

Social y del Empleo, que fueron inicialmente creadas como órganos de consulta «desconcentrados»; con la nueva distribución de competencias entre el Estado y la Región en estas materias, se adoptó una nueva definición de estas Comisiones que, conservando una amplia competencia sobre los temas de empleo y formación profesional, tienen una composición integrada por representantes de la Administración periférica estatal, de la Región, de los sindicatos y las empresas.

4. Para concluir es preciso tener en cuenta que lo hasta aquí tratado plantea el problema de la articulación entre **dos líneas de tendencia**. De una parte, la transformación de las técnicas de la política de empleo junto a los instrumentos macro-económicos clásicos que conservan su papel fundamental. En este ámbito se produce el desarrollo de múltiples y diferenciadas iniciativas locales para la movilización de los recursos locales en relación con la satisfacción de necesidades, asimismo locales, y sobre la base de nuevas fórmulas de utilización de la fuerza de trabajo. De otra, el movimiento de descentralización que tiene una lógica distinta, reflejo de una específica concepción de la democracia política.

Ambas líneas de tendencia son básicamente positivas siempre que no sirvan a la reaparición de la concepción dualista de las relaciones entre lo económico y lo social que haga responsable estatal las grandes cuestiones macro-económicas y deje a la responsabilidad local exclusivamente la gestión de las repercusiones de la política estatal en el campo del empleo. Para evitarlo es necesario que tanto a nivel nacional como local se subraye la conveniencia de una articulación de las llamadas política económica y social y de la presencia del empleo dentro de los objetivos prioritarios de una política social y económica unificada.

La reforma experimental de los servicios de empleo en algunas regiones italianas*

1. El debate acerca de los **instrumentos institucionales de regulación del mercado de trabajo** y sobre la denominada política activa de empleo viene desarrollándose en Italia desde hace años. Al tratar esta problemática hay que señalar, aunque pueda parecer una afirmación pesimista, que la reforma de los Servicios de Empleo ha generado expectativas absolutamente desproporcionadas acerca de la posibilidad real de resolver los problemas de la desocupación. En realidad, la regulación del mercado de trabajo no puede sustituir a políticas más generales y no puede, por tanto, producir efectos duraderos sobre la ocupación y sobre la movilidad ya que, con la regulación del mercado, no se afronta el problema de la gestión de los efectos regresivos conectados al proceso de reestructuración, sobre todo por lo que se refiere a la distribución de los costes entre los diversos sujetos económicos y sociales (ocupados/desocupados; trabajo medio/trabajo marginal; jóvenes/trabajadores de edad madura; sector público/sector privado; norte/sur). En esta visión realista, la reorganización de los Servicios de Empleo, aunque sea eficiente y bien concebida, desarrolla siempre una **función complementaria**. A ella se le asigna, esencialmente, la tarea de:

a) **Racionalizar el procedimiento de encuentro** entre la demanda y la oferta de trabajo, evitando la paradoja de que, pese al exceso de trabajadores y el elevado porcentaje de paro, numerosas empresas encuentran dificultades a la hora de conseguir trabajadores especializados o formados profesionalmente en las nuevas tecnologías.

b) **Realizar una distribución equitativa** de las ocasiones de trabajo y, por lo tanto, del coste de la desocupación, según criterios objetivos y en base a una concepción solidaria del «derecho al trabajo» constitucionalmente garantizado.

c) **Cubrir algunos intersticios** dejados libres por la iniciativa económica privada y que pueden dar origen a una ocupación añadida.

Por otra parte, la mejor prueba de la relativa poca incidencia de los Servicios de Empleo viene proporcionada por el hecho de que, apenas el sistema económico ha dado tímidas señales de recuperación, las empresas han vuelto a poner en marcha procedimientos autónomos de reclutamiento y selección del personal (bolsas de estudios, cursos de preingreso, acuerdos con los entes públicos, etc.). Quizás por ello es posible registrar hoy día un cambio en la perspectiva de la reforma de los Servicios de Empleo, en la línea de medidas dirigidas a estimular ocasiones de trabajo independientes de la demanda del mercado, o a estimular tal demanda a través de **incentivos** al sistema de la empresa.

* Por Giuseppe Ferraro. Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Nápoles.

2. Partiendo de la actual organización pública de los Servicios de Empleo, es indudable que la legislación sobre colocación (Ley de 1949, reformada en el 1970) es totalmente inadecuada, anacrónica y altamente inaplicada e ineficiente. Se trata, además, de una legislación propia de un contrato económico y productivo muy diverso del actual e inspirada en el garantismo individual y la despersonalización de la relación de trabajo; de aquí el procedimiento basado en la preferencia a la petición numérica, con penalización de la nominativa por la preeminencia dada a la protección del estado de necesidad del desocupado.

Esta legislación, sin embargo, ha sido ya profundamente modificada en los últimos años a través de **actuaciones legislativas sectoriales y fragmentarias** que han anticipado las líneas de una posible reforma. Tales actuaciones han sido fundamentalmente: a) la legislación sobre la ocupación juvenil; b) sobre la movilidad de la mano de obra fuera de la empresa; c) las normas que han introducido una más variada tipología de modelos de empleo del trabajo subordinado; d) la legislación que ha reformado, aunque sea temporal y experimentalmente, los Servicios de Empleo en algunas Regiones, como es el caso de la Basilicata y la Campania.

Los rasgos generales de estas nuevas actuaciones normativas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

a) **Transferencia de poderes y competencias** desde las estructuras administrativas públicas a órganos colegiados con amplia representación de las organizaciones sindicales. Se trata del modelo organizativo denominado de **administración por colegios** que supone profundas transformaciones en el modo de funcionamiento de la Administración Pública: refleja un proceso de democratización del aparato público, abierto a una mayor participación social pero, a la vez, puede ser expresión de una preocupante desresponsabilización de los sujetos políticos que delegan delicadas competencias en las representaciones sindicales. Por otra parte, es un modelo que implica una continua mediación de los intereses en juegos realizada dentro de la Administración Pública, con la inevitable prevalencia de aquellos sujetos más fuertes o mejor organizados.

b) **Deslegalización de los procedimientos de regulación del mercado de trabajo.** La extendida elusión de la normativa vigente es el fundamento de las posiciones que critican la aplicabilidad misma de una regulación general en un mercado de trabajo tan diferenciado. De aquí la tendencia a promover una integración, incluso derogadora, de la regulación vigente a través de la remisión, bien a la contratación colectiva, bien al poder reglamentario de los órganos públicos con competencias regionales. También aquí el problema es encontrar el justo equilibrio entre la regulación general inderogable y los márgenes de disposición consentidos a la autonomía colectiva, o entre dicha regulación y una disciplina diferenciada entre las diversas Regiones.

c) **Liberalización de los procedimientos de ingreso en el trabajo.** Que lleva a una inversión de la regla de preferencia de la petición numérica que tiende a reducirse a los supuestos de reserva de puestos a atribuir a los sectores más débiles del mercado de trabajo (los menos profesionalizados o las llamadas categorías protegidas: huérfanos, viudas, minusválidos, etc.).

3. Pese a que se piense que una **política regional de empleo** es más adecuada para afrontar las diferentes situaciones regionales de empleo, lo cierto es que el papel desarrollado por las Regiones en materia de empleo es aún bastan-

te limitado; también por la falta de una ley marco que defina los espacios reservados a la normativa general y a la regional. La única excepción es la Ley n.º 140/81 que ha producido una importante reforma de los Servicios de Empleo en Basilicata y Campania: reforma de carácter experimental y formalmente temporal aunque programada hasta la entrada en vigor de una reforma general, ahora en discusión. Dicha reforma se inició en el año 1981 con un Decreto-Ley emanado coincidiendo con los trágicos sucesos sísmicos que dieron origen a gravísimas tensiones sociales. El ejecutivo intervino con un procedimiento de urgencia, con clásicas finalidades de orden público, bastante improvisado en la estructura técnica que prometía una reforma del sistema de colocación y consentía la prestación de subsidios especiales de desempleo. En la fase de conversión, el Decreto fue, bajo la cautela de la experimentación, profundamente modificado introduciendo importantes innovaciones cuyos aspectos más relevantes están constituidos por:

a) La **reorganización de la Comisión Regional** para el empleo, ampliada y con presencia sustancialmente paritaria de las partes sociales.

b) La **atribución a esta Comisión de un excepcional poder reglamentario** que le permite incluso modificar o sustituir la regulación general en materia de colocación y movilidad.

c) La **introducción de órganos nuevos** de soporte de la actuación de la Comisión, como la «Agencia de Trabajo» y el «observatorio».

d) La **reorganización de las Oficinas de Empleo** concentrando sus estructuras en comarcas más que en municipios.

e) La **dinamización del mercado de trabajo** a través de la ampliación del recurso al contrato por obras o servicios conectados con la reconstrucción, a los contratos de formación, a los incentivos a la movilidad hacia las zonas a reconstruir, etc.

4. Lo anterior ha dado origen a una amplia gama de instrumentos, bastante incisivos, de los que se analizan a continuación los aspectos fundamentales:

a) **Comisiones Regionales de Empleo.** Es el órgano de gobierno del mercado regional de empleo. La Comisión concentra una serie de competencias y de atribuciones anteriormente distribuidas entre numerosos sujetos administrativos. La Comisión tiene amplios poderes programáticos, de información y de intervención, así como la posibilidad de modificar los criterios y el procedimiento de inscripción de los trabajadores en las listas para la colocación, la movilidad extraempresarial y el ingreso al trabajo. En base a la Ley n.º 140 ha sido posible **deslegalizar** los criterios y los procedimientos de inscripción e ingreso en el trabajo (con un sistema que privilegia la disponibilidad efectiva para el trabajo más que la simple situación de necesidad de carencia de empleo). Además, han sido tomadas medidas en relación a la contratación directa e inmediata de los trabajadores de campaña, de la colocación en las entidades públicas.

b) **Agencias para el Empleo.** Aunque introducidas por la Ley n.º 140 no han sido llevadas a la práctica ya sea por la dificultad derivada de la insuficiente defunción legislativa del papel de tales organismos, ya sea por las resistencias de la burocracia ministerial. Su falta de aplicación es también debida a la dificultad de reclutar personal para las mismas por las resistencias que las transferencias de personal de la Administración Pública ha encontrado.

c) **Adecuación de las estructuras organizativas.** Se ha producido con retraso

también por las resistencias locales al proceso de concentración en oficinas de ámbito comarcal y por la falta de medios e instalaciones idóneas. También ha jugado su papel la duda de si tal ámbito comarcal es el más adecuado en un mercado de trabajo cada vez más flexible y dinámico.

d) Supresión de las Oficinas Provinciales de Trabajo y de Pleno Empleo.

No suprimidas expresamente por la Ley n.º 140. Por ello se ha producido una constante fricción determinada por la resistencia de tales Oficinas Provinciales a la descentralización en favor de los niveles comarcales. A veces los conflictos se han producido también con el nivel regional (por ejemplo, lo que se refiere al examen de los recursos contra las decisiones comarcales). Todo ello confirma la opinión de que el nuevo sistema de colocación debería articularse en dos únicos niveles, regional y comarcal (y, donde sea necesario, en determinadas articulaciones sub-comarcales, las llamadas secciones descentralizadas con funciones de nueva recogida de datos, de inscripción de trabajadores, etc.). Sólo suprimiendo las Oficinas Provinciales de Trabajo y de Pleno Empleo será posible garantizar el gobierno regional del mercado de trabajo.

e) Control del nivel de desempleo. Los datos relativos al nivel de desempleo resultantes de las inscripciones en las Oficinas de Empleo son frecuentemente objeto de contestación (a causa de las amplias áreas de trabajo negro, de la inscripción de trabajadores autónomos, de la falta de cancelación de los trabajadores contratados, etc.). En muchas áreas del país permanece la concepción de la inscripción en las Oficinas de Empleo como el instrumento para obtener un empleo estable y seguro, o para mantener un status de desempleado útil para diversos fines (exención fiscal, subsidios especiales, tickets sanitarios, etc.), sin que exista realmente el deseo de encontrar trabajo.

Las consecuencias de lo anterior son evidentes: desviación de las políticas de fomento del empleo, despilfarro de recursos públicos, disparidad de tratamiento entre ciudadanos, escasa credibilidad de las instituciones. Para evitar lo anterior, la Ley n.º 140 prevé que las Comisiones Comarcales para el Empleo actúen, valiéndose de la Inspección de Trabajo, los oportunos controles sobre la efectividad del nivel de desempleo declarado por los trabajadores inscritos. Dicha actuación ha llevado a la eliminación de muchos falsos desocupados, pero no es suficiente. Otras sugerencias se traducen en el reforzamiento de las sanciones, la abolición del certificado de desempleado, el reforzamiento de los controles por parte de la Inspección de Trabajo o, en fin, al perfeccionamiento del control administrativo en los datos proporcionados por los diferentes organismos.

f) Comprobación de la cualificación profesional. El que se produzca una falta de concordancia entre la cualificación profesional declarada en el acto de inscripción con la realmente poseída, ha constituido siempre una excusa por parte de los empresarios para eludir las normas de colocación. La Comisión para el Empleo de Campania ha introducido, a este respecto, una normativa que exige al trabajador la prueba documental, en el acto de inscripción, de la cualificación declarada; en ausencia de ello está previsto la comprobación técnica a través de una comisión especializada. Ello no obvia, no obstante, la cuestión de cambio de cualificación.

g) Contratación en los sectores públicos. La sujeción de tales contrataciones, sobre todo de personal de baja cualificación, a las listas de colocación ha

sido puesta en práctica en Campania con consecuencias notables en lo que hace a la moralización de dichos mecanismos de contratación.

5. Como **conclusión** puede decirse que las Comisiones Regionales de Empleo han demostrado una notable capacidad de iniciativa, si bien el mérito debe ir atribuido, casi exclusivamente, a las organizaciones sindicales que han perseguido el objetivo de una reforma o, cuando menos, de una puesta al día de los servicios y procedimientos vigentes. Por el contrario, la posición de las otras partes sociales representadas en las Comisiones es bastante menos comprometida. Este dato ha hecho que el nuevo organismo se oriente, casi exclusivamente, en la dirección de una mayor rigidez del procedimiento de colocación y de un reforzamiento del poder de control ejercitado por los órganos colegiales periféricos.

En el plano operativo y funcional, el sistema organizativo introducido por la Ley n.º 140 ha puesto de manifiesto incongruencias y disfunciones. La Comisión Regional para ejercitar una real función de impulso carece (y no puede elaborarlo) de un proyecto definido de reforma, y está fuertemente influenciada por presiones sectoriales provenientes de los varios grupos sociales implicados en la reorganización de los Servicios de Colocación y de asistencia al desempleo involuntario. De otra parte, siendo un órgano político, privado de cualificación técnico-profesional, no está preparado para controlar la aplicación de las decisiones adoptadas.

Esta conexión entre la fase de decisión política y la administrativa y de ejecución debería ser confiada a la Agencia del Trabajo, concebida como estructura en grado de cualificar en el plano técnico-profesional la actividad de la Comisión y, a la vez, de incidir operativamente en el funcionamiento de la Administración. Ello habría significado, sin embargo, una configuración estructural y funcional absolutamente diferente de la Agencia de la establecida en la Ley n.º 140. El nombre mismo evoca un muy diferente programa de reforma: estructuras ágiles y dinámicas, de elevada profesionalidad y capacidad de intervención, susceptibles no sólo de coordinar las actuales políticas asistenciales y de gestión del mercado de trabajo, sino también de estimular, a través de técnicas nuevas, potencialidades empresariales y ocasiones de trabajo suplementario.

Por último, se puede constatar también que muchas de las premisas que han guiado la actividad de la Comisión Regional se han revelado erróneas. Así, la tarea de censar toda la oferta de trabajo en, por ejemplo, la comarca de Nápoles, que debería haber favorecido una operación de depuración y de unificación de las listas para favorecer una tutela más efectiva de las posiciones sociales más débiles, ha determinado en realidad la inflación indiscriminada e incontrolada de las inscripciones y la superposición caótica de situaciones diferenciadas. Ello ha sucedido porque la medida ha fomentado expectativas de beneficios suplementarios conectados al status de desocupado.

Pese a los resultados negativos, la experiencia descrita es de gran importancia: ha constituido la única tentativa seria de revisión y de puesta al día de los órganos y procedimientos de intervención en el mercado de trabajo. Una consideración atenta de dicha experiencia consentirá individualizar las líneas a través de las cuales es posible orientar cualquier serio proyecto de reforma.