

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martin Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*).

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)
Michele Tiraboschi (*Italia*)

Comité de Redacción

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Martina Ori (*Italia*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*).

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

La política de empleo italiana entre idea e ideología

Antonello OLIVIERI*

RESUMEN: Este artículo analiza los cambios introducidos, en materia de política de empleo, por las recientes reformas laborales italianas de 2012 y 2014. Para comprender el verdadero significado de las reformas es necesario retrotraer el análisis al estudio de las razones por las que la contracción general de la economía produjo, en los países de la Unión Europea, un impacto tan desproporcionado sobre el desempleo y la ocupación. En este contexto, el legislador italiano ha reforzado la estrecha vinculación entre políticas activas y pasivas para garantizar una mayor empleabilidad de los desempleados y, además, un empleo de calidad.

Palabras clave: Crisis económica, Políticas activas de empleo, Flexiseguridad, Reforma laboral.

SUMARIO: 1. Planteamiento preliminar. 2. La reforma italiana del mercado de trabajo como consecuencia de fenómenos económicos. 3. La doble alma de la política de empleo italiana. 4. El itinerario de (re)inserción en el mercado laboral: un sistema formativo oscuro y dudoso. 5. La oferta adecuada de empleo. 6. Los servicios privados de empleo en el nuevo marco normativo. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

* Investigador y Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Foggia (Italia).

1. Planteamiento preliminar

La política de empleo italiana es semejante a un verdadero *work in progress*, pues las intervenciones normativas en los últimos veinte años han sido torrenciales, a menudo carentes de organicidad y sistematicidad. En general, el activismo del Parlamento no se ha visto correspondido por un resultado equivalente en relación al funcionamiento de los servicios públicos de empleo, caracterizados desde siempre por su diversificación en las áreas geográficas.

El actual Gobierno Renzi está realizando una (nueva) imponente reforma del mercado de trabajo italiano (l. 183/2014), adoptando una línea de intervención en el campo económico y social, continuista con la precedente reforma (l. n. 92/2012) dirigida por el Gobierno Monti y su Ministra del Trabajo (Fornero).

La continuidad se aprecia no sólo en relación con los contenidos que van a modificar importantes capítulos del Derecho del trabajo italiano, sino también tanto por las modalidades y técnicas jurídicas adoptadas como por la marcada hostilidad con que todas las partes sociales han acogido ambas reformas.

Ahora bien, para evaluar el significado de las recientes reformas laborales italianas es oportuno volver la mirada hacia un horizonte más amplio, para entender la génesis, antes de examinar la *ratio* de las intervenciones legislativas. Las reformas aportan significativas modificaciones que representan ramificaciones de un complejo árbol genealógico y se insertan en el interior de las acciones, ya seguidas desde hace unos años, encaminadas a mejorar el encuentro entre demanda y oferta de trabajo y, además, a contrarrestar el desempleo de larga duración a través del sistema de “condicionalidad”, que vincula la erogación de una prestación a la activación del desempleado para la búsqueda de empleo.

La idea que se encuentra en la base de este sistema es conocida: reforzar el coligamiento y la coordinación entre políticas activas y pasivas para, de un lado, incrementar la reinserción de los trabajadores en el mercado laboral (*mercado inclusivo*), y, de otro, obligarlos a participar en las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda del mismo (*mercado dinámico*).

La estrecha interdependencia entre políticas activas de empleo y beneficios sociales sustitutivos de la renta de los desempleados constituye la articulación central en torno a cuyo eje se mueven las indicaciones de reforma del mercado laboral sugeridas a los Estados miembros en el ámbito de la *flexicurity*¹.

¹ Vid. Barbera, M., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale europeo*, Promodis,

La política de empleo ha sido, con toda seguridad, la cuestión que en los últimos años ha tenido una mayor importancia dentro de la política social de la Unión Europea (en adelante, UE)².

En tal contexto, la política de empleo que se pretende desarrollar por el legislador comunitario pretende, no sólo crear empleo, elevando las tasas del mismo, sino intentar que el empleo sea de calidad³.

Así, en el Libro Verde “Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”⁴ se establece que un sistema de subsidio por desempleo bien diseñado, junto con políticas activas del mercado de trabajo, podrían constituir la mayor garantía frente a los riesgos que presenta el mercado de trabajo.

Según esa lógica, la flexiseguridad se transformaría, no tanto en un elemento de precariedad, sino en una mayor oportunidad de encuentro entre demanda y oferta laboral, a través de la introducción, por lo que hace a los empresarios, de una dosis mayor de flexibilidad y, para los trabajadores, de una vía de seguridad en el mercado, favoreciendo su rápido reingreso al mismo y una mejor empleabilidad, de modo que el eventual despido no represente un drama⁵.

Ante esta situación, las políticas activas de empleo van a tener un trascendental papel en materia de flexiseguridad, pues deben impulsar la activación de los desempleados.

De esta forma, las componentes de la flexiseguridad se articulan, sobre todo, a través de “*políticas activas del mercado laboral eficaces*”, que ayuden a las

Brescia, 2000, pp. 166 y ss.

² Para una visión general y una crítica a los elementos caracterizadores de la política de empleo de la UE, vid. Gorelli Hernández, J., “La política de empleo en Europa y la evolución de sus estrategias”, en Barba Ramos, F. J., (coord.), *Políticas y servicios públicos de empleo. Una visión europea en conexión con el mundo universitario*, Bomarzo, Albacete, 2012, pp. 11 y ss.

³ Tal como señala Valdés Dal-Ré, F., “la calidad del empleo pasa a convertirse en un concepto pluridimensional, que se aplica tanto a las características del puesto de trabajo como, desde una perspectiva más amplia, a las del mercado de trabajo, abarcando hasta un total de diez dimensiones entre las que se encuentra, precisamente, la flexibilidad y la seguridad”. Valdés Dal-Ré, F., “El debate de la flexiseguridad en la Unión Europea”, *Relaciones Laborales*, n. 11, 2010, p. 151. Vid. también Goerlich Peset, J. M., “Flexiseguridad y estabilidad en el empleo”, *Teoría y Derecho*, n. 4, 2008, pp. 33 y ss.

⁴ Vid. Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006) 708 final, de 22 de noviembre de 2006 y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007.

⁵ Véase Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *Relaciones Laborales*, n. 2, 2007, pp. 124 y ss.

personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo, y de “*sistemas de Seguridad Social modernos*”, que ofrezcan un adecuado apoyo a la renta, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral, incluyendo una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria).

Por lo tanto, la menor seguridad del trabajo será compensada con más y mejores oportunidades de empleo, pasando de un puesto de trabajo a otro, y con una mayor Seguridad Social para los trabajadores.

En realidad, más que de un equilibrio⁶ entre dos términos opuestos se trata de un desequilibrio que tiende a debilitar la tutela sobre el puesto de trabajo y a aumentar el riesgo de extinción del contrato de trabajo que sufren los trabajadores, que estarán más expuestos al despido⁷, a cambio de las incertidumbres generadas por unas políticas activas excesivamente poco eficaces⁸.

Ahora bien, el fortísimo impacto de la crisis sobre los presupuestos del *Welfare* ha conducido a acelerar la tendencia reformista en el ámbito de la protección social. La grave crisis económica y las turbulencias financieras han afectado especialmente al empleo, incrementando de forma dramática nuestros niveles de desempleo y generando convulsiones que han llegado a minar algunas de las bases tradicionales del Derecho del Trabajo en casi todos los países de la UE⁹.

Con la crisis actual, la estrecha interrelación entre sistema económico-productivo y Derecho del Trabajo ha implementado, con mucha más fuerza que en el pasado, la subordinación del ordenamiento jurídico laboral y su papel ancilar a las necesidades de carácter económico,

⁶ Véase, sobre el tema del equilibrio entre flexibilidad y seguridad, el Informe Kok: *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, Lussemburgo 2004, consultable en http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf.

⁷ En clave crítica sobre el tema de la reducción de costes de despido como expresión de la flexibilidad que se persigue en el planteamiento de flexiseguridad en grado de contribuir a la creación del empleo, véase Gorelli Hernández, J., *El coste económico del despido o el precio de la arbitrariedad*, Sevilla, 2010, pp. 236 y ss.

⁸ De igual manera, Loy, G., “Modernizar el derecho de trabajo para afrontar los retos del siglo XXI”, *Relaciones Laborales*, n. 2, 2007, p. 157 y ss.

⁹ Sobre este tema ya véase las consideraciones de Baylos Grau, A., “Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 15, 1999, p. 21 y ss. y Sanguineti Raymond, W., “La «deconstrucción» del derecho del trabajo de base nacional en la era de la globalización: ¿un devenir inevitable?”, *Relaciones Laborales*, n. 23, 2004, p. 1395 y ss.

debilitando su objetivo originario y fundamental: contrarrestar la desigualdad de poder inherente a la relación de trabajo¹⁰. La búsqueda de un nuevo equilibrio¹¹, entre tutela del trabajo y tutela de los niveles de empleo, ha alterado el objeto primigenio del Derecho del Trabajo, tal y como tendremos ocasión de ver a lo largo de esta exposición.

El nuevo orden económico (sin precedente histórico) y la internacionalización de los mercados financieros han forzado a los gobiernos de los países de la UE a seguir unas políticas públicas de reducción del poder del Estado del bienestar que conllevan una disminución de la protección social y un aumento de la flexibilidad laboral¹². En este sentido, el derecho del trabajo parece abandonar su forma de “contra-derecho” en la sociedad capitalista para convertirse en una parte integrante de su orden jurídico¹³.

Se materializa, así, una precisa vinculación entre política de empleo y mercado, poniendo de manifiesto la importancia que tiene la primera desde una perspectiva no sólo técnica, sino puramente económica. Es decir, la política de empleo se configura como un instrumento utilizado para alcanzar fines de carácter económico y el mercado, como el único garante de los intereses generales¹⁴.

2. La reforma italiana del mercado de trabajo como consecuencia de fenómenos económicos

Como es por todos conocido, el trabajo se ha convertido en un elemento

¹⁰ Olivieri, A., “Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012”, en Chieco, P. (coord.), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013, pp. 647 y ss. Vid. también Delfino, M., “Diritti sociali e flexicurity”, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, III, 2009, p. 29 y Zoppoli, L., “La flexicurity dell’Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia”, *WP “Massimo D’Antona”*, n. 141, 2012, p. 2.

¹¹ Tal como señala Ojeda Avilés, A., “en algún lugar, en cualquier momento, el Derecho del Trabajo tendrá que sentarse a dialogar con el Derecho Mercantil sobre los límites de sus respectivos dominios, y podrá hacerlo con un lenguaje común de respeto a los dos mundos en presencia”. Ojeda Avilés, A., *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley, Madrid, 2010.

¹² Sobre esta cuestión, vid. Chomsky, N., *Siamo il 99%*, Nottetempo, Roma, 2012.

¹³ Como señalaba Sinzheimer, H., siendo el laboral “un derecho de la distribución”, el cumplimiento de esa función se vuelve más difícil y ríspida en períodos de dificultades económicas. Sinzheimer, H., *Crisis económica y el Derecho del Trabajo: cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1984, p. 18.

¹⁴ *Amplius* Gorelli Hernández, J., “Crítica a la flexiseguridad”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 16, 2013, p. 55.

extraterritorial, en el sentido que tiene que enfrentarse a un contexto que va más allá de los confines nacionales¹⁵. Lamentablemente, los contenidos mesiánicos recogidos en la Constitución y las esperanzas allí contenidas¹⁶ también han sufrido la crisis de la soberanía del Estado causada por la globalización: así, “nos lo pide Europa” se ha convertido en un mantra de los últimos años y, además, en la justificación de cualquier maniobra de deterioro de los derechos de los trabajadores.

Las recientes reformas laborales italianas han puesto de manifiesto la necesidad de adecuarse al contexto europeo en tema de empleo. En cuanto a las modificaciones en la regulación del mercado laboral, el sistema italiano, sin embargo, sigue sufriendo reforma tras reforma, como consecuencia exclusiva de fenómenos económicos, no laborales. Podemos señalar la introducción de un interesante conjunto de novedades a través de la Ley 92/2012 (conocida como Reforma Fornero) y de la Ley 183/2014 (el llamado *Jobs Act*), muchas de las cuales están orientadas por la situación de crisis económica y por los principios impuestos por la UE. Es importante señalar que en los últimos tres años el Banco Central Europeo y la Comisión Europea ha enviado a Italia dos misivas (de 5 de agosto de 2011 y de 22 de octubre de 2014, respectivamente), donde se solicita la reforma de los servicios públicos de empleo y, además, la introducción de una mayor flexibilidad de entrada y de salida, sin tener en cuenta que la regulación italiana ya presenta unas dosis de flexibilidad bastante importantes¹⁷.

Bajo esta nueva perspectiva, las reformas laborales aprobadas en los últimos años han modificado el marco de relaciones laborales, introduciendo mayores elementos de flexibilidad de entrada y de salida y

¹⁵ Tal como señala U. Romagnoli, “así, de un derecho de frontera, el del trabajo está llegando a ser también un derecho sin fronteras”. Romagnoli, U., “Globalización y derecho del trabajo”, *Revista de Derecho Social*, n. 5, 1999, p. 9.

¹⁶ La Constitución Italiana es una “Constitución laboral” y establece que todos tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. Véanse, en este sentido, los artículos 1, 3, 4 y 36.

¹⁷ Paulatinamente, para facilitar la creación de empleo se han admitido modalidades contractuales caracterizados por su falta de estabilidad y precariedad relajando límites precedentes a los contratos temporales. Sobre esta cuestión sea consentido hacer referencia a Olivieri, A., “Il contratto a tempo determinato in Italia e Spagna: razionalità e irrazionalità di sistema”, *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2, 2013, p. 285 y ss. Vid. también, con particular referencia a la precariedad en el sector público, De Michele, V., “L’interpretazione «autentica» della sentenza Mascolo-Fiamingo della Corte di giustizia Ue sulla tutela «energica» del lavoro flessibile alle dipendenze di datori di lavoro pubblici e privati”, en <http://www.europeanrights.eu>.

también medidas de seguridad hasta ahora desconocidas. No es de extrañar, entonces, que la expresión más correcta sea la de flex-inseguridad¹⁸.

Entre sus ambiciosos objetivos, la Ley n. 92/2012 incluye la consecución de un mercado laboral inclusivo y dinámico capaz de reducir la tasa de desempleo a través de una ordenación de las políticas activas más eficiente, coherente y equitativa en una perspectiva de universalidad y reforzamiento de la empleabilidad de los trabajadores¹⁹.

Hasta verificar la efectividad de la normas introducidas en los años 2012 y 2014 respecto a las finalidades *ut supra*, parece innegable el punto de partida del legislador: la escasa capacidad del nuestro sistema para combinar políticas activas y pasivas capaces de superar definitivamente el sistema de tutela asistencial a favor de uno de *workfare*²⁰.

La política de empleo de la UE ha condicionado los procesos de reforma, no sólo en Italia²¹, con una lógica que responde a planteamientos puramente económicos²².

3. El doble alma de la política de empleo italiana

Entrando en las cuestiones de fondo, ¿en qué medida el legislador italiano ha desarrollado los principios comunitarios (política activa del mercado laboral eficaz y sistema de Seguridad Social moderno)?

Ahora bien, las palabras son importantes, como diría Nanni Moretti en

¹⁸ Vid. Zoppoli, L., *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 10 y ss., y Berton, F., Richiardi, M., Sacchi, S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 3 y ss.

¹⁹ Véase en general el volumen de Magnani, M., Tiraboschi, M. (coord.), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012.

²⁰ Según Zoppoli, L., “La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico-istituzionali”, en http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_423809797.pdf, 2012, p. 8, con la Reforma Fornero se acentúa el «carácter *workferistico* de nuestro Estado del bienestar».

²¹ Tiraboschi, M., *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, p. 4, disponible en www.csmb.unimore.it. Vid. también Spatini, S., “Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato”, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2012, pp. 670 y ss.

²² Según Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., el Derecho del Trabajo ha estado muy influenciado por los cambios económicos, sociales y políticos, los cuales han generado una cierta inestabilidad de sus reglas que han conocido modificaciones y ajustes frecuentes mucho más intensos que en otras disciplinas. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “La grave crisi del diritto del lavoro”, *Lavoro e diritto*, n. 1, 2012, pp. 15 y ss.

una famosa película suya. Algunas son cautivadora. Así, las locuciones “*Jobs act*”, “*workfare*” y “*flexisecurity*” forman parte de esta última categoría. Lo que se esconde detrás de esta seducción lingüística es demasiado evidente: el paso de una seguridad del puesto de trabajo (*job protection*) a una seguridad que se basa, en cambio, en el concepto de empleabilidad (*employability*) y en la capacidad de desarrollar un cierto trabajo (*work ability*).

Las consideraciones hasta aquí mencionadas ponen de manifiesto el marco en torno al cual el legislador italiano ha creado el nuevo cuadro de la “condicionalidad” del acceso a las prestaciones de desempleo.

El sistema de protección italiano frente al desempleo ha ido evolucionando en base a algunos elementos comunes en los países de la UE²³: en primer lugar, incrementar la capacidad de los desempleados para encontrar un nuevo puesto de trabajo, fundamentalmente a través de programas de formación o recualificación profesional, que resultan obligatorios para los desempleados; además, garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de bienestar, reduciendo los períodos de transición entre un empleo y otro. Esto significa que la finalidad de la mencionada protección no está basada fundamentalmente en cubrir la pérdida de empleo, sino en facilitar una prestación económica al servicio de la recolocación, imponiendo al desempleado dichas obligaciones²⁴.

Se trata de un sistema, ahora ya, institucionalizado²⁵ y progresivamente dirigido tanto a hacer más productivos los costes de Seguridad Social, como a evitar la prolongación del estado de absoluta inactividad de los beneficiarios, que provoca siempre mayor dificultades de reingreso en el trabajo.

Precisamente, la participación dinámica de los desempleados ha generado una importante evolución entre política activas y pasivas²⁶.

La reciente evolución entre políticas activas y pasivas, como ya hemos señalado, considera el desempleado no sólo una persona susceptible de protección social a través de las prestaciones de desempleo, sino el sujeto principal de la política activa, en cuanto se busca implicarlo de manera

²³ Gorelli Hernández, J., “I servizi per l’occupazione in Spagna: dell’intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive”, en Lagala, C., D’Onghia, M. (coord.), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Roma, Ediesse, pp. 11 y ss., y Valdés Dal-Ré, F., “Il dibattito sulla flessicurezza all’interno dell’Unione Europea”, en Loy, G. (coord.), *Diritto del lavoro e crisi economica*, Ediesse, Roma, 2011, pp. 29 y ss.

²⁴ En este sentido, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “La nueva dimensión de la protección por desempleo”, *Relaciones Laborales*, n. 13, 2002, p. 9.

²⁵ Garofalo, D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, Milano, 2010, p. 39.

²⁶ Garofalo, D., “La cassa integrazione”, en Marazza, M., (coord.), *Contratto di lavoro e organizzazione*, Trattato di diritto del lavoro, IV.2, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 2044 y ss.

directa para que abandone esa condición y encuentre empleo de la manera más rápida posible.

Como hemos señalado, el acceso a la protección por desempleo queda condicionado al cumplimiento por parte de los solicitantes de un mayor número de obligaciones. Para el nacimiento del derecho a la prestación por desempleo, el beneficiario debe hallarse en situación legal de desempleo y acreditar tanto disponibilidad para buscar activamente empleo como para aceptar colocación adecuada mediante la firma de un compromiso de actividad.

Ahora bien, en las recientes reformas se cita más veces la expresión “política activa y de activación”. Con esto se pretende recordar, por lo menos formalmente, que existe una doble alma.

Con la primera, la ley establece un *derecho* a realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción, a través del cual se analiza la empleabilidad y se especifican las medidas dirigidas a mejorar participación del perceptor en un itinerario activo de inserción laboral. Así, resulta esencial que los orientadores desarrollen un itinerario personalizado para cada desempleado, efectúen un diagnóstico tanto de sus capacidades como de sus posibilidades de encontrar empleo y, además, de mejorar su cualificación.

Con la segunda, el legislador establece un *deber* de participar en las medidas de política activa de empleo encaminadas a la recualificación o reinserción y de aceptar una colocación adecuada. Como ya hemos señalado, la percepción de la ayuda de acompañamiento estará condicionada a dichos deberes.

¿Cómo ha desarrollado esta doble alma el legislador italiano?

Aun siendo un elemento fundamental de la política de empleo, el sistema de activación ha venido caracterizándose por unos fines heterogéneos. Esta nueva relación se basa sustancialmente en tres objetivos: los dos primeros conciernen el mercado inclusivo y el mercado dinámico, que pueden ser considerados objetos explícitos y colaterales; el tercero es, en cambio, un objetivo implícito y principal, consistente en el recorte del gasto público en protección social.

En sustancia, prevalece el alma sancionadora frente a la formativa tendente a la mejora de la empleabilidad del desempleado.

Este pasaje resulta fundamental para entender la vía que el legislador de Italia está tomando y qué objetivo, en realidad, quiere perseguir. Se ha construido un sistema que se caracteriza más por su forma represiva que por los incentivos, produciéndose desde el punto de vista de los beneficiarios un endureciendo los requisitos que dan derecho a la prestación por desempleo.

Si se reflexiona sobre los resultados alcanzados con el planteamiento del dirigismo comunitario en materia de empleo, la situación italiana parece, desde el punto de vista de un análisis global de la cuestión, caracterizarse por incertidumbres, desórdenes e ineffectividad.

4. El itinerario de (re)inserción en el mercado laboral: un sistema formativo oscuro y dudoso

La certidumbre dinámica de mantenerse activo en el mercado de trabajo, aunque con distinto empresario o en diferentes puestos de trabajo, requiere un sistema que contemple la necesidad de que los demandantes de empleo tengan un itinerario profesional individualizado.

El objetivo es individualizar, de un lado, las actividades instrumentales para la reinserción de los desempleados y, de otro, vincularlos a la participación en los programas formativos con la intención de seleccionar a los sujetos que efectivamente se encuentra en busca de empleo.

Los demandantes de empleo deberán participar, de acuerdo con lo establecido en sus itinerarios de inserción laboral individualizados, en las políticas activas de empleo, con la finalidad de mejorar sus oportunidades de ocupación²⁷.

El proyecto formativo tiene, así, una triple relevancia por su incidencia sobre el presente, sobre el futuro deseado y, finalmente, sobre las herramientas útiles para alcanzarlo.

La elección, aunque apreciable sobre el plano de las finalidades, hace surgir diversas puntualizaciones críticas.

En primer lugar, si el itinerario es un componente fundamental para mejorar la adaptabilidad y empleabilidad de los desempleados, es necesario que se determine el mejor itinerario de inserción, de acuerdo con sus capacidades profesionales y aptitudes para el trabajo.

Sin embargo, no se ha aportado una noción clara de qué debe entenderse por itinerario personalizado, ubicándolo simplemente entre las obligaciones a cumplir por los beneficiarios de las prestaciones por desempleo.

De la ley se deduce que son los servicios públicos de empleo quienes determinarán el contenido del itinerario de inserción, mientras lo normal

²⁷ Tal como señala Solís Prieto, C., también en España “training is becoming a well-established means to promote workers’ employability”. Solís Prieto, C., “Betting on Training to Reduce Youth Unemployment: Precarious Work and Economic Recovery Measures”, en Gunderson, M., Fazio, F. (edits.), *Tackling Youth Unemployment*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2014, p. 63.

hubiera sido que el mismo se desarrollase realmente en colaboración con el demandante de empleo y, sobre todo, en función de las circunstancias profesionales y personales de éste.

Esta consideración es más importante en relación con algunos colectivos, específicamente por lo que hace a la reducción del desempleo de jóvenes y personas en paro de larga duración, a la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la protección por desempleo y a la realización de acciones de mejora de la empleabilidad para personas con especiales dificultades de inserción laboral, condicionadas por su baja cualificación.

Los beneficiarios, desde una óptica asentada de activación, tendrían que participar en la determinación de un itinerario de inserción para contrarrestar eventuales decisiones unilaterales de la Administración que se traducirían en una aceptación pasiva y, además, en una ineficaz herramienta de redistribución del empleo.

Ante la ausencia de cualquier referencia a las peculiaridades de la oferta formativa, la misma podría concretarse en una inútil carga para el desempleado, que desde esta experiencia no conseguiría ventaja ocupacional alguna, sino sólo una adicional penalización.

Un itinerario poco compatible con las actitudes y las perspectivas individuales de los trabajadores sólo sería capaz de “desilusionar las ambiciones”.

En efecto, los resultados obtenidos, sin embargo, se han traducido en que se ha configurado un sistema más restrictivo para las personas desempleadas que sean receptoras de prestaciones o subsidios económicos, viéndose obligadas a comprometerse a participar en las acciones que los servicios públicos les señalen discrecionalmente y sin valorar las aptitudes personales y profesionales de cada individuo.

Por el contrario, la reforma legislativa no parece preocuparse de este aspecto, configurando más bien un sistema formativo oscuro.

En segundo lugar, la finalidad originaria de la Ley queda frustrada en términos de eficacia si se examinan los datos empíricos del índice de empleabilidad de los servicios públicos de empleo.

En este sentido, la mejora de la empleabilidad debe girar sobre un servicio público de empleo con una mayor dotación económica y de recursos humanos.

El modelo apenas delineado camina por el precipicio de convertirse en un modelo más orientado al control que al sostén de los destinatarios de las prestaciones por desempleo.

En efecto, las sanciones representan un elemento sustancial para la activación de los desempleados. Como ya hemos señalado, las infracciones no se gradúan en niveles en función de su gravedad.

Bajo esta perspectiva, el efecto de la falta de activación, sin que exista un motivo que la justifique, será la extinción del derecho a la protección económica.

Sin embargo, el legislador no ha definido “los niveles esenciales”, es decir, no ha especificado los casos en que no se incurriría en la sanción de la pérdida de la renta económica. Serán las Comunidades, con toda su fragilidad y diferenciaciones, quienes establezcan detalladamente los casos en que se reconocerá al desempleado el derecho al rechazo de una medida inapropiada. En este sentido, algunas Comunidades han establecido que no se perderá el derecho a la prestación por desempleo en el caso de concurrir hechos impeditivos de carácter personal (motivos familiares, embarazo, enfermedad, etc.); otras, en caso de participación en una actividad formativa autónomamente buscada. De esta forma, surge un sistema confuso e incierto en función del carácter más rígido o menos severo de cada una de las Comunidades.

Hay una única hipótesis legal en que no se perderá el derecho a la prestación pese a no aceptar la oferta de empleo: el límite de carácter geográfico. Así, las actividades formativas no pueden ser desarrolladas en un lugar que diste más de 50 kilómetros del domicilio del desempleado.

Es evidente que las contradicciones no se pondrán de manifiesto en el seno de un sistema dotado de los necesarios conocimientos del mercado laboral y capaz de verificar las concretas aptitudes profesionales de los trabajadores para orientarlos hacia empleos idóneos, indicando itinerarios formativos o de recualificación profesional adecuados con referencia a las profesiones efectivamente requeridas por el mercado²⁸. Ahora bien, de todo ello no hay rastro. Por ello, es muy posible que el sistema que se pretende configurar se traduzca en un “sumatorio de debilidades” entre nivel central y periférico²⁹.

5. La oferta adecuada de empleo

El nuevo sistema italiano de condicionalidad ha sido, justamente, construido sobre el arquitrabe de la oferta adecuada de empleo³⁰. El desempleado, a cambio de la prestación de desempleo, por un lado, debe

²⁸ Bortone, R., “I complicati servizi per l’impiego”, en AA.VV, *Studi in onore di Edoardo Ghera*, I, Cacucci, Bari, 2008, pp. 165 y ss.

²⁹ Liso, F., “Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali”, *Studi in onore di Edoardo Ghera*, I, Cacucci, Bari, 2008, pp. 609-610, evidencia como no faltan experiencias positivas, pese a que el signo prevalente es todavía el del atraso.

³⁰ Art. 4, apartado 41 de la Ley n. 92/2012.

empeñarse activamente en la búsqueda de un empleo, demostrando su disponibilidad para encontrarlo y mejorar su empleabilidad; por otro, debe aceptar aquellos empleos que le sean ofertados desde los servicios públicos de empleo. El rechazo al empleo es causa de extinción de la prestación por desempleo.

La adecuación de la oferta de empleo ha sido siempre una garantía para el desempleado de modo que no está obligado a aceptar cualquier puesto de trabajo. Se trata de un proceso que no es precisamente nuevo, pero tiene una finalidad diferente respecto al pasado: incrementar la presión sobre el receptor de la prestación de desempleo para que acepte la oferta de empleo, presión que se manifiesta en la obligatoriedad de aceptar dichas colocaciones o, por contra, someterse a la consecuencia de la pérdida de la prestación en caso de rechazo injustificado.

En efecto, antes de las reformas laborales de 2012 y 2014, la oferta era adecuada cuando el empleo se hallaba encuadrado en un nivel retributivo no inferior al 20% respecto al trabajo precedente y el nuevo lugar de trabajo no distaba más de 50 kilómetros del domicilio del desempleado.

Si bien se mantiene la exigencia geográfica, la nueva regulación prevé que la oferta adecuada no tenga una retribución inferior al 20% respecto, no ya a la última actividad laboral desempeñada, sino a la prestación bruta de desempleo, que asciende al 75% del salario mínimo.

Sólo se mantiene inalterado el requisito geográfico, mientras viene modificado *in peius* el requisito retributivo y eliminado el profesional.

En cuanto al criterio retributivo, el dato normativo requiere una observación sistemática en torno a la voluntad del legislador de utilizar de forma desviada un mecanismo de responsabilidad social para aumentar la empleabilidad y crear un empleo carente de calidad.

La previsión de la oferta adecuada se traduce en una suerte de presión para aceptar un empleo de peores condiciones y representa la dimensión más emblemática del concepto de activación en su aspecto coercitivo. En efecto, el desempleado, para no perder el derecho a la prestación de desempleo, tendrá que aceptar un neto empeoramiento de las condiciones económicas. Al hecho de que la referencia al importe de la prestación social ya sea perjudicial en sí misma considerada, hay que sumarle que ello se ve agravado por el criterio geográfico, que obliga a una movilidad que puede extenderse hasta 50 kilómetros desde el domicilio del desempleado, con la consecuente reducción de los beneficios reportados por el nuevo empleo, al tener éste un coste adicional por el traslado. Además, la cuantía de la prestación por desempleo sufre un recorte del 15% pasados seis meses en el percibo de la misma y de otro 15% después de un año.

Se trata, justamente, de una oferta irrenunciable, como aquella oferta que

no se podía rechazar que se hizo famosa por la novela de Mario Puzo y, posteriormente, por la película de Francis Ford Coppola “El Padrino”. Sin embargo, hay una diferencia sustancial: el desempleado no encontrará una cabeza de caballo en la cama, sino que (sólo) perderá el derecho a la prestación por desempleo.

En cuanto al criterio profesional, la nueva definición no parece dejar espacio a la posibilidad de que el nuevo empleo adecuado tenga que ser necesariamente asimilable a la última actividad laboral desempeñada, generando, así, una suerte de irrelevancia jurídica del patrimonio profesional, en cuanto no se pide correspondencia entre la actividad ya desarrollada y el nuevo empleo. Así, no hay correspondencia con la profesión habitual ni con sus aptitudes físicas y formativas.

No se trata sólo de un problema de incertidumbre aplicativa para evaluar si una oferta es adecuada o no. El legislador italiano sigue un rumbo de colisión con la precedente regulación y, sobre todo, con el principio constitucional de la libertad de elección profesional (art. 4)³¹.

Junto al problema de la definición jurídica de la oferta adecuada, se encuentra el de la individualización de las razones que pueden justificar un rechazo de la oferta, válidas para excluir la aplicación de los mecanismos sancionatorios. A diferencia de otros países de la UE, Italia tiene una normativa que prevé solo *a contrario* las situaciones que resultan idóneas para legitimar el rechazo, es decir, el caso de que la oferta no respete los criterios retributivo y/o geográfico. Entre otras cosas, no se establece expresamente la posibilidad de un rechazo cuando concurra motivo justificado.

En conclusión, una política activa del mercado de trabajo no significa la obligación de aceptar cualquier empleo propuesto, incluso menos cualificado y peor pagado, a riesgo de perder cualquier prestación.

Por contra, el sistema italiano tiende a incentivar la aceptación de cualquier empleo lo antes posible. De aquí que pueda decirse que el verdadero objetivo del *Jobs Act* sea el recorte del gasto público: así, el desempleado obligado a aceptar el empleo jurídicamente adecuado pero socialmente inadecuado, por las razones que hemos señalado *supra*, verá extinguido el derecho a la prestación por desempleo que venía percibiendo, creando un programa que, a modo de puerta giratoria, comunica el empleo precario y poco remunerado con el desempleo.

³¹ Sobre esta cuestión, véase Cinelli, M., “Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2012, pp. 227 ss.

6. Los servicios privados de empleo en el nuevo marco normativo

El presupuesto fundamental para que el proceso de activación sea realmente eficaz consiste en otorgar un papel sustancial a los servicios públicos de empleo para que el compromiso de actividad no sea sólo una obligación puntual de carácter formal. Así, será necesario que la estructura pública se implique, a través de la elaboración de un itinerario individualizado, e implemente los medios que facilitarán un rápido acceso al empleo³².

Ahora bien, el endurecimiento de las condiciones de la prestación por desempleo, especialmente en relación con la disponibilidad para trabajar y con la definición de la oferta adecuada, no ha producido el resultado de la reducción de los costes de Seguridad Social esperado por el legislador. Los ancestrales problemas estructurales de los servicios públicos de empleo, sobre todo, en algunas zonas geográficas, han impedido la consecución de un sistema maduro de condicionalidad. Quien busca un nuevo empleo no utiliza el canal público porque, desde hace años, los datos empíricos demuestran que no es capaz de generar el coligamiento y coordinación entre políticas activas y pasivas para incentivar la reinserción de los desempleados; de otro lado, tampoco resulta suficiente para obligar a participar en las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda del mismo³³.

Las políticas activadoras del mercado de trabajo deberían contribuir, a través de la implicación de los efectivos servicios públicos de empleo, a facilitar las transiciones entre diversos empleos, posibilitando la pronta vuelta al trabajo y atendiendo especialmente a los desempleados de larga duración.

Los servicios públicos de empleo italianos se han mostrado poco propensos a sancionar a los desempleados que no han cumplido sus obligaciones³⁴. Y he aquí la intuición del actual Gobierno Renzi: un sistema que quiere exacerbar las condiciones, pero que no tiene las herramientas para sancionar efectivamente comportamientos *contra legem*,

³² Gorelli Hernández, J., “Protección por desempleo en un escenario de crisis de empleo”, *Temas Laborales*, n. 112, 2011, p. 252.

³³ En este sentido y para un análisis de los datos empíricos, *vid.* Ricci, M., “Servizi per l’impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2012”, en Chieco, P. (coord.), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013, pp. 623 ss.

³⁴ Tiraboschi, M., “Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano”, p. 13, disponible en www.csmb.unimore.it.

es un sistema inefectivo³⁵. El legislador italiano intenta, por lo tanto, reforzar, tras los fracasos del pasado, el sistema privado de empleo, procediendo a aprobar un nuevo instrumento de política de empleo: el contrato de recolocación, que tendría que dar un giro al actual sistema³⁶.

Se trata de una nueva herramienta con origen en Europa del Norte, tendente a favorecer la reinserción de los desempleados: sin embargo, el legislador se olvida de que el mercado laboral italiano no es idéntico al de los países del Norte de Europa³⁷.

El objetivo es alcanzar un modelo de *governance* pública y privada a través una *partnership* entre servicios públicos y privados de empleo. En la idea del legislador, los sujetos privados pueden tener un importante papel en la gestión del mercado de trabajo en relación con las acciones de políticas activas y de búsqueda de empleo.

Se pretende trasladar desde lo público a lo privado la función de localización de las necesidades de empleo de las empresas y la mejor identificación de cuáles son las características del empleo demandado, facilitando la colocación de los desempleados siempre a través de un itinerario personalizado.

En dicho contexto, la estructura pública desarrolla sólo un papel de certificación y de comprobación del grado de *employability* del desempleado que, a continuación, podrá ser encomendado a un *tutor* de la agencia privada de intermediación laboral y que, a su vez, tendrá un poder de control sobre el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la búsqueda de empleo o el desarrollo de actividades que faciliten que encuentre un puesto de trabajo. La novedad consiste, justamente, en esta devolución del poder de control al sujeto privado, que tendrá, consiguientemente, un poder de denuncia del desempleado en caso de incumplimiento, por ejemplo, como consecuencia de rechazar una oferta adecuada.

La actividad de la agencia privada será retribuida por una parte fija, en base a la asignación del desempleado, y por una parte variable, cuya entidad será medida en proporción a la dificultad de recolocación del desempleado.

La interacción entre público y privado pretende hacer efectivos los

³⁵ En el mismo sentido, véanse las consideraciones, con referencia al precedente, de Tiraboschi, M., “Ammortizzatori social e decadenza dal trattamento”, *Guida al Lavoro*, n. 8, 2009, pp. 12 ss. y de Spattini, S., “La nuova condizionalità all’accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva di riforma del sistema degli ammortizzatori”, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2010, p. 381.

³⁶ Art. 1, apartado 4, letra p) de la Ley n. 183/2014.

³⁷ Olivieri, A., “Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012”, *óp. cit.*, p. 667.

mecanismos sancionatorios en tanto los servicios privados de empleo resultan menos frágiles y más intransigentes a la hora de hacer respetar una normativa ya apremiante, pero que el laxismo de las estructuras públicas ha debilitado con los años.

El legislador abandona, así, la precedente impostación «publicista»³⁸, que manifestaba una considerable confianza en los servicios públicos de empleo, atribuyendo, ahora, a los servicios privados la importante tarea de gestionar los aspectos fundamentales para reducir la así dicha *unemployment trap*.

7. Conclusiones

Ante la ausencia de adecuadas políticas activas, existe el peligro de que quede como único objetivo la salida del sistema de Seguridad Social a través del conjunto de deberes impuesto a los desempleados, olvidándose del otro objetivo: la mejora de la profesionalidad necesaria para aumentar el grado de empleabilidad.

Se puede así constatar que se está produciendo una tendencia, en realidad no sólo en Italia, que incide principalmente en ocupar lo antes posible a los desempleados, sin atender a sus cualificaciones profesionales o al tipo de empleo que demandan.

En vez de construir una eficiente red de servicios suficientemente eficaces para generar ofertas de empleo adecuadas, el legislador ha endurecido el sistema de la condicionalidad a través la aceptación de un trabajo “lo que sea”³⁹. Desde esta perspectiva, los objetivos de crear un mercado inclusivo y dinámico viene fagocitado por el verdadero resultado hacia el que tienden las normas introducidas en las últimas reformas, la reducción de los costes públicos, hoy a través del papel fundamental de los servicios privados.

Esta última observación no debe ser olvidada en la valoración global de las reformas laborales, si bien asume hoy una relevancia mayor en un contexto de crisis económica. Respecto al cuadro comparado, Italia

³⁸ Rosolen, G., Spattini, S., Tiraboschi, M., “Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica”, en Rausei, P., Tiraboschi, M. (coord.), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt, 2012, pp. 212 y ss.

³⁹ Como señala Romagnoli, U., con la globalización de la economía se ha creado un desmesurado mercado laboral en cuyo millones de trabajadores “consideren un regalo del Señor un trabajo cualquiera con una paga cualquiera”. Romagnoli, U., “Derecho laboral y marco económico: nexos de origen y perfiles evolutivos”, *Revista de Derecho Social*, n. 64, 2013, p. 15.

constituye un caso bastante peculiar: un país, desde siempre, muy severo en vía formal, pero algo laxo en la praxis aplicativa⁴⁰.

Ahora bien, que dicho sistema de condicionalidad sea capaz de crear, a través de una menor tutela de la relación laboral y una (presunta) mayor tutela del mercado, un modelo orientado al sostenimiento y no sólo al control de los destinatarios de las prestaciones es, desde mi punto de vista, criticable.

En primer lugar, porque no hay cobertura financiera para garantizar un elevado sistema de servicios, tanto es así que las últimas reformas laborales han sido a coste cero.

En segundo lugar, la flexiseguridad no es exportable desde la pequeña península del Norte a la nuestra, sin tener en cuenta la enorme diferencia de dimensión del mercado laboral, así como de las condiciones de partida, es decir, un gasto elevado, una gestión eficiente, una difusa y radicada conciencia civil y, además, una economía en crecimiento porque, si hay estancamiento o escaso crecimiento, la patria de Hamlet tampoco es la tierra de los milagros⁴¹.

En tercer lugar, las *performance* del sistema nórdico no resultan tan atractivas en la fase recesiva, pues han demostrado un significativo incremento del desempleo, con las consecuentes dificultades precisamente sobre el plano de la *security*, un desequilibrio hacia la *flexibility* y un debilitamiento de los sindicatos, menoscabando gravemente el llamado “triángulo dorado”⁴².

Finalmente, hemos de subrayar una cuestión: ¿cuál es el grado de eficacia de las herramientas adoptadas por el legislador, sumariamente descritas, en un mercado laboral caracterizado por la carencia de ofertas concretas a favor de los desempleados, especialmente de aquellos de larga duración?

Desde este punto de vista, el reforzamiento de las agencias privadas podría ser visto como el clásico rugido del ratón. Si no existen ofertas, éstas no serán creadas por los servicios privados

⁴⁰ Sartori, A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Maggioli, Rimini, 2013, pp. 509 y ss.

⁴¹ Véase Carinci, F., “Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro”, *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 5, 2012, pp. 529 y ss.

⁴² Jorgensen, H., *Danish flexicurity in crisis or just stress-tested by the crisis?*, Report to the Friedrich Ebert Foundation (October 2010), disponible en www.vbn.aau.dk/files/.../FrEbertStiftungShortHJ.doc. En el mismo sentido, Bekker, S., *Flexicurity. Explaining the development of a European concept*, Editorial, Nijmegen, 2011 y Sanders, A., “The changing face of flexisecurity in times of austerity?”, en Countouris, N., Freedland, M. (coord.), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge University Press, 2013, p. 316.

El potenciamiento de los sujetos privados puede funcionar sólo si es sostenido por una verdadera política económica e industrial encaminada, sobre todo, a intervenciones estructurales. La asistencia en términos de encuentro entre la oferta y la demanda laborales se enfrenta con la escasa capacidad de los servicios de empleo en un contexto de crisis económica, que no es precisamente coyuntural.

Si en un contexto de bienestar económico las ofertas son (o pueden potencialmente ser) económica y profesionalmente adecuadas, en el actual momento de crisis las escasas ofertas se arriesgan a ser, aunque jurídicamente adecuadas, sobre manera lesivas de la profesionalidad, planteándose dudas sobre su legitimidad constitucional, tal como hemos señalado.

De todos modos, la tendencia hacia la negociación de algunos derechos en lugar de una serie de deberes crea, en verdad, una nueva redistribución del riesgo de la empresa, convirtiendo en jefe al trabajador, como consecuencia de la mayor flexibilidad que se pretende introducir en el mercado laboral, y en la sociedad, estableciendo como medidas de seguridad del trabajador en el mercado una cobertura a través de las políticas de activación y de prestaciones económicas por desempleo, sostenidas ambas a través de los impuestos generales⁴³.

8. Bibliografía

- Barbera, M., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale europeo*, Promodis, Brescia, 2000.
- Baylos Grau, A., “Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 15, 1999.
- Bekker, S., *Flexicurity. Explaining the development of a European concept*, Editorial, Nijmegen, 2011.
- Berton, F., Richiardi, M., Sacchi, S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Bortone, R., “I complicati servizi per l’impiego”, en *Studi in onore di Edoardo Ghera*, I, Bari, Cacucci, 2008.

⁴³ En torno a este idea se pronuncia también, Ojeda Avilés, A., *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, *óp. cit.*, p. 45. El autor pone de manifiesto el fondo económico que subyace al concepto de flexiseguridad, que a su juicio no es otro que la reducción de costes para los empresarios, facilitando la movilidad interna y externa y con los poderes públicos detrás garantizándoles que ellos no tendrán que costearlo, ya que es el Estado quien tiene que asumir el pago de la protección social.

- Carinci, F., “Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro”, *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 5, 2012.
- Chomsky, N., *Siamo il 99%*, Nottetempo, Roma, 2012.
- Cinelli, M., “Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2012.
- De Michele, V., “L’interpretazione «autentica» della sentenza Mascolo-Fiamingo della Corte di giustizia Ue sulla tutela «energica» del lavoro flessibile alle dipendenze di datori di lavoro pubblici e privati”, in <http://www.europeanrights.eu>.
- Delfino, M., “Diritti sociali e flexicurity”, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, III, 2009.
- Garofalo, D., “La cassa integrazione”, in Marazza, M., (coord.), *Contratto di lavoro e organizzazione*, Trattato di diritto del lavoro, IV.2, Editorial, Ciudad, 2012.
- Garofalo, D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, Milano, 2010.
- Goerlich Peset, J. M., “Flexiseguridad y estabilidad en el empleo”, *Teoría y Derecho*, n. 4, 2008.
- Gorelli Hernández, J., “Critica a la flexiseguridad”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 16, 2013.
- Gorelli Hernández, J., “I servizi per l’occupazione in Spagna: dell’intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive”, in Lagala, C., D’Onghia, M. (coord.), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, Roma, 2010.
- Gorelli Hernández, J., “La política de empleo en Europa y la evolución de sus “estrategias”, in Barba Ramos, F. J. (coord.), *Políticas y servicios públicos de empleo. Una visión europea en conexión con el mundo universitario*, Bomarzo, Albacete, 2012.
- Gorelli Hernández, J., “Protección por desempleo en un escenario de crisis de empleo”, *Temas Laborales*, n. 112, 2011.
- Gorelli Hernández, J., *El coste económico del despido o el precio de la arbitrariedad*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2010.
- Jorgensen, H., “Danish flexicurity in crisis or just stress-tested by the crisis?”, Report to the Friedrich Ebert Foundation (October 2010), disponibile in www.vbn.aau.dk/files/.../FrEbertStiftungShortHJ.doc.
- Liso, F., “Appunti su alcuni profili dell’articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 4, 2009.

- Liso, F., “Brevi appunti sugli ammortizzatori social”, *Studi in onore di Edoardo Ghera*, I, Cacucci, Bari, 2008.
- Loy, G., “Modernizar el Derecho del Trabajo para afrontar los retos del siglo XXI”, *Relaciones Laborales*, n. 2, 2007.
- Magnani, M., Tiraboschi, M. (coord.), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012.
- Ojeda Avilés, A., *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley, Madrid, 2010.
- Olivieri, A., “Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012”, en Chieco, P. (coord.), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013.
- Olivieri, A., “Il contratto a tempo determinato in Italia e Spagna: razionalità e irrazionalità di sistema”, *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2, 2013.
- Ricci, M., “Servizi per l’impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2012”, en Chieco, P. (coord.), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *Relaciones Laborales*, n. 2, 2007.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “La grave crisi del diritto del lavoro”, *Lavoro e diritto*, n. 1, 2012.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “La nueva dimensión de la protección por desempleo”, *Relaciones Laborales*, n. 13, 2002.
- Romagnoli, U., “Derecho laboral y marco económico: nexos de origen y perfiles evolutivos”, *Revista de Derecho Social*, n. 64, 2013.
- Romagnoli, U., “Globalización y derecho del trabajo”, *Revista de Derecho Social*, n. 5, 1999.
- Rosolen, G., Spattini, S., Tiraboschi, M., “Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica”, en Rausei, P., Tiraboschi, M. (coord.), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt, 2012.
- Sanders, A., “The changing face of flexisecurity in times of austerity?”, en Countouris, N., Freedland, M. (coord.), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge University Press, 2013.
- Sanguineti Raymond, W., “La «deconstrucción» del Derecho del Trabajo de base nacional en la era de la globalización: ¿un devenir inevitable?”, *Relaciones Laborales*, n. 23, 2004.
- Sartori, A., *Servizi per l’impiego e politiche dell’occupazione in Europa*, Maggioli, Rimini, 2013.

- Sinzheimer, H., *Crisis económica y el Derecho del Trabajo: cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1984.
- Solís Prieto, C., “Betting on Training to Reduce Youth Unemployment: Precarious Work and Economic Recovery Measures”, en Gunderson, M., Fazio, F. (edits.), *Tackling Youth Unemployment*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2014.
- Spattini, S., “Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato”, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2012.
- Spattini, S., “La nuova condizionalità all’accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva di riforma del sistema degli ammortizzatori”, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2010.
- Tiraboschi, M., “Ammortizzatori sociali e decadenza dal trattamento”, *Guida al Lavoro*, n. 8, 2009.
- Tiraboschi, M., “Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano”, disponibile en www.csmb.unimore.it.
- Tiraboschi, M., “Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano”, accessibile en www.csmb.unimore.it.
- Valdés Dal-Ré, F., “El debate de flexiseguridad en la Unión Europea”, *Relaciones Laborales*, n. 11, 2010.
- Valdés Dal-Ré, F., “Il dibattito sulla flessicurezza all’interno dell’Unione Europea”, en Loy, G. (coord.), *Diritto del lavoro e crisi economica*, Ediesse, Roma, 2011.
- Zoppoli, L., “La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico-istituzionali”, documento disponibile a través de http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_423809797.pdf, 2012.
- Zoppoli, L., *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.
- Zoppoli, L., “La flexicurity dell’Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia”, *WP “Massimo D’Antona”*, n. 141, 2012.

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo,



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo