

El Estatuto de los empleados civiles del Estado en Italia (1)

Esta publicación consta de cuatro partes. La primera contiene un detallado análisis que G. Gonella dirige al Presidente de la República sobre los puntos más importantes del Estatuto de los empleados civiles del Estado. A continuación se inserta el Decreto del Presidente de la República de 10 de enero de 1957, número 3, que aprueba el texto único regulador de dichos funcionarios. En la tercera parte se contiene una comunicación al Decreto del Presidente de la República conteniendo normas de ejecución sobre el Decreto anteriormente mencionado. Por último, se transcribe el Decreto del Presidente de la República de 3 de mayo de 1957, número 686, que contiene las normas de ejecución del texto único de las disposiciones referentes al Estatuto de los empleados civiles del Estado.

Comienza la exposición de Gonella sobre el nuevo Estatuto, justificando la necesidad de organizar y reformar la legislación sobre empleados públicos, ya advertida en épocas anteriores, pero que las vicisitudes bélicas y políticas no permitieron en muchas ocasiones llevar a efecto. El primer texto único sobre la materia es de 22 de noviembre de 1908, número 693, que refunde varias disposiciones particulares sobre esta materia. Al final de la guerra de 1914-18, el problema de la reforma de la legislación ocupa un puesto en el orden del día con una doble exigencia: mejorar la condición del empleado y frenar relativamente el aumento de gastos.

(1) Extracto de *L'attuazione della riforma della pubblica Amministrazione*, publicado por la Presidencia del Consejo de Ministros, Instituto Poligráfico del Estado, Roma, 1957.

Fué entonces nombrada, por Decreto-Ley de 21 de febrero de 1918, una Comisión para la reforma de la Administración del Estado, cuyos propósitos fueron, en parte, puestos en vigor con el Real Decreto-Ley de 23 de octubre de 1919, número 1.971, sobre el Estatuto jurídico y económico del personal de la Administración central del Estado. Pocos años después se promulga el Real Decreto de 11 de noviembre de 1923, número 2.395, sobre la regulación jerárquica de la Administración del Estado y el Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, número 2.960, sobre el Estatuto jurídico de los empleados civiles de la Administración del Estado. Tales normas permanecen en vigor hasta nuestros días, después de haber sufrido numerosas modificaciones, lo que ha dado origen a muchas disposiciones no coordinadas que hacen difícil su interpretación y aplicación.

Con el fin de reorganizar esta legislación tan compleja y de establecer también normas que respondan a los principios señalados en la Constitución y a las exigencias administrativas de un Estado democrático, con la Ley de 20 de diciembre de 1954, número 1.181, se confirió al Gobierno una delegación para dictar un nuevo Estatuto para los empleados civiles del Estado. Al año siguiente de esta delegación, el Gobierno reguló con una serie de Decretos los diversos sectores de la compleja materia sobre empleados públicos: Estatuto jurídico, regulación de la carrera, sueldos, normas sobre situaciones especiales y transitorias; en el segundo año ha reunido en el presente texto único todas las normas sobre la situación y la carrera promulgadas, coordinándolas con las otras normas preexistentes sobre el Estatuto jurídico y sobre la regulación de las carreras.

Con este texto único se concluye la susodicha reforma de la Administración del Estado, al menos en la parte relativa a la materia de empleados.

La nueva regulación se compone de 386 artículos y se divide en seis partes, que tratan, respectivamente:

- 1.^a Estatuto jurídico.
- 2.^a Regulación de las carreras.
- 3.^a Disposiciones particulares para las diversas Administraciones.
- 4.^a Disposiciones especiales para el personal en situaciones concretas.
- 5.^a Disposiciones transitorias.
- 6.^a Disposiciones finales.

ESTATUTO JURÍDICO

Esta primera parte del nuevo Estatuto sobre empleados civiles en Italia consta de 152 artículos, agrupados en 12 títulos. El título primero hace referencia a la clasificación de las carreras y a la admisión de los empleados. El empleo estatal implica la pertenencia a la organización del Estado mediante una relación que tiene por objeto la prestación retribuida de una actividad profesional con carácter normalmente estable y exclusivo. La Administración pública italiana distingue cuatro clases de carreras administrativas: la carrera directiva, la *di concetto*, la ejecutiva y la del personal auxiliar. A los cuatro tipos de prestación corresponden diversas categorías con atribuciones y responsabilidades concretas en cada caso. La relación de empleo conserva la misma naturaleza y el mismo contenido esencial. La carrera directiva no quiere decir que todo el que pertenece a ella sea dirigente de la Administración, sino que todos los que pertenecen a ella por la preparación que se requiere y por las atribuciones que ejercen, ocupan normalmente puestos de dirección. Se establecen también en este título los requisitos generales sobre admisión a los concursos, reserva de plazas, periodo de prueba, etc.

En el título II se contiene una detallada regulación sobre los deberes, responsabilidades y derechos de los empleados públicos. En lo que se refiere a responsabilidades, se regula la que el empleado contrae con el Estado y con los terceros.

El título III hace referencia a las notas de calificación sobre los empleados públicos. A todo funcionario con categoría inferior a Director general se le instruye en el mes de enero de cada año un expediente informativo, el cual debe concluirse con un «juicio de conjunto» motivado, que expresará una de las siguientes clasificaciones: «óptimo», «distinguido», «bueno», «mediocre», o «insuficiente». Cuando a un funcionario se le haya impuesto una sanción disciplinaria, no puede calificársele en el año en que le haya sido impuesta, con «juicio de conjunto» superior a «bueno». Los expedientes informativos tienen distintas características, según la carrera de que se trate. Así, los que se instruyan a los empleados de la carrera directiva y de la de «concepto», deben ser redactados en base a los siguientes elementos: dotes intelectuales y de cultura; cualidades mo-

rales y de carácter ; preparación y capacidad profesional ; naturaleza específica de las atribuciones ; cualidad de las prestaciones de servicio y rendimiento ; capacidad de organización y aptitud para ejercitar funciones de mayor responsabilidad ; estima y prestigio gozado en la Administración y fuera de ella.

En los títulos IV, V y VI se regulan las materias referentes a las incompatibilidades y acumulación de empleos, comisiones de servicio, excedencias y expectativas de destino.

El título VII se refiere a materia disciplinaria. El funcionario que no cumple sus obligaciones está sujeto a las siguientes sanciones disciplinarias : censura ; reducción de sueldo ; suspensión de calificación, y destitución. A continuación se contienen las normas reguladoras de cada una de estas sanciones.

En el capítulo segundo del mismo título se regulan la suspensión cautelar y la suspensión como consecuencia de condena penal. Se determina en el capítulo tercero el procedimiento adecuado para imponer las sanciones en materia disciplinaria.

El título VIII trata de la cesación de la relación de empleo y de la readmisión al servicio. Se enumeran las causas de cesación de dicha relación, introduciéndose notables innovaciones en el Estatuto que se comenta, además de un mayor tecnicismo en la definición y en la regulación de cada causa de cesación.

En el artículo 132 se indica que el empleado con categoría inferior a Director general que cese en el servicio por dimisión o por otras causas que se determinan, puede ser readmitido según el parecer del Consejo de Administración. La admisión al servicio se subordina a que exista vacante y no puede tener lugar si la cesación en el servicio hubiese sido causada por aplicación de disposiciones de carácter transitorio o especial.

En el título IX se dictan disposiciones especiales para el personal auxiliar. Se le aplican a dicho personal las disposiciones del título precedente en cuanto no esté previsto en los artículos correspondientes a este título.

El título X es sumamente importante. Se refiere a los órganos colegiados de la Administración para el funcionamiento de los servicios y ordenación del personal. Entre los órganos colegiados de la Administración, el Estatuto instituye uno muy importante que es el Consejo Superior de la Administración Pública, que constituye indudablemente una de las innovaciones de mayor relieve. Encuentra pre-

cedente en una institución análoga existente en Francia: el Consejo Superior de la Función Pública. Pero disiente sensiblemente de aquel modelo por la diversa composición y por sus atribuciones. Está bajo la dependencia directa del Presidente del Consejo de Ministros. Es un órgano consultivo de estudio con la finalidad de coordinación general en el campo de la Administración pública.

Existe también el Consejo de Administración. El Estatuto introduce importantes innovaciones en la composición y en las atribuciones del mencionado Consejo, que se ha transformado en un verdadero órgano consultivo general de la Administración central.

Por último, el tercer órgano colegiado son las Comisiones de Disciplina, que las preside un Director general y están compuestas de dos empleados con categoría de Inspector general.

En el título XI se regula la formación y perfeccionamiento del personal. Una verdadera renovación de la organización de la Administración del Estado no puede dejar de lado el perfeccionamiento del personal. Esta exigencia es tanto más aguda en Italia que en otros países, dada la amplia intervención del Estado en la esfera de los particulares. Para cumplir esta finalidad el Estatuto ha instituido a semejanza de Francia, la Escuela Superior de la Administración Pública, con el fin de formar y perfeccionar a los funcionarios.

LA REGULACIÓN DE LAS CARRERAS

La parte segunda del texto único del Estatuto disciplina las diversas carreras.

El título I regula las carreras directivas. La carrera directiva del personal de la Administración del Estado comprende las siguientes categorías: Director general, Inspector general, Director de División, Director de Sección, Consejero de primera clase, Consejero de segunda clase, Consejero de tercera clase. En artículos sucesivos se regulan las atribuciones del personal directivo. Se establecen también normas para el ingreso y ascenso en las mencionadas carreras.

El título II regula la carrera *di concetto*, que comprende las siguientes categorías: Secretario jefe, Secretario principal, primer Secretario, Secretario, Secretario adjunto, Vicesecretario. Las atribuciones del personal de esta carrera son de carácter administrativo, contable o técnico. El Estatuto fija las normas para el ingreso y promoción en la mencionada carrera.

El título III regula la carrera ejecutiva, que comprende las siguientes clases: Archivero jefe, primer Archivero, Archivero, Auxiliar y Auxiliar adjunto. El personal de esta carrera desempeña misiones de archivo, protocolo, registro y copia, con la utilización de máquinas además de cierta colaboración contable, técnica y administrativa prevista en los reglamentos de cada Administración.

El título IV regula la carrera del personal auxiliar.

En títulos sucesivos se dan normas sobre carreras especiales y pase a otra Administración o a otra carrera.

En la parte tercera del Estatuto se dan normas concretas sobre disposiciones particulares para las diversas Administraciones, con el fin de coordinar las normas que responden a criterios similares.

En la parte cuarta se comprenden disposiciones especiales sobre el personal que se halla en situación particular: invalidez de guerra o en acto de servicio, huérfanos de éstos, personal proveniente de suboficiales o que estaban al servicio el 23 de marzo de 1939.

La quinta parte del Estatuto contiene disposiciones transitorias para la aplicación del mismo. Finalmente, la parte sexta contiene disposiciones finales sobre aplicabilidad y entrada en vigor del Estatuto. Consta el mismo de 386 artículos y entró en vigor en 1.º de abril de 1957; con posterioridad se promulgó un Decreto del Presidente de la República el 3 de mayo de 1957, número 686, conteniendo normas de ejecución del texto único estatutario regulador de los empleados civiles del Estado.

Como conclusión, podemos decir que el presente Estatuto ha puesto al día en Italia las normas reguladoras sobre los funcionarios del Estado, introduciendo importantes innovaciones de acuerdo con la técnica jurídica administrativa moderna. Son dignos de alabarse la precisión en las distintas categorías de cada carrera, sistemas de ingreso, ascensos y especialmente la regulación de los órganos colegiados y la creación de una escuela de formación de los funcionarios públicos. De las tres partes claves de toda reforma administrativa es, sin duda, la reforma orgánica la más difícil de realizar, y en Italia parece haberse realizado ésta con éxito.