

## CAPÍTULO PRIMERO

# HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ITALIANA

Piero AIMO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La administración central*. III. *La administración periférica*. IV. *La administración local*. V. *El empleo público*. VI. *La justicia administrativa*. VII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Para poder describir y comprender correctamente el desarrollo histórico de la administración pública italiana a partir del nacimiento del Estado Unitario (1861) es necesario subrayar que ella tiene su origen —en los elementos fundamentales que la caracterizan— en el modelo franco-napoléonico, impuesto también en Italia desde los primeros decenios del ochocientos. En particular, dicho sistema se aplicó integralmente en el Piemonte sabauda; es decir, en aquel Estado regional que cumpliría, a través de etapas graduales y sucesivas anexiones, y mediante una ampliación de muchas de sus leyes a las áreas conquistadas poco a poco, el grandioso proceso de unificación política y administrativa de los otros territorios de la península, dependientes todavía, en gran parte, de dinastías extranjeras o redes de gobiernos autocráticos o neoabsolutistas. Después de haber influido, directamente (con la incorporación al Imperio francés de vastas zonas de Italia —Piemonte incluido— o indirectamente (homogeneizando la legislación de los Estados “vasallos”, como el Reino d’Italia o el Reino de Nápoles, dotados de una relativa autonomía por las autoridades del Oltralpe), en los ordenamientos institucionales de los nuevos Estados surgidos en la estación revolucionaria y napoleónica y después de haber transitado, sin mutaciones de relieve, en aquellos reconstituidos a la época de la Restauración, el paradigma administrativo “a la francesa” terminó de este modo por conformar, en el largo periodo y de manera profunda,

las estructuras organizativas del “joven” Estado italiano. Esta es la razón por la cual, en los siguientes párrafos, dedicados al análisis de la evolución legislativa de los grandes “sectores” de la administración pública, desde la Unidad hasta el fascismo, se hará referencia a medidas normativas más antiguas y que remontan, al menos, al reino de Sardeña.

## II. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

### 1. *El ordenamiento preunitario*

El punto de partida para el análisis de cada una de las organizaciones administrativas estatales está constituido por la ley “Cavour”, del 23 de marzo de 1853, núm. 1483. Imitando estrictamente a la legislación belga —inspirada, a su vez, en la napoleónica—, dicha disposición normativa (integrada por el Reglamento aprobado por el Regio Decreto del 23 de octubre de 1853, núm. 1611) introducía en el reino de Sardeña el más racional y moderno modelo “ministerial”. El originario sistema que, junto a algunos dicasterios, preveía la existencia de numerosas “empresas” autónomas con funciones económicas y de gestión, se sustituyó por una estructura burocrática más lineal, simplificada y uniforme, en la cual cada una de las articulaciones ministeriales estaban colocadas bajo la directa dependencia de los mismos ministerios, a los cuales correspondía, entonces, una plena “responsabilidad” individual en la conducción de las dependencias que hacían parte de la administración central. Con esta finalidad, los ministros podían valerse de dos figuras claves de particular importancia: el secretario general y el secretario particular (“de gabinete”). Al primero, carente de poderes efectivos de coordinación, correspondía la delicada tarea de mediación entre el nivel de decisión de los ministros y el Ejecutivo de los aparatos burocráticos. Al segundo le concernía proporcionar una colaboración más directa y confidencial, es decir, desempeñar una función de naturaleza esencialmente política.

### 2. *La edad liberal*

Así, el nuevo Estado unitario heredará del Piemonte sabauda el modelo ministerial de marca francesa que, desde el inicio —y no obstante la ausencia de innovaciones de carácter legislativo—, sufrirá continuas aunque no evidentes modificaciones bajo el aspecto de la organización interna de las diferentes dependencias. Durante los gobiernos de la denominada “De-

recha histórica” no faltaron, efectivamente, intentos de reforma de las estructuras administrativas centrales, pero ellas no llegaron a concluirse. Sea el proyecto Ricasoli, de 1866, que miraba precisamente a una superación del criterio de uniformidad de las estructuras y del principio de la responsabilidad ministerial, consagrados en la ley “Cavour”, ya sea la propuesta del Cadorna, de 1868, que apuntaba, entre otras cosas, a la abolición de los secretarios generales (con la institución, en vez de ellos, de los más estables “sobreintendentes” administrativos) y a la constitución de “grandes prefecturas”. Estos no lograron, al final, menoscabar el modelo original de ascendencia franco-napoleónica. La única excepción al inmovilismo normativo está representada, en el ámbito financiero y contable, por la ley Cambrey-Digny, que data de 1869, la cual creaba una específica Dirección General del Tesoro, y colocaba en el Ministerio de las Finanzas una Contaduría General del Estado, mientras que una contaduría específica resultaba incardinada en cada ministerio.

La llegada al poder de la “izquierda histórica” en 1876 no significó, a su vez, una neta inversión de ruta respecto a las políticas públicas del pasado, y se asistió de este modo a un sustancial mantenimiento y consolidación del marco administrativo surgido a mitad de siglo. Sin embargo, alguna reforma en el campo administrativo fue introducida y, prescindiendo de la supresión (seguida además por una repentina reconstitución) del Ministerio de Agricultura, querida por Depretis en 1877, se debe recordar al menos el decreto del 25 de agosto de 1876, núm. 3289, con el cual el mismo Depretis dictaba una disciplina más detallada para la presidencia del Consejo de Ministros, con la intención —no lograda totalmente, en realidad y— de reforzar la figura del “Jefe de Gobierno” y de aumentar sus poderes de dirección política y de coordinación administrativa, por lo que fue necesario esperar la llegada de Francesco Crispi a la guía del gobierno, en la segunda mitad de los años ochenta, para ver aprobada finalmente una drástica reforma de la administración pública, ya sea central, así como periférica, ya sea local como de sector. Tan amplia, penetrante y radical ha sido la innovación normativa, que se considera, por los historiadores de hoy, similar a una “segunda unificación administrativa”, similar, por importancia e incisión, al *corpus* de las disposiciones, emanadas en 1865, y que habían ampliado a todas las “regiones” de Italia las principales leyes administrativas del Reino de Sardeña (en el sector de los trabajos públicos, de los municipios y de las provincias, del orden público, del contencioso, de la sanidad).

Siguiendo una precisa estrategia política de reforzamiento del Ejecutivo y, en especial, de los aparatos centrales, el nuevo primer ministro se ocupó, antes de todo, de la presidencia del Consejo, dotándola (en 1887) de una

secretaría especial. Por lo tanto, hizo aprobar la ley del 12 de febrero de 1888, núm. 5195, que se ocupaba de algunos aspectos sectoriales, pero neurálgicos, de la administración estatal: los secretarios generales y los sujetos titulares de la potestad organizadora de los ministerios. En cuanto a los primeros, ellos serían suprimidos —aunque no en todos los casos— y sustituidos por *sottosegretari* que, en calidad de viceministros, y con más acentuado peso político, debían hacer más fluidas y estables las relaciones entre cada uno de los ministerios y el Parlamento. Con relación al segundo punto antes mencionado, se restableció el principio según el cual correspondía solo al Poder Ejecutivo, y por lo tanto no al Legislativo, fijar, con simples reales decretos, el número y las atribuciones de los diferentes ministerios. Con este propósito se recuerda, por ejemplo, la creación, en 1889, del Ministerio de los Correos y Telégrafos, que, a decir de algunos estudiosos, ha representado una novedad de relieve en la historia administrativa italiana, en cuanto sus atribuciones han sido concebidas exclusivamente de acuerdo con el específico servicio público a prestar.

Si el periodo crispino es considerado justamente un momento decisivo en la evolución de la administración pública y de sus instrumentos operativos, es también significativa la edad giolittiana, que, cronológicamente, se coloca en la primera quincena del nuevo siglo. Si bien Giolitti no iguala a su predecesor, por vastedad y calidad de la obra reformadora, él imprime en todo caso un nuevo impulso a los aparatos burocráticos tradicionales —según una lógica de la eficiencia— y es el artífice de aquel “dualismo” administrativo que ve precisamente surgir, al lado del andamio originario de la administración pública, las denominadas “administraciones paralelas”. Frente al impetuoso crecimiento económico e industrial del país y el surgir de nuevas necesidades sociales, especialmente en las clases subalternas, se consideraba que correspondía al Estado atender de modo adecuado a estos retos de la época, también a través de la prestación directa de servicios públicos. No siendo posible encargar a los viejos aparatos las nuevas funciones de naturaleza interventora, ya que estos aparatos, por sus características culturales y organizativas, no eran idóneos, era necesario acompañarlas con estructuras más autónomas, ágiles y flexibles, construidas bajo el modelo de las empresas privadas. Así, por ejemplo, en 1912 fue creado el Instituto Nacional de los Seguros (INA), para responder mejor a la creciente demanda de coberturas de seguros por parte de los ciudadanos y para garantizar ulteriores ingresos al Estado. Algunos años antes (1905 y 1907), para poner remedio a la creciente ineficiencia del sector, se había ya instituido la Empresa de las Ferrovías del Estado, que después de la revocatoria de las concesiones otorgadas a las sociedades privadas permitiría una gestión directa

y nacional del servicio de transporte sobre rieles de personas y mercaderías. Como veremos más adelante, la visión reformadora tendrá modo de desplegarse también a nivel local, a través de la previsión de verdaderas y reales empresas municipalizadas (y provincializadas).

La creación de nuevos instrumentos administrativos —extraños a las viejas lógicas burocráticas y formalistas, típicas de los aparatos estatales— no excluye que fermentos reformadores embistan las mismas estructuras tradicionales de la administración central. Se piensa, por ejemplo, en la multiplicación y en el reforzamiento de aquellos órganos colegiados, los denominados “Consejos Superiores”, que en diversos ministerios debían servir, por un lado, a obtener una racionalización de los procesos de decisión, también gracias a la presencia en su interior de funcionarios de extracción técnica y de expertos de elevada competencia específica; por otro lado, permitir a los representantes del sector, económicos y sociales, una participación efectiva a la gestión administrativa, en un plano no exclusivamente consultivo. Siempre en esta óptica se debe entender la proliferación dentro de las estructuras ministeriales de oficinas especiales y de oficinas de inspección, a las cuales se les demandaban funciones contingentes y atribuciones de naturaleza provisional; o sea, se les sometía a examen la solución de problemas técnico-jurídicos de particular complejidad. No se debe olvidar que, también en la época giolittiana, pero a propuesta esta vez del jefe de gobierno, Sonnino, con la ley 8, de abril de 1906, núm. 109, se llega finalmente a una disciplina orgánica de los ministerios, los cuales, como ya se ha mencionado, desenvolvían tareas de extremada delicadeza, y que progresivamente habían ampliado su influencia sobre todos los asuntos administrativos.

Para completar el marco de las reformas referentes a la administración central, puestas en marcha en la edad giolittiana, es necesario mencionar además dos disposiciones normativas de un cierto relieve. Al mismo tiempo, con el decreto de Zanardelli del 14 de noviembre 1901, núm. 466, sobre la presidencia del Consejo, se reforzó ulteriormente, con base en una tendencia de largo plazo, el papel global del gabinete, como órgano colegiado, y en su interior se amplió el del primer ministro; al mismo tiempo, se redujeron notablemente las prerrogativas reales, en especial en el campo de la política exterior y militar. En segundo lugar, se interviene nuevamente en la debatida cuestión relativa a la potestad de la organización de la administración pública, cuya normativa había ya sufrido, en el pasado, diversos cambios. Con la ley 11, de julio de 1904, núm. 372, se decidió, efectivamente, en contraste con cuanto se estableció precedentemente por Crispi, asignar al Parlamento el poder de instituir, o por lo contrario suprimir, los ministerios, así como fijar los orgánicos y determinar las retribuciones de los empleados públicos.

El ingreso de Italia a la Primera Guerra Mundial en 1915 significó, naturalmente, que los aparatos administrativos asuman nuevas e importantes tareas, y además, que experimenten nuevas fórmulas organizativas en su interior, mientras se reforzaron los vínculos entre la alta burocracia y los exponentes del capitalismo industrial, dando vida a entrelazamientos duros, pero muchas veces perversos y peligrosos, entre grandes cuerpos del Estado y miembros de la clase dirigente y de la elite económica. En cuanto se refiere a la administración central, se deben señalar al menos la creación de nuevos ministerios, cuya misión estaba estrechamente vinculada al evento bélico (por ejemplo, el de las armas y municiones, el de la asistencia militar y las pensiones de guerra), e, inmediatamente después de la conclusión de la guerra, el florecer de vivaces debates sobre temas de la reforma de la administración pública y de la modernización global de las instituciones estatales. Fueron así iniciadas investigaciones parlamentarias y creadas comisiones de estudio que, sin embargo, no condujeron a una revisión, profunda y consistente, del modelo administrativo de derivación liberal y giolittiana. Será necesario esperar a la llegada del fascismo, la instauración; es decir, de un régimen autoritario, para asistir a importantes transformaciones, y, en algunos casos, incluso radicales y subversivos, de amplios sectores del sistema administrativo. No obstante, este se mantendrá sustancialmente fiel —en sus principios inspiradores y en sus rasgos esenciales— al modelo liberal, surgido a inicios del ochocientos de la matriz napoleónica y consolidada lentamente, en el transcurso de los años, en el reino de Sardeña, antes, y en la Italia unida, después.

### 3. *El periodo fascista*

Veamos entonces cuáles han sido las reformas más importantes que durante el fascismo conducen a una relevante alteración de los tradicionales mecanismos administrativos de origen liberal. Como era previsible, visto el carácter dictatorial que estaba asumiendo el movimiento fascista, uno de los primeros sectores a ser sujeto de revisión legislativa fue precisamente el relativo al vértice del Poder Ejecutivo. Entre las diferentes leyes emanadas en los primeros años sucesivos a la llegada de Mussolini, y definidas, no casualmente, “fascistissime”, se deben enumerar la ley sobre el “Jefe del Gobierno” (del 24 diciembre de 1925, núm. 2263) y aquella sobre la facultad del Poder Ejecutivo de emanar normas jurídicas (del 31 de enero de 1926, núm. 100). Con la primera, la figura del presidente del Consejo se transformaba de *primus inter pares* —como lo había sido en el periodo liberal, e

incluso ante la presencia de *leaders* carismáticos e influyentes— a verdadero y real superior jerárquico de cada uno de los ministros. Al nuevo “Primer Ministro”, de este modo, se le encargarían numerosas y delicadas tareas de decisión, de guía política y de dirección administrativa. Su nombramiento (y la eventual revocatoria) correspondía únicamente al rey, en línea con lo que ya había sido establecido por el Estatuto Albertino de 1848, pero en evidente tendencia contraria con la praxis, ya afirmada desde los tiempos del reino de Sardeña, que requería, al lado de la aprobación real, una explícita relación de confianza entre Asamblea representativa y Gabinete. Sería de este modo suprimido la tradicional forma de gobierno “parlamentaria” y se introduciría una nueva, de no fácil encuadramiento jurídico, posteriormente definida por algunos estudiosos como “régimen del Jefe de Gobierno”. Con la segunda ley, gran parte de la potestad normativa sería encomendada al Poder Ejecutivo, que, a través de decretos-leyes, decretos-legislativos y reglamentos, asumía la casi exclusiva responsabilidad, en especial en el ámbito de la misma organización de la administración pública.

A la declarada voluntad de racionalización de los aparatos, de reducción de los costes y de más acentuado y centralizado control contable y financiero, va acompañada una contracción del número de los dicasterios (por ejemplo, el del Tesoro confluía con el de la Economía Nacional, mientras el de la Industria y de la Agricultura se fundían en el de la Economía Nacional) y el sometimiento de la contaduría central de cada uno de los ministerios a la General del Estado, a su vez, subordinada estrictamente al Ministerio de las Finanzas (que había asumido además la del Tesoro). Fueron luego abolidos diversos consejos superiores y otros órganos ministeriales que hacían parte de la denominada “Administración Consultiva”. Modificaciones, todas estas, que se ponían, sin embargo, en la línea de tendencia normativa caracterizada por continuas mutaciones organizativas de los aparatos estatales y de sus dependencias internas. Pero el marco que ofrece la administración pública, a nivel central (aunque no únicamente), en el periodo fascista, es más articulada y compleja de cuanto puede aparecer por lo apenas expuesto y, en especial a partir de los años treinta, se verifica una multiplicación y proliferación de estructuras burocráticas que ciertamente dan vida a un pluralismo institucional, pero también a una constelación de entes y aparatos muchas veces ineficientes y clientelares. Al lado de la tradicional estructura de la administración central, es precisamente la organización del Partido (único) Fascista (el PNF) que, de asociación privada, asume un carácter netamente publicista, y se transforma en una ulterior articulación burocrática del Estado, tanto al centro cuanto en la periferia del país. No casualmente, si el mismo secretario del partido asume el papel

y el rango de ministro y actúa de secretario del Gran Consejo (otro órgano del partido “constitucionalizado” en 1928). Pero es en el ámbito de las denominadas “Administraciones Paralelas”, ya surgidas en la precedente edad giolittiana, donde se manifiesta mejor el carácter compuesto y variado de la administración pública fascista. Caracteriza efectivamente a esta época la creación de nuevas empresas (ejemplo, del correo y telégrafos; de los servicios telefónicos), de innumerables entes económicos (como el Instituto para la Reconstrucción Industrial, IRI, o el Instituto Inmobiliario Italiano, IMI), de diversos entes “paraestatales” (por ejemplo, el Ente Risi; el Instituto Nacional de la Previdencia Social; el Instituto Nacional para los Seguros contra Infortunios en el Trabajo), dotados muchas veces de ramificaciones descentralizadas, que, además de ser utilizadas para obtener y reforzar el consenso de los ciudadanos, a través de una presencia capilar del Estado en todos los sectores de la vida social y económica, constituyen los primeros huesos de lo que luego será definido “Estado empresario”. A todo esto se agrega el complicado sistema de las “corporaciones”; es decir, de aquellas estructuras de naturaleza pública (incluido un específico ministerio), que en los principales sectores productivos reúnen las asociaciones de los empresarios y los sindicatos de los trabajadores, y están finalizadas a la disciplina y al control, en una óptica no conflictiva, de la entera economía del país. Es significativo notar que en el pasaje de la dictadura fascista a la democracia republicana, muchas de estas administraciones paralelas serán conservadas y reforzadas, no obstante una desconfianza inicial hacia ellas, especialmente fuerte en los ambientes económicos y políticos de matriz liberal.

### III. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

#### 1. *El ordenamiento preunitario*

Desde su creación, la administración central del Estado, compuesta por el vértice del Poder Ejecutivo (el Consejo de Ministros con su presidente) y por diversos dicasterios (estructurados en su interior en modo casi uniforme), ha podido contar con una extendida ramificación periférica de sus aparatos burocráticos; es decir, con la presencia, aunque no generalizada, de oficinas descentralizadas de cada uno de los ministerios, especialmente a nivel provincial. Se tiene presente, por ejemplo, al Ministerio de las Finanzas (con el establecimiento, en 1869, de las Intendencias de Finanzas), al de la Instrucción Pública (con la creación de las superintendencias al estudio, en 1867), al de los Trabajos Públicos (mediante la presencia de las oficinas



del *genio civile*, del correo...). Pero sobre todo es el Ministerio del Interior que, a través de la bien ramificada red de las prefecturas, emanación directa del Poder Ejecutivo, está representado en cada provincia del reino. Por lo tanto, es la figura del prefecto sobre la cual es necesario detenerse, visto el papel determinante que ha asumido, a lo largo de todo el arco de la historia italiana, en la gestión de las relaciones centro-periferia y en el ejercicio del control político de las autoridades estatales sobre las autonomías locales. Teniendo en cuenta la ya mencionada continuidad institucional entre el reino de Sardeña y el reino de Italia, nuestro análisis debe partir al menos de la ley comunal y provincial de 1848. El territorio del Piemonte, a imitación de la división “geométrica” del espacio administrativo implementado en Francia durante los periodos revolucionario y napoleónico, conocía (desde 1818) cuatro niveles de gobierno: divisiones, provincias (distritos), municipios. En las primeras estaban incardinados los intendentes generales, y en las segundas, los intendentes provinciales. A los generales correspondía la representación del gobierno en la periferia, y, a ambos, una extensa tutela y una penetrante vigilancia administrativa sobre los poderes locales.

La posterior ley “Rattazzi”, de 1859, modificaba, pero solamente en parte, el ordenamiento así establecido. Sin embargo, más allá de un deslizamiento terminológico (las divisiones se llamaban ahora provincias, articuladas en “*circoscrizioni*”, mientras que el intendente general se transformaba en gobernador), el principal funcionario del Estado en la periferia, asumía, ahora, también la tarea de guiar y presidir la diputación provincial, el órgano colegiado (elegido por los consejales provinciales); es decir, al cual tocaba la importantísima función de ejercer el control (de “*mérito*”) sobre los actos de los entes municipales. Se creaba de este modo una peligrosa y ambigua conmixión entre la administración estatal (descentralizada) y la administración local (provincial), que en el transcurso de los años habría alzado continuas críticas y vivaces polémicas, y que habría sido superada solamente treinta años después, en la época de las reformas crispinas.

## 2. *La Edad liberal y fascista*

En el mismo año de la unificación, en 1861, con las disposiciones emanadas por Ricasoli, se tuvo un ulterior y definitivo cambio de léxico de clara derivación francesa: los gobernadores y los intendentes dejaban su lugar a los prefectos y a los subprefectos. Ellos vieron reforzado su papel de representantes del poder central, también gracias a especiales medidas de desconcentración a su favor de tareas técnico-burocráticos, anteriormente de competencia de los diferentes ministerios. Serán, al final, precisamente los

prefectos (y los subprefectos) quienes asumirán una función fundamental en el sistema administrativo de la Italia liberal, y constituirán el perno sobre el cual regirá el entero ordenamiento estatal, al menos hasta la llegada de la República.

Para una evaluación historiográfica de la figura del prefecto es necesario tener en cuenta al menos tres aspectos principales: el de su (más o menos pronunciada) connotación política; el de la extensión efectiva de sus poderes a escala provincial; el relativo a diferentes sujetos públicos o privados, del cual sería, realmente, el representante o el defensor. Es necesario señalar de inmediato que no es del todo convincente la distinción, muchas veces propuesta por los historiadores, entre prefectos “políticos” y prefectos “administrativos”. Las atribuciones que le son encomendadas —comprendidas aquellas más estrictamente administrativas, y también aquellas desempeñadas de hecho— tienen en todo caso un carácter político inequívoco, requieren un elevado margen de discrecionalidad operativa. Además, su nombramiento, incluyendo el de funcionarios que han cumplido toda su carrera al interno de la misma administración, pasa a través de una deliberación del Consejo de Ministros, se lo considera por tanto un “encargo de confianza”, que implica una estrecha relación fiduciaria entre el gobierno y cada prefecto. En orden al segundo punto, es necesario reconocer que la expansión progresiva de las ramificaciones provinciales de algunos ministerios (por ejemplo, las intendencias de finanzas) ha debilitado seguramente el papel del prefecto, privándolo de una efectiva supremacía sobre todas las oficinas estatales periféricas —a la manera francesa de las denominadas “prefecturas integradas”—, pero no le ha sustraído la relevante función de representación, unitaria, del Poder Ejecutivo en cada provincia, como dispone el artículo 3 de la Ley Comunal y Provincial de 1865. Por último, sobre la última cuestión, es razonable considerar al prefecto, en un tiempo, como el “delegado” de diferentes sujetos institucionales (estado, gobierno, Ministro del Interior) —bien que dicha calificación no sea de simple esclarecimiento bajo el aspecto normativo y doctrinal— y como el tutor de los intereses de las poblaciones administradas; es decir, el portavoz de las instancias locales, según un movimiento ascendente de la periferia hacia el centro.

A finales del siglo XIX y a inicios del siglo XX los caracteres de la figura del prefecto fueron parcialmente modificados. Al respecto, son particularmente significativas las ya citadas reformas crispinas que, en el caso específico de los prefectos, modifican el estatuto jurídico y amplían las modalidades de nombramiento. Precisamente, para hacer más maleable a los mismos prefectos, y permitir al gobierno utilizarlos por motivos políticos, sin demasiados obstáculos formales o estorbo de naturaleza garantista, vie-

ne introducida una diferente disciplina jurídica en tema de jubilación del personal, o de puesta a disposición o descanso por razones de excedencia. Con esta innovación se aumentaba el poder jerárquico del gobierno frente a los prefectos, quienes corrían el riesgo, de este modo, de convertirse en dóciles fichas en las manos del Ministerio del Interior. Una segunda disposición derogaba la incompatibilidad entre mandato parlamentario y cargo de prefecto, permitiendo por lo tanto al Ejecutivo elegir sus propios hombres también entre los miembros de la Cámara de los Diputados (la incompatibilidad no existía, en cambio, para los senadores). Viéndolo bien, se trataba de una reforma “virtual”, porque, según la praxis, el eventual nombramiento determinaba una automática decadencia de la función de diputado; pero cancelando —ya sea también abstractamente— este ulterior diafragma entre Legislativo y Ejecutivo, se abría el pasaje a posibles, y perniciosos, intercambios de favores y a subterráneos mercadeos entre el gobierno y los miembros del Parlamento. No obtiene en cambio el consentimiento de este último órgano constitucional otro proyecto de Crispi que miraba a la creación de la denominada “grande prefectura”; es decir, a la previsión de un ulterior nivel de gobierno (un distrito, compuesto por más provincias), en el cual se colocaba una especie de verdadero y real “Superprefecto”. A este se debían reconducir muchas de aquellas dependencias que algunos ministerios habían descentralizado a la periferia, sustrayéndoles de este modo a la coordinación y al control directo de los prefectos. Y será todavía Crispi legislador, como veremos en el siguiente párrafo, a colocar al prefecto en el vértice de la neoinstituida Junta Provincial Administrativa (GPA), que heredaba de las anteriores diputaciones provinciales la relevante tarea de controlar en el mérito (por lo tanto, según parámetros de oportunidad) los actos de los entes locales, desempeñando también funciones de tribunal administrativo de primera instancia.

Precisamente porque creador de un proyecto “burocrático” de gobierno, y convencido sostenedor de la centralidad del papel de la administración pública, Giolitti, a su vez, no pudo dejar de lado a los prefectos, que, es más, continuó a emplear, según una consolidada tradición que resale al ochocientos, para orientar e influenciar, también con medios ilícitos, el resultado de las consultas, políticas y administrativas, y para controlar de cerca y guiar desde lo alto —con intenciones a veces punitivas— el compuesto universo de las autonomías locales. Pero al interior de esta continuidad, no debe dejarse de lado la circunstancia de que fue precisamente Giolitti, por primera vez, quien hizo del prefecto el instrumento privilegiado de la mediación en los conflictos de trabajo, como testimonio del surgir de una diferente ideología político-institucional, que en lugar de las antiguas visiones puramente

represivas postulaba una tendencia a la neutralidad por parte del Estado en las controversias entre empresarios y obreros. Ni puede sorprender que un jefe de gobierno de las propensiones dictatoriales de Mussolini haya hecho leva en el ejercicio de sus numerosas funciones, sobre estos preciosos representantes periféricos del Ejecutivo, hasta el punto de preferirlos, en la efectiva y cotidiana gestión del poder, a los mismos exponentes provinciales del Partido Fascista (los denominados “ras”). Se comprende, entonces, por qué el Duce reforzó ulteriormente las tareas de los prefectos y quiso confirmar, con una específica circular cual fuera el preciso papel que a ellos correspondía: el de suprema autoridad estatal en la provincia y de fiel ejecutor de las directivas, políticas y administrativas, provenientes del centro.

Es el caso de recordar que la fuerza de inercia del modelo del prefecto, de origen liberal, ha sido tan intensa e irrefrenable, que en el nuevo ordenamiento democrático y republicano, que preveía, a nivel constitucional, un pleno reconocimiento de las autonomías locales (e incluso la innovadora e impetuosa introducción de las regiones), la figura del prefecto, aun transformándose, no ha desaparecido en absoluto, no obstante muchas voces críticas se hubieran alzado, inmediatamente después de la caída del fascismo, para solicitar su inmediata supresión.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### 1. *El ordenamiento preunitario*

También, para seguir la evolución normativa que corresponde de modo específico a los municipios y a las provincias, es necesario resaltar, al menos en grandes líneas, a la legislación preunitaria, vista su sustancial continuidad con los ordenamientos locales vigentes en la Italia unida. La primera fase de este largo camino está constituida por la ya citada *Ley piemontese*, del 7 de octubre de 1848, aprobada (con base en los “plenos poderes” concedidos al gobierno Alfieri) por iniciativa del titular del dicasterio del Interior, Dionigi Pinelli. Según un esquema organizativo, racional e uniforme, de evidente ascendencia franco-napoleónica, en cada uno de los tres principales niveles en los cuales estaba subdividido el territorio del Estado (divisiones, provincias, municipios —con la excepción, por lo tanto, de los distritos—), se colocaba un órgano colegial (consejo) de derivación electiva —aunque socialmente restringida— y un órgano monocrático (intendente general, intendente provincial, alcalde) de exclusivo nombramiento estatal. En los municipios estaba previsto además un colegio más restringido (el de-

nominado “Consejo delegado”, elegido por los consejales comunales), que hacía de junta ejecutiva, mientras que el jefe de la administración local se podía servir de la colaboración de algunos vicealcaldes. Al alcalde, siempre de conformidad con los cánones de la tradición administrativa de Oltralpe, se le reconoció la doble naturaleza de oficial de gobierno y de jefe de la estructura municipal; y precisamente en esta última veste le correspondía la presidencia del Consejo, y además la de la Junta. Las otras asambleas (aquellas de divisiones y las provinciales) tenían la posibilidad de elegir en su interior un presidente, pero los intendentes podían en todo caso participar en sus sesiones y, como ya se ha indicado, ejercían un estricto, muchas veces opresor, control sobre los actos y sobre los órganos de las administraciones locales. Venía diseñado de este modo un ordenamiento local que, en sus rasgos esenciales y en sus criterios inspiradores, había regido a lo largo de todo el periodo liberal y, por una fase no breve, había sobrevivido en la Edad republicana.

La citada ley “Rattazzi” de 1859, que será poco a poco ampliada a los otros territorios progresivamente anexados al Piemonte (a excepción de la Toscana), aunque aportando algunas modificaciones al texto de 1848, mantenía sustancialmente intacta la estructura global y, por decir, salvaguardaba su ‘filosofía’ administrativa. Veamos ahora cuáles eran los aspectos de innovación y simplificación respecto a la normativa introducida por el ministro Pinelli. En lugar del Consejo delegado venía nombrada una junta municipal, que se convertía en el verdadero perno del sistema de gobierno ciudadano completo. Al alcalde, cuyo nombramiento continuaba siendo una prerrogativa de las autoridades estatales, le era atribuido un papel esencialmente honorífico y representativo y se le había quitado el auxilio de los vicealcaldes. Como ya se ha dicho, a nivel provincial aparecía, en simetría con la junta operante en el plano comunal, una diputación, presidida por el gobernador y dotada de poderes muy incisivos (entre los cuales el control sobre los entes locales). En efecto, el consejo provincial resultaba sin fuerza, y le eran encargadas competencias bastante reducidas, y en todo caso de carácter residual. Inaugurando una tendencia que caracterizará todo el ulterior desarrollo de la legislación en materia, la ley “Rattazzi” evidenciaba una contradicción de fondo. Por un lado, acogía algunos principios de naturaleza autonómica y democrática (blanda ampliación del sufragio; reducción de los “gastos obligatorios” primero colocados a cargo de las provincias; eliminación de algunos tipos de control); por otro lado, reforzaba el poder central y aumentaba la rigidez del sistema (confusión entre administración estatal y administración provincial; depreciación de la potestad de autorreglamentación; incremento de la injerencia del Ejecutivo).

## 2. *La Edad liberal*

En conclusión, se estaba frente a un modelo administrativo sustancialmente centralizado que plantaba sus propias raíces en la legislación sabauda y, consecuentemente, en aquella más antigua de matriz franco-napo­leónica. Después que algunas audaces hipótesis de reforma del sistema, en sentido más autonómico, e incluso regionalista, surgidas entre el 1860 y el 1861, fueron dejadas de lado, también a causa de los enormes problemas vinculados a la anexión de las provincias meridionales —económicamente y socialmente más atrasadas—, la elección fue, una vez más, la de una simple preservación del existente. Algunos retoques a la ley de 1859 viene, obviamente, considerada indispensable, como resulta en el anejo “A” del *corpus* normativo de 1865. A las provincias se restituían los gastos obligatorios (por ejemplo, en tema de trabajos públicos, instrucción secundaria, curación de los insanos de mente) de las cuales habían sido exentadas en precedencia, mientras que a la Junta comunal, por el contrario, le venían sustraídas diversas atribuciones, que venían de este modo encargadas al alcalde; este último podía ser justamente considerado, de ahora en adelante, como la verdadera figura clave de la entera máquina municipal. Una leve ampliación del sufragio administrativo era, como siempre, por otro lado, contrabalanceada por la persistencia de un conjunto de compactos y extendidos controles estatales, encargados a los prefectos, a los subprefectos y a las diputaciones provinciales.

La mutación de la mayoría político-parlamentaria que se verificó en 1876, con el pasaje de la derecha a la izquierda, no tuvo, bajo el aspecto de los poderes locales, y de su disciplina legislativa, consecuencias significativas. Mas allá de las fáciles promesas electorales, dirigidas a superar los elementos más obsoletos y atrasados del modelo centralista de origen resurgimental, esto no viene arañado, y es más, se extendió precisamente a los entes locales aquella mala costumbre política, de naturaleza negociado-clientela, definida como “transformismo”, que turbaba el funcionamiento regular de las instituciones constitucionales e impedía una correcta dialéctica entre el gobierno y el parlamento. Solamente con Crispi fue posible intervenir en una consistente revisión de los aparatos administrativos, incluidos los locales, pero preservando los rasgos básicos del modelo centralizado.

Coherentemente con el toque decisionista que marca la completa obra reformadora del estadista siciliano, la ley 30, de diciembre de 1888, núm. 5865, modifica, en varios puntos, y de manera no superficial, la estructura tradicional de los poderes locales. Comenzamos a observar cuanto sucede en los entes comunales. Se amplía, antes de todo, al electorado administra-

tivo, equiparándolo al político, que hasta aquel momento resultaba ilógicamente más extendido desde el punto de vista de los criterios de admisión al voto (basados en un determinado censo y bajo específicas capacidades personales). En los municipios con más de 10,000 habitantes, o aquellos que son capital de provincia o de jurisdicción, se encarga directamente al consejo comunal, y no más a las autoridades estatales, la tarea de elegir al alcalde. Y serán precisamente estas dos medidas, de indudable valor democrático, que permitirán luego a los representantes de los nuevos movimientos políticos, de matriz popular (católicos y socialistas), vencer en las elecciones y colocarse a la guía de numerosas e importantes administraciones locales. Ciertamente, esto no evitó del todo la posibilidad de pesadas injerencias gubernamentales y de entrometimiento de los prefectos de carácter político en la elección de los consejales, o en la designación (aconsejar) del alcalde; pero se trataba en todo caso de un paso adelante respecto a la precedente restricción del sufragio y al antecedente nombramiento, desde lo alto, del primer ciudadano. En cuanto a la provincia, ya se ha tenido oportunidad de señalar las principales innovaciones, estructurales y funcionales, que afectan a este nivel administrativo superior. De igual manera que los municipios, también el consejo provincial veía ampliarse el cuerpo electoral, y a ellos se concedía finalmente la posibilidad de elegir directamente, como jefe de la administración provincial (y en el lugar del prefecto nombrado por el gobierno), al presidente de la diputación. Este último órgano colegiado, además, en el mismo momento en el cual obtenía la elegibilidad para su presidente, perdía la función, relevantísima, del control de mérito sobre los actos de los entes locales; funciones que, como se ha dicho, fueron asignadas o se asignaron a una nueva institución, la GPA, la cual, no casualmente, era guiada precisamente por el prefecto.

Las dos lógicas contrapuestas, pero simultáneamente presentes, del centralismo y de la descentralización, que habían marcado desde entonces el nexo centro-periferia, encuentran entonces, en la edad crispina, una clara confirmación. Si, por una parte, Crispi respondía favorablemente a algunas de las reiteradas solicitudes presentadas por los movimientos autonomistas, no dudaba, por otra parte, en consolidar los instrumentos de control y de guía desde el alto de las comunidades locales, también con motivo de aquella ampliación de la base electoral que acababa, sin duda, por premiar a los “partidos” contrarios a él. Y justificaciones instrumentales, de naturaleza política, estarán en la base de una ulterior modificación legislativa introducida en el tema de mecanismos de cobertura de los encargos. En efecto, será Di Rudinì, a finales de siglo (1896), quien completará la reforma crispina extendiendo también a los municipios más pequeños (es decir, aquellos con



un umbral de habitantes inferior a 10,000) el privilegio de la elegibilidad del alcalde. Exponente de relieve del movimiento para el denominado “descentramiento conservador”, Di Rudinì requerirá esta reforma precisamente por las razones que habían inducido, algunos años atrás, Crispi a negarla con decisión. Mientras el primero entendía, en dicho modo, defender a la clase de los propietarios terratenientes, todavía fuerte en los pequeños pueblos y en las comunidades rurales, y salvaguardar su hegemonía social, el segundo temía precisamente que el conceder la elegibilidad del alcalde, en aquellos contextos geográficos, económicos y culturales, pudiera favorecer, de manera excesiva, a las viejas clases clericales y reaccionarias.

Como ya hemos visto, en la edad giolittiana no se verifica una producción legislativa análoga en cantidad y calidad a la impuesta solo unos años atrás por Crispi, pero es también verdad que ella marca un momento de verdadero y real “renacimiento” comunal, que ve alcaldías y provincias protagonistas, no subalternas, del más general desarrollo socioeconómico de Italia y de la modernización de sus instituciones, gracias también a políticas públicas de vanguardia. No es un acaso precisamente que en esa circunstancia aparezcan las primeras estructuras asociativas entre los entes locales, como la Asociación de los Municipios Italianos (ANCI; 1901), la Unión de las Provincias (UPI; 1908), o un poco más tarde (1916) la Liga de los Municipios Socialistas, que, además de defender valerosamente las libertades locales del centralismo de la clase política nacional, se hacen promotores de avanzadas reformas de los ordenamientos locales. Y será también por causa de estas fuertes presiones “corporativas” que Giolitti se convencerá de hacer aprobar, por un Parlamento en buena parte hostil a la misma, su única verdadera reforma en el campo específico de las autonomías locales. En efecto, resalta en 1903 la Ley sobre la Municipalización de los Servicios Públicos, que permitía a todos los municipios crear empresas autónomas específicas con el fin de producir bienes de utilidad colectiva y de administrar (en régimen de monopolio o de competencia) algunos servicios de particular relieve (transporte urbano, distribución del gas o de la energía eléctrica...). Se trataba, en fin, de la aplicación, a escala reducida, de aquel modelo de las “administraciones paralelas”, de las cuales hemos ya hecho mención, y que permitía a la “mano pública”, ya sea estatal o local, intervenir en la economía privada e intervenir en el mercado capitalista, para fines de interés general y para la corrección de la brecha social, superando de este modo los dogmas y las prohibiciones de liberalismo del ochocientos. Como había ya sucedido en el pasado para otras reformas referentes a las administraciones locales, la nueva Ley presentaba, al mismo tiempo, aspectos auténticamente autonomistas y residuos de una incontestable ideología centralizadora. El



complejo procedimiento necesario para crear una empresa preveía en efecto la intervención, obligatoria y decisiva, de diversos órganos estatales (el prefecto, la GPA, una Comisión central específica...), pero introducía también —y era la primera vez en el ordenamiento jurídico italiano— un instrumento participativo de indudable valía democrática: el referéndum popular. La apertura de Giolitti hacia el empresariado municipal es, por lo tanto, hacia las instancias de los movimientos autonómicos, ya sean católicos o socialistas (los cuales precisamente en los primeros quince años del siglo conocen su momento de mayor desarrollo). No debe olvidarse que —además de utilizar los prefectos de manera muchas veces desprejuiciada para atacar a las administraciones locales adversarias a su gobierno— será Giolitti a oponerse a un diseño de ley elaborado por Sonnino, que en una óptica garantista tendía a reducir la discrecionalidad de las autoridades centrales en el proceder, en los casos establecidos por la Ley, a la disolución de los consejos comunales.

### 3. *El periodo fascista*

A partir de la mitad de los años veinte del siglo pasado casi toda la política legislativa inaugurada por el fascismo estará orientada, en cambio, a una disolución de las libertades locales.

Después de haber combatido con las armas de la violencia a las administraciones municipales y provinciales (en las manos de católicos, liberales y socialistas), el fascismo, saliente vencedor de aquella desigual lucha, procedió, todavía sin un proyecto meditado, lineal y coherente, a una reforma radical de las estructuras municipales y provinciales. Prescindiendo de una primera serie de disposiciones asiladas, e incluso contradictorias (la abolición, en 1923, de la figura del presidente del Consejo Provincial y la concesión, parcial —y solo virtual— del sufragio administrativo a las mujeres), se llega así a la ley del 4 de febrero de 1926, núm. 237, aplicada, al inicio, solamente a algunas tipologías de municipios (ejemplo aquellos con menos de 5,000 habitantes, o aquellos “supervivientes del terremoto”, o “estaciones de curación”), y luego ampliada a todos. Los tres órganos fundamentales, hasta aquel momento presentes en cada municipio (el consejo, la junta, el alcalde), se cancelaron totalmente, y sus funciones se concentraron en un único órgano monocrático, de nombramiento estatal, denominado, con base en un anacrónico similar sonido con una institución homónima que sobresale en la edad medieval, Podestà. Al lado de ella se preveía (pero en modo obligatorio solamente para los municipios de mayores dimensiones) una consulta; una estructura colegiada dotada de tareas puramente consultivas y preelegida, en parte (1/3) por el prefecto y el resto (2/3) conformada por

los miembros designados por organizaciones sindicales y económicas y por asociaciones locales de inspiración fascista.

Después de un periodo no breve de dudas e incertidumbres, en el cual incluso se habían hecho propuestas de supresión, se estableció por último pasar también a la reforma de las administraciones provinciales. Con la ley del 27 de diciembre de 1928, núm. 2962, copiada en buena medida de aquella ya aprobada por los municipios, también los tres órganos de la provincia (el consejo, la diputación, el presidente) fueron cancelados, y sus competencias, subdivididas entre un órgano monocrático —el director— y un órgano colegiado —el rectorado—, ambos de designación gubernamental. La abolición de la elegibilidad de los cargos —a nivel municipal y provincial— era por otro lado coherente con un régimen político de partido único, y el énfasis, en sentido autoritario, jerárquico y burocrático, del modelo institucional vigente explicaba bien la adopción de fórmulas organizativas de carácter monocrático.

El rendimiento global del nuevo ordenamiento de los entes locales no estuvo a la altura de las expectativas, tanto en el plano municipal como en el provincial. Fueron numerosas, por ejemplo, las intervenciones sobre las potestades del servicio de inspección del Ministerio del Interior, para corregir disfunciones de gestión y para paliar incapacidades administrativas, pero también para contrastar fenómenos difundidos de ilegalidad, corrupción y de clientela. Las provincias, por su lado, sufrieron de una especie de debilidad institucional que derivaban no solo de la centralidad y de la supremacía asumidas, en cada circunscripción provincial, por las estructuras de la administración del prefecto, sino también por la continua erosión, a su perjuicio, de funciones administrativas, transferidas a las competencias de otros entes sectoriales, sea de nivel estatal así como local (obra nacional maternidad e infancia; empresa de las calles; consorcios antituberculosos...). La minoría y la marginalidad del sistema de las autonomías locales fueron ulteriormente acentuadas por una nueva restricción, burocrática y centralizadora, de los controles administrativos y por un modelo de finanzas locales que, en especial a partir del Texto Único de 1931, contraía drásticamente los espacios de maniobra económica por parte de los municipios y de las provincias, y no era capaz de resolver, de una vez por todas, el antiguo problema del déficit del presupuesto y del persistente desequilibrio entre entradas y salidas. Una vez concluida dramáticamente la experiencia dictatorial y restablecidos —en el inmediato periodo de posguerra— los órganos electivos, el modelo de la autonomía local, de origen liberal y de marca francopiamontés, logró sin embargo sobrevivir por largo tiempo (al menos hasta 1990) en el diferente contexto de la Italia republicana. En efecto, solo con un notable, y culpable,

retardo, la nueva clase política dará finalmente una actuación concreta a los mismos postulados autonomistas y participativos consagrados en el texto constitucional de 1948 (véase, por ejemplo, el ordenamiento regional).

## V. EL EMPLEO PÚBLICO

### 1. *Los dependientes estatales*

Es bien conocido que todos los sistemas administrativos, por cuanto sean concebidos según los criterios racionales, actúan de manera óptima solamente si disponen de una burocracia preparada, eficiente y motivada. El empleo público representa, entonces, en cualquier época y en cualquier país, un aspecto fundamental y crucial para el funcionamiento de la máquina estatal. Esto no significa que la relación de trabajo de los dependientes de la administración del Estado (o de los entes autónomos) tenga, bajo el aspecto de su calificación jurídica, un valor claramente publicista. Por un largo periodo, en Italia, la disciplina normativa en dicho ámbito ha asumido un carácter prevalementemente privado, tanto, que la doctrina y la jurisprudencia tendían a encuadrar esa relación en el esquema, familiar y tranquilizador, de la *locatio perarum*. Sin embargo, la particular naturaleza que unía al empleado público con las autoridades estatales (o locales) y la peculiaridad de sus tareas hacía necesaria una reglamentación, aunque sea sumaria, de tipo público.

Una serie de preceptos uniformes sobre el estatuto jurídico y económico de los dependientes del Estado fueron insertados en la ya mencionada reforma “Cavour” de 1853, que en el Piemonte sabaudo disciplinaba los títulos, los grados y los sueldos del personal de la administración central; reforma, esta, que luego será sucesivamente ampliada a los dependientes de las oficinas periféricas de la administración estatal.

En Italia ya unificada hubo, naturalmente, ulteriores intervenciones normativas en el ámbito del empleo público. Después de una serie de disposiciones sectoriales, de 1863 y 1864 (en el tema de prohibición de acumulación de empleos, de pensiones, de expectativa y despido), con el Real decreto del 20 de junio de 1871, núm. 323, debido a Lanza, los dependientes —del Ministerio del Interior— fueron colocados en tres diferentes categorías (“de concepto”, “de contabilidad”, “de orden”), y subdivididos en dos órdenes (superior e inferior), mientras que se fijaron normas más precisas en materia de “voluntariado” y de avance en la carrera. Entre 1872 y 1875 las innovaciones fueron luego aplicadas a los otros ministerios, pero también en el sucesivo periodo de la izquierda no se logró en todo caso —prescindien-

do de la concesión de aumentos retributivos y de la revisión de los orgánicos— hacer aprobar algún proyecto que comprendía una reglamentación del estatuto jurídico de los dependientes del Estado que eliminara cualquier incertidumbre normativa en ese propósito e introdujera elementos de naturaleza efectivamente garantizadora. A este objetivo más ambicioso se llegará solo en la edad giolittiana, con la aprobación de la Ley del 25 de junio de 1908, núm. 290, que derivaba, en amplia medida, a continuas disposiciones sectoriales de modificación de los orgánicos y retomaba, en amplia medida, principios ya elaborados, en sede jurisprudencial, por el Consejo de Estado.

La ley de 1908, también madurada por el impulso de las insistentes solicitudes presentadas por las nacientes organizaciones sindicales del sector, no se limitaba a subdividir los empleados del Estado en tres nuevas categorías (“administrativa”, “de contabilidad”, “de orden”) y a colocarlos en dos distintos papeles (centrales y periféricos), sino que introducía finalmente una disciplina más detallada y esmerada de los diversos aspectos de la relación del empleo público, comprendidos los de mayor delicadeza, como en el caso de los procedimientos disciplinarios y sobre las modalidades de cese del cargo. Ley, esta, que si por un lado respondía a algunas instancias de democratización de la relación de trabajo, solicitadas, como apenas se ha manifestado, por los sindicatos de la categoría; por otro lado mantenía elementos jurídico-organizativos de claro enfoque jerárquico y de indudable valencia autoritaria (por ejemplo, dimisión de oficio como consecuencia de haberse adherido a una huelga).

Un aflojamiento parcial de la rigidez del sistema se tendrá, de ahí a poco tiempo (d.l. 23 de noviembre de 1919, núm. 1971), con la introducción, por parte del gobierno Nitti (conocido por su propensión a favor de una burocracia compuesta solamente por “pocos y bien pagados” dependientes), de los denominados “roles abiertos”, que permitían una mayor movilidad vertical para los empleados, eliminando, de este modo, algunos obstáculos formales y estructurales que impedían un crecimiento consistente del trato económico para quienes no podían acceder a un grado jerárquico superior.

Como ya se ha verificado para los otros sectores de la administración pública, el ascenso del fascismo, en cambio, marcó un grave retroceso en el terreno de la reglamentación normativa relativa al empleo público, ya sea estatal o local. Más allá de una inmediata y drástica contracción de los orgánicos (1923), que culminó con un aligeramiento de los aparatos burocráticos, que se habían inflado en desmedida sobre todo en el periodo bélico, el empeoramiento se verificó precisamente en el ámbito de la definición del estatus jurídico de los dependientes estatales. No solamente por los “roles abiertos” se regresaba a los “roles cerrados”, sino que se procedía a una di-

ferente clasificación del personal de la administración pública (dividiéndolo en tres diferentes grupos: “A”, “B”, “C”) y se establecía una nueva tipología de grados jerárquicos, acentuándose en los aspectos autoritarios (véase los r.d. núm. 2395 y núm. 2960 de 1923). Por último, un carácter profundamente iliberal tenía la posibilidad concedida a la administración pública con base en una ley del 24 de diciembre de 1925, núm. 2300, de dispensar del servicio a los dependientes no alineados ideológicamente con las directivas del gobierno (denominada obligación de “fidelidad política”).

## 2. *Los dependientes de los entes locales*

En cuanto se refiere, de manera específica, a los dependientes de las administraciones comunales y provinciales, debe decirse de inmediato que la (escasa y tardía) legislación en este sector resultó estar siempre subordinada, y, por así decirlo, enganchada, a la prevista a nivel estatal, que, por lo tanto, actuaba como modelo inspirador y como normativa de referencia. Las diferentes leyes comunales y provinciales que se han sucedido en el tiempo, en efecto, habían reglamentado, muchas veces en modo rudimentario, solamente algunos aspectos del estatus jurídico del secretario general y de los otros empleados y asalariados, dejando sin embargo a los mismos entes locales un margen relativamente discreto de autorreglamentación de la materia.

En todo caso no faltaron disposiciones legislativas *ad hoc*, en especial en la Italia giolittiana y en época fascista. Basta en esta sede evocar la ley de 1902 y el real decreto de 1911, dirigidas, sobre todo, a la figura del secretario comunal (y que disciplinaban, entre otros, los procedimientos de nombramiento, la retribución económica, las sanciones disciplinarias...), el decreto de diciembre de 1923, que posteriormente agravó la normativa sobre los secretarios (y de los otros empleados menores), haciéndolas más afines a aquella prevista para los dependientes estatales, y por último, la ley de 1928, que hacía del mismo secretario un funcionario del Estado y lo colocaba en la dependencia directa del prefecto, transformándolo de este modo en un indirecto pero indispensable controlador de los Podestà.

## VI. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

### 1. *El ordenamiento preunitario*

También, para el último aspecto del desarrollo de la administración pública que aquí debemos examinar, el de la denominada “justicia adminis-

trativa”, es oportuno ir atrás en el tiempo para comprender mejor los caracteres y las peculiaridades del ordenamiento normativo, que en dicho ámbito específico y bastante complicado desde el punto de vista técnico-jurídico resultara vigente desde la unificación a la caída del fascismo. Ya se ha tenido la oportunidad de subrayar, en los párrafos precedentes, cómo en el origen de gran parte de la legislación administrativa de Italia contemporánea se encuentra el modelo franco-napoleónico, con sus principios directivos y sus peculiaridades organizativas. Nos estamos refiriendo, en sustancia, a aquel sistema del “contencioso administrativo”, que para dirimir las controversias surgidas entre los particulares y los aparatos públicos preveía —a diferencia de la experiencia inglesa de la denominada “jurisdicción única”— la creación de específicos tribunales “especiales”, dotados de un cierto grado de autonomía respecto de los órganos de la administración pública, pero haciendo parte en todo caso de las estructuras del Poder Ejecutivo. Ese modelo acabó por imponerse en Italia, como consecuencia del expansionismo francés, también en los Estados vasallos y, en modo particular, en Piemonte. La caída de Napoleón y el regreso de los soberanos legítimos, durante la Restauración, no implicaron un desmantelamiento total del sistema que, en la mayor parte de los casos se mantuvo casi intacto en sus elementos distintivos (se piensa, además del Reino de Sardeña, en el Estado Pontificio, en el reino *delle Due Sicilie*, en el ducado de Parma, Piacenza y Guastalla).

Mediante la expedición de las Regie Patenti del 25 de agosto y del 31 de diciembre de 1842 (modificados posteriormente por un regio edicto del 29 de octubre de 1847), el reino sabauda, efectivamente, se dotaba de una normativa orgánica en materia contencioso-administrativa. Esta se encargó —para controversias específicamente indicadas— a los consejos de intendencia (presididos por el intendente general, y compuestos por otros dos miembros nombrados por el rey) contra cuyas decisiones estaba admitida la apelación a la Cámara de Cuentas. A los representantes de la administración estatal en periferia (los ya citados intendentes) se podía en todo caso acudir para las cuestiones “puramente administrativas” (o, como se decía en esa época “económicas”). Después de la constitucionalización del reino, a través de la concesión, en 1848, de una carta estatutaria, y como consecuencia de la ascensión de una burguesía de sentimientos liberales, el modelo del contencioso empezó a ser objeto de vivaces críticas doctrinales por su carácter escasamente garantizador y por la excesiva cercanía de los jueces administrativos a los aparatos burocráticos. Se desarrollan de este modo las propuestas que buscan transferir a la autoridad jurisdiccional ordinaria las controversias entre ciudadanos y administración pública, antes correspondiente a los ya indicados consejos. Sin embargo, estos intentos no

tuvieron éxito, y prevalecieron las posiciones de quienes, que en lugar de una alternativa radical, apuntaban a una más simple y limitada racionalización del sistema existente.

A la reforma se llega, por último, en 1859, por obra de Rattazzi, quien a través de algunos decretos fijó los nuevos parámetros del sistema contencioso. Mientras que a los jueces civiles les tocaba resolver las cuestiones nacientes por la lesión de un “derecho” de los particulares (por ejemplo, en casos de propiedad y de contratos), a los tribunales del contencioso correspondía juzgar las controversias, que implicaban siempre una violación de un derecho subjetivo, pero que hacían parte de una lista preestablecida de materias reguladas por el derecho público (por ejemplo, contratos de adjudicación, impuestos directos, empleo público local, bienes de propiedad del Estado...). Por el resto —es decir, cuando eran afectados simples “intereses”— existía en todo caso la posibilidad de utilizar los habituales, pero poco eficaces, recursos de naturaleza exclusivamente administrativa. Es conveniente especificar que los tribunales del contencioso se distinguían en “ordinarios” (los consejos de gobierno, herederos de los precedentes consejos de intendencia, y el Consejo de Estado) y “especiales” (por ejemplo, la *Corte dei conti* y, en algunos aspectos, también el Consejo de Estado), pero todos hacían parte del Poder Ejecutivo, aunque sus componentes gozaran de una tasa diferente (más o menos pronunciada) de autonomía respecto al mismo. El Poder Ejecutivo mantenía, por lo tanto, una indiscutible supremacía, como se evidencia también en la ley del 20 de noviembre de 1859, núm. 3780, querida una vez más por Rattazzi, la cual encargaba la resolución de los “conflictos jurisdiccionales” (entre jueces ordinarios, tribunales del contencioso y órganos administrativos) al jefe de Estado, es decir, al rey, el cual se servía, en esas circunstancias, de un parecer del Consejo de Estado. Esta última ley será modificada en 1865, y posteriormente en 1877 (ley del 31 de marzo, núm. 3761), atribuyendo la tarea de dirimir los conflictos a las secciones unidas de la Corte de Casación de Roma.

## 2. *La edad liberal y fascista*

Una vez realizada la unificación, volvió a surgir, en la opinión pública y en la estructura jurídica más precavida, una corriente de pensamiento netamente hostil al modelo del contencioso, precisamente por su carácter autoritario y escasamente garantizador, y por lo tanto favorable a la introducción, en Italia, del sistema de la “jurisdicción única”, de origen inglés y, desde hacía ya algunos decenios, aplicado también en Bélgica (ver la Constitución de 1831). A esta tendencia reformadora, de observancia liberal, se

contraponía otra, la cual, no obstante estar convencida de la necesidad de aportar algunas mejoras a la legislación vigente, pretendía, en todo caso, preservar las tradicionales prerrogativas de la administración pública. Al final, fue la primera “escuela” la que prevaleció y, dentro de la más amplia legislación emanada en 1865 para actuar la denominada “unificación administrativa”, fue dispuesta (con el anejo “E”) precisamente la abolición del contencioso administrativo. Se procedía de este modo a la cancelación de los tribunales del contencioso (con excepción de la *Corte dei conti* y del Consejo de Estado) y las causas surgidas entre los ciudadanos y la administración pública eran devueltas, ante la hipótesis de una violación de un derecho subjetivo, al juez ordinario. A estos últimos, sin embargo, con base en el principio de la separación de los poderes, no les estaba permitido modificar o revocar el acto impugnado, sino solamente desaplicarlo en el caso específico y concreto. En todos los otros casos, cuando se trataba de lesiones a simples intereses, se podía dirigir a la misma administración, sirviéndose de los clásicos, pero escasamente productivos, recursos en vía jerárquica. El “criterio del reparto”, es decir, el mecanismo jurídico que servía para separar, con relación a sus respectivas competencias, las demandas de los particulares hacia los tribunales civiles o hacia las autoridades administrativas, estaba entonces basada en una distinción formal, todos menos que simple de verificar, entre las dos diferentes, y asimétricas, posiciones de los ciudadanos frente a los aparatos públicos.

Lo que quería ser una reforma de inspiración liberal manifestaba, en realidad, límites y contradicciones; en particular, quedaban carentes de adecuadas tutelas, en sede jurisdiccional, todas aquellas situaciones, las más numerosas y comunes, en las cuales no se verificaba la violación de un verdadero y real derecho subjetivo. No sorprende, entonces, que, desde el inicio de la vigencia la aprobación de la ley, se hayan hecho siempre más consistentes las voces críticas y se hayan multiplicado las dudas doctrinales y las controversias interpretativas. Los aspectos más negativos, surgidos en sede de aplicación de la nueva normativa, eran al menos tres: a) un cierto tipo de “timidez” hacia la administración pública, manifestada por los jueces ordinarios que acababan por asumir de este modo, frente a ellos, y en desmedro de los recurrentes ciudadanos, una actitud de reverencia y de subordinación; b) la ineficacia sustancial de los recursos administrativos, que derivaban también de la carente actuación de algunas medidas garantizadoras, de carácter procesal, previstas en dicho ámbito por la misma ley de reforma; c) el surgir de orientaciones, doctrinales y jurisprudenciales, que disminuían el alcance de la normativa de 1865 sosteniendo, por ejemplo, que no se pudieran configurar los derechos, sino solamente los intereses; en



el momento que la administración pública actuaba con “actos de imperio”, o todas las veces que sea necesario aplicar una ley “de derecho público” o “de naturaleza administrativa”. Se viene de este modo formando, y desarrollando, un amplio movimiento, cultural y político, tendiente a una “reforma de la reforma”, y que deseaba, por lo tanto, la aprobación de una ley capaz de realizar —como sostenía, por ejemplo, desde 1880, Silvio Spaventa (el exponente más famoso de ese movimiento)— una auténtica “justicia en la administración”. Después de varios proyectos, que cayeron en la nada, a ese resultado se llegó posteriormente en el periodo crispino, cuando, en 1889, al interior de la ya evocada obra de amplia revisión de los ordenamientos administrativos, se estableció crear una nueva sección del Consejo de Estado (la IV), dotada de efectivos poderes jurisdiccionales, a la cual se podían dirigir los ciudadanos en caso de violaciones de sus legítimos intereses. Para tutelar estas posiciones jurídicas menores, los recurrentes —además de los normales remedios administrativos— tenían entonces a disposición un verdadero juez, aun cuando sea de naturaleza administrativa, y gozaban, por lo tanto, de mayores garantías en el plano procesal. Formalizando una distinción ya evidenciada anteriormente por la doctrina y por la jurisprudencia, la ley señalaba los vicios de las decisiones impugnadas que abrían la vía al recurso, en sede de jurisdicción de legitimidad, ante el Consejo de Estado: la incompetencia, el exceso de poder y la violación de la ley. En algunos casos taxativamente señalados, a la IV sección correspondía también una jurisdicción de “mérito”, que permitía al juez administrativo, juzgar la oportunidad del acto impugnado y de proceder incluso a una modificación de él, total o parcial. La hipótesis más conocida, en este caso, es la del juicio sobre las instancias presentadas por los ciudadanos para obligar a la administración pública a “conformarse a lo juzgado” por los tribunales ordinarios; para obtener, en resumen, de los aparatos burocráticos, resultados adversos en un proceso iniciado por violación de un derecho subjetivo, de someterse al juzgado de los jueces civiles y de restablecer por lo tanto la situación jurídica preexistente. En 1890, la reforma de la justicia administrativa fue luego completada e integrada, atribuyendo a las GPA (a aquellos órganos de control que, como se ha mencionado, habían heredado de las diputaciones provinciales la tutela hacia los entes locales) algunas funciones, taxativamente preestablecidas por la ley, de juez administrativo de primera instancia, y estableciendo que contra sus decisiones se pudiera apelar al Consejo de Estado.

La legislación crispina superaba indudablemente algunas limitaciones de la normativa de 1865, salvaguardando mayormente la extensísima esfera de los intereses legítimos de los ciudadanos, pero mantenía en todo caso

intacto aquel modelo dualista, es decir, basado en la concurrencia de dos órdenes de autoridades delegadas para dirimir el “contencioso” (los jueces ordinarios y los jueces administrativos), que giraban alrededor de la distinción, muchas veces incomprensible y casi siempre desvanecedora, entre derechos subjetivos e intereses legítimos; diferencia que producía no pocas dificultades a jueces y juristas, en el plano interpretativo y aplicativo. El tomar conciencia de los aspectos negativos del sistema de justicia administrativa, en su totalidad, era por lo tanto muy difundida entre los políticos y entre los técnicos del derecho. Se explican de este modo algunos retoques parciales a la legislación crispina, que vienen aprobados en el transcurso de la edad giollittiana y durante el fascismo. Con la ley del 7 de marzo 1907, núm. 62, viene creada una ulterior sección del Consejo de Estado (la V), a la cual fue reservada la jurisdicción de mérito (ampliada también a otras circunstancias), y —para acallar definitivamente las dudas que con este motivo habían surgido precedentemente— se reconoce, finalmente y explícitamente, el carácter jurisdiccional del Consejo de Estado y de las GPA, en su calidad de jueces del “contencioso”. Luego fueron expedidos, con decretos reales específicos, los nuevos reglamentos de procedimiento, para el Consejo de Estado y para las GPA, en modo tal de insertar, también en el sistema de la justicia administrativa, algunas de las normas, de naturaleza garantizadora, que ya venían aplicadas en sede de justicia civil. Reformas, aquellas aprobadas al inicio del nuevo siglo, que no produjeron, sin embargo, todos los efectos esperados (por ejemplo, en materia de reducción de la carga del trabajo de la IV sección o de eliminación de la lentitud procesal) e indujeron a poner en obra una específica y enésima comisión de reforma. En cuanto al fascismo, la única revisión específica, en este sector, fue aquella introducida el 30 de diciembre de 1923, que se basaba, en parte, en las propuestas surgidas en el seno de la citada Comisión de reforma. Se daba, de este modo, vida al denominado “Consejo de Estado en sede jurisdiccional”, que unificaba las funciones antes separadamente desenvueltas por la IV y por la V sección, con el fin de superar los problemas interpretativos que en el pasado habían hecho ardua una neta distinción de sus respectivas atribuciones. Además, para algunas materias bien determinadas (por ejemplo, el empleo público), se creaba la denominada “jurisdicción exclusiva” (de las GPA y del Consejo de Estado) que, precisamente ahí donde era más complicado discernir entre la existencia de verdaderos derechos y la presencia de simples intereses, permitía eliminar, *a priori*, cualquier cuestión que se refería precisamente a la competencia específica de dirimir la controversia en objeto.

Según las modalidades ya encontradas en otros sectores de la administración pública, también el modelo italiano de justicia administrativa, que

se remonta a la Edad liberal, y que quedó inalterado durante el régimen fascista, terminará por ser acogido, sin variantes de relieve, en la misma edad republicana. Pero se tratará de un sistema con caracteres en absoluto peculiares, muy distante por lo tanto de las experiencias de los otros países europeos (donde el juez de la administración pública es único o en todo caso más autónomo e independiente), y en el cual será casi siempre prevaleciente, en la dialéctica entre autoridad y libertad y en la ponderación de las respectivas exigencias, la salvaguardia de las prerrogativas de los aparatos burocráticos respecto a la tutela de los derechos de los ciudadanos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AIMO, P., *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma, Carocci, 1998.
- , *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2000.
- , *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milán, Franco Angeli, 2005.
- BONINI, F., *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Florencia, Le Monnier, 2004.
- CALANDRA, P., *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- MELIS, G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- , "La storia del diritto amministrativo", in CASSESE, S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Milán, Giuffrè, 2000.
- ROTELLI, E., *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- SEPE, S. et al., *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, Carocci, 2003.