

La reforma administrativa en Italia

Con anterioridad a la aprobación de la nueva Constitución de la República Italiana, se reunieron diversas Comisiones a fin de efectuar la reforma de la Administración pública. Así, desde el año 1944 al de 1948, la Comisión para la reorganización del Estado se ocupó de problemas de orden eminentemente constitucional. La Comisión para la reforma de la Administración pública propiamente dicha estudió los problemas administrativos. Asimismo se reunió una Comisión encargada del estudio de la reducción de los gastos. Tras la aprobación de la Constitución en 1948, la Presidencia del Consejo de Ministros dirigió a los distintos Ministros una serie de circulares urgiéndoles que realizasen y presentasen los estudios necesarios a fin de asegurar la reforma administrativa, ateniéndose a las normas de la Constitución.

En el mes de enero de 1950, un Ministro sin cartera, el Diputado Petrilli, fué encargado de la tarea de llevar a cabo la reforma de los servicios.

A fines del mes de julio de 1951 se confió al Vicepresidente del Consejo de Ministros, honorable Piccioni, asistido por un Subsecretario de Estado, el honorable Lucifredi, un trabajo mucho más vasto, el de llevar a cabo la reforma de la Administración pública.

A partir de la primera quincena del mes de octubre de 1951, la Prensa anunciaba diversas directrices en las que se inspiraba la reforma de la Administración pública.

Se echaba de ver en seguida que la reforma de la Administración pública suponía ante todo la ordenación de las instituciones y la simplificación administrativa, a fin de conseguir un mejor funcionamiento del Estado moderno, en el que las atribuciones son siempre mucho más vastas y numerosas, así como una mejor organización de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

La reorganización debía tender principalmente a los siguientes objetivos:

a) Una mejor distribución de las atribuciones de los órganos del Estado, centrales, exteriores y descentralizados.

b) Una mejora del reclutamiento, preparación, selección y distribución del personal, que tendría como consecuencia la limitación del aumento en el número de los funcionarios de las administraciones públicas.

c) Una racionalización de los procedimientos y de las garantías contra los abusos de la acción administrativa (problemas de los procedimientos generales y de los procedimientos particulares).

d) La simplificación de la legislación administrativa, hoy demasiado complicada, a fin de hacerla accesible a la mayoría.

Esta reforma basada en esos cuatro puntos se debía desarrollar progresivamente de modo que desembocase en resultados inmediatos, sin comprometer sin embargo ulteriores trabajos para los cuales resultaba necesaria una intervención legislativa, ni las reformas de estructura cuya perfecta organización es más laboriosa. Esta es la razón por la cual la reforma ha sido dirigida sobre estos dos planos:

1.º Sobre la base legislativa por iniciativa de las nuevas leyes y de las nuevas reglamentaciones, así como por la revisión de las leyes y de las reglamentaciones en vigor.

2.º Sobre la base de la legislación en vigor, a fin de conseguir una más efectiva aplicación.

Dentro del cuadro formado por estas directrices fueron elaboradas las siguientes normas:

1.º Por lo que se refiere a la estructura de los órganos administrativos, quedó prescrito:

a) Que fuese presentado al Consejo de Ministros, lo antes posible, el nuevo texto del proyecto de ley sobre las atribuciones de los órganos del Gobierno de la República y sobre la organización de la Presidencia del Consejo, establecida por el artículo 95 de la Constitución (estas disposiciones fueron aprobadas por el Consejo de Ministros).

b) Que se solicitase de los distintos Ministros que presentasen propuestas concretas relativas a la reorganización de sus respectivos servicios, aplicando así los proyectos de ley sobre la organización de los Ministerios previsto por los artículos 95 y 97 de la Constitución, como también propuestas concretas referentes a aquellos específicos servicios cuyo funcionamiento exija, de particular manera, iniciativas coordinadoras.

c) Que los Ministros examinasen de nuevo las atribuciones de los establecimientos públicos colocados bajo su control, a fin de suprimir de entre ellos aquellos que no fuesen ya necesarios, o si su subsistencia se considerase oportuna, volver a estudiar, si así conviniese, su organización y reorganizar, en este caso, el funcionamiento de la tutela administrativa.

d) Que se promoviese una descentralización más acentuada, ya dentro del cuadro de la jerarquía, ya fuera del ámbito de la misma, en favor de un proyecto de ley cuya elaboración se halla prescrita por el primer párrafo del artículo 118 de la Constitución.

2.º Por lo que se refiere a la política del personal administrativo, quedó prescrito:

a) Suspender la revisión de los cuadros de las administraciones del Estado y la de las instituciones autónomas, en vista de la reorganización de sus atribuciones y de su competencia dentro del cuadro general de la nueva organización de la Administración pública, de forma que quede asegurada la concordancia entre dichos cuadros y la concepción de conjunto de la función necesaria de los diversos servicios.

b) Preparar los oportunos proyectos que permitan, por lo que a la revisión de los cuadros se refiere, la posibilidad de atender en casos eventuales de urgencia a las transferencias y desplazamientos de funcionarios de una Administración a otra.

c) Terminar los proyectos de ley presentados con anterioridad al Parlamento, por lo que concierne al límite de edad del retiro del personal, acelerar la reglamentación de las pensiones, y principalmente tomar las medidas oportunas para aligerar los cuadros del personal, tales como la dimisión voluntaria del personal titular y temporero, la extensión de la asistencia sanitaria y la utilización de los funcionarios pensionados en funciones especiales.

d) Presentar cuanto antes al Consejo de Ministros el Estatuto del personal superior y terminar la revisión del Estatuto por lo que se refiere al personal en general.

3.º Por lo que se refiere a los procedimientos y a las garantías de la acción administrativa, quedó prescrito :

a) Someter al examen del Consejo de Ministros, por medio de un texto coordinado, el proyecto de ley general sobre la función pública que haya de desempeñar la Comisión en cuanto se refiere a la reforma administrativa.

b) Dirigir idóneamente los estudios conducentes a la revisión de las leyes sobre la organización de la justicia administrativa y el ejercicio del control efectuado por el Tribunal de Cuentas.

c) Acelerar la revisión de la ley sobre la contabilidad general del Estado y especialmente la de determinadas disposiciones de esta ley cuya revisión aislada resultase urgente, a fin de asegurar una mayor eficacia de la acción administrativa.

d) Incitar a que se lleve a efecto la coordinación de las disposiciones legislativas diseminadas relativas a los daños y perjuicios, por la cual los ciudadanos puedan beneficiarse tras los daños que lleve consigo la acción administrativa (expropiaciones, ocupaciones, embargos, prestaciones obligatorias, responsabilidad por actos ilegales).

e) Fomentar la revisión de todas las demás leyes que tengan relación con la actividad de diversas administraciones.

4.º Por lo que se refiere a la simplificación, aclaración y puesta al día de los textos legislativos en vigor, quedó prescrito :

a) Interesar a los Ministros en favor de las actividades desarrolladas en este sentido, principalmente en lo que se refiere a la preparación de textos orgánicos coordinados relativos a distin-

tas materias y particularmente a aquellas en que las disposiciones legales sufrieron las mayores y más frecuentes modificaciones ; incitarlos a hacer elaborar los apropiados proyectos de ley, a fin de obtener en favor del Gobierno la necesaria concesión de poderes del Parlamento.

b) Interesar a los Ministros en la revisión de las leyes y reglamentaciones invocadas con mayor frecuencia en materias que se salen de sus atribuciones, a fin de introducir simplificaciones deseables y asegurar un sistema más expeditivo en los procedimientos administrativos.

Por lo que se refiere a esta acción prevista para asegurar una mayor eficacia y una mayor rapidez de la actividad administrativa por medio de la revisión de las leyes y reglamentaciones en vigor, se decidió aconsejar a los Ministros el examen de diversas medidas. Estas medidas consisten en :

a) Éxtender el sistema de delegación de poderes de los Ministros, ya a los Subsecretarios de Estado, ya a los Directores generales, ya a los servicios exteriores, y conceder delegación de firma a los jefes de servicios subalternos, especialmente en todos los actos preparatorios y dentro de la esfera de la actividad específica de la función pública.

b) Llevar a cabo de forma expeditiva la coordinación, entre los distintos Ministerios, de las disposiciones relativas a atribuciones comunes, evitando el recurso demasiado socorrido de la intervención de órganos consultivos y concediendo una mayor libertad de iniciativa a la Administración activa. Llevándose principalmente a cabo todo ello por medio de Comités de coordinación compuestos de tal manera que puedan resolver rápidamente las diversas cuestiones de coordinación que se planteen.

c) Proveer de un personal mejor cualificado por medio de la organización de cursos de perfeccionamiento y estimulando la responsabilidad personal de los funcionarios.

d) Conceder primas a los funcionarios que hayan alcanzado un rendimiento superior en el trabajo y hayan manifestado un especial apego al servicio ; distribuir al personal conforme a las exigencias de los servicios ; facilitar las relaciones del público con

la Administración ; perseguir una racionalización de los servicios por medio de la modernización del material y de los métodos ; por la estandarización de los procedimientos ; por la concentración en las mismas oficinas de las atribuciones comunes a diversos servicios y por todos los procedimientos de carácter apropiado para conseguir un gasto más reducido de la acción administrativa.

e) Eliminar del ámbito administrativo todas las prácticas que dificulten una acción administrativa rápida, suprimiendo todas las comunicaciones inútiles, todas las instrucciones previas demasiado farragosas y conseguir, al amparo de reuniones periódicas de los Directores generales y de los jefes de los distintos servicios, las confrontaciones útiles para una acción administrativa rápida y coordinada.

f) Organizar el trabajo de los servicios de elaboración legislativa de forma que la legislación administrativa resulte más clara y accesible ; inducir a dichos servicios a que apliquen sus cuidados y atención a compilar aquellas leyes que interesen a diversos sectores, coordinarlas por medio de referencias apropiadas, integrarlas en instrucciones y circulares, anotarlas con decisiones y sentencias contenciosas, enseñanzas de la doctrina y con elementos de los proyectos de reforma.

Dentro del ámbito de la realización de este programa han sido efectuados ya diversos trabajos de los que la Prensa ha dado cuenta. Por lo que se refiere al punto primero, se ha presentado un proyecto de ley sobre las atribuciones de los órganos del Gobierno y de la Presidencia del Consejo de Ministros. Este último proyecto es importante principalmente por cuanto que determina la competencia de la misma Presidencia del Consejo y la del Ministro del Tesoro en materia de organización del personal. Este proyecto debía haber sido seguido por otro proyecto de ley sobre el número y las atribuciones de los Ministerios, pero no habiéndose llegado a una decisión por lo que se refiere a un determinado número de problemas o cuestiones de principio que originaron especiales dificultades, fueron suprimidos diversos organismos tenidos ya como innecesarios. Así ocurrió, por ejemplo, con el Ministerio de Africa italiana y con el Comisariado de la Alimentación. Así-

mismo las instituciones públicas cuyas atribuciones habían cesado o fueron absorbidas por el Estado se suprimieron. Así ocurrió, por ejemplo, con el Instituto de Relaciones culturales con el extranjero. Por lo que toca a las instituciones públicas, se ha presentado un proyecto de ley que tiende a hacer participar al Tribunal de Cuentas en el control de aquellas instituciones en las que el Estado se halla interesado. Se ha rogado a los distintos Ministerios que contribuyan igualmente a revisar las atribuciones de numerosas instituciones públicas ya existentes. La coordinación de proyectos de ley se ha ido realizando dentro de los sectores que se salen del dominio de muchos Ministerios cuya reorganización se presenta como de urgente necesidad. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materia de emigración, de servicios de asistencia, de estadística y sanitarios. Al mismo tiempo se ha solicitado con el máximo interés de los diversos Ministerios que lleven adelante la reorganización de sus servicios dentro de este orden de ideas. El Ministerio de Correos, Telégrafos y Comunicaciones, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Obras Públicas han sometido a estudio su completa reorganización. Asimismo se ha elaborado un proyecto de ley con el fin de hacer posible la descentralización administrativa, ateniéndose al conducto jerárquico o no ateniéndose a él, según los casos; descentralización que sin modificar las específicas atribuciones de la región, conceda a la provincia, a los Ayuntamientos y a las instituciones autónomas las más amplias funciones administrativas, cuando éstas se hallen conectadas con el lugar de residencia de los administrados.

En el campo de la organización del personal se han elaborado diversas disposiciones o decretos, a fin de limitar los efectivos de personal y reducirlos lo más posible. Las medidas tomadas con este fin son:

- a) Extensión de las disposiciones reductoras de los funcionarios temporeros asalariados.
- b) Prohibición de aumento de los presentes cuadros de personal.
- c) Fijación en sesenta y cinco años de la edad de jubilación.

d) Posibilidad para el personal titular o temporero de obtener la jubilación antes del tiempo fijado.

Independientemente de las leyes sobre la organización del personal temporero dentro de cuadros transitorios y sobre el Estatuto de los funcionarios asalariados ha sido elaborado un proyecto de ley sobre el Estatuto del personal directivo. Este proyecto era esperado con impaciencia por esta categoría de funcionarios. Resulta importantísimo para la buena marcha de la Administración pública. Asimismo en este campo, un proyecto de ley ha concedido mayor extensión a la asistencia a los pensionados; otro reúne en un texto único, a raíz de una disposición emanada por delegación de poderes, toda la materia concerniente a las pensiones civiles y militares; y, en fin, se halla en estudio un proyecto de ley de Estatuto de todas las categorías de funcionarios del Estado.

En el campo de la reforma de los procedimientos y de las garantías de la acción administrativa, la ley general relativa a la función pública se ha sometido a un nuevo examen a consecuencia o después de las numerosas enmiendas que le fueron presentadas. Aunque diversos puntos sobre los que los diversos pareceres no se han puesto aún de acuerdo han sido suprimidos, la ley determinará de manera uniforme el procedimiento de elaboración de los actos administrativos y pondrá en marcha las nuevas prácticas administrativas. Dentro de la misma esfera se puede citar también la reforma de la ley sobre la administración patrimonial y sobre la contabilidad del Estado, de la ley sobre la expropiación por razón de utilidad pública, por razón de ocupación, de requerimiento judicial, de prestaciones obligatorias, de la ley sobre la responsabilidad de la Administración pública, conjunto de disposiciones éstas que actualmente se encuentran todavía en estudio.

Ha sido entregada para su estudio la reforma de la legislación sobre lo contencioso administrativo y sobre el control de las administraciones del Estado por el Tribunal de Cuentas.

Entre las iniciativas de menor importancia se ha elaborado un proyecto de ley destinado a hacer más rápida la liquidación de las pensiones.

Por lo que toca al último punto del programa de reformas, a

saber, la puesta al día, la simplificación y la aclaración de los textos legislativos, se ha solicitado de los distintos Ministerios la preparación de textos orgánicos coordinados relativos no sólo a la reorganización de sus servicios, sino también a lo que se refiere a sus atribuciones respectivas. Se espera solicitar del Parlamento la suficiente delegación de poderes en vista de la adopción de un determinado número de principios, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución, excepción hecha de la usurpación de las disposiciones y del previo dictamen obligatorio o no, según los casos, de una reducida Comisión parlamentaria.

Independientemente de la acción desarrollada dentro del ámbito de este programa y que afecta al dominio de las leyes y de las reglamentaciones, los distintos Ministerios han prescrito un determinado número de disposiciones útiles, dando cumplimiento a circulares dimanantes de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre la simplificación de los servicios, sobre la aceleración y la coordinación de la acción administrativa. Deben citarse de entre estas disposiciones ministeriales las que fueron adoptadas por los Ministerios de Agricultura y Bosques, de Transportes y de Correos, Telégrafos y Comunicaciones.

Las disposiciones publicadas, que han dado lugar y conseguido resultados aplicables a todos los Ministerios, serán reunidas en un texto único y gozarán del carácter de instrucciones de servicio internas, tras decisión del Consejo de Ministros.

Por lo que se refiere más particularmente a la organización técnica y a los métodos de trabajo de las Administraciones públicas, ha sido muy poco lo que se ha realizado en Italia. La reforma de la legislación administrativa en vigor trae consigo una cantidad considerable de material de estudio, que debe ser puesto al día y que puede ser utilizado. Lo que se ha hecho durante este último período en el terreno de la simplificación de los servicios, de la rapidez y de la coordinación de la acción administrativa, es susceptible de ulteriores y más profundos estudios. Con todo, por lo que hace a la organización técnica y a los métodos de trabajo en las Administraciones públicas, sólo se pueden citar iniciativas aisladas de distintos Ministerios. Estas iniciativas han producido

buenos resultados, pero no han sido objeto de profundos estudios y el problema no se ha examinado dentro de una concepción de conjunto aprovechable por toda la Administración pública. Por otro lado, estos estudios deben apreciarse en lo que valen, porque ellos solos llevan consigo la posibilidad de alcanzar un alto grado de rendimiento y de obtener, con un gasto más reducido, la salvaguardia de los intereses públicos mediante el menor sacrificio de los intereses privados.

GIUSEPPE CATALDI