsables de forma exclusiva de la gestión y de los resultados» (artículo 3.2). El artículo 3.3 del D. Lgs. 29/1993, tal como ha quedado modificado, dispone, en orden a afianzar la posición de los dirigentes, que éstos sólo podrán ser privados de las competencias que tengan atribuidas por disposiciones legales específicas y no por fuentes de rango inferior. El artículo 1 del D. Lgs. 387/1998 completa esta previsión señalando que en tales casos las disposiciones legales específicas deben señalar expresamente cuales son las competencias que se sustraen a los dirigentes.
- De forma consecuente con la transformación de la relación entre Ministros y dirigentes de relación de jerarquía a relación de dirección, se limitan los poderes de intervención del Ministro sobre los actos que son competencia de los dirigentes. La nueva redacción del artículo 14.3 del D.Lgs. 29/1993 establece que «El Ministro no puede revocar, reformar, reservar o avocar para sí o hacer suyos de ninguna forma los actos competencias de los dirigentes», sino que, por el contrario, tiene la posibilidad, en caso de inacción de éstos, de fijar un término perentorio dentro del cual el dirigente debe realizar los actos o disposiciones, transcurrido el cual, si el dirigente permanece inactivo, el Ministro puede nombrar un comisario *ad acta*, dando cuenta al Presi-

dente del Consejo de Ministros. Mantiene, en cambio, el Ministro, el poder de anular actos y disposiciones de los dirigentes por motivos de legalidad. Comentando estas reformas, dicen CARINGELLA y MARINO que «a la luz de estas innovaciones parece poder afirmarse que la relación entre Ministros y dirigentes se caracteriza por la sobreordenación de tipo funcional de los primeros sobre los segundos por razón de la primacía de la función de dirección respecto de la de gestión»²⁶.

- En desarrollo de lo dispuesto en la Ley de Delegación 59/1997, la reforma de 1998 ha instituido el escalafón unificado (*ruolo unico*) de los dirigentes de la Administración del Estado, articulado en dos niveles por razón de la categoría de los cargos desempeñados y a fines retributivos. Señala Valerio TALAMO que la existencia de un único escalafón en vez de los dos preexistentes es básica para la creación de puestos-función de naturaleza directiva²⁷. En el primer nivel se incluyen, en una primera aplicación del Decreto de reforma, los dirigentes generales en situación de activo a la fecha de entrada en vigor del reglamento que regule la creación y tamaño del escalafón y, con posterioridad, podrán incorporarse al mismo los dirigentes del segundo nivel que hayan desempeñado cargos directivos de dirección general por tiempo mínimo de cinco años sin haber incurrido en responsabilidad directiva. En el segundo nivel se incluirán, en una primera aplicación del Decreto de reforma, los restantes dirigentes en servicio a la entrada en vigor del reglamento y, sucesivamente, los que ingresen en el escalafón a través de los mecanismos de acceso previstos.
- Se especifica las competencias atribuidas, respectivamente, a los dirigentes de oficinas de dirección general y a los dirigentes de otras oficinas directivas. A los primeros les compete, la «formulación de propuestas y la actividad asesora»; la «ejecución de planes, programas y de las directivas generales»; la «adopción de actos y disposiciones administrativas»; y el «ejercicio de los poderes de gasto y obtención de ingresos»; la «dirección, coordinación y control»; el «planteamiento y contestación a los litigios»; así como el «poder de conciliación y transacción»; la «posibilidad de solicitar directamente informes a los órganos consultivos»; las «funciones de organización y gestión del personal y de las relaciones sindicales y de trabajo»; la «decisión sobre los recursos jerárquicos»; y las «relaciones con los servicios de la Unión Europea». Los dirigentes generales deben dar cuenta al Ministro de forma regular sobre la actividad que desarrollen a fin de permitir al órgano de gobierno el control y evaluación de su gestión administrativa (artículo 16). A los restantes dirigen-

tes les compete la «formulación de propuestas y expresión de opiniones», la «ejecución de los proyectos y de las gestiones», el «desempeño de todas las competencias que tengan delegadas», la «dirección, coordinación y control de la actividad de las oficinas» y la «gestión de personal y de los recursos asignados». Los actos y disposiciones adoptados por los dirigentes que no tengan carácter definitivo pueden ser recurridos ante los dirigentes generales; en cambio, los actos y disposiciones adoptados por los dirigentes de oficinas de dirección general no pueden ser objeto de recurso (art. 16.4). Según opinión de CARINGELLA y MARINO, «las funciones que corresponden a los dos niveles directivos se corresponden a un «sistema de administración por objetivos» y a la mayor esfera de autonomía que se reconoce a los dirigentes y que tiene, lógicamente, como contrapartida, su eventual responsabilidad gestora»²⁸.

- Se establece la temporalidad en el desempeño de cargos directivos, que «serán conferidos por un tiempo determinado, con una duración no inferior a dos años y no superior a siete», a fin de que pueda existir un cierto criterio rotatorio de directivos y que éstos dispongan de un tiempo suficiente para que puedan ser valorados los resultados de su gestión. El encargo directivo tiene naturaleza contractual: «Se definen contractualmente, para cada encargo, el objeto, los objetivos a conseguir, la duración del encargo... así como la correspondiente retribución que tiene carácter omnicompreensivo» (art. 19.2 del D. Lgs. 29/1993 en su nueva redacción). Los encargos de oficina de nivel de dirección general se otorgan por el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente, a favor de dirigentes del primer nivel o de otros dirigentes en proporción no superior a una tercera parte o a personas en posesión de cualificaciones profesionales específicas²⁹. Los encargos de dirección de oficinas de nivel directivo se confieren por el propio dirigente de la oficina de dirección general entre los dirigentes asignados a su oficina. Estos encargos pueden ser renovados en caso de inobservancia de las directivas o bien de obtención de resultados negativos de la gestión administrativa llevada a cabo por los dirigentes. Esta nueva normativa entró en vigor el 1 de enero de 1999.
- Se modifica la regulación de la materia de responsabilidad de los dirigentes en relación con la consecución de los objetivos prefijados y la realización de los programas y proyectos de su competencia, disponiéndose que, en presencia de resultados negativos o inobservancia de las directivas impartidas por el órgano competente, los dirigentes podrán ser revocados de sus encargos o destinados a

otros cargos directivos, lógicamente de menor prestigio, en la misma o distinta administración. En casos extremos de «inobservancia grave de las directrices políticas» o de «valoración negativa repetida», el dirigente puede ser excluido de posteriores encargos del nivel correspondiente al revocado por un período no inferior a dos años y, en los casos de mayor gravedad, puede llegar a ser despedido, según las disposiciones del código civil y del estatuto de los trabajadores (art. 21 del D. Lgs. 29/1993, según la redacción dada por el D. Lgs. 80/1998).

- Se da nueva regulación al sistema de acceso al escalafón de los dirigentes, previéndose, frente al anterior sistema binario de acceso —por oposición mediante examen (*concorso per esami*) y por curso-oposición selectivo de formación profesional (*corso-concorso selettivo di formazione professionale*)— un único sistema de acceso por oposición mediante examen (*concorso per esami*), fórmula coherente con el principio de acceso al empleo público mediante oposición establecido en el artículo 97.3 de la Constitución. La nueva regulación fija diversos requisitos de acceso y articula un doble proceso de oposición, según se trate de oposiciones reservadas a empleados de las Administraciones Públicas, que hayan prestado servicio durante un cierto número de años, reúnan cualificaciones funcionales específicas y estén en posesión del título de licenciado, o de oposiciones abiertas a todos los licenciados, que estén en posesión de titulación superior y tengan una antigüedad de al menos quince años en aparatos directivos de estructura privada. Para quienes hayan superado la oposición, se prevén ciclos de formación organizados por la Escuela Superior de Administración Pública (*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*), con carácter previo a su incorporación al cargo directivo conferido. Por vía reglamentaria se establecerán los criterios para la composición y el nombramiento de las comisiones de examen y su forma de actuación, así como los puestos que podrán ser cubiertos por un sistema u otro y que serán determinados por los órganos de vértice de cada administración, con ocasión de la programación de las necesidades de personal (art. 28.2 del D. Lgs. 29/1993, en la redacción dada por la D. Lgs. 387/1998). La nueva normativa se aplica a partir de la entrada en vigor del D. Lgs. 387/1998.

Simplificación y reordenación de la contratación colectiva

El artículo 45 del D. Lgs. 29/1993, en la redacción dada por el D. Lgs. 396/1997, establece la nueva articulación de la contratación colectiva que «se desarrolla sobre todas las materias relativas a la relación de trabajo y a las relaciones sindicales».

A través de esta nueva articulación se pretende conseguir el objetivo mayor de toda la reforma que, como ha quedado dicho, no es otro que el de armonizar las normas relativas al empleo público con las del trabajo privado.

La simplificación y reordenación opera sobre diversos aspectos de la contratación colectiva. En primer lugar, sobre los propios sectores (*comparti*) del contrato colectivo. Si en el texto anterior de 1993, se reconocían cuatro niveles de contratación colectiva: contratos colectivos marco (*contratti collectivi quadro*), contratos colectivos nacionales de sector (*c.c. nazionali di comparto*), contratos colectivos descentralizados (*c.c. decentrati*) y contratos colectivos nacionales de las áreas separadas (*c.c. delle aree separate*), por ejemplo, la de los dirigentes, el D. Lgs. 396/1997, reduce estos cuatro niveles a dos: contratos colectivos nacionales de sector (*c.c. di comparto*) y contratos colectivos integrativos (*c.c. integrativi*), estos últimos en sustitución de los anteriores contratos colectivos descentralizados.

Los contratos colectivos de sector se corresponden con los distintos sectores homogéneos o afines, determinados mediante acuerdos entre la Aran (*Agenzia per la rappresentanza negoziale dalla pubblica amministrazione*) y las confederaciones sindicales mayoritariamente representativas. Los contratos colectivos sectoriales se firman entre la Aran, por la parte pública y por aquellas organizaciones sindicales que en el sector integrado tengan una representatividad no inferior al 5%. En la contratación colectiva participan, también, las confederaciones a las que estén afiliadas las organizaciones sindicales representativas.

Las Administraciones Públicas pueden suscribir también contratos colectivos integrativos, respetando las materias y los límites prefijados en los contratos colectivos de sector. Además, la contratación integrativa debe respetar los límites presupuestarios contratados en los instrumentos de programación anual y plurianual de cada una de las administraciones. Fuera de estos límites la contratación integrativa es autónoma y libre, pudiendo ser negociado todo aquello que la contratación nacional no impida negociar³⁰.

La segunda modificación de alcance introducida por el D. Lgs. 396/1997 se refiere al propio procedimiento a través del cual los convenios colectivos adquieren eficacia. En primer lugar, las directrices que recibe la Aran para la negociación de los convenios no proceden ya del Consejo de Ministros, sino de las denominados «comités de sector» (*comitati di settore*) que están formados en cada sector por las instancias asociativas o representativas de las Administraciones Públicas del sector³¹. En el ámbito de las directrices impartidas por el respectivo comité, la Aran puede adoptar iniciativas a fin de favorecer la adopción de soluciones homogéneas en sectores semejantes o contiguos que actúen en el campo de la prestación de servicios. Alcanzado el proyecto de acuerdo, la Aran remite el texto consensuado al comité de sector correspondiente, el cual dispone de un plazo de cinco días para expresar su

opinión favorable antes de la suscripción del contrato colectivo. Al día siguiente de recibida la opinión del correspondiente comité, la Aran transmite el proyecto de acuerdo al Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*), el cual certifica la compatibilidad económica del acuerdo con los instrumentos de programación y presupuesto, dentro del plazo de quince días, transcurrido el cual, sin que el Tribunal haya emitido la autorización, ésta se entiende expedida en virtud de un mecanismo de silencio positivo. En el caso de que el Tribunal exprese una opinión negativa a la suscripción del convenio, la Aran ha de proceder a la adecuación de los costes contractuales procediendo a una nueva contabilización y si esto no fuera posible se procederá a la reapertura de las negociaciones para obtener un nuevo proyecto de acuerdo. En el caso normal de que se obtenga la certificación positiva, el Presidente de la Aran suscribe definitivamente el contrato colectivo que deberá ser publicado en la G. U. (*Gazzetta Ufficiale*).

Una vez suscrito el contrato colectivo, éste adquiere eficacia *erga omnes*, tanto para la Administración como para los empleados, independientemente de la adhesión de éstos a las organizaciones sindicales firmantes. El Tribunal Constitucional (*Corte Costituzionale*) ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente sobre la eficacia de los contratos colectivos (Sentencia 16.10.1997, núm. 307). Según esta Sentencia, para la Administración el deber de conformarse a las obligaciones asumidas en los contratos colectivos deviene del actual artículo 45.5 del D. Lgs. 29/1993 y es premisa obligada para realizar la garantía de paridad retributiva afirmada en el artículo 49.2, que reconoce a todos los empleados públicos el derecho a percibir retribuciones no inferiores a las previstas en los respectivos contratos colectivos. Para el empleado, la obligación de conformarse a las obligaciones contractuales se encuentra en su propio contrato individual de trabajo, fuente directamente reguladora de la relación laboral, cuyas cláusulas reenvían expresamente a la contratación colectiva.

El reforzamiento de los poderes negociales de la Aran se corresponde en el plano organizativo con el cambio de su configuración jurídica. La Aran pasa a ser una especie de Confindustria de las Administraciones Públicas; de ser un ente instrumental al servicio exclusivo del Gobierno, actuante bajo la vigilancia y siguiendo las directrices técnicas del Departamento de Función Pública, se convierte en órgano técnico al servicio de todas las Administraciones Públicas, a las que a partir de ahora representará *ex lege*, y que financiarán directamente a la Aran a través de sus asignaciones, en contraprestación a la actividad negocial y de consulta realizada por ésta.

El cambio de jurisdicción

El objetivo de la plena integración del empleo público en la órbita del Derecho privado ha motivado una nueva intervención del legislador en materia del proceso de trabajo.

Conviene recordar que la reforma de 1993 devolvió al juez ordinario en funciones de juez de trabajo todas las controversias relativas a la relación de trabajo de los empleados de las Administraciones Públicas, con exclusión de una serie de materias relacionadas en una lista contenida en los apartados 1 a 7 del artículo 2 de la Ley de Delegación 421/1992, entre las que se encontraban algunas tan importantes como la carrera o la titularidad de los órganos y servicios³².

Frente a este reparto de jurisdicción, criticado doctrinalmente, la Ley Bassanini 1, completadas sus previsiones con el D. Lgs. 80/1998, afirma el carácter general de la competencia del juez del trabajo para conocer «todas las controversias relativas a las relaciones de trabajo en las dependencias de las Administraciones Públicas, incluidas las controversias concernientes al acceso al trabajo, el otorgamiento y la revocación de los encargos directivos y la responsabilidad de los dirigentes, así como aquellas que se refieran a la indemnización de fin de relación, como quiera que sea denominada y corresponda, aun cuando traigan a cuestión actos administrativos previos» (art. 68 del D. Lgs. 29/1993, en la redacción dada por el D. Lgs. 80/1998). Las únicas excepciones al principio general de la competencia del juez ordinario serán las señaladas en el apartado 4 de este artículo 68, según el cual serán de la competencia del juez administrativo «las controversias en materia de procedimientos de oposición para la selección de los empleados de las Administraciones Públicas», así como las controversias relativas a las relaciones de trabajo de las denominadas categorías excluidas de la privatización.

También se transfieren al juez ordinario, en función de juez de trabajo, las controversias relativas a los comportamientos antisindicales de las Administraciones Públicas, así como las promovidas por las organizaciones sindicales, la Aran o las Administraciones Públicas relativas a los procedimientos de contratación colectiva (art. 68.4). En el ámbito individual, corresponde al juez ordinario, en función de juez de trabajo, según el D. Lgs. 80/1998, la resolución en primera instancia de las cuestiones relativas a la eficacia, la validez o la interpretación de las cláusulas de un contrato colectivo nacional.

La reforma de 1993 había demorado prácticamente *sine die* la fecha de entrada en vigor del cambio de jurisdicción (hasta la conclusión de la segunda ronda negocial de los contratos colectivos), por lo que la citada transferencia tenía el peligro cierto de no funcionar. La Ley de Delegación 59/1997 puso fin a estas incertidumbres, al fijar un término cierto —el 30 de junio de 1998— para el cambio de jurisdicción. El D. Lgs. 80/1998 ha matizado esta previsión en el sentido de aclarar que las controversias que serán competencia del juez ordinario sólo serán aquellas relativas a cuestiones que se refieran al período de la relación de trabajo posterior al 30 de junio. Las cuestiones anteriores a dicha fecha seguirán estando atribuidas a la jurisdicción

exclusiva del juez administrativo hasta el 15 de septiembre del 2000.

Con la devolución de las controversias en materia de empleo público al juez ordinario, en función de juez de trabajo, se prevé que se produzca una más que posible inflación del contencioso³³. Para evitar esta sobrecarga del contencioso, la Ley de Delegación 59/1997 contemplaba la necesidad de prever medidas organizativas y procesales, entre estas últimas la previsión de procedimientos extrajudiciales de conciliación y arbitraje. En desarrollo de esta Ley, el D. Lgs. 80/1998 instituye, por transposición del correspondiente mecanismo procesal civil, la figura del intento de conciliación (*tentativa di conciliazione*), con carácter previo y obligatorio a la formulación de la demanda procesal y que deberá tener lugar ante un colegio de conciliación (*collegio di conciliazione*), con sede en la Oficina provincial de Trabajo (*Ufficio provinciale del lavoro*). Este colegio está formado por tres miembros: el director de la Oficina o su representante, que actuará de Presidente, un representante del trabajador y un representante de la Administración. El procedimiento de conciliación deberá estar concluido en 90 días. Si la conclusión tiene éxito, el documento en el que ésta se refleja (*redatto verbale*) constituye título ejecutivo suficiente. Si la conciliación no tiene éxito queda abierta la vía judicial.

El D. Lgs. 80/1998 ha previsto también la posibilidad de que para todas las controversias en materia de empleo público se pueda establecer un arbitraje, como alternativa a la vía judicial, con tal de que esta posibilidad se halle prevista en los contratos colectivos nacionales de trabajo. Esta fórmula presupone que se haya realizado sin éxito el intento de conciliación.

Una última cuestión contemplada en el D. Lgs. 80/1998 se refiere a la previsión de la institución del juez único en primer grado (*giudice unico in primo grado*). A partir del 2 de junio de 1999, el juez del trabajo en primera instancia no será ya el Pretor (*Pretore*) sino el Tribunal y en segunda instancia el Tribunal de Apelación (*Corte d'appello*). A tal efecto, en cada Tribunal ordinario se constituirá una sección que será competente para el conocimiento de las controversias en materia de trabajo y previsión y asistencia obligatoria. De igual forma en el Tribunal de apelación se creará una sección encargada exclusivamente de las cuestiones laborales, previsión y asistencia.

Participación sindical

El artículo 10 del D. Lgs. 29/1993, en su anterior formulación, además de contemplar la obligación de información a los representantes sindicales sobre la calidad del ambiente de trabajo y sobre las medidas inherentes a la gestión de las relaciones de trabajo, preveía la posibilidad de encuentros entre administraciones públicas y los representantes sindicales para el examen de determinadas materias, entre ellas determinación de

las cargas de trabajo, movilidad, accesos y transferencias, igualdad de oportunidades, quedando a salvo la autónoma determinación definitiva y la responsabilidad de los dirigentes en estas mismas materias.

La plena equiparación de la relación de trabajo público con la del trabajo privado ha tenido también su repercusión sobre esta materia de participación sindical. A tal efecto, la Ley Bassanini 1 prevé que existan «procedimientos de consulta de las organizaciones sindicales firmantes de los convenios colectivos de los correspondientes sectores antes de la adopción de los actos internos de organización con repercusión en la relación de trabajo». En cumplimiento de estas previsiones, el D. Lgs. 80/1998, da nueva redacción al artículo 10 del D. Lgs. 29/1993, disponiendo que «Los contratos colectivos nacionales regulan las relaciones sindicales y los institutos de participación también con referencia a los actos internos de organización que tengan incidencias sobre la relación de trabajo». Con base en el artículo 6 del D. Lgs. 29/1993, modificado por el D. Lgs. 80/1998, en las Administraciones Públicas la organización y el régimen de las oficinas, así como el volumen y la variación de las dotaciones orgánicas se determinan previa consulta con las organizaciones sindicales representativas. En definitiva, todo ello quiere decir que las Administraciones Públicas que, hasta ahora, se limitaban a informar con carácter previo a los sindicatos de los actos organizativos internos, deberán de ahora en adelante consultar a los sindicatos con mayor representatividad a nivel nacional en casi todos los procedimientos de gestión.

Código de conducta

La reforma de 1993 reservó al Derecho público la materia de responsabilidad civil, administrativa, penal y contable de los empleados públicos. Ninguna mención se hacía, no obstante, a la responsabilidad disciplinaria, por lo que resultaba difícil discernir cuál era la fuente reguladora aplicable al respecto. Por ello, el D. Lgs. 546/1993, correctivo del D. Lgs. 29/1993, trató de encauzar esta delicada materia, previendo en el artículo 58 bis de este último texto la adopción de un código de conducta (*codice di comportamento*) para los empleados públicos y estableciendo en el artículo 59 una completa regulación de la responsabilidad disciplinaria, sancionando la plena aplicabilidad del código civil y del estatuto de los trabajadores.

El D. Lgs. 80/1998 no ha alterado la filosofía de fondo de esta reforma, limitándose a establecer pequeñas modificaciones en los artículos 58 bis y 59 del D. Lgs. 29/1993 e introduciendo un artículo 59 bis en materia de impugnación de sanciones disciplinarias.

Según el remodelado artículo 58 bis: «El Departamento de Función Pública, oídas las confederaciones sindicales representativas... define un código de conducta de los empleados

de las administraciones públicas, en relación asimismo con las medidas necesarias a adoptar a fin de asegurar la calidad de los servicios que estas administraciones prestan a los ciudadanos. El código se publica en la G.U. (*Gazzetta Ufficiale*) y se entrega a cada empleado en el acto de su nombramiento. Las Administraciones Públicas formulan a la Aran directrices para que el código de conducta se incorpore a la contratación colectiva y para que sus principios se coordinen con las previsiones contractuales en materia de responsabilidad disciplinaria. También para la magistratura y la Abogacía del Estado se prevé que los órganos asociativos de estas categorías adopten, dentro de los 120 días subsiguientes a la entrada en vigor del D. Lgs. 80/1998, un código ético, al que deberán someterse quienes pertenezcan a estas magistraturas.

Observan CARINGELLA y MARINO³⁴ que el código de conducta de los empleados públicos, redactado en julio de 1993 y aprobado por D.M. de 31 de marzo de 1994, está llamado a adquirir una gran relevancia desde el momento en que sus preceptos constituyen el núcleo esencial de la responsabilidad disciplinaria, cuya violación puede determinar la aplicación de las correspondientes sanciones, desde el momento en que tales principios se trasponen, a veces literalmente, a los contratos colectivos³⁵.

Selección de personal

Para conseguir sus objetivos de reforma de la normativa sobre empleo público, el legislador ha utilizado tres técnicas normativas distintas: la reapertura de la delegación contenida en la Ley 421/1992, la introducción de nuevos principios directivos a los que la legislación delegada debe atenerse y, por último, la derogación inmediata y directa de disposiciones normativas contenidas en el D. Lgs. 29/1993.

En relación con esta última técnica normativa, el artículo 7 de la Ley Bassanini 1 59/1997 deroga las normas del D. Lgs. 29/1993, que establecían para la selección de personal dependiente del Estado, el sistema de oposiciones únicas (*concorsi unici*), a cargo del Departamento de Función Pública. La consecuencia es que, a partir de esta fecha, cada Administración será libre para actuar autónomamente en la selección de personal, siempre que utilice la fórmula de oposición (*concorso*), sancionada constitucionalmente («a los empleos públicos se accede mediante oposición». Art. 97 de la Constitución).

Por su parte, el D. Lgs. 80/1998 da nueva redacción al artículo 36 del D. Lgs. 29/1993, estableciendo los principios rectores en materia de acceso al empleo público que son los de imparcialidad, publicidad, igualdad de oportunidades, valoración de la competencia profesional por medio de comisiones examinadoras³⁶, descentralización y variedad de los procedimientos que, en cualquier caso, deberán tener carácter selectivo.

La materia de acceso al empleo público, una de las pocas sustraídas expresamente de la privatización (art. 2.1 c) de la Ley de Delegación 421/1992), sigue manteniendo, por lo demás, el denominado «sistema binario» de reclutamiento, es decir, que, junto a la fórmula general de selección por oposición (*concorso*), mantiene las tradicionales formas de acceso no selectivas (*estraconcorsale*) a favor de las denominadas «categorías protegidas» (inválidos, ciegos, sordomudos... disminuidos psíquicos) de la Ley 482/1968 y de selección mediante llamada directa a los inscritos en las listas de colocación para aquellas categorías y niveles en los que sólo se exige certificado de escolaridad.

A las Administraciones Públicas se les reconoce también la posibilidad de hacer uso de formas contractuales flexibles de selección y empleo de personal como son los contratos de formación y trabajo y a tiempo determinado, en las mismas condiciones que los empresarios privados.

La reforma ha previsto también la racionalización de las pruebas selectivas que, en primer lugar, han de tener su fundamento en la programación trienal de necesidades de personal (*programmazione triennale del fabbisogno di personale*), a fin de asegurar la funcionalidad y optimación de los recursos humanos³⁷.

Por último, señalemos que el D. Lgs. 387/1998 ha introducido un nuevo artículo 36 *ter* en el D. Lgs. 29/1993, que contiene una importante novedad, de carácter general, referida a todas las Administraciones Públicas, disponiendo que, a partir del 1 de enero del 2000, para el acceso a las Administraciones Públicas será necesario probar el conocimiento del uso del ordenador y de, al menos, una lengua extranjera.

Representatividad sindical

La materia de representatividad sindical no está contemplada expresamente entre las que son objeto de delegación en la Ley Bassanini 1. Sin embargo, esta materia sí figura entre los criterios contenidos en el artículo 2.1 de la anterior Ley de Delegación 421/1992, «criterios de representatividad a los fines de los derechos sindicales y de la contratación compatibles con las normas constitucionales», criterios, como se sabe, integrados y, en parte, modificados en la nueva Delegación.

Las nuevas normas de representatividad sindical están contenidas en el D. Lgs. 396/1997 y, como observa CARINCI³⁸, son el resultado de un proceso de entendimiento entre el Gobierno y el sindicalismo confederal, formando un «continuum sustancial», con respecto al artículo 11 de la Ley 59/1997 y el Protocolo de Acuerdo sobre el trabajo público de 12 de marzo de 1997.

Las nuevas normas vienen a colmar, además, un vacío normativo, debido a la derogación por vía de referéndum popular (11 de julio de 1995) de los anteriores criterios de repre-

sentatividad contenidos en la primera versión del artículo 47 del D. Lgs. 29/1993 y a poner coto a una situación que «ha favorecido una completa ingobernabilidad de las mesas de negociación con fallos importantes que afectan no sólo al plano de la coherencia y de la credibilidad de las relaciones colectivas, sino también el conjunto del gasto público»³⁹.

El D. Lgs. 396/1997 impone, de un lado, la creación de organismos electivos de representación de personal y, de otro, establece criterios de representatividad sindical a nivel nacional y descentralizado, introduciendo un umbral de representatividad necesaria para la válida estipulación de los contratos colectivos. Veamos cada una de estas dos cuestiones por separado.

- La representación del personal en los lugares de trabajo.

En cada Administración, ente o estructura administrativa que tenga más de quince empleados, las organizaciones sindicales representativas pueden constituir, proporcionalmente a su representatividad, representaciones sindicales de administración (*rappresentanze sindacali aziendali*), r.s.a., que gozan de todas las garantías previstas en la Ley y en la contratación colectiva. Lo peculiar de este sistema de representación que CARINCI denomina de «doble canal» y que es peculiar en el ámbito del Derecho sindical comparado es que, junto a este canal sindical, convive otra instancia representativa, de nuevo cuño, denominada «organismo de representación unitaria del personal» (*Organismo di rappresentanza unitaria del personale*) ORUP, constituido de forma electiva con participación de todos los trabajadores (artículo 47 del D. Lgs. 29/1993, modificado por el D. Lgs. 396/1997). La regulación de estos ORUP se remite a la contratación colectiva nacional, pero con una serie de determinaciones «rígidas», en el apartado 4 de este artículo que afectan a la modalidad del voto que será secreto, al método, proporcional y a la necesidad de su periódica renovación, con exclusión de su prorrogabilidad. En cuanto a la facultad de presentar listas para las elecciones a las ORUP, ésta corresponde a las organizaciones sindicales representativas admitidas a la contratación nacional y también a las organizaciones sindicales constituidas en asociaciones con su propio estatuto que se hayan adherido a los acuerdos que regulen la elección y el funcionamiento del organismo⁴⁰. A las ORUP les corresponde asumir la titularidad exclusiva de los derechos de información y participación y están facultadas para actuar en la contratación colectiva integrativa, pudiendo la contratación colectiva nacional prever, a tal fin, la integración de las ORUP con los representantes de las organizaciones sindicales.

- Representatividad sindical a los fines de la contratación colectiva.

Según el artículo 47 bis del D. Lgs. 29/1993, modificado por el D. Lgs. 296/1997, la representatividad de los trabajadores en la contratación colectiva nacional corresponde a las organizaciones sindicales que tengan en el sector (*comparto*) o área una representatividad no inferior al 5%, considerando a tal fin la media entre el dato asociativo y el dato electoral. El dato asociativo se expresa por el porcentaje de delegados para el pago de las contribuciones sindicales respecto al total de los delegados liberados en el ámbito considerado. El dato electoral se expresa por el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones a las representaciones unitarias del personal, respecto del total de votos expresados en el ámbito considerado. En la contratación colectiva nacional de sector o área participan también las confederaciones sindicales a la que están afiliadas las organizaciones sindicales representativas. Corresponde a la ARAN la reunión de datos sobre porcentajes de delegados y votos. Por lo que respecta a la contratación colectiva integrativa, el apartado 5 de este artículo remite a la contratación colectiva nacional la definición de los requisitos de representatividad, con la previsión contenida en el artículo 47.7, a la que antes se ha hecho mención, de la presencia de las ORUP, como agentes negociales de segundo grado, junto con las organizaciones sindicales que hayan firmado los contratos nacionales. Según la doctrina italiana, la presencia de estas ORUP en la contratación colectiva responde a la necesidad de recomponer el fragmentado panorama sindical (en la primera contratación nacional han participado más de cien siglas sindicales) y de introducir criterios democráticos y verificables de representatividad a nivel descentralizado, en la línea sugerida por el Tribunal Constitucional (*Corte Costituzionale*), en Sentencias de 4.12.1995 y 12.7.1996.

Ley Bassanini 2, de 15 de mayo de 1997, núm. 59

La Ley Bassanini 2, una Ley orientada «a la búsqueda de una Administración virtuosa», en expresión de Valerio TALAMO, contiene, entre su gran variedad de disposiciones, pocas normas que hagan referencia al empleo público. La más notoria es la supresión de los límites de edad máxima para el acceso al empleo público, salvo excepciones establecidas en normas reglamentarias de las respectivas Administraciones debidas a la naturaleza del servicio o a necesidades objetivas de las mismas. Otra novedad de la Bassanini 2 es la creación de un registro pa-

trimonial para los dirigentes de la Administración Pública, semejante al ya existente para los parlamentarios. A partir de ahora, los dirigentes, lo mismo que los docentes universitarios, tendrán la obligación de cuantificar y declarar su patrimonio al Ministerio de Función Pública, el cual hará públicas, asimismo, las rentas percibidas por este personal directivo.

Ley Bassanini 3, de 16 de junio de 1998, núm. 191

La más corta de las leyes Bassanini (cinco artículos) dedica tres de ellos a asuntos relacionados con la formación de los empleados públicos y con el trabajo a distancia. El artículo 3 regula determinadas cuestiones relativas a la formación del personal dependiente de las Administraciones Públicas, proceso de formación en el que toma un papel relevante el FORMEZ, o Centro de Formación y Estudio.

Pero el más importante y novedoso es el artículo 4 por el cual el trabajo a distancia (*telelavoro*) «ha hecho su entrada triunfal en la galaxia del empleo público»⁴¹. Por trabajo a distancia se entiende la prestación cumplida por el empleado público en cualquier lugar, incluido su propio domicilio, distinto al de la sede de trabajo, donde la prestación sea técnicamente posible, con el apoyo de las tecnologías de la información y de la comunicación, que permitan la relación con la Administración a la cual se presta el trabajo. Este artículo dispone que, «a fin de racionalizar la organización del trabajo y de realizar economías de gestión mediante el empleo flexible de los recursos humanos, las Administraciones Públicas... pueden utilizar formas de trabajo a distancia. Para ello, pueden utilizar, en el ámbito de sus propias disponibilidades presupuestarias, los medios informáticos, telefónicos y telemáticos necesarios y pueden autorizar a sus empleados a efectuar, con igual salario, la prestación laboral en lugar distinto al de la sede de trabajo, previa determinación de la modalidad de verificación del cumplimiento de la prestación laboral. Los empleados pueden ser reincorporados, a petición propia a su sede de trabajo original»⁴².

Conclusión

Con la reforma de 1993 eran todavía posibles, ciertamente, dilaciones, retrasos, involuciones en la marcha del proceso de privatización del empleo público, causadas por oposiciones, más o menos explícitas, a los objetivos y propósitos de la reforma. Muchas de estas resistencias de tipo cultural, corporativo, o simplemente de ejecución, eran debidas a las propias deficiencias y complejidad del modelo normativo de referencia. La reforma de 1993, políticamente valiente, tuvo una ejecución imperfecta, por lo que estaba necesitada de una revisión pro-

funda, tanto en sus contenidos como en su mecánica de actuación.

Esta «reforma de la reforma» será la operada por las Leyes Bassanini, que unirán el objetivo concreto de la finalización del proceso de reforma del empleo público con otros objetivos más amplios, que responden a necesidades mayores de la política en Italia —descentralización (federalismo) administrativa, simplificación de los procedimientos, promoción de la autonomía territorial y funcional, reforma de la Administración Central y de los grandes entes públicos—, todo ello con la finalidad de reducir las distancias entre el país real y una Administración calificada por los

propios italianos de «ineficiente, barroca, hiperlegalista, poco transparente e incapaz de prestar servicios con un grado aceptable de eficiencia». Sólo dentro de este ámbito mayor, conceptualizado por algunos autores de «revolución administrativa», puede entenderse el sentido y progresión de esta «segunda vuelta de tuerca» del proceso de privatización del empleo público en Italia, como hemos titulado este artículo, encaminada a completar, esta vez parece que de manera irreversible, la privatización de la relación de trabajo, superando las ambigüedades, contradicciones y dificultades de la primera etapa de reforma, dentro de un esquema normativo coherente, aunque complejo, llamado a tener una influencia y a servir de modelo también a otros países.

Notas

* Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

¹ Manuel MARTÍNEZ BARGUENO. «La reforma de la relación de empleo público en Italia». *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) núm. 2. Enero-abril 1995, pp. 27-46. Otros artículos sobre el mismo asunto publicados en España: Miguel SÁNCHEZ MORÓN. «Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público». *Revista de Administración Pública*, núm. 134. mayo-agosto 1994, pp. 471-489. Belén MARINA JALVO. «Sobre las últimas reformas italianas del empleo público». *Revista de Administración Pública*. Núm. 137. Mayo-agosto 1995, pp. 485-509. Franco CARINCI. «Una reforma abierta: la denominada privatización del empleo público». *Documentación Administrativa*. Núm. 250-251 (enero-agosto 1998), pp. 73-91.

² Joan SUBIRATS. *Federalismo y subsidiariedad en Italia. Reformas políticas y administrativas para la renovación democrática*. «Introducción». Documents Pi i Sunyer. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona, abril 1998, p. 9.

³ Para el conocimiento del proceso de reformas administrativas de la XI Legislatura, véase Bruno DIENTE. «El proceso de reforma de la Administración en Italia». *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP). Núm. 2. Enero-abril 1995, pp. 109-121.

⁴ Bruno DIENTE, ob. cit., p. 113.

⁵ Francesco CARINCI y Raffaele MARINO. *Il lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, dopo il D. Lgs. 29. Ottobre 1998. N.º 387*. Edizioni Giuridiche Simone 1999, p. 6.

⁶ Gianfranco REBORA. «La modernización del sistema de gestión pública. Desarrollo de los recursos humanos y privatización del empleo público». Documents Pi i Sunyer. En: Robert LEONARDI y Francesco BOCCIA (compiladores). *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana. Strumenti per una gestione manageriale efficace*. Milán —Il Sole— 24 Ore Libri.

⁷ Valerio TALAMO. «Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico in attuazione della legge Bassanini sul decentramento amministrativo. Dal pubblico impiego al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. La crisi del D. Lgs. 29/1993 e la sua riforma». *Funzione Pubblica*. Anno IV-Nº 2/1992. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della Funzione Pubblica.

⁸ Sabino CASSESE. «El difícil oficio de Ministro de la Función Pública». *La Regioni A* XXIII, núm. 3, junio de 1995.

⁹ Gianfranco REBORA, ob. cit., pp. 37-38.

¹⁰ Valerio TALAMO, ob. cit., p. 61.

¹¹ Gianfranco REBORA, ob. cit., p. 30.

¹² Fabio RUGGE. *Las «Leyes Bassanini»: continuidades e innovaciones del reformismo administrativo*. Fuente: *il Mulino*, núm. 372 (julio-agosto de 1997), p. 712-726. Documents Pi i Sunyer, pp. 49-57.

¹³ La expresión «federalismo administrativo» para designar el proceso de traspaso amplio de funciones y competencias entre Estado, por un lado, y regiones y entes locales, por otro, estableciendo que todas las funciones deberán ser traspasadas a las regiones y entes locales, con base en el principio de subsidiariedad, a excepción de aquellas explícitamente reservadas al Estado por el artículo 2 de la Constitución (*Revoluzione a Costituzione invariata*), no parece técnicamente apropiada, ya que, para ser tal, el federalismo debiera ser también legislativo, al menos parcialmente, como sucede en Alemania. La reforma abierta por las Leyes Bassanini debiera encuadrarse más bien, técnicamente, bajo una fórmula de «descentralización administrativa», compatible con la «descentralización política», impulsada por el proceso de reforma constitucional, iniciado con la institución por Ley Constitucional 1, de 24 de enero de 1997, de una Comisión Bicameral que, infortunadamente, no ha podido llevar a buen término sus trabajos de reforma de la Constitución (MOROTE, op. cit. más abajo en nota 16, p. 448 y, en el mismo sentido, RUGGE, ob. cit., p. 53).

¹⁴ Fabio RUGGE, ob. cit., p. 51.

¹⁵ Franco BASSANINI. «Cultura y Política de la Reforma». Fuente: *Revista Quale Stato*, núm. 4. 1996/1-1997, pp. 69-76. Documents Pi i Sunyer, p. 45.

¹⁶ Giorgio PASTORI. «La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali». *Le Regioni*, XXV, núm. 5, octubre, 1997, p. 751, citado por José Vicente MOROTE SARRIÓN en «La Reforma de la Administración Italiana: el proceso descentralizador de las Leyes Bassanini (especial referencia a la Ley Bassanini 1 y a los Decretos legislativos de desarrollo)». *Revista de Administración Pública*, núm. 148. Enero-abril 1999, p. 449.

¹⁷ Valerio TALAMO. *La Legge Bassanini bis (Legge 127/1997): alla ricerca dell'amministrazione virtuosa*. Documento sin fecha, de circulación interna, disponible en el Centro de Documentación de la Subdirección General de Gestión de Funcionarios de la Dirección General de la Función Pública.

¹⁸ Véase el comentario publicado en el diario *Expansión* de 9 de agosto de 1999, titulado «El teletrabajo llega a la Administración italiana».

¹⁹ Massimo D'ANTONA. *Il lavoro pubblico e il diritto del lavoro: dalla «legge quadro» alle «leggi Bassanini»*. Documento sin fecha, de circulación interna, disponible en la Subdirección General de Gestión de Funcionarios de la Dirección General de la Función Pública.

²⁰ Massimo D'ANTONA, documento citado.

²¹ La lista de materias sujetas a reserva de ley que deben ser reguladas mediante Ley o por actos normativos o administrativos basados en la Ley o en sus principios informadores, según dispone la Ley de Delegación 421/1992, no ha sufrido modificaciones. Estas materias son las siguientes: 1) responsabilidad jurídica que corresponde a cada responsable en relación con el desarrollo del procedimiento administrativo; 2) órganos, oficios, modo de otorgar su titularidad; 3) principios fundamentales de organización de las oficinas; 4) procedimientos de selección y acceso al trabajo; 5) escalafones, dotaciones orgánicas y magnitud conjunta de éstas; 6) garantía de libertad de enseñanza y autonomía profesional en la actividad docente, científica y de investigación; 7) regulación de la responsabilidad e incompatibilidad del empleo público con

otra actividad y casos de prohibición de acumulación de empleos y cargos públicos. Para todas estas materias, las Administraciones Públicas conservan un poder discrecional que se expresa mediante actos generales de organización en relación con la estructura, tamaño y funcionalidad de las oficinas.

²² Las disposiciones del D.Lgs. 29/1993 se aplican, según su artículo 2.2, modificado por el D. Lgs. 80/1998, a todas las Administraciones del Estado, comprendidas los institutos y escuelas de cualquier orden y grado, los establecimientos educativos, las empresas y administraciones del Estado y de sus organismos autónomos, las Regiones, las Provincias, los Municipios, las comunidades de montaña y sus consorcios y asociaciones, las instituciones universitarias, los institutos autónomos, cajas populares, cámaras de comercio, industria, artesanado y agricultura y sus asociaciones, todos los entes públicos no económicos, nacionales, regionales o locales, las administraciones, las empresas y los entes del Servicio Sanitario Nacional.

²³ La cuestión fue abordada también por la jurisprudencia con un carácter polémico: el Tribunal Administrativo Regional del Lazio, en sentencias de 5 de julio de 1995 y 5 de junio de 1996, observó, en relación con los dirigentes, propiamente dichos, que su inserción en la regulación privada pudiera poner en riesgo el principio de imparcialidad del artículo 97 de la Constitución, reproche que no fue aceptado por el Tribunal Constitucional (*Corte Costituzionale*), que en Sentencia de 25 de julio de 1996, núm. 313 consideró justificada la distinción entre el régimen público aplicable a los dirigentes generales por la peculiaridad de las tareas atribuibles a éstos que los colocan en una posición de contigüidad al poder político.

²⁴ Según TALAMO, ob. cit., la exclusión de estas categorías en la reforma de 1993 fue debida a la resistencia que opusieron dichos colectivos al proyecto original donde se contemplaba su privatización. Dice este autor que la mención que se hace en la nueva normativa a los «equiparados» a la categoría de Directores Generales «*comporta la permanencia de un espacio interpretativo útil para extender el ámbito de la contractualización a otras figuras profesionales anteriormente excluidas de la misma.*»

²⁵ En particular les corresponde a) las decisiones en materia de actos normativos y la adopción de los correspondientes actos de dirección interpretativa y de desarrollo; b) la definición de objetivos, prioridades, planes, programas y directivas generales para la acción administrativa y para la gestión; c) la especificación de los recursos humanos, materiales y económico financieros que se dediquen a las distintas finalidades y su reparto entre las oficinas de nivel directivo general; d) la definición de los criterios generales en materia de ayudas financieras a terceros y de fijación de tarifas, cánones y otras contribuciones a cargo de terceros; e) los nombramientos, designaciones y actos análogos que les estén atribuidos por disposiciones específicas; f) la petición de informes a la autoridad administrativa independiente y al Consejo de Estado y g) otros actos señalados en este Decreto (art. 3.1 del D. Lgs. 29/1993).

²⁶ CARINGELLA y MARINO, ob. cit., p. 118.

²⁷ Valerio TALAMO, ob. cit.

²⁸ CARINGELLA y MARINO, ob. cit., p. 123.

²⁹ La principal novedad de la normativa reside en la posibilidad de conferir encargos a tiempo determinado, en proporción del 5% del total, a personas de probada cualificación profesional específica, que hayan desempeñado su actividad en organismos y entes públicos o privados o empresas públicas o privadas, con una experiencia de al menos 5 años en funciones directivas o que tengan una formación profesional, cultural y científica específica o que provengan de sectores de la investigación, de la docencia universitaria, de la magistratura o de los escalafones de abogados y procuradores.

³⁰ Las normas transitorias del D. Lgs. 396/1997 prevén que la nueva contratación integrativa no podrá desarrollarse antes de la renovación de los primeros contratos colectivos nacionales pero que, antes de dicha renovación, podrán ser puestos en marcha, a propuesta de las Administraciones interesadas y con el acuerdo del Departamento de Función Pública «*formas experimentales de contratación colectiva a nivel de Administración o de ente.*» Tales formas experimentales podrán referirse a la gestión de los procesos de reorganización de los servicios, formación y actualización profesional, articulación flexible del horario de trabajo, difusión del *part-time*, mejoramiento del ambiente de trabajo e igualdad de oportunidades. El contrato colectivo del sector Ministerios para el período 1998-2001 esclarece algunos puntos de la nueva contratación colectiva integrativa. Así, se dice que el contrato colectivo integrativo tiene como objetivo incrementar la productividad y la calidad del servicio y apoyar los procesos de reorganización y de innovación tecnológica y organizativa. La financiación de estas metas y objetivos corre a cargo de un fondo único de administración,

que se crea en cada Administración Pública con el fin de promover mejoras reales y significativas de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

³¹ Para las Administraciones del Estado, el Comité del Sector estará formado por el Presidente del Consejo de Ministros, a través del Departamento de Función Pública, en concierto con el Ministro del Tesoro (para el sector escuela, en concierto con el Ministro de Instrucción Pública).

³² La solución legislativa de sustraer al juez ordinario un extenso elenco de materias pertenecientes en su mayor parte a la esfera organizativa y discrecional de las Administraciones Públicas, suscitó la perplejidad de la doctrina debido a la incomoda convivencia de la relación de trabajo en un doble foro jurisdiccional y a la dificultad de deslindar los respectivos campos de actuación en cada sede judicial, dada la relación de contigüidad y estrecha conexión entre los perfiles organizativos y de ordenación de los órganos y de las oficinas públicas, de un lado, y los perfiles de gestión de la relación de trabajo, de otro (CARINGELLA y MARINO, ob. cit., p. 345).

³³ Existe preocupación en los medios administrativo y judicial italianos por la imprecisión de la jurisdicción ordinaria para hacerse cargo del contencioso en materia de empleo público, por causa de la carencia de jueces y la inadecuación de estructuras judiciales. Las insuficiencias parecen más acentuadas en sedes judiciales como Roma, Nápoles y en muchos pequeños juzgados del Mezzogiorno. La insuficiencia de medios también preocupa a la Abogacía del Estado, si bien aquí se ha producido una importante novedad, incorporada al artículo 417 bis del código de procedimiento civil, consistente en la posibilidad de que la Administración del Estado pueda actuar en juicio por sí misma a los fines de representación y defensa, salvo en aquellos casos en que se diriman cuestiones muy importantes o que afecten a fuertes intereses económicos, en los que la Abogacía del Estado podrá decidir si interviene o no en la causa.

³⁴ CARINGELLA y MARINO, ob. cit., p. 302.

³⁵ Los principios que inspiran el código de conducta pueden dividirse, según CASSISE, en principios que se refieren a: 1) la diligencia, la laboriosidad y la economía; 2) la confidencialidad y la discreción; 3) la independencia, la autonomía y la imparcialidad y 4) la corrección y la preparación profesional. Inspirándose en estos principios el código prescribe una serie de reglas relativas a distintos supuestos de hecho. Entre éstos los más importantes son los que se refieren a la adhesión a asociaciones que puedan tener fines en conflicto con los públicos; la aceptación de recomendaciones; la prohibición de aceptar donativos; la prohibición de actividades distintas de las institucionales o paralelas; la prohibición de desarrollar, por tiempo más o menos limitado, actividades posteriores a la salida de la Función Pública; reglas relativas, en fin, a la tutela de la imagen del empleado público.

³⁶ Estas comisiones deben estar compuestas exclusivamente por expertos de reconocida competencia en las materias propias de la oposición, elegidos entre funcionarios de la Administración, personal docente o, incluso, personas ajenas a la Administración, siempre que no formen parte de órganos de dirección política, no desempeñen cargos políticos o no sean representantes sindicales o nombrados por las confederaciones y organizaciones sindicales o asociaciones profesionales, a fin de garantizar la limpieza y transparencia en los procesos de acceso al empleo público.

³⁷ El artículo 39 de la Ley 449/1997, modificado por la Ley 448/1998, prevé también una reducción global de personal en los años 1998 y 1999 del 1% y del 1,5%, respectivamente, con respecto al número de efectivos existente al 31 de diciembre de 1997. Para el año 2000 se prevé una reducción no inferior al 1%.

³⁸ Franco CARINCI. «Una reforma abierta: la denominada privatización del empleo público». *Documentación administrativa*, núm. 250-251 (enero-agosto 1998), p. 83.

³⁹ Valerio TALAMO, ob. cit., p. 82.

⁴⁰ El acuerdo para la constitución de las ORUP se alcanzó el 3 de julio de 1998 y el 10 de julio de este mismo año se firmó el oportuno contrato colectivo marco para la constitución de representaciones sindicales unitarias y para la definición del correspondiente reglamento electoral que fue firmado el 7 de agosto de 1998.

⁴¹ CARINGELLA y MARINO, ob. cit., p. 296.

⁴² Según una información publicada en el diario *Expansión* de 9 de agosto de 1999, suscrita por G. ASCENZI, el Gobierno de Massimo D'Alema ha dado el visto bueno a un acuerdo marco firmado con los sindicatos para la introducción del teletrabajo entre los funcionarios italianos. En una primera fase experimental, el teletrabajo se ensayará en algunos proyectos presentados por diferentes administraciones locales, en los que los funcionarios podrán participar de manera voluntaria. Se dará preferencia

para acceder al teletrabajo en los proyectos experimentales a los funcionarios con minusvalías o que deban atender a familiares enfermos, y a los que vivan lejos del lugar de trabajo. La Administración sufragará los gastos para instalar la infraestructura informática y reembolsará los consumos de teléfono y luz necesarios para el desempeño de su labor. Asimismo, se encargará de que el lugar elegido para trabajar reúna las

condiciones adecuadas. No habrá una normativa específica para controlar a los teletrabajadores, pero se establecerán unos criterios para evaluar su trabajo. El acuerdo incluye la creación de un centro que hará un seguimiento, durante dos años, del proyecto experimental del teletrabajo para introducir posibles modificaciones que mejoren el programa.

