

## Reformas de la legislación laboral

### Breve apunte sobre los casos español e italiano

Carmen Agut García

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
de la Universidad “Jaime I”, España



Con la comparación no se trata de adoptar las soluciones alcanzadas por otro Estado, sino únicamente de extraer de ellas información útil para los problemas propios. La proximidad cultural y jurídica de España e Italia hace que las reformas de las normas laborales de amplio espectro acometidas en España o las que actualmente se proponen en Italia puedan aportar elementos a tener en cuenta por el laboralista mexicano dadas las perspectivas que adoptan y los retos que plantean.

Dos son las cuestiones que deben tenerse en cuenta con carácter previo. De un lado, no puede desconocerse que los dos Estados a los que nos referimos tienen en común su pertenencia a la Unión Europea, de ahí que sus ordenamientos, en particular en lo que a las normas laborales se refiere, deban ajustarse a las directrices marcadas desde dicha organización, llevando a cabo, si ello fuera necesario, las oportunas reformas.<sup>1</sup> De otro, que si bien cuestiones relativas al derecho de la seguridad social, salud laboral, etcétera, también han sido abordadas, lo cierto es que el grueso de las reformas, en ambos casos, van a estar referidas al derecho individual del trabajo y a ellas nos referiremos.

---

<sup>1</sup> Las directrices señaladas por la Unión Europea desde el Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo celebrado en 1997, se concretan en cuatro pilares de actuación preferente: mejorar la capacidad de inserción profesional, desarrollar el espíritu de empresa, fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y reforzar la política de la igualdad de oportunidades.

## **Las reformas laborales actuadas en España**

Tras la Constitución de 1978, la norma básica reguladora de la relación individual de trabajo en España ha sido el Estatuto de los Trabajadores (ET).<sup>2</sup> Desde su entrada en vigor en 1980, dicha norma ha sufrido diversas modificaciones que puede decirse han respondido siempre a una razón última: la creación de empleo. Reformas que no obstante puedan englobarse bajo la rúbrica de la “flexibilidad”, permiten una división en dos grandes apartados según se refieran a las modalidades de contratación o a los restantes elementos de la relación laboral.

### *Contratación indefinida vs. contratación temporal*

El ET de 1980 estableció un sistema basado en el contrato por tiempo indefinido y en la existencia de varias modalidades de contratación temporal con causa justificativa de su temporalidad: el contrato para obra o servicio determinado, el eventual o por circunstancias de la producción y el contrato de interinidad.<sup>3</sup>

Pero la situación económica y laboral del país hizo que este sistema fuera rápidamente abandonado, pasando a un esquema totalmente distinto basado en la precariedad del empleo. Así, la Ley 32/1984, de 2 de agosto, reguló la contratación temporal sin causa como medida de fomento de empleo, introduciendo la posibilidad de efectuar contrataciones temporales desde un mínimo de seis meses y hasta un máximo de tres años de duración, con cualquier trabajador desempleado.

Dicha Ley estuvo en vigor hasta las reformas legislativas iniciadas en 1993-1994, esto es, prácticamente durante un periodo de diez años. Concretamente fue derogada por la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre

---

<sup>2</sup> Ley 8/1980, 10 de marzo de 1980, del Estatuto de los Trabajadores. Hoy, tras la refundición de diversas modificaciones, Real Decreto-Legislativo 1/1995, 19 de mayo de 1995.

<sup>3</sup> No nos referiremos aquí a otras modalidades contractuales que vienen a sumarse a las aquí tratadas y han sido igualmente objeto de modificaciones en las diversas reformas normativas, tales como, los contratos en prácticas o para la formación, el contrato a tiempo parcial, el contrato de relevo...

medidas urgentes de fomento de la ocupación, que vino a reponer el sistema inicialmente previsto en el ET, eliminando la contratación temporal coyuntural y manteniendo los supuestos de contratación temporal causal. Desde esta fecha el contrato temporal sólo se incentiva para reducir la tasa de desempleo en los sectores con mayores dificultades de colocación.

No obstante, los excesos cometidos con la contratación temporal estructural tras la reforma de 1994, llegando la tasa de contratación hasta 94 por ciento de las contrataciones realizadas, motivó una reacción sindical y gubernamental en favor de aplicar las medidas incentivadoras del empleo a las contrataciones estables o indefinidas, lo que se concretó en los acuerdos adoptados en abril de 1997 entre las centrales sindicales mayoritarias y la representación empresarial, que fueron inmediatamente asumidos por el gobierno para su tramitación parlamentaria. Consecuencia de ello fue la aprobación del Real Decreto Ley 8/1997, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento a la contratación indefinida y el Real Decreto Ley 9/1997, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo, ambos de 16 de mayo.<sup>4</sup> Con estas últimas normas, en lo que aquí interesa, se establece un modo novedoso de incentivar el empleo: se fomenta una contratación de carácter indefinido cuyas especialidades se dan en relación a los trabajadores que pueden ser contratados (trabajadores pertenecientes a ciertos colectivos en los que la tasa de desempleo es considerada excesiva<sup>5</sup> o trabajadores con contrato temporal para su conversión en indefinido) y al coste de extinción del contrato caso de despido objetivo. En efecto, la nueva política incentivadora del empleo sigue siendo selectiva, pero supone un cambio radical respecto de sus predecesoras, pues ya no se incentiva la contratación temporal, sino, esencialmente, la contratación indefinida, el trabajo estable.

---

<sup>4</sup> Reales Decretos-Ley fueron convalidados, respectivamente, por las Leyes 63/1997 y 64/1997, ambas del 26 de diciembre de 1997 y de igual denominación que sus predecesores.

<sup>5</sup> Se trata de: mujeres en profesiones en las que se hallen subrepresentadas, jóvenes desempleados, parados de larga duración, mayores de 45 años, minusválidos...

Esta orientación se mantiene con la reforma llevada a cabo con la Ley 12/2001, de 2 de marzo, que suprime la temporalidad inicial de tres años de la norma reguladora de los contratos de fomento de la contratación indefinida, al tiempo que amplía los grupos de trabajadores que pueden acogerse a ellos.

### *La flexibilidad laboral*

La importante reforma legislativa, en particular del ET, operada en España durante los años 1993-1994, con el gobierno de izquierda y completada en 1997, 2001 y 2002, con el gobierno de centro-derecha, tiene también como principal objetivo declarado la creación y el mantenimiento del empleo, permitiendo una mayor competitividad de las empresas y favoreciendo la superación de las situaciones de crisis. Para ello no se duda en acoger criterios flexibilizadores de la relación laboral tanto de carácter funcional como numérico e incluso salarial, tal vez para compensar la mayor rigidez que supone la tendencia a la estabilidad en la contratación, al tiempo que también se producen importantes modificaciones de técnica legislativa, reduciendo los espacios de la norma estatal y ampliando los de la negociación colectiva.

#### **La flexibilidad numérica**

Desde 1994, para favorecer la aproximación de la oferta y la demanda, se permite la actuación de las agencias privadas de colocación (sin ánimo de lucro), junto al organismo estatal, el Instituto Nacional de Empleo. También están presentes en el mercado español las empresas de trabajo temporal, encargadas, de una parte, de la aproximación de la oferta a la demanda, pero, de otra, de realizar dicha aproximación esencialmente a partir de las modalidades de contratación temporal y separando el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de trabajo de los sujetos que las llevan a cabo.

En el acceso al trabajo, la contratación temporal planteaba el problema de la finalización del contrato, pues, a diferencia de lo que sucede con el contrato por tiempo indeterminado, en el que el trabajador tiene derecho a una indemnización cuando la extinción se produce injustificadamente por voluntad del empresario, la extinción de cualquiera de los contratos temporales al llegar su término final, no daba

derecho a ningún tipo de compensación económica al trabajador. Esta situación se ha visto paliada en parte con la reforma de 2001, que prevé una indemnización a la finalización de algunos de los contratos temporales (8 días de salario por año de servicio), si bien, sensiblemente inferior a la del contrato indefinido, según se verá inmediatamente.

En cuanto a los costes de la extinción del contrato, éstos deben ponerse en relación con la extinción derivada de la voluntad injustificada del empresario, ello porque en España, con carácter general, el despido por incumplimiento grave y culpable del trabajador puede ser calificado por el juez de tres formas únicamente, cada una de las cuales tiene muy distintas consecuencias: *a) Procedente*: cuando queda acreditado el incumplimiento alegado, lo que convalida la decisión empresarial extintiva sin derecho a indemnización. *b) Improcedente*, si no queda acreditado el incumplimiento alegado. El empresario en este caso tiene el derecho de optar entre la reinstalación del trabajador o la extinción del contrato con abono de una indemnización tasa da (45 días de salario por año de servicio hasta un máximo de 42 mensualidades). *c) Nulo*, cuando el despido se ha producido con violación de derechos fundamentales (igualdad, libertad sindical) o de derechos vinculados a la maternidad. Obliga a la reinstalación del trabajador y sólo cuando ésta es inviable, procede la indemnización.

El resultado es que, a pesar de que partimos del principio de extinción causal, el juego de las normas sustantivas y procesales permite, en último extremo, gracias al despido improcedente, que el empresario pueda optar por abonar al trabajador una determinada cantidad y dar por finalizada la relación laboral aun no existiendo causa para ello. Es pues importante poner de relieve que a partir de 1997 de forma temporal y desde 2001 con carácter permanente, el contrato para el fomento de la contratación indefinida ha previsto una reducción de la indemnización por extinción del contrato por voluntad injustificada del empresario caso de despido objetivo, que ahora se concreta en 33 días de salario por año de servicio hasta un máximo de 24 mensualidades.<sup>6</sup> Se trata, ciertamente, de un supuesto marginal,

---

<sup>6</sup> Cifra media resultante entre los 45 días exigidos por los trabajadores y los 20 ofrecidos por la patronal.

pero que tiene la virtualidad de abrir una brecha en la cifra estándar que venía siendo mantenida desde 1980.

Además la flexibilidad en la finalización de la relación laboral se ha llevado a cabo también de forma menos evidente con determinadas modificaciones efectuadas en la regulación sustantiva del despido, en particular al reducirse el número de supuestos en los que éste puede ser considerado nulo (ahora sólo cuando se ha producido con violación de derechos fundamentales o en situaciones vinculadas a la maternidad), y ampliar correlativamente el de los despidos improcedentes (los restantes), que son precisamente los que pueden dar lugar a la extinción del contrato de trabajo mediando el abono de la indemnización, en lugar de la reinstalación del trabajador.

A lo que debe añadirse la importante modificación efectuada por el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, que supone la supresión en su integridad de los salarios caídos, que hasta ahora se abonaban en los despidos improcedentes.

### **La flexibilidad funcional**

La reforma de 1994 afectó a prácticamente todos los elementos de la relación laboral, rediseñando algunas de las instituciones básicas, tales como la jornada o el salario. Sin embargo, quizá el aspecto más llamativo fue la ampliación de las posibilidades de actuación empresarial en la gestión de la mano de obra, al permitirle un gran margen de actuación en la modificación de las condiciones de trabajo inicialmente pactadas. Los aspectos afectados son todos los que definen la relación laboral, esto es, tanto los relativos al tipo de trabajo a realizar, al lugar de trabajo o, finalmente, al modo de prestar los servicios.

Respecto del tipo de trabajo, se permite al empresario una gran libertad de actuación al establecer que los únicos límites a la modificación unilateralmente decidida por él serán los derivados de las titulaciones requeridas para la prestación de servicios y de la pertenencia al grupo o categoría profesional del trabajador, exigiéndose en los casos en los que las funciones a desarrollar por el trabajador no correspondan a su grupo o categoría profesional, que se hallen motivadas en razones técnicas u organizativas. Se permite incluso la encomienda de funciones de categorías o grupos inferiores, aunque en este caso sólo si existen necesidades perentorias o imprevisibles de la actividad

productiva. La retribución del trabajador será la correspondiente a las funciones que efectivamente realice, a salvo los supuestos de funciones inferiores en los que queda garantizada la retribución originaria.

La modificación del lugar en el que debe prestar servicios el trabajador tiene una regulación diferenciada. A este efecto se permite que el lugar en el que el trabajador presta sus servicios sea modificado libremente por el empresario en el transcurso de la relación laboral, fijando límites únicamente cuando dicha modificación afecte de modo temporal o permanente a la residencia del trabajador.

Por último, el Estatuto de los Trabajadores contempla las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo: materia de jornada y horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración, sistema de trabajo y rendimiento, y de funciones cuando excedan de lo previsto en la sede propia. También es necesaria la concurrencia de una causa justificativa de la medida, y, como en los supuestos anteriores, se concreta en las razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que tengan como fin la mejora de la competitividad empresarial. En este caso las garantías para el trabajador y los correlativos límites para el empresario están en función, principalmente, de la norma en la que se regula la medida y de si la modificación tiene carácter colectivo o individual.

### **La flexibilidad salarial**

Tradicionalmente las condiciones que podían afectarse por el empresario quedaban limitadas a las que se referían a la prestación de servicios del trabajador, esto es, las condiciones de trabajo entendidas en sentido estricto, sin embargo, a partir del 1994, en determinados supuestos será igualmente posible la modificación de la principal prestación a la que resulta obligado el empresario: el salario.

Ello se verifica con el mecanismo de la cláusula que permite la inaplicación del régimen salarial pactado en el convenio colectivo supraempresarial o “cláusula de descuelgue salarial”. Se trata de una figura particular que opera desde el interior mismo del convenio colectivo aplicable en la empresa, siempre que éste sea de ámbito supraempresarial (por razones obvias), y consiste en la posibilidad atribuida a las empresas que acreditan atravesar una situación de

crisis, de aplicar al conjunto de sus trabajadores de un salario inferior al previsto con carácter general en el convenio.

La política de empleo seguida en España en los últimos veinte años ha estado condicionada por la necesidad de adaptar las estructuras jurídico-laborales al marco socio-económico al que el país se ha incorporado, precisando, a su vez, imperiosamente, la adopción de medidas que restringieran los altos niveles de desempleo alcanzados entre la población en condiciones de trabajar.

La alta tasa de desempleo alcanzada en la segunda mitad de los años 80 fue concebida desde el poder político como una situación de excepción cuyos negativos efectos quedarían atenuados facilitando las diversas formas de contratación temporal que aligeraran las cargas empresariales derivadas de la extinción del contrato de trabajo. No obstante, la recuperación económica producida en los últimos años 80 y primeros 90 evidenció que las acciones normativas sobre las diferentes modalidades de contratación temporal no sólo no producían el efecto deseado de favorecer la disminución de los niveles de desempleo, sino que, al contrario, generalizaban la rotación en los puestos de trabajo y generaban una perniciosa “cultura de la temporalidad”.

Elemento a destacar en la política de empleo desarrollada en España lo constituye el que los agentes sociales alcanzaran en la primavera de 1997 determinados acuerdos, coincidiendo en reorientar la política de empleo hacia la estabilidad en el trabajo. Ello ha dado como resultado, en momentos de sólido crecimiento de la economía, una desviación notable de las preferencias empresariales hacia la contratación estable, si bien todavía persiste una elevada tasa de contratación temporal aún cuando sea de carácter causal sobre la que será necesario actuar.

### **El proyecto de reforma laboral italiano: el “Libro Blanco”**

En octubre de 2001 el ministro de Trabajo italiano presentaba en Roma el *Libro Blanco sobre el Mercado de Trabajo en Italia/Propuestas para una sociedad activa y un trabajo de calidad*. Apenas transcurrido un mes desde la publicación del Libro Blanco, el 15 de noviembre de 2001, el gobierno aprobaba un *Proyecto de Ley de Delegación*, solicitando al

Parlamento la delegación legislativa para poder llevar a cabo una amplia reforma del mercado de trabajo según los objetivos e instrumentos contenidos en el Libro Blanco. El último paso, logrado en un clima de gran tensión social,<sup>7</sup> lo constituye el *Pacto por Italia-Contrato por el Trabajo*, suscrito el 5 de julio de 2002, entre el gobierno, sindicatos (con la excepción del mayoritario, CGIL) y patronal, siempre con el objetivo final de la modificación del mercado de trabajo.

El Libro Blanco, por el momento, sigue estando en la base de todas las reformas propuestas, por lo que a él nos referiremos brevemente. Elaborado por un grupo de expertos, se trata de un documento que puede calificarse como el programa de política del trabajo de inicio de legislatura del gobierno presidido por Silvio Berlusconi, a medio y largo plazo. Pero no es propiamente una propuesta legislativa, es sólo un documento político que plantea una experiencia innovativa en Italia respecto de lo que ha sido habitual en la actuación de los distintos gobiernos anteriores tanto en su forma como en su contenido.

Por lo que hace a la forma, el libro es el resultado del encargo efectuado por el gobierno a un grupo de expertos para la determinación de los temas más críticos en el funcionamiento del mercado de trabajo italiano, destinado a promover el debate entre todos los sujetos implicados en la materia: administraciones públicas, sindicatos, organizaciones patronales, miembros de la Jurisdicción, de la Universidad, etcétera. En cuanto a su contenido, no se trata de un simple ejercicio de reflexión científica, sino que en él se contiene el empeño de modernizar el mercado de trabajo italiano. No obstante, los planteamientos que recoge el Libro Blanco no suponen en todo caso una novedad. Por el contrario, algunos de los aspectos que ahora se proponen, en particular el texto único de Estatuto y la tutela ofrecida a las distintas tipologías de trabajadores, fueron ya anticipados en el precedente gobierno de centro-izquierda, dándose la paradoja de que propuestas del centro-izquierda son ahora asumidas como propias por el centro-derecha.

---

<sup>7</sup> Como muestra del alto grado de oposición a las reformas laborales planteadas en Italia, el 19 de marzo de 2002 fue asesinado en Bolonia el profesor Marco Biagi, principal artífice del Libro Blanco, en atentado reivindicado por las Brigadas Rojas.

*Las características del mercado  
de trabajo italiano*

El Libro Blanco se divide en dos grandes partes, una primera destinada al análisis de la actual situación del mercado de trabajo italiano y una segunda en la que se contienen las propuestas de reforma. La primera parte, el análisis, parte de las recomendaciones de la Unión Europea para Italia, que vienen a coincidir con lo que son los elementos característicos de su mercado de trabajo.

Las recomendaciones que la Unión Europea ha hecho a Italia en el marco de la estrategia europea sobre la ocupación ponen de relieve la difícil situación en la que se encuentra el mercado de trabajo del país y la insuficiencia de las políticas actuadas. Así, según datos de la Comisión, no obstante la tasa de desocupación se ha situado en enero de 2001, por debajo de 10 por ciento, la tasa de ocupación sigue inmóvil en 53.55 por ciento, esto es, 10 puntos por debajo de la media europea, siendo la más baja de todos los Estados de la Unión. A lo anterior hay que añadir otra lacra estructural: el bajo nivel de ocupación de los jóvenes y de las personas de mayor edad, las profundas diferencias de género y los desequilibrios muy marcados entre las regiones, especialmente entre el Norte y el Mezzogiorno.

En este orden de cosas el Libro Blanco considera también que el funcionamiento del mercado se ve limitado por importantes deficiencias en las formas de encuentro entre la oferta y la demanda, todavía más agudizadas por las diferencias regionales existentes.

Por otro lado, la política de rentas derivada de los acuerdos interconfederales alcanzados entre sindicatos y patronal con la mediación del gobierno en 1992 y 1993, ha permitido a Italia lograr los objetivos macroeconómicos previstos (entrada en la Unión Económica y Monetaria -zona euro- y saneamiento de las finanzas públicas), así como garantizar la coherencia de las diversas variables económicas vinculadas al trabajo, en particular el salario. No obstante, el sistema de negociación colectiva derivado de los mismos acuerdos, caracterizado por la existencia de dos niveles únicos de negociación (el nivel estatal que se concreta en el Contrato Colectivo Nacional de Categoría y otro inferior descentralizado: regional, local, empresarial...), se muestra inadecuado para asegurar una flexibilidad en la estructura salarial

que le permita adaptarse a las diferencias en la productividad y responder a los desequilibrios del mercado. Debe, añadirse que en este sistema en el que no existe un salario mínimo legal, tal función viene cubierta por la negociación colectiva, que no ha sido capaz de prevenir abusos al alza, pudiendo observarse que la media de los salarios pactados es ciertamente elevada.

Otro núcleo de atención en este primer apartado del Libro Blanco lo constituyen las políticas activas y pasivas adoptadas, y, más en general, las políticas sociales y fiscales de apoyo a los que presentan un menor poder adquisitivo. El gasto efectuado por Italia en políticas activas para el empleo es inferior a la media de los países de la OCDE. Los destinatarios de tales ayudas fueron mayoritariamente los jóvenes, los desocupados de larga duración y los residentes en zonas geográficas deprimidas. Con todo, son escasas las experiencias de políticas activas que combinan acciones integradas dirigidas a la inserción, siendo también Italia el país de la Unión Europea que menor cantidad destina a la protección del desempleo. Hoy los incentivos a la ocupación consisten en su mayor parte en bonificaciones a la contratación por tiempo indeterminado de sujetos beneficiarios de prestaciones o de desocupados de larga duración, y a la estabilización de los contratos de trabajo por tiempo determinado; debiendo incluirse aquí la incentivación prevista para la emersión del trabajo clandestino en el Mezzogiorno, que permite la contratación de los trabajadores que prestaban servicios de forma irregular el 1 de diciembre de 1997. Esquema en el que no se contempla la posibilidad de intervenciones destinadas a los sujetos con rentas más bajas.

Por ultimo, se alude a la formación, entendiendo que la formación profesional en Italia se halla claramente desequilibrada en favor de la formación inicial, la destinada a favorecer el primer acceso al trabajo de los jóvenes, frente a la formación continua o permanente a lo largo de la vida laborativa del trabajador.

*El proyecto de modernización del mercado  
de trabajo italiano*

El Libro Blanco pretende ser la respuesta a las deficiencias que presenta el mercado de trabajo italiano que se acaban de anotar. Su

objetivo es la creación de una sociedad activa y un trabajo de calidad. Los medios, la introducción de nuevas técnicas normativas y la modificación de determinadas instituciones.

### **Instrumentos de la reforma**

Italia pretende hacer suyo el objetivo europeo de pleno empleo y empleo de calidad. Para ello se va a prestar especial atención a las técnicas a seguir.

Se considera que del mismo modo que en Europa se ha manifestado especialmente adecuada la práctica de “coordinación abierta” iniciada tras el Consejo de Luxemburgo (1997), también en Italia este sistema puede ser utilizado para la consecución de los objetivos propuestos. Pero este proceso de “coordinación abierta” no implica sólo al gobierno, sino también a otros entes institucionales, y a las mismas partes sociales, quienes deben contribuir de manera eficaz a la realización de las líneas maestras sobre la ocupación que cada año se señalan en sede comunitaria y, por tanto, resultan plenamente vinculantes.

Italia considera que debe adecuar su mercado de trabajo dotándose de un sistema institucional similar al que presentan los restantes Estados miembros, de ahí la necesidad de atender a las experiencias comparadas y no sólo de países comunitarios, sino incluso de otros como Japón o los Estados Unidos. Se trata, en suma, de identificar lo que se denomina “buenas prácticas” seguidas en los distintos contextos nacionales e incluso regionales, por si fuera posible su transposición a ámbitos propios.

El diálogo social es otro de los instrumentos para la modernización del mercado de trabajo. Se critica el uso excesivo de la concertación habida, así como la limitación que tal práctica ha supuesto para la mayor parte de los proyectos gubernamentales anteriores dado el enorme poder de los sindicatos italianos. En consecuencia, se pretende la superación del modelo de concertación social y su sustitución por la práctica, tomada siempre del modelo europeo, del “diálogo social”. Así, se dice que las instituciones públicas deben convocar a las partes sociales cuando pretendan actuar sobre determinada materia. Si las partes sociales están dispuestas a negociar entre ellas, se les concederá un plazo al efecto. Sólo en el caso de que los interlocutores sociales rechazasen la negociación o no llegasen a ningún acuerdo al

final de la misma, la iniciativa volverá a ser asumida por las instituciones públicas.

Siguiendo con las indicaciones ya señaladas sobre el papel del diálogo social, se dice que el “principio de subsidiariedad” debe ser aplicado también en la relación entre la intervención pública y la actividad de las partes sociales, de manera que el legislador deberá actuar sólo cuando aquéllas no hayan logrado un acuerdo para la regulación de determinada materia.

Se alude al papel de la negociación colectiva en relación al contrato individual. El actual sistema de negociación colectiva italiano, fuertemente centralizado, no se manifiesta adecuado para dar respuesta a las demandas de las concretas empresas. Como contrapartida, se habla de otorgar un mayor valor al papel del contrato individual allí donde se den situaciones de paridad entre las partes o por reenvío desde la negociación colectiva.

Más aún, el derecho del trabajo italiano se ha construido sobre el presupuesto de que las relaciones entre los empresarios y los trabajadores deben estar presididas por normas vinculantes, dictadas por el legislador o pactadas en sede de negociación colectiva. Preceptos en la mayor parte de los casos inderogables, esto es, excluyen el libre pacto individual e impiden cualquier tipo de flexibilidad a las partes, favoreciendo la evasión y los incumplimientos y fomentando la judicialización de las cuestiones. A fin de evitar estas perversiones, en las relaciones Ley-convenio colectivo se propone la utilización de una técnica de remisión similar a la que siguen algunas directivas comunitarias, en el sentido de permitir a negociación colectiva la fijación de los criterios que tenga por convenientes y sólo en el caso de que esto no sea posible se pondrá en marcha la regulación prevista por la ley.

Junto a lo anterior, se alude a la posibilidad de nuevas técnicas legislativas inspiradas en el modelo anglosajón, y se propone la adopción de *soft laws* (leyes ligeras), tendentes a orientar la actividad de los sujetos destinatarios indicando los objetivos a conseguir, pero sin obligar a un concreto comportamiento.

Desde otro punto de vista, es evidente que el ordenamiento laboral italiano presenta una enorme complejidad fruto de las distintas intervenciones normativas que se han sucedido abundantemente a lo largo del tiempo. Por contra, se considera que las relaciones entre

empresarios y trabajadores deben estar reguladas en un *corpus normativo* muy simplificado y de fácil acceso a los sujetos implicados sin necesidad de la mediación de sofisticadas asesorías legales, a menudo inaccesibles para los costes de los operadores más pequeños.

Es esencial llevar a cabo una modernización del ordenamiento laboral en el ámbito de un “Estatuto de los Trabajos”. Punto de partida es el respeto a los derechos fundamentales del trabajo recogidos en diversos textos internacionales y la Constitución. A partir de ahí debe procederse a una completa revisión del Derecho del Trabajo para reconocer los niveles mínimos de tutela siempre que se esté en presencia de una prestación de servicios, con diversa intensidad según las efectivas características o los particulares contextos en los que el trabajo se desenvuelva. Así pues, desde las normas fundamentales aplicables a todas las formas de actividad prestada a favor de un tercero, cualquiera que sea la calificación jurídica de la relación, será posible definir, siguiendo un modelo de círculos concéntricos, otros niveles de protección según se vayan requiriendo, con una tutela que se intensifica en favor de un número cada vez más restringido de sujetos.

Dicho de otro modo, este mecanismo dotará de una inicial protección a todo aquel sujeto que desarrolle una actividad en el marco de una empresa, renunciando a una definición general y abstracta de trabajo subordinado y eliminando las tensiones derivadas de la calificación jurídica de las distintas situaciones ubicadas en la frontera de la relación laboral. Y para permitir a las empresas una gestión de las relaciones laborales simple y ágil sería necesario introducir un *procedimiento de certificación*, esto es, de manifestación anticipada de las partes de utilizar una cierta tipología contractual. La función de certificación sería útil para prevenir controversias judiciales sobre la calificación jurídica, y podría ser ejercida por estructuras públicas (en sede administrativa) e incluso sindicales. Se trata de “regular la complejidad”: es el paso “del ‘Estatuto de los Trabajadores’ al ‘Estatuto de los Trabajos’”.

Se alude también a la necesaria colaboración de los interlocutores sociales, solicitándoles el desarrollo de una nueva cultura de *responsabilidad social*. Se trata de la adopción de planteamientos que vayan más allá de la mera literalidad de la norma escrita y de los niveles mínimos que en ella se recogen, en particular se busca una actitud

que tenga en cuenta las necesidades de los recursos humanos invirtiendo en ellos a fin de conseguir “recursos humanos de calidad”, lo que puede traducirse a la larga en un mayor rendimiento para la empresa.

### **Instituciones sobre las que actuar**

Siendo el primero de los objetivos lograr una mayor ocupación, se entiende que es necesario aumentar la tasa de ocupación, en particular de las mujeres, reducir los desequilibrios regionales y prevenir el desempleo de larga duración de jóvenes y adultos.

Al efecto se hace necesaria una nueva regulación de los incentivos y de los amortizadores sociales, capaz de lograr un equilibrio entre flexibilidad y seguridad, teniendo como objetivo último mayor ocupación y menos precarización.

También se considera prioritario actuar sobre el sistema de aproximación entre la oferta y la demanda. En el nuevo modelo se deja a la actividad privada, en régimen de competencia, la mayor parte de los servicios, reservándose para las estructuras públicas funciones residuales y de control, y se revisa la actual ordenación de las empresas de trabajo temporal.

La preocupación por la pronta ocupación de los jóvenes una vez finalizados sus estudios se manifiesta en la propuesta de modificación de las tipologías contractuales con finalidades formativas y de prácticas. También el sistema de prácticas en empresas que se facilita a los estudiantes desde la misma universidad, y que no constituye, ciertamente, una relación laboral, debe en cualquier caso simplificarse y favorecerse.

La formación continua debe ser financiada con recursos públicos. Ya están previstas normas que permiten a las empresas deducir los gastos efectuados en formación de sus trabajadores, y lo que ahora se sugiere es la posibilidad de primar al trabajador con un sistema de *bonus* de formación, que se le entregan para comprar servicios de formación en estructuras privadas que ofrecen una mayor garantía a las empresas.

En cuanto a los incentivos y amortizadores sociales, se debe rationalizar y simplificar el cuadro normativo que se manifiesta ineficaz. La actuación en esta vertiente pasa por la adopción de diversas

medidas: una ampliación del gasto público que acerque a Italia a la media comunitaria; la supresión los diferentes sistemas de protección que existen en la actualidad y sus sustitución por un sistema de protección del riesgo de desempleo de carácter unitario para todos los trabajadores. Otro mecanismo que se propone es la reducción de la fiscalidad de aquellos trabajadores con rentas más bajas o con menor cualificación.

Finalmente, por lo que respecta a los incentivos a la ocupación en sentido propio, hay dos cuestiones básicas que el Libro entiende deben ser respetadas: aumento de los incentivos en favor de los sujetos más débiles (identificados por su ubicación territorial o por sus características personales) y la previsión de un sistema de régimen contributivo que favorezca la transformación y el recurso al contrato a tiempo indeterminado.

Junto a la plena ocupación, el otro de los objetivos prioritarios del gobierno italiano es el relativo a la calidad del trabajo. Todos los interlocutores sociales deben poner en práctica políticas de empleo orientadas a la protección de los trabajadores ocupados en empleos de baja calidad, y facilitar su acceso a mejores empleos, evitando su desplazamiento hacia la exclusión social y la desocupación de larga duración. Se pretende la consecución de un mercado sin divisiones internas entre puestos de trabajo precarios y puestos de trabajo *hipergarantizados*, en el que el trabajo sea un efectivo medio de inclusión social y no al contrario.

El objetivo de mejora de la calidad del trabajo se persigue sobre todo con la disminución de los actuales niveles de ocupación clandestina, que en Italia se sitúa en porcentajes dos o tres veces superiores a los de la media europea.

El otro importante punto de actuación es la conservación del puesto de trabajo por parte del trabajador, esto es, el trabajo estable. Sin embargo, se observa la presencia de contratos a tiempo indeterminado con un alto nivel de protección, junto a las nuevas modalidades introducidas en diversas reformas (trabajo temporal, a través de empresas de trabajo temporal...), que, por el contrario se caracterizan por su flexibilidad, lo que genera nuevas segmentaciones del mercado, que contrastan con los efectos beneficiosos de la liberalización del acceso al trabajo. Se propone, en consecuencia, una actuación “simétrica”

sobre el contrato a tiempo determinado y sobre el contrato a tiempo indeterminado para garantizar, de un lado, que el trabajador temporal pueda ser contratado indefinidamente y, de otro, que la contratación por tiempo indefinido impida nuevas contrataciones.

Con especial referencia al trabajo a tiempo determinado y a su finalización por voluntad del empresario, el gobierno reconoce hacer suyo el principio tradicional en el ordenamiento italiano de la necesidad de causa de despido, si bien apunta la posibilidad de que no en todos los casos la consecuencia para el despido ilegítimo sea la readmisión del trabajador, experiencia, por otro lado, no desconocida en numerosos países europeos, entre ellos España. Precisamente este apartado, la reforma del artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores italiano, es el que ha dado título a las muy numerosas movilizaciones habidas en el país desde que salió a la luz el Libro Blanco.

Un apartado específico es destinado a las políticas para la flexibilidad y la seguridad. En Italia la modernización del ordenamiento laboral es todavía más necesaria si cabe, habida cuenta el fenómeno ampliamente difundido del trabajo sumergido o clandestino. A fin de lograr esa modernización, se considera necesario el recurso a distintas tipologías contractuales: trabajo a tiempo parcial, trabajo de carácter fijo discontinuo, trabajo por tiempo determinado, trabajo "a proyecto" o trabajo coordinado y continuado, el trabajo de las cooperativas...

El último de los apartados incluidos en los objetivos y políticas de actuación es el de la igualdad de oportunidades y la inclusión social. En él se trata del trabajo de la mujer y de los menores y del problema de la inmigración.

Respecto de la mujer, el gobierno prestará especial atención a la mejora de la eficacia de las políticas activas de trabajo para reducir la amplia diferencia de géneros en términos de ocupación-desocupación, estimulando la oferta de guarderías y de otros servicios similares.

El trabajo de los menores en Italia presenta actualmente caracteres preocupantes, tanto por su dimensión como por la concentración en específicos sectores y ámbitos sociales y territoriales. A fin de determinar el alcance el fenómeno el Ministerio del Trabajo ha encargado al Instituto Nacional de Estadística la realización de una investigación en la materia. Este instrumento constituirá el punto de partida

inevitable para orientar las acciones de prevención y para verificar periódicamente su eficacia.

El tercer aspecto incluido en este apartado es el relativo a la inmigración, aspecto para el que se considera adecuado acudir a la metodología comunitaria de la “cooperación abierta”. Se trata de acercar la oferta y la demanda. Este objetivo puede conseguirse trabajando conjuntamente con los países de origen, a fin de crear mercados de trabajo interregionales, transparentes y gobernables. En este marco será oportuno favorecer acciones de formación y la actuación de operadores privados. Al mismo tiempo, será necesario planificar de forma más eficiente y tempestiva los flujos migratorios de forma que se permita prevenir y orientar los movimientos de personal.