

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL SISTEMA DE COLOCACIÓN ITALIANO*

FCO. ANDRÉS VALLE MUÑOZ

Doctor en Derecho. Profesor titular interino de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

EXTRACTO

A través de este estudio se ha analizado la organización territorial del sistema de colocación italiano por las repercusiones que de "lege ferenda" y a nivel comparado puede tener respecto de nuestro ordenamiento jurídico. Se parte para ello y a título introductorio de la descentralización de las funciones administrativas entre Estado, regiones y entes locales prevista por el texto constitucional italiano, para abordar más adelante el papel que al respecto ha asumido la Ley de delegación nº 59/1997 de 15 de Marzo, así como la asignación a las regiones y a los entes locales de funciones y competencias en materia de mercado de trabajo por virtud del Decreto Legislativo nº 649/1997. Visto todo ello, se estudia la organización territorial del sistema de colocación italiano propiamente dicha y la repercusión que las leyes regionales han tenido al respecto. Resulta decisivo para la comprensión del tema el análisis de todos los órganos que intervienen en dicha organización territorial: la Comisión regional permanente tripartita, el organismo institucional para la integración de los servicios, el ente instrumental regional, los centros para el empleo, la Comisión provincial para la política de trabajo y el Sistema informativo de trabajo, abordando la composición y funciones de cada uno de ellos. Y finaliza el estudio con el análisis de la actividad pública de colocación y la mediación privada en Italia, y en concreto con una valoración sobre el papel de las agencias privadas de colocación y los servicios territoriales para el empleo.

* El presente trabajo de Investigación fue realizado con motivo del período de estancia en la Universidad italiana de Bolonia, a cargo de la Beca concedida por el Institut d'Estudis Autònoms durante los meses de Enero a Abril de 2000, bajo la dirección del profesor Umberto Romagnoli y la supervisión de la profesora Julia López, y con la especial colaboración de los profesores Giorgio Ghezzi i Susana Palladini. A todos ellos quiero agradecer su inestimable apoyo.

ÍNDICE

1. La descentralización de las funciones administrativas entre Estado, regiones y entes locales
2. El papel de la Ley de delegación nº 59/1997 de 15 de Marzo
3. La asignación a las regiones y a los entes locales de funciones y competencias en materia de mercado de trabajo: el Decreto Legislativo nº 649/1997
4. La organización territorial del sistema de colocación: las leyes regionales: 4.1. La Comisión regional permanente tripartita; 4.2. El organismo institucional para la integración de los servicios; 4.3. El ente instrumental regional; 4.4. Los centros para el empleo; 4.5. La Comisión provincial para la política de trabajo; 4.6. El Sistema informativo de trabajo
5. La actividad pública de colocación y la mediación privada: 5.1. Las agencias privadas de colocación en el ordenamiento jurídico italiano; 5.2. Los servicios territoriales para el empleo

1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS ENTRE ESTADO, REGIONES Y ENTE LOCALES

Con carácter previo al análisis de la organización territorial del sistema de colocación italiano, interesa apuntar ciertas nociones sobre la descentralización de las funciones administrativas entre el Estado, las regiones y los entes locales, en dicho ordenamiento jurídico.

En el derecho italiano, se han sistematizado los distintos modelos de descentralización administrativa, sobre la base de una alternativa: la propuesta por un modelo fuerte de gestión, y la propuesta de un modelo débil. El modelo fuerte se caracteriza por la existencia de un gobierno regional unitario, que puede territorialmente articularse sobre la base de distintas competencias. El modelo débil por el contrario se basa en un diseño organizativo descentralizado, en el que las regiones poseen competencias de programación, dirección y coordinación de políticas gestionadas de manera autónoma a nivel provincial o local y por tanto inferior¹.

La progresiva consecución de una autonomía administrativa regional, está prevista por la Constitución italiana en sus artículos 117 y 118. El artículo 118.1 prevé así la atribución a las regiones de funciones administrativas al señalar que "corresponde a las regiones las funciones administrativas para las materias enumeradas en el artículo precedente". Igualmente el artículo 117 de la Constitución italiana, atribuye a las regiones, y respecto de las materias enumeradas en él, una función legislativa. La atribución de competencias legis-

lativas y administrativas a las regiones se ha ido efectuando progresiva y gradualmente, si bien habrá que esperar a la Ley de delegación nº 382/1975 de 22 de Julio (en virtud de la cual se dictaría el Decreto Legislativo nº 616/1977 de 24 de Julio), para hablar de una transferencia completa.

Por tanto, son dos las competencias características atribuibles a las regiones italianas: la competencia administrativa y la competencia legislativa, las cuales vienen a sistematizarse bajo un principio denominado por la doctrina como de "correspondencia" o de "paralelismo"², según el cual, en una misma materia, la región puede legislar y administrar. Ahora bien, por lo que respecta a las competencias administrativas, para poder entender las conexiones e interferencias de poderes entre el Estado y las regiones, resulta necesario efectuar la siguiente división:

a) Las funciones administrativas "propias" de las regiones, serían aquellas funciones que pertenecen a las mismas por aplicación del artículo 118 de la Constitución italiana, según el cual corresponde a las regiones las funciones administrativas para las materias señaladas en el artículo 117, y cuya transferencia completa se ha efectuado por virtud del Decreto 616/1977. Por su parte, la identificación de las materias sobre las que opera dicha función administrativa son básicamente (artículo 2.1 del Decreto 616/1977), los servicios sociales, el desarrollo económico, etc. Ahora bien, ello no obsta que en las relaciones entre el Estado y las regiones, se haya producido una tendencial ampliación de los poderes del Estado, justificados por la jurisprudencia constitucional sobre la base del principio de cooperación³.

b) Las funciones administrativas "delegadas", son aquellas que pertenecen a las regiones, "ex" artículo 118.2 de la Constitución italiana, según el cual "El Estado puede, mediante leyes, delegar a las regiones, el ejercicio de otras funciones administrativas". El calificativo de "delegadas" implica que dichas funciones, a diferencia de las anteriores son asignadas por el Estado a las regiones para ser ejercitadas en nombre y por cuenta del primero⁴. Frente a las funciones propias, las funciones "delegadas" se caracterizan por su eventualidad (teóricamente pueden incluso no ser asignadas a las regiones), por su

² PALADIN, *Diritto regionale*, ed. Cedam, Pádova, 1992, pág. 35 y ss. VERBARO, *Diritto regionale e temi collegati di diritto provinciale e comunale*, ed. Maggioli, Rimini, 1995, pág. 194.

³ Sentencias de la Corte Constitucional 109/1993; 497/1992 y 69/1995. SPAGNA MUSSO, *Diritto regionale*, ed. Cedam, Pádova, 1992, pág. 12 y ss. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, ed. Maggioli, Rimini, 1991, pág. 56.

⁴ De hecho el Decreto 616/1977 confiere al Estado el poder, respecto de las materias delegadas, de emanar normas así como de sustituir a la región que incumple el ejercicio de las funciones delegadas (artículo 4.1.3); declara subdelegable a las provincias y a los municipios el ejercicio delegado de las funciones administrativas del Estado (artículo 5); consiente que las regiones, en las materias delegadas, dicten "normas organizativas, así como normas de actuación"; y obliga según los casos a las regiones a valerse de órganos estatales en el ejercicio de la delegación (artículo 10.5).

¹ GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, ed. Giuffrè, Milán, 1991, pág. 211. STANDERINI, *Diritto degli enti locali*, ed. Cedam, Pádova, 1994, pág. 10.

discrecionalidad (son atribuidas por el Estado en base a una libre decisión) y por su carácter político (de modo que su asignación y número dependen del momento histórico y político)⁵.

c) La subdelegación de las funciones administrativas delegadas. Desde esta perspectiva tiene especial importancia la subdelegación del ejercicio de las funciones administrativas delegadas por el Estado, de manera que las regiones tienen la facultad de subdelegar el "ejercicio" de tales funciones a las provincias, a los municipios y a otros entes locales⁶. Naturalmente la actividad de estos entes a los que se les subdelega el ejercicio de dichas funciones, se subordina a la dirección de las regiones, de manera que éstas no deben convertirse en un mero trámite entre el Estado y los entes locales, sino que debe asumir los varios niveles de gobierno y un papel preciso que se manifiesta en un cierto poder de dirección, convirtiéndose en un ente programador y de gobierno.

d) La delegación a los entes locales. Del artículo 118.3 de la Constitución italiana, según el cual: "la región ejercita normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, a los municipios o a otros entes locales, o valiéndose de sus propias oficinas"⁷, se desprende que existen dos modos de ejercicio de las funciones administrativas por parte de las regiones. Como puede comprobarse uno de los modos de ejercicio de las funciones regionales consiste en la delegación a los entes locales, que sin embargo no ha sido puesto en práctica y es que el interés político de mantener la estructura administrativa regional, ha constituido un obstáculo en la actuación de los entes locales. Respecto del segundo modo éste consiste en que la región utiliza directamente e instrumentalmente las oficinas de los entes locales, y ha venido a denominarse "avvalimento".

e) Por último destacan las funciones "atribuidas" por el Estado a las provincias, a los municipios y a otros entes locales. El artículo 118.1 de la Constitución italiana, establece que las "materias de interés exclusivamente local", pueden ser atribuidas por una ley estatal a las provincias, municipios y otros entes locales. El instituto de la "atribución" de las funciones es aquél en base al cual el Estado asigna, mediante una ley, y a los entes a los que nos hemos referido, funciones regionales que tienen un interés exclusivamente local y que serán idóneas para ser desarrolladas en dicho nivel. Con esta atribución, además de responsabilizar a los entes locales en la gestión, se encubre

⁵ PALADIN, *Manuale di diritto regionale*, ed. Cedam, Pádova, 1997, pág. 242. La delegación de funciones administrativas estatales a las regiones, encuentra tres límites: tal delegación debe ser autorizada por una ley formal o por un acto equiparable; el Estado debe responsabilizarse de los gastos soportados por parte de las regiones, dotándolas de medios necesarios; y en tercer lugar las regiones deben seguir las instrucciones del Gobierno central.

⁶ SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, ed. Giuffrè, Milán, 1984, pág. 119 y ss. PALADIN, *Manuale di diritto regionale*, op. cit. pág. 260.

⁷ TORCHIA, "La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento", *Le Regioni*, 1997, pág. 342 y ss.

un sistema que reduce las competencias regionales y aumenta los poderes del Estado. En cualquier caso interesa tener en cuenta en primer lugar que la región pierde el poder administrativo, pero no el legislativo, mediante el cual puede disciplinar las funciones que han sido atribuidas a los entes locales; y en segundo lugar, que mediante esta técnica se pierde la correspondencia existente entre competencia administrativa y legislativa que se predica de las propias regiones⁸.

2. EL PAPEL DE LA LEY DE DELEGACIÓN Nº 59/1997 DE 15 DE MARZO

En 1996 y 1997 se introdujeron en el ordenamiento jurídico italiano, determinadas normas que han supuesto una reforma del sistema del mercado de trabajo. De entre ellas destaca con luz propia la Ley de delegación nº 59/1997 de 15 de Marzo conocida como Ley Bassanini, que fue el Ministro que la promovió⁹. Los objetivos de esta Ley se resumirían en una descentralización administrativa con vistas a la obtención de una plena autonomía territorial; en la reorganización de la administración estatal; y en la simplificación de la actividad administrativa.

En cualquier caso, se produce una "sutil" aunque importante renovación en la terminología jurídica del legislador. Frente a los términos de "delegación" ("delega") y de "transferencia" ("transferimento") utilizados por el texto constitucional, la Ley utiliza el de "asignación" ("conferimento"), reconociéndose implícitamente al Estado un poder de dirección y de coordinación en las funciones que se asignan, respetando así el principio de cooperación y de colaboración (de hecho, el artículo 3.1c) de la Ley impone que se determinen formas de intervención horizontal y vertical que permitan una acción coordinada entre los distintos niveles de gobierno)¹⁰.

⁸ VERBARO, *Diritto regionale...*, op. cit. pág. 206.

⁹ La jurisprudencia constitucional ha distinguido tres tipos de delegación: a) la delegación libre (que se produce por razones de oportunidad organizativa) en que la función es estatal pero se desarrolla mediante oficinas periféricas transferidas a las regiones; b) la delegación parcial, que consiste en un reparto de funciones entre Estado y regiones en que el primero mantiene la titularidad de las funciones, delegando a nivel regional su pleno ejercicio; y c) la delegación devolutiva, caracterizada por la plena transferencia nivel regional de poderes inherentes a las materias, salvo residuales competencias estatales de dirección.

¹⁰ Los principios de cooperación y de colaboración sustentan así las relaciones entre Estado y regiones: Sentencia de la Corte Constitucional 373/1997 de 5 de Diciembre entre otras. De modo que cuando exista un interés estatal diferenciado que interfiera sobre la dirección política de las regiones en sectores determinados, la jurisprudencia reconoce formas de actuación del principio de cooperación tales como la participación de los presidentes de las regiones en las reuniones del Consejo de Ministros, la solicitud e intercambio de informaciones, la consulta, la realización de convenios de colaboración, el recurso a órganos colegiados de participación mixta, etc.

El Estado, sigue ostentando la titularidad de una especie de poder de dirección y de coordinación que asegura el equilibrio entre las distintas autonomías regionales y las exigencias del principio de unidad a que alude el artículo 5 de la Constitución italiana. La Administración estatal, por tanto, mantiene unas particulares relaciones con la Administración regional, que ya venían recogidas en el Decreto 161/1977, pero que siguen manifestándose en la Ley 59/1997 (artículo 8). Ahora bien, esta norma rediseña dicho poder directivo del Estado, con un nuevo procedimiento de formación de los actos mediante los que actúa, pretendiendo con ello dotar de una mayor relevancia al principio de colaboración entre el Estado y las regiones, a la vez que una mayor intervención de estas últimas.

Dicha Ley ha supuesto la transformación del sistema de colocación italiano, al descentralizar los servicios de ocupación, sin alterar el texto de la Constitución al respecto. Con ella se ha modificado el aparato administrativo periférico del Estado, permitiendo la intervención de las regiones y de los entes locales en la gestión de los servicios y en las funciones administrativas estatales en materia de colocación¹¹.

Mediante la Ley 59/1997 (artículo 1.1), el legislador "delega en el Gobierno la posibilidad de dictar uno o varios decretos legislativos dirigidos a conferir a las regiones y a los entes locales (desde la perspectiva de los artículos 5, 118 y 128 de la Constitución italiana), tanto funciones como competencias administrativas respecto de los principios y de los criterios que se contienen en esta ley". Por tanto, de la Ley de delegación 59/1997 se desprende la necesaria intervención de decretos legislativos dirigidos a facilitar la descentralización de las competencias que hasta el momento habían sido formalmente atribuidas al Estado, con vistas a obtener un servicio público más adecuado.

De manera específica se confiere a las regiones y a los entes locales tanto "las funciones y las competencias administrativas relativas al cuidado de los intereses y de la promoción y desarrollo de las respectivas comunidades", como "todas las funciones y competencias administrativas centrales o periféricas, localizables en los respectivos territorios y ejercitables por cualquier órgano administrativo del Estado o cualquier otro ente o sujeto público" (artículo 1.2)¹².

Ahora bien, la asignación estatal de dichas funciones a las regiones, ha de efectuarse respetando el principio de "subsidiariedad", según el cual el Estado delega a las regiones la competencia sobre determinadas materias, y a su vez

¹¹ Véase: AA.VV. *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, ed. Giuffrè, Milán, 1998.

¹² Del artículo 1 de dicha ley se desprenden dos criterios en base a los cuales se efectúa la asignación: el primero tiene un carácter funcional y atribuye las competencias en base a la instrumentalidad según los intereses de la comunidad; el segundo obedece a un criterio territorial que impone la aplicación del principio de eficacia administrativa, según el cual las funciones vienen atribuidas al ente más cercano a los sujetos destinatarios.

las regiones pueden subdelegar en favor de otros niveles territoriales (locales principalmente) ciertas competencias sobre las mismas que no requieran un ejercicio unitario a nivel regional. Dicho mecanismo permite por tanto la descentralización de orden administrativo, según las previsiones y los límites indicados en el texto constitucional, de manera que, siguiendo al artículo 118.2 de la Constitución Italiana "el Estado puede, mediante una ley, delegar a las regiones el ejercicio" de funciones administrativas y éstas a su vez pueden delegar las funciones que les pertenecen.

De esta manera, se produce una asignación de competencias y de funciones administrativas a las provincias y a los municipios según su respectiva dimensión territorial, asociativa y organizativa, con la única exclusión de las funciones incompatibles con dichas dimensiones, atribuyendo la responsabilidad pública a la autoridad territorialmente y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados (artículo 4.1 a)¹³.

Por tanto, la Ley 59/1997 utiliza un método de identificación de las materias a transferir a las regiones típico de un ordenamiento jurídico federal, en el sentido de que el Estado mantiene la competencia de algunas materias, pasando todo el resto a las regiones destacando entre las materias transferidas la del mercado de trabajo. Ahora bien, la Ley 59/1997 identifica también las competencias y las funciones que quedan excluidas de dicha asignación y que por tanto siguen perteneciendo a la gestión estatal. Entre estas y por lo que se refiere a la intervención sobre el mercado de trabajo, destacan las señaladas en el artículo 3.1 a) y r) que vendrían referidas respectivamente a la "Seguridad Social" y "la vigilancia en materia de trabajo y de cooperación".

Igualmente la Ley 59/1997 insiste en que "la disciplina de la organización y del desarrollo de las funciones y de las competencias administrativas conferidas será establecida, según las respectivas competencias en el ámbito de la respectiva potestad normativa de las regiones y de los entes locales" (artículo 2.2). De hecho, el artículo 4.5. de la Ley 59/1997 insiste en que las regiones pueden actuar, mediante el correspondiente instrumento legislativo, con tal de "identificar las funciones transferidas o delegadas a los entes locales y aquellas mantenidas por las regiones", lo cual implica una actividad legislativa regional al respecto, que ha ido desarrollándose paulatinamente.

Los principios exigidos por la Ley 59/1997 podrían subdividirse de la siguiente manera: a) aquellos dirigidos a identificar los sujetos destinatarios a quienes se otorga las funciones (subsidiaridad, plenitud, y diferenciación); b) los principios destinados a identificar las funciones que se mantienen o se otorgan (eficiencia, economía, cooperación, homogeneidad, adecuación, responsabilidad y unidad de la administración etc.); y c) los principios instrumentales como son aquellos relacionados con la autonomía organizativa y reglamentaria en la cobertura financiera.

¹³ AA.VV. "I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa", *Le regioni*, 1996, pág. 5 y ss.

1. LA ASIGNACIÓN A LAS REGIONES Y A LOS ENTES LOCALES DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS EN MATERIA DE MERCADO DE TRABAJO: EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 649/1997

En cumplimiento de la delegación habilitada por la Ley 59/1997, el Gobierno italiano dictaba con fecha de 23 de Diciembre de 1997 el Decreto Legislativo 649/1997 por el que se asigna a las regiones y a los entes locales funciones y competencias en materia de mercado de trabajo, la cual resulta una norma clave en la nueva organización territorial del sistema de colocación italiano.

Ciertamente, los problemas intrínsecos a la ocupación, se han vinculado siempre a los ciclos económicos, más que a los modelos de organización territorial con que hacerlos frente. Aún siendo ello cierto, la reforma italiana en la intervención pública sobre el mercado de trabajo, ha resultado novedosa por lo que respecta a la descentralización administrativa¹⁴.

El artículo 1.3 de esta norma enumera las materias que continúan siendo competencia del Estado y que por tanto, no son transferidas a las regiones y que serían: "a) la vigilancia en materia de trabajo¹⁵, de flujos de entrada de trabajadores no pertenecientes a la Unión Europea, así como los procedimientos para autorizar actividades laborales en el extranjero; b) la conciliación de las controversias de trabajo individuales y plurales; c) la resolución de las controversias colectivas de trabajo de relevancia pluriregional; d) la dirección y coordinación del Sistema informativo de trabajo; e) las relaciones con organismos internacionales y la coordinación de las relaciones con la Unión Europea". El artículo 3 de dicha norma establece igualmente un régimen especial para las funciones y competencias relativas a las excedencias del personal temporal y estructural, al reservar dicha materia a la competencia del Estado y manteniendo las regiones ciertas competencias secundarias¹⁶.

¹⁴ CARINCI, "L'intervento pubblico sul mercato del lavoro" *Diritto e Pratica del lavoro*, 1993, pág. 1866 y ss. RUSCIANO, "Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo" *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1999, suplemento al nº 3, pág. 27 y ss.

¹⁵ Respecto de la vigilancia en materia de trabajo, resulta clara la voluntad del legislador de separar la acción promocional y de intermediación entre demanda y oferta de trabajo, de la de "vigilancia", con fines represivos y de tutela de los trabajadores. Se han acogido por tanto las tesis sobre la inopportunità de atribuir a las regiones y al resto de entes locales, poderes de contenido promocional, y a la vez represivos, para evitar confusiones entre estas distintas formas de presencia pública en el mercado de trabajo. Sin embargo conduce a una situación contradictoria: el órgano competente en materia de mercado de trabajo, debe subordinarse a la función de vigilancia de un órgano externo del poder central.

¹⁶ Véase: NATULLO, "Eccedenze di personale e mobilità" en AA.VV. *Diritto del mercato del lavoro*, ed. ESI, Nápoles, 1999, pág. 263 y ss. Pese a dicha competencia estatal, las regiones se convierten en la sede del examen conjunto de los procedimientos para la declaración de movilidad del personal y de los procedimientos relativos a las adaptaciones salariales.

De esta enumeración se desprende que el número de materias que siguen perteneciendo a la directa competencia y a la gestión estatal, es más consistente de lo que a simple vista parece. Dicha enumeración responde por tanto al principio de "dirección, promoción y coordinación" a que aludía la Ley 59/1997. En cualquier caso lo que cabe retener es que muchos de los órganos y de las oficinas que pertenecían al Ministerio de Trabajo y que operaban en el ámbito local, han desaparecido tras el otorgamiento de funciones y de competencias a nivel regional y municipal.

Al suprimirse las oficinas periféricas del Ministerio de Trabajo (artículo 8 del Decreto Legislativo) y al traspasarse el personal a los nuevos órganos descentralizados, se produce una importante consecuencia: los servicios de nueva creación, y en vista de los principios de integración y colaboración que los caracterizan, deberán utilizar un personal cualificado, lo que ha llevado a establecer específicas intervenciones formativas sobre el personal destinado a ser transferido de las oficinas periféricas del Ministerio de Trabajo a los organismos regionales. Se trata de homogeneizar las competencias profesionales del personal así como establecer un tipo de funciones a desarrollar que posibiliten la integración de los distintos servicios¹⁷.

Aún así, como ya se ha puesto de manifiesto, la Administración estatal continua gestionando directamente determinadas actividades en el ámbito local, como pueden ser las de vigilancia así como las de conciliación a nivel individual. Las actividades que son de competencia estatal son gestionadas por las direcciones regionales y provinciales para el empleo.

Siendo ello así, a las regiones y a los entes locales, según el artículo 1.1, se les otorga todas las restantes competencias y funciones a que alude el Decreto Legislativo 469/1997, y que se dividen en dos grandes grupos: las de "colocación", y las de "políticas activas de empleo", si bien dentro de un papel general de "dirección, promoción y coordinación por parte del Estado". Con ello se pone de manifiesto la finalidad fundamental de la reforma italiana sobre el mercado de trabajo: de la gestión por parte de las oficinas del Ministerio de Trabajo se pasa a identificar un modelo regional, que no hereda las competencias anteriores, sino que revisa la actual política activa del trabajo¹⁸. Por tanto, la inspiración seguida por el Decreto Legislativo es la sugerida por la propia Ley de Delegación, por la que debían mantenerse diferenciadas, en la reorganización territorial de la intervención pública en el mercado de trabajo, las funciones de dirección y de verificación, de aquellas meramente de gestión.

Desde esta perspectiva, y por lo que respecta a la "colocación", el artículo 2.1 del Decreto confiere u otorga a las regiones, la generalidad de las

¹⁷ FIORDELLI y NUGNES, "La formazione degli operatori destinati alla gestione dei servizi all'impiego", *Dir. Prat. Lav.*, 1998, pág. 1732.

¹⁸ GRANDI, "Dal collocamento alla politica attiva dell'occupazione: nuovi profili e strumenti dell'organizzazione giuridica del mercato del lavoro" *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 1988, I, pág. 143 y ss.

"funciones y competencias relativas a la colocación" y en particular la colocación ordinaria, agrícola, de espectáculos públicos, obligatoria, de trabajadores pertenecientes a la Unión Europea, de trabajadores a domicilio, y del personal al servicio del hogar familiar; la colocación y selección en los entes públicos y en la Administración Pública (a excepción de la Administración central del Estado); la preselección y el encuentro entre demandas y ofertas de empleo; y las iniciativas dirigidas a incrementar la ocupación y a incentivar el encuentro entre demandas y ofertas de empleo con especial atención a la ocupación femenina¹⁹.

Y de igual modo, por lo que respecta a las "políticas activas de empleo", el artículo 2.2 del Decreto otorga a las regiones funciones y competencias en las siguientes materias: la programación y coordinación de iniciativas dirigidas a incrementar la ocupación y a incentivar el encuentro entre demandas y ofertas de empleo con especial atención a la ocupación femenina; la colaboración en la elaboración de proyectos relativos a la ocupación de toxicómanos y detenidos; la programación y coordinación de iniciativas dirigidas a favorecer la ocupación de los inscritos en las listas de desempleo y a la inserción en el trabajo de ciertas categorías de trabajadores con desventajas; la dirección, programación y verificación de las prácticas formativas y de orientación y de los trabajos socialmente útiles, entre otras²⁰.

Por lo que respecta a las regiones con estatuto especial y a las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, el artículo 9 del Decreto establece un régimen especial al precisar que el otorgamiento de las funciones así como la transferencia de los correspondientes bienes y servicios, se efectuará con respeto a los estatutos y mediante ciertas normas de actuación²¹.

Los nuevos órganos administrativos que aparecen y la distribución de las funciones entre los mismos, se encuentran básicamente en el artículo 4 del Decreto Legislativo. Sin perjuicio del análisis que se realizará de cada uno de estos órganos, interesa efectuar una rápida esquematización de los mismos:

El papel de la concertación va a corresponder a un único organismo a nivel regional (la Comisión regional tripartita) caracterizado por una composición paritaria de representantes de empresarios y de trabajadores y presidido por un representante regional; junto con él existe un comité permanente (un órgano institucional), compuesto por representantes de las regiones, de las provincias

y de los municipios, y cuya función es la de poner en práctica la integración de todas las funciones de colocación y de política activa de trabajo sobre el territorio; existe también un organismo de soporte técnico-logístico (el ente instrumental regional) con personalidad jurídica propia y con autonomía patrimonial y contable que desempeñará funciones de recogida de datos y de asistencia técnica; destaca también el Sistema informativo de trabajo, con la función de globalizar las informaciones sobre la oferta y la demanda de trabajo, incrementando las posibilidades de este encuentro, y recibiendo y gestionando los datos provenientes de las distintas regiones; y completa el organigrama creado por el Decreto Legislativo, el papel fundamental otorgado a las provincias mediante los centros para el empleo²².

Todos los organismos mencionados, y dentro de sus competencias, están llamados a garantizar la integración entre los servicios para el empleo, las políticas activas de trabajo y las políticas formativas. Esta integración se configura como la llave maestra que permite interpretar todo el Decreto Legislativo, y que justifica la transferencia en cascada de competencias a las regiones y a las provincias en función de toda una serie de servicios de empleo coordinados y ofrecidos en los distintos niveles de manera integrada. Pero además la integración implica la comunicación y la colaboración que las estructuras locales deben tener y promover con los mediadores privados.

4. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL SISTEMA DE COLOCACIÓN: LAS LEYES REGIONALES

Uno de los mayores problemas es el de determinar el papel que desempeñan las regiones y los municipios en esta descentralización del mercado de trabajo. Si la Ley de delegación 59/1997 apostaba por el principio de subsidiariedad, valorando las funciones desarrolladas por las provincias y los municipios, el Decreto Legislativo por el contrario elude cualquier mención expresa al mismo para remitir la cuestión a las respectivas leyes regionales que pudieran dictarse en un futuro.

Recordemos en este punto que el artículo 4 del Decreto Legislativo se remite a la legislación regional por lo que respecta a la "organización administrativa y la modalidad de ejercicio de las funciones y de las competencias transferidas". E igualmente es en la legislación regional donde, respetando las previsiones del Decreto Legislativo se ubican las relaciones entre las actividades regionales y provinciales en materia de mercado de trabajo.

¹⁹ Por lo que se refiere a la "colocación", el artículo 4.2 del Decreto Legislativo, señala que las provincias deben proveerse igualmente de "adecuados instrumentos de enlace con los otros entes locales, preveyendo la participación de los mismos en la identificación de los objetivos y en la organización de los servicios".

²⁰ Paralelamente, el artículo 4.1 a) y g) señala que las leyes regionales deben atribuir a las provincias funciones y competencias concernientes a la colocación bajo la denominación de "política activa de empleo".

²¹ En la provincias de Trento y Bolzano mediante el decreto legislativo n° 430 de 21 de Septiembre de 1995, y en la Región Friuli Venezia-Giulia, con el decreto legislativo n° 514 de 16 de Septiembre de 1996.

²² VARESI, "L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n° 469", *Quaderni di diritto del lavoro e relazioni industriali*, n° 22, 1999, pág. 20 y ss. CARINCI, "Una scommessa per l'Europa: regionalizzazione dei servizi per l'impiego e apertura alla mediazioni dei privati" en AA.VV. "Il nuovo collocamento", *Dir. Prat. Lav.*, n° 11, 1998.

Aún así el Decreto Legislativo identifica toda una serie de órganos de la Administración regional, que vienen a desempeñar ciertas funciones en sustitución de los órganos estatales que hasta el momento estaban presentes en el ámbito local. Pero a la vez, impone en su artículo 4.3 un plazo perentorio para el desarrollo de la legislación regional: el 31 de Diciembre de 1998²³.

La actividad normativa regional, se ha manifestado a través de las siguientes leyes: la región Emilia-Romagna ha dictado la Ley regional nº 134/1998 de 18 de Junio; la región de Liguria la Ley regional nº 27/1998 de 20 de Agosto; La región Toscana la Ley regional nº 52/1998 de 6 de Agosto; la región de Lazio la Ley regional nº 38/ 1998 de 7 de Agosto; la región de Abruzzo la Ley regional nº 76/1998 de 16 de Septiembre; la región de Campania la Ley regional nº 14/1998 de 13 de Agosto; la región Basilicata la Ley regional nº 50/1998 de 12 de Septiembre.

Para el resto de regiones (Piamonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia y Calabria), el Gobierno ha debido intervenir con un Decreto Legislativo (el nº 379/1998 de 6 de Octubre), actuando de manera sustitutiva "en la repartición de las funciones administrativas entre las regiones y los entes locales en materia de mercado de trabajo". Como consecuencia de dicho Decreto, las regiones que se habían retrasado en la publicación de las leyes regionales han procedido a dictarlas, de la siguiente manera: la región de Lombardia la Ley regional nº 1/1999 de 15 de Enero; la región Marche la Ley regional nº 38/1998 de 9 de Noviembre; la región Molise la Ley regional nº 5/1999 de 28 de Agosto; la región Puglia la Ley regional nº 19/1999 de 5 de Mayo; la región Umbria la Ley regional nº 41/1998 de 25 de Noviembre; la región Veneto la Ley regional nº 31/1998 de 16 de Diciembre; quedando hasta el momento pendiente la región de Calabria.

En una primera valoración de la organización regional puede afirmarse que dichas leyes han seguido las líneas y los principios exigidos tanto por la Ley de delegación nº 59/1997 de 15 de Marzo, como por el Decreto Legislativo nº 469/1997 de 23 de Diciembre, si bien en algunas ocasiones se ha procedido de manera irregular respecto de aquél modelo.

Puede afirmarse por tanto que las prescripciones establecidas por el Gobierno en el Decreto Legislativo 469/1997 se han traducido por parte de las regiones en esquemas organizativos en algunos casos diferentes a los previstos en la anterior norma, y cuya originalidad se manifiesta principalmente en la composición, así como en las respectivas funciones que caracterizan los distintos órganos. Las leyes regionales siguen como línea de principio un

²³ Según este precepto, los "Servicios para el empleo" deben ser organizados antes del 31 de Diciembre de 1998. Y de manera simultánea, el artículo 8 señala que a partir de la constitución de los "centros para el empleo" (incluidos dentro de los anteriores "Servicios para el empleo") y en cualquier caso, no más tarde del 1 de Enero de 1999, "serán suprimidas las estructuras y las oficinas periféricas del Ministerio de Trabajo...cuyas competencias y funciones hayan sido transferidas en los términos del presente Decreto".

mismo esquema, con la enumeración inicial de los objetivos perseguidos por el nuevo sistema, así como un listado de las funciones y de las intervenciones previstas por parte de los entes locales, pasando posteriormente a la descripción detallada de los organismos de nueva creación, siguiendo en este punto el orden establecido por el Decreto 469/1997. Para un mejor análisis de la legislación regional se ha optado por integrarla en cada uno de los organismos previstos por el Decreto Legislativo.

4.1. La Comisión regional permanente tripartita

Por lo que se refiere al concepto de este órgano, el artículo 4.1b) del Decreto Legislativo 469/1997 prevé "la constitución de una Comisión regional permanente tripartita como sede concertativa de promoción, propuesta, valoración y verificación respecto las líneas programáticas y las políticas de empleo de competencia regional". Dicho órgano reviste en consecuencia una importancia fundamental. Frente a la expansión a nivel provincial de las funciones de instrumentalización en materia de colocación, la región se convierte en un partícipe necesario a la hora de reconvertir la intervención pública en el mercado de trabajo, mediante la programación, la iniciativa así como la valoración de aquello que se efectuará en los distintos niveles descentralizados²⁴.

Respecto de sus antecedentes, el artículo 5 del Decreto prevé la supresión de la "Comisión regional para el empleo", que era un órgano que tenía atribuidas prerrogativas en materia de dirección y gobierno del mercado de trabajo, y la cual dejó de funcionar desde la fecha de constitución de la Comisión regional tripartita hecho que evidencia como ésta última continua las funciones que venía desempeñando la anterior, sustituyéndola²⁵.

Por lo que se refiere a las funciones que desempeña, no debe olvidarse que estamos ante una "sede concertativa de promoción, propuesta, valoración y verificación respecto las líneas programáticas y la política de empleo". Esta definición de las funciones es excesivamente amplia, por lo que se exige una cierta concreción de las mismas. Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que según el artículo 5 del Decreto Legislativo "salvo una previsión distinta por parte de la legislación regional", las funciones que hasta entonces había desarrollado la Comisión regional para el empleo las asumirá la Comisión regional tripartita. Por tanto, y hasta que las leyes regionales dispongan algo al respecto, la Comisión tripartita se configurará como un ente idéntico a la antigua Comisión regional para el empleo.

²⁴ CHIARI, VECCHIONE, VENTURI, "Il decentramento istituzionale del collocamento" en AA.VV. *Mercati e rapporti di lavoro*, ed. Giuffrè, Milán, 1997, pág. 186 y ss.

²⁵ PINO, "Decentramento e intervento pubblico sul mercato del lavoro: dalle commissioni regionali per l'impiego, alle nuove commissioni regionali permanenti", *Rivista Giuridica di Lavoro*, nº 1, 1999, pág. 31 y ss.

La opción de dar continuidad a las extinguidas Comisiones regionales para el empleo, mediante el otorgamiento de sus funciones a la Comisión regional tripartita, parece hasta cierto punto comprensible teniendo en cuenta las presiones que en este sentido efectuaron las partes sindicales en la fase de elaboración del Decreto Legislativo, y también por la similitud que las dos Comisiones (tanto en composición como en funciones) compartían. Pero por esta lógica, hasta cierto punto se traiciona el espíritu del Decreto Legislativo 694/1997 que exigía la finalización de un período de coestión forzoso e improductivo de la intervención pública sobre el mercado de trabajo, suprimiendo las precedentes comisiones²⁶. La última palabra la tienen por tanto las leyes regionales, las cuales podrán o no atribuir a la Comisión regional tripartita todas o algunas de las funciones que tenían las anteriores comisiones regionales para el empleo.

Por lo que respecta a su composición, forman parte de tal Comisión regional: a) un "representante regional" que pertenezca al "organismo institucional", que más adelante se analizará; b) "las partes sociales" según un criterio de "representatividad", tanto por lo que respecta a las asociaciones empresariales como a los sindicatos de trabajadores; y c) un consejero paritario.

Se trata por tanto de una composición trilateral, en la que el representante institucional de la Comisión, es a la vez representante de otro órgano institucional. Quizá el tema que más interesa es la representación de las partes sociales. Según la formulación de la norma (que exige una representatividad determinada según los criterios previstos por el ordenamiento jurídico y respetando la paridad de las posiciones de las mismas partes sociales), ésta resulta ser recurrente en los textos legislativos, y siempre plantea los mismos problemas interpretativos, al no existir una definición legal de los criterios para medir la "representatividad" que sean válidos para todos los casos. Desde esta lógica, se sugiere recurrir a los criterios elaborados inicialmente por la jurisprudencia y que posteriormente se han introducido en el ordenamiento jurídico italiano mediante disposiciones legislativas y que merecen la siguiente esquematización.

Entre las distintas normas que exigen la representación de las partes sociales, en la composición de organismos públicos, destaca la Ley n° 396/1986 de 30 de Diciembre sobre el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (equivalente al Consejo Económico y Social en nuestro país), la cual efectúa un listado de los elementos requeridos a las distintas organizaciones (tanto de

²⁶ VERGARI, "La soppressione della commissione regionale per l'impiego e degli altri organi collegiali: prime proiezioni per il futuro" en AA.VV. "Il nuovo collocamento", *Dir. Prat. Lav.*, n° 11, 1998, pág. XX. Se comprueba así, una cierta paradoja: a nivel regional las competencias de las comisiones regionales para el empleo son transferidas a la nueva comisión regional, salvo que las disposiciones legales de la región dispongan lo contrario (artículo 5). Por el contrario, las competencias de todas las comisiones regionales, provinciales, circunscripcionales y municipales destinadas también a ser suprimidas, son transferidas a la provincia sin más (artículo 6.2).

trabajadores como de empresarios) a través del cual se puede deducir el grado de representatividad, exigiendo en concreto "una difusión de sus estructuras organizativas, la consistencia numérica, su participación efectiva en la formación y en la estipulación de los convenios colectivos estatales y en la composición de los conflictos individuales y colectivos de trabajo" (artículo 4 de la ley 396/1986), que serían por tanto criterios trasladables al órgano aquí estudiado.

Pero también resulta importante el artículo 4 de la Ley n° 863/1984 de 19 de Diciembre, referente a la composición de la derogada Comisión regional para el empleo. Dicho artículo aludía a la identificación de los componentes según un criterio de representatividad referido a nivel estatal. Ahora bien, comparando esta redacción con el texto literal del Decreto Legislativo 469/1997, se observa una importante diferencia, que permitirá sin lugar a dudas a las leyes regionales el exigir en la composición de las Comisiones regionales, una mayor representatividad de los sindicatos y de las asociaciones patronales, medida sobre una perspectiva estrictamente regional y no estatal. Esta opción sería sin lugar a dudas más oportuna, dado que la Comisión regional resulta ser una sede concertativa de un proceso de regionalización, que exige que las partes sociales implicadas representen una determinado ámbito territorial.

En conclusión, la exigencia de una representatividad a nivel regional, se traduciría en una mayor y mejor selección de los sindicatos que intervienen, lo cual permitirá a la Comisión desenvolverse mejor y ser más funcional²⁷.

Otro punto a tener en cuenta es lo que cabe entender por "partes sociales". Sin duda alguna, al exigir la norma una "representatividad" de las mismas, parece confirmarse la idea de que estamos hablando de asociaciones empresariales y sindicales. Sin embargo, no puede desconocerse que existen otras fuerzas sociales que juegan un papel muy importante en la intervención pública sobre el mercado de trabajo, y en especial toda una serie de entes, asociaciones y organismos varios, siendo perfectamente verosímil la hipótesis que permita la participación en la Comisión regional de los representantes de dichas fuerzas sociales.

Respecto a la Comisión regional tripartita, las leyes regionales, han actuado de forma diversa, otorgando una especial importancia a la concertación, a nivel regional, que resulta de la participación de empresarios y trabajadores en el organismo citado. Conviene iniciar el análisis partiendo de la composición de dicho órgano prevista por éstas Leyes, para más adelante, analizar las funciones desarrolladas por las mismas.

Generalmente las leyes regionales parten de una composición trilateral, en la que interviene: el representante institucional (siempre identificado con el asesor regional competente por razón de la materia, o en un componente de la Junta regional al que se le ha delegado este cargo, pero siempre con funciones de presidente); un número variable (de tres a seis) de representantes sindicales, y en una misma proporción para los representantes de los empresarios; y final-

²⁷ GRECO, *La rappresentatività sindacale*, ed. Giappichelli, Turín, 1996, pág. 153.

mente un consejero de paridad. Esta composición, que podría definirse como "standard" y que deriva del Decreto Legislativo 469/1998 resulta ser un denominador común en todas las leyes regionales, sin que falten variaciones de dicha estructura, orientadas en algunos casos a ampliar la composición de dicho organismo, por diversos motivos²⁸.

Una primera variante la constituiría la apertura de la sede de concertación (la Comisión regional tripartita) a todo un conjunto de componentes que podrían incardinarse dentro de la etiqueta de "fuerzas sociales", que han intervenido siempre en los servicios de colocación desarrollando una función de orientación en materia de formación profesional. Precisamente por razón de esta última materia (la formación profesional), se ha permitido en algunos casos la ampliación de la composición de la Comisión tripartita, basándose sobre la premisa de que se trata de una competencia que es propia de las regiones, y no delegada por parte del Estado²⁹.

Así, por ejemplo en la composición de la Comisión regional, se ha advertido en algunos casos la presencia de representantes de la Administración regional que resultan competentes por razón de la materia, así como representantes del sistema local implicados en la gestión de los servicios para el empleo, como pueden ser los representantes de la Universidad (artículo 7.6 de la Ley regional Toscana), o los representantes de asociaciones que agrupan a sujetos particularmente desfavorecidos en el mercado de trabajo (artículo 16.1 de la Ley regional de Abruzzo).

En otras ocasiones, junto con los miembros exigidos por parte del Decreto 469/1997, aparecen también otros representantes institucionales tanto de la provincia como de los municipios. Así la Ley regional de Liguria (artículo 6.2 c) d) y f) permite la presencia del presidente de la Administración provincial o de los asesores competentes, así como de un representante de los municipios; y en términos parecidos se pronuncia la Ley regional de Marche (artículo 5.2 f)) o la Ley regional de Umbría (artículo 6.1 c) y f)). Ahora bien, una opción de este tipo, puede introducir repercusiones desestabilizadoras en el modelo propuesto por el Decreto, dado que las provincias y los otros entes locales pueden ser excesivamente numerosas, desequilibrando la composición de opiniones durante la concertación, al introducirse demasiadas voces que provienen de la esfera de la Administración local.³⁰

Entrando en la materia de las funciones desarrolladas por la Comisión regional tripartita según las leyes regionales, puede afirmarse que la líneas del

²⁸ Sobre la oportunidad por parte de las leyes regionales de ampliar la composición de la Comisión tripartita, y sobre todo por lo que respecta a los representantes de los entes locales, véase: VARESI, "L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997 n° 469", op. cit. pág. 29.

²⁹ ARSÌ, "Regioni ed enti locali nella gestione di centri di formazione professionale", *Foro amministrativo*, 1998, pág. 802.

³⁰ RUSCIANO, "Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo", op. cit. pág. 32.

Decreto Legislativo 469/1997 se han mantenido por parte de dichas Leyes por lo que estos organismos cumplen funciones de promoción, propuesta, valoración, y verificación respecto de las líneas programáticas y de la política de empleo de competencia regional, para, más adelante, describir las distintas manifestaciones en que la intervención de la Comisión se traduce.

Las Leyes regionales por tanto, siguiendo las prescripciones del Decreto Legislativo n° 469/1997, han detallado de manera más o menos satisfactorias las funciones que desarrollaba la antigua Comisión regional para el empleo, destinada a ser suprimida, para algunas de ellas traspasarlas no a la región, sino a las provincias. Destaca en este sentido el artículo 4 de la Ley regional de Liguria, y el artículo 4.1 c) y 6.4 de la Ley regional de la Emilia Romagna, en la que se transfieren las funciones de la antigua Comisión regional para el empleo a las provincias, manteniendo la Comisión regional tripartita solo algunas funciones en ciertas materias; o el artículo 6 de la Ley regional de la Toscana, que remite a la Comisión regional tripartita, funciones de autorización y aquellas que resulten residuales tras ser distribuidas entre los distintos órganos destinatarios de la descentralización en materia de ocupación.

Ahora bien, otras regiones han apostado por un modelo diverso, que no efectúa una redistribución de las antiguas funciones de las Comisiones regionales para el empleo a la provincia. Así la Ley regional de Lazio, enfatiza el centralismo de la región, atribuyendo a la Comisión regional tripartita, "todas las competencias de la Comisión regional para el empleo" (artículo 7. 1 e).

4.2. El organismo institucional para la integración de los servicios

El artículo 4.1 c) del Decreto Legislativo 469/1997, prevé la "constitución de un organismo institucional con la finalidad de hacer efectiva sobre el territorio, la integración entre los servicios para el empleo, las políticas activas de trabajo y las políticas formativas, compuesto por representantes institucionales de la región, de la provincia y de los otros entes locales". Conviene tener en cuenta que el "representante regional competente por razón de la materia", pertenece a dicho organismo y paralelamente será componente de la "Comisión regional tripartita", antes mencionada. Cumple con ello un papel promocional, y no solamente burocrático y administrativo, en el plano del mercado de trabajo³¹.

Vista su composición, dicho organismo representa la sede institucional de confrontación entre las regiones y los entes locales, y por tanto está destinado a ocupar un papel central en la política de empleo local bajo una tendencial política de "integración". Parece ser que en el seno de dicho organismo se plan-

³¹ RUSCIANO, "Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo", op. cit. pág. 36.. VARESI, "La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati", *Diritto e relazioni industriali* n° 2, 1998, pág. 141.

tean las propuestas de las regiones, para posteriormente ser discutidas en la "Comisión regional tripartita", y en esta ocasión con la participación de las "partes sociales".

Ahora bien, mientras la primera es un órgano de participación, el que estamos aquí analizando se configura como un órgano de gestión, dirigido a coordinar las funciones de las regiones, de las provincias y de otros entes locales, hecho que viene confirmado por su composición³².

Por lo que respecta a la selección de aquellos representantes que participan en dicho organismo, es una cuestión que pertenece a la propia legislación regional, que será la que determine el número de componentes, así como los criterios que presidirán la identificación de los mismos representantes (tanto provinciales como locales). Sin lugar a dudas las opciones de la legislación regional dependerán de las características territoriales y demográficas de cada región, aunque desde un punto de vista teórico, resultaría oportuno asegurar la presencia de todas las provincias, así como seleccionar aquellos representantes de los entes locales, en base a ciertos criterios como son el número de habitantes. Por lo que respecta a la representación regional, esta debiera comprender al asesor regional competente (con funciones de presidente) y a otros miembros de la Junta o del Consejo Regional; mientras que la representación de las provincias debiera recaer en el presidente de las mismas.

Por lo que se refiere al desarrollo de este órgano por parte de las leyes regionales, puede afirmarse que el mismo se ha convertido en un órgano de coordinación institucional de la política de trabajo. Ahora bien, el carácter "institucional" del mismo le ha privado de ser una sede de encuentro de todos los operadores públicos que intervienen en el mercado de trabajo.

Su composición ha guiado a las leyes regionales, las cuales han procurado asegurar la presencia de todas las provincias (que serían representadas mediante su presidente), y seleccionando los representantes de los entes locales, según la importancia de éstos, así como su extensión en términos de concentración de habitantes o de extensión territorial.

Por lo que respecta a sus funciones, si el mismo tiene asignadas competencias de promoción en los distintos niveles territoriales en materia de políticas y servicios de trabajo, así como la orientación de la formación profesional, las leyes regionales, han incidido en la descripción de la forma y de los términos en que dicha actividad debe desarrollarse. Así por ejemplo el artículo 18.4 de la Ley regional de Abruzzo, señala detalladamente las funciones de dicho órgano insistiendo en la "integración" de los servicios y exigiendo en algunos supuestos la puesta en común con la Comisión regional tripartita. Ahora bien, no puede desconocerse una tendencia de las leyes regionales que se manifiesta

³² GRAGNOLI, "Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province", *Lavoro e Diritto*, 1999, pág. 288 y ss. poniendo en tela de juicio el funcionamiento de dicho organismo al resultar difícil reconducir y homogeneizar la gestión dada la presencia de diversas provincias.

en los siguientes términos: cuanto mayor es la relevancia concedida ala Comisión regional tripartita, menores son las áreas que ocupa el órgano institucional, lo cual hasta cierto punto resulta comprensible, al ser el primero una sede de concertación social, que sin embargo no ostenta el segundo.

4.3. El ente instrumental regional

El artículo 4.1 d) del Decreto Legislativo hace referencia a la creación de una "estructura...dotada de personalidad jurídica con autonomía patrimonial y contable", cuyas funciones serían las de "asistencia técnica y recogida de datos de las materias relativas a la política activa de empleo", así como la función de "colaborar en la consecución de la integración" de los servicios para el empleo. Se trata de una estructura que ha de garantizar por otra parte su conexión con el llamado Sistema informativo de trabajo; y a la que se le pueden atribuir otras funciones y actividades adicionales, de modo que los servicios que preste de manera privada pueden serlo a título oneroso (4. 1 h))³³.

Por tanto, el objetivo de la "integración" identifica el papel de dicho organismo y a la vez el del órgano institucional al que nos hemos referido antes. Pero entre ambos existen importantes diferencias. Mientras que el órgano institucional intenta "hacer efectivo sobre el territorio" dicha integración, por el contrario el ente instrumental regional ha de "colaborar" en el alcance de la misma. Diferencia ésta importante en la interpretación del texto legislativo, puesto que de la comparación entre ambas expresiones se puede deducir los ámbitos en que deben operar los dos órganos, para evitar indeseables e improductivas duplicaciones. El ente instrumental regional, además de ser un órgano clave en el sistema regional (dotado de importantes ramificaciones en las distintas realidades territoriales), es, al mismo tiempo un organismo de soporte logístico y técnico.

La naturaleza jurídica de dicho ente, ha suscitado una cierta polémica, ya en la propia fase de elaboración del Decreto Legislativo 469/1998, ya que no queda claro si dicha entidad resulta un punto de apoyo de la política regional de trabajo (debiéndosele atribuir la gestión directa de los servicios), o si por el contrario es una simple sede de "programación". Tampoco queda claro si es un

³³ VARESI, "L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali", op. cit. pág. 21. Por tanto, el órgano cumple amplísimas funciones: consulta en las actividades regionales de programación, dirección y verificación; definiciones de los "standard" cualitativos de los servicios; asistencia a los entes delegados y a los centros para el empleo; recogida de datos dentro del sistema regional, verificando la profesionalidad de los implicados, la homogeneidad de los procedimientos, la integración de los servicios para el empleo, las políticas activas de trabajo, etc. Sin embargo este amplio número de funciones no deja de ser criticable ya que en realidad el ente no participa en ninguna de las funciones más importantes en materia de colocación y de los servicios para el empleo, que se delegan a otros niveles y estructuras (provincias y centros para el empleo).

"órgano" del aparato regional, o si por el contrario se trata de un "ente" autónomo. Y mucho menos claro resulta determinar si es un ente regulado por el derecho público, o bien por el derecho privado.

La indeterminación de la definición proporcionada por la norma, parece conducir a la conclusión de que no cabe identificar dicho organismo dentro de la articulación interna del aparato administrativo regional. Ciertamente la personalidad jurídica propia de la que habla el Decreto Legislativo, unido a la previsión de una autonomía patrimonial y contable, parece llevar a la conclusión de que estamos ante un instituto externo a la Administración de la región si bien mantiene una capacidad que puede identificarse con la de la región. Por otra parte ante la alternativa de si debe considerarse como un ente público o como uno privado, la tradición regionalista conduce a su consideración preferente como un ente público, pero tampoco impediría su configuración como ente privado, máxime si se tiene en cuenta que la actividad principal que se le asigna es la de asistencia técnica y de recogida de datos. En cualquier caso, lo importante es que la fórmula organizativa que se elija sea congruente con la actividad desarrollada.

La conclusión que se desprende de la escasa claridad de los términos jurídicos con que se define dicha "estructura", permite asimilarla a la "Agencia regional para el empleo", que era un instituto de la Administración estatal periférica suprimido por el artículo 8 del Decreto Legislativo, y titular de unas competencias un tanto oscuras³⁴.

Nuevamente la legislación regional tiene la oportunidad de precisar las prerrogativas que cabe otorgar a dicho órgano. Ello no tiene porque implicar que la ley regional detalle minuciosamente la estructura del mismo, sino que puede perfectamente señalar sus principios y criterios de actuación, reenviando su funcionamiento a un futuro estatuto que pudiera aprobarse posteriormente por el mismo Consejo regional.

Por lo que se refiere a las leyes regionales, la mayoría de éstas lo han definido, siguiendo al Decreto Legislativo, como un ente instrumental regional dotado de personalidad jurídica pública, y de autonomía organizativa, administrativa, patrimonial y contable. La actuación del ente instrumental se ha evidenciado necesaria por parte de las regiones no sólo para culminar la descentralización, sino porque el mismo ha constituido un instrumento para desarrollar funciones técnicas en materia de dirección política y de programación estable de los distintos organismos institucionales de la región. El ente instrumental, se caracteriza sobre todo por su vinculación con un ente principal (que en este caso sería la región), titular de toda una serie de funciones y dotado de poderes de control y de dirección sobre el mismo³⁵.

La personalidad jurídica de derecho público ha sido reconocida a dicho órgano por todas las regiones que lo han regulado, tomando para ello el modelo

fijado en el Decreto. Ciertamente la naturaleza jurídica pública de dicho órgano, viene hasta cierto punto justificada por su propia definición como "ente", que le permite una cierta capacidad autónoma externa. Ahora bien, las leyes regionales, han excluido la existencia de una completa autonomía programática de dicho órgano, en la medida en que los objetivos a cumplir, las áreas de intervención y las fuentes de financiación, siguen las directrices impuestas en los diversos niveles de competencia, por la región.

Las distintas leyes regionales que han constituido el ente instrumental, lo han denominado de diversa manera, aunque predomina la calificación como "Agencia para el trabajo". En cualquier caso dichas leyes han reservado a las regiones el poder de fijar su programa de actuación³⁶, la aprobación del balance de cuentas del mismo, o la aprobación del estatuto del mismo ente.

Sin embargo una región no ha acogido el modelo del Decreto, lo cual ha planteado no pocos problemas en cuanto a la legitimidad de adecuación a los términos del mismo, y ello en la medida en que se ha privado al ente de una de las características principales que se predicaban de él en el modelo propuesto. La región es la Emilia Romagna, y la característica de la que se ha privado al ente es la de la personalidad jurídica de derecho público.

Por lo que respecta a las funciones, las leyes regionales han reconocido al ente una amplia lista de funciones, que, además, resulta abierta, como abierta resultan también las posibilidades de otros entes implicados en la descentralización, de servirse de las aportaciones técnicas en que se ha especializado el ente. De esta manera la región de Lazio, permite a los municipios el servirse de dicho ente; la región de Liguria, ofrece la misma posibilidad a los centros para el empleo; y el resto de regiones, el soporte técnico del ente beneficia tanto a la región como a la provincias (es el caso de Campania, Toscana, Basilicata e Liguria), o bien solo a la región, con la posibilidad de extender sus servicios también a la provincia, sobre la base de convenios específicos³⁷.

4.4. Los centros para el empleo

Los centros para el empleo constituyen el punto de referencia por lo que respecta a la actividad de colocación desarrollada a nivel provincial. Según el artículo 4.1 e) del Decreto, a tales centros les corresponde las funciones de colocación que la región debe atribuir a las provincias, y que éstas últimas están obligadas a proporcionar por medio de dichos centros. Los antecedentes de los mismos eran las "Secciones circunscriptoriales para el empleo y para la colocación en la agricultura" (oficinas periféricas suprimidas por el artículo 8 del Decreto).

³⁶ ZUELLI, "Tendenze e caratteristiche del rapporto tra regioni a statuto ordinario e i nuovi enti strumentali regionali", *Le regioni*, 1975, pág. 1043.

³⁷ VENTURI, "Decentramento del collocamento: un primo bilancio" *Guida al lavoro*, II sole 24 ore, n° 42, 1998, pág. 13.

³⁴ VERGARI, "La soppressione della commissione regionale per l'impiego e degli altri organi collegiali: prime proiezioni verso il futuro", op. cit. pág. XXIX.

³⁵ GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, op. cit. pág. 211.

La actividad de política de empleo exigida a las provincias por el artículo 4.1 g) del Decreto, puede ser gestionada mediante los centros para el empleo. Por tanto, dichos centros son los encargados de garantizar aquellos servicios integrados, destinados a beneficiar a los usuarios, y a título de ejemplo, la actividad puede consistir: en indicaciones sobre la oportunidad de empleos, así como de ofertas formativas; la actividad de orientación y de información sobre el mercado de trabajo, etc.³⁸.

Los centros para el empleo se conciben como una articulación interna de las provincias, con un fuerte dosis de autonomía, teniendo en cuenta además que el personal adscrito será, con toda probabilidad personal transferido por el Estado directamente a las mismas provincias. Se puede por tanto establecer un doble paralelismo entre: por un lado la región y el ente instrumental regional, y por otro lado entre la provincia y los centros para el empleo, y todos ellos desarrollando una función sincronizada en el sistema regional³⁹.

En cualquier caso el artículo 4.1 f) del Decreto señala que los "centros para el empleo" deben ser distribuidos "sobre la base de unidades provinciales que puedan dar un servicio a un número no inferior a 100.000 habitantes, a excepción de motivadas exigencias socio-geográficas". Se deja en manos de la legislación regional los criterios para la distribución territorial de los centros para el empleo, respetando esta tendencial uniformidad según el número de habitantes.

Por lo que se refiere a las leyes regionales, éstas se han ocupado de los centros para el empleo de una manera excesivamente difusa, sobre todo a la hora de especificar sus competencias y de recoger las relaciones con otros organismos. Posiblemente uno de los defectos más destacables a la hora de analizar las funciones atribuidas a los centros para el empleo, es el poco espacio, o si se desea la escasa resonancia que se le ha dado a la que debiera ser la función más importante: la formación profesional. Las leyes regionales debieran de haber dedicado más atención a la formación profesional, sobre todo por lo que respecta a los vínculos que en esta materia, se producen entre otros servicios para el empleo y los propios centros para el empleo⁴⁰.

Distinta ha sido la atención dedicada por las leyes regionales a la función de "orientación en el trabajo", dado que ha permitido la aparición de algunos órganos (junto con los centros para el empleo) especializados en esta actividad. Así la Ley regional de Lazio, delega a los municipios "las funciones administrativas para la orientación en el trabajo" mediante instituciones que operan como auténticos centros de orientación para el trabajo que se apoyan en los "centros para el empleo" (artículo 30). Otras leyes regionales, como por

ejemplo la de la región Campania, prevé una cotitularidad en las funciones de orientación en el trabajo, que se distribuiría entre los "centros para el empleo" y los municipios.

Además, la promoción de la ocupación, no resulta una materia que monopolice la provincia, sino que también puede ser proporcionada por las regiones mediante sujetos externos, tanto públicos como privados (mediante el correspondiente convenio). Así por ejemplo las regiones de Toscana, Emilia Romagna y Abruzzo, han articulado un sistema propio de promoción de la ocupación, implicando en el mismo a otros sujetos que intervienen en los nuevos servicios para el empleo. Y del mismo modo, también los entes locales y la provincia puede valerse de instrumentos que ofrece la legislación regional para la promoción de la ocupación como por ejemplo los llamados "pactos territoriales" o los llamados "convenios de área"⁴¹.

4.5. La Comisión provincial para la política de trabajo

A las provincias les han sido transferidas "ex" artículo 6.2 del Decreto Legislativo, toda una serie de funciones y competencias correspondientes a un elevado número de "órganos colegiados participativos" o "comisiones" que operaban sobre el mercado de trabajo, generalmente en el territorio de una provincia e infra provincial, y que han sido todos ellos suprimidos. Entre otros, destacaban los siguientes: las comisiones provinciales y circunscripcionales para el empleo; las comisiones regionales, provinciales y municipales para el trabajo a domicilio; las comisiones provinciales para el trabajo doméstico, y las comisiones provinciales y circunscripcionales para la mano de obra agrícola.

Ahora bien pese a que estas comisiones han sido suprimidas, una en concreto: la comisión a nivel provincial para la colocación obligatoria, pervive indirectamente, al exigir el artículo 6.3 del Decreto Legislativo que la provincia atribuya la competencia de colocación obligatoria a un organismo competente, en el cual deban estar presente: representantes designados y correspondientes a la categoría profesional necesaria; representantes de trabajadores y de empresarios, designados respectivamente por las organizaciones sindicales mayormente representativas⁴²; y un inspector médico de trabajo.

⁴¹ Mediante los pactos territoriales, tanto los entes locales como las provincias, promueven programas específicos de intervención en sectores de la industria, agricultura, servicios, turismo, etc.; y mediante los convenios de área, se intenta crear una situación económica favorable para la activación de iniciativas empresariales y para la creación de nuevos puestos de trabajo en los mismos sectores establecidos en los pactos territoriales. Véase: LAMBERTUCCI, "Patti territoriali e contratti d'area", *Dir. Prat. Lav.*, 1997, pág. 1790.

⁴² Interesa tener en cuenta una reciente modificación de la norma comentada. La Ley nº 68/1999 de 12 de marzo, dedicada al trabajo de los incapacitados, prevé en su artículo 6.2 la modificación del artículo 6.3 del Decreto legislativo 469/1997 relativa a los términos "mayormente representativa", sustituyéndolos por la expresión "comparativa-

³⁸ BELLOCCHIO, BETELLI, CUCCHI, y FIORELLI, "I centri per l'impiego", *Dir. Prat. Lav.*, nº 27, 1999, pág. VII.

³⁹ FRANCHI, "I centri per l'impiego: funzioni e compiti della nuova rete dei servizi per il lavoro" en AA.VV. "Il Nuovo collocamento", op. cit. pág. XV.

⁴⁰ ARSÌ, "Regioni ed enti locali nella gestione di centri di formazione professionale", op. cit. pág. 803.

En lugar de todas estas numerosas comisiones, el artículo 6.1 del Decreto Legislativo señala que "la provincia, en el plazo de seis meses de la fecha de entrada en vigor de la Ley regional, debe instituir una única comisión a nivel provincial para la política de trabajo, como órgano tripartito permanente de concertación y de consulta de las partes sociales", ya sea por lo que respecta a la realización de las actividades atribuidas a la provincia, como a las competencias que tenían las anteriores comisiones que fueron suprimidas.

Por lo que respecta a la composición de la Comisión provincial para la política de trabajo (artículo 6.1) debe de ser tal que permita la participación de las posiciones de las partes sociales; la presidencia de la comisión corresponde al presidente de la administración provincial; se impone la presencia de un consejero de paridad; y se posibilita la constitución de subcomités siempre de carácter paritario.

Parece como si la Comisión provincial para la política de trabajo, fuera el órgano equivalente a la Comisión tripartita existente a nivel regional (artículo 4.1 b), así, tanto una como otra desempeñan una función de "concertación", expresión esta última que aparece en ambos preceptos que las regulan. Sin embargo, un análisis exhaustivo de ambas comisiones (la regional y la provincial), permite apreciar importantes diferencias. Así por ejemplo la Comisión regional (salvo que disponga lo contrario la correspondiente Ley regional) se trata de un instituto depositario de numerosas competencias y funciones hereditarias de la Comisión regional para el empleo. Por el contrario en la Comisión provincial, las "partes sociales" que la componen ven disminuidas las funciones que ostentaban en las anteriores y suprimidas comisiones, ya que dichas funciones son transferidas a la provincia en sí misma y no a la nueva Comisión tripartita provincial, la cual ejerce hoy en día, frente a las funciones que tenían las anteriores comisiones, competencias y funciones de mera consulta.

Además, el propio Decreto Legislativo nº 469, distingue entre lo que son funciones destinadas a la colocación y funciones relacionadas con la política activa de trabajo. Las primeras son desempeñadas por las provincias y por lo que respecta a la dirección y a la programación de la colocación, a las respectivas Comisiones tripartitas; la segunda función por el contrario es desempeñada por las regiones, las cuales han de elaborar programas y proyectos en su propia sede de concertación (la Comisión regional)⁴³.

Aún así, resulta inevitable una colaboración estrecha entre los dos organismos, por dos razones: en primer lugar por el objetivo mismo que persigue la descentralización de funciones en materia de mercado de trabajo, y que impone

mente más representativo". Con ello se ha corregido la definición de la representatividad de los sindicatos, que deben estar presentes en la Comisión provincial tripartita, adecuando lo dispuesto por el Decreto al concepto que el sindicato "comparativamente más representativo" tiene en el mercado de trabajo y que se introdujo con la Ley 196/1997.

⁴³ VERGARI, "La soppressione della commissione regionale per l'impiego", op. cit. pág. XXIV.

"integrar" las funciones de colocación con las funciones de política activa de trabajo, exigiéndose para ello un diálogo estrecho entre los órganos de programación en los dos ámbitos; y en segundo lugar porque todas las leyes regionales examinadas han previsto la posterior implicación de las provincias en la gestión, y suministro de los servicios relacionados con las funciones otorgadas a las regiones en materia de política activa de trabajo. Es por ello por lo que el acercamiento entre la dos Comisiones tripartitas, será siempre necesario.

4.6. El Sistema informativo de trabajo

El Sistema informativo de trabajo ("Sistema informativo lavoro", denominado "SIL"), según el artículo 11.1 del Decreto Legislativo, "está constituido por el conjunto de estructuras organizativas, de recursos "hardware, software" y de las redes relativas a las funciones y a las competencias" conferidas a las regiones y a los entes locales, así como aquellas que mantiene la Administración estatal. Dicho sistema constituye por tanto un mecanismo tecnológico e informático que permite conectar las diversas funciones regionales y estatales en materia de colocación. De hecho el artículo 11.3 lo define como un "instrumento para el ejercicio de las funciones de dirección político-administrativa".

Con dicho Sistema, se pone en práctica la idea de crear una gran base de datos nacional, en la que confluyan todas las informaciones sobre los trabajadores recogidas por los operadores del sector, tanto públicos como privados. La circulación de los datos se produce así de manera rápida y detallada, gracias a la moderna tecnología de "software y hardware", permitiendo la apertura de nuevos espacios en la actividad de colocación, dado que se puede conocer la disponibilidad y las características de los trabajadores, incluso aunque se encuentren distantes geográficamente⁴⁴.

Si tal y como vimos, la "conducción coordinada e integrada" del Sistema informativo, era competencia de la Administración del Estado, el artículo 11.6 del Decreto se encarga de recordar que "las actividades de promoción, desarrollo y gestión del Sistema informativo de trabajo son ejercitadas por el Ministerio de Trabajo".

Por tanto a las regiones les corresponde "la actividad de dirección, de mantenimiento de las instalaciones tecnológicas de las unidades operativas a nivel regional y local". Igualmente se precisa que una vez garantizada la homogeneidad, la interconexión y el disfrute a nivel nacional del Sistema, las regiones y los entes locales pueden promover el desarrollo autónomo de partes del mismo. Ahora bien, la gestión y la implementación del Sistema informativo por parte de las regiones y de los entes locales, debe ser disciplinada mediante los correspondientes convenios de colaboración con el Ministerio, que en cual-

⁴⁴ GATI, "L'organizzazione dell'informazione in materia di disponibilità attuali e future di lavoro". *Confronti*, nº 4, 1990, pág. 39 y ss. ROSATO, "Sistema informativo lavoro" en AA.VV. "Il nuovo collocamento...", op. cit. pág. XL.

quier caso deberán preservar la homogeneidad lógica y tecnológica del Sistema informativo, a la vez que permitir la autonomía organizativa y de gestión de los sistemas informativos regionales y locales conectados a él (artículo 11.8).

En la actividad de mediación entre la oferta y la demanda de empleo, la conexión con el Sistema informativo de trabajo y el intercambio de datos resulta obligatoria tanto para el Ministerio de Trabajo, como para las regiones, entes locales y sujetos autorizados.

Es más, las Empresas de Trabajo Temporal, y también los sujetos autorizados a la mediación entre la oferta y la demanda de empleo, tienen la facultad de acceder a la base de datos así como utilizar los servicios de red ofrecidos por el Sistema informativo de trabajo, mediante la estipulación de los correspondientes convenios a título oneroso. De esta previsión efectuada por el Decreto Legislativo, se deduce que los sujetos privados autorizados a desarrollar actividades de mediación entre oferta y demanda de trabajo deben conectarse al Sistema informativo en lo concerniente a la obtención y disposición de los datos. Es más, estos sujetos privados pueden también acceder (siempre mediante los correspondientes convenios a título oneroso) a las bases de datos de los sistemas informativos regionales y locales, pero en tales casos, y dado que implica un acceso directo o indirecto a los datos y a la información del Sistema informativo de Trabajo, será necesario un informe previo del Ministerio de Trabajo.

5. LA ACTIVIDAD PÚBLICA DE COLOCACIÓN Y LA MEDIACIÓN PRIVADA

Hasta aquí se ha analizado la reforma de los servicios públicos para el empleo, que como ha podido observarse, se ha realizado mediante una implicación muy marcada de la autonomía regional y local. Ahora bien, la reciente reforma legislativa también ha modificado las reglas que presidían el encuentro entre oferta y demanda de trabajo. Se trata además de una modificación de gran relevancia en la medida en que se ofrece la posibilidad a entidades privadas (cumpliendo determinadas condiciones) de desarrollar una actividad de mediación. Como consecuencia de ello, ha desaparecido el monopolio público de la colocación que estaba vigente en Italia desde la Ley n° 264/1949 de 29 de Abril.

En el ordenamiento jurídico italiano, la contratación por parte de los empresarios de trabajadores, tradicionalmente ha exigido la intervención de las llamadas agencias para el empleo. Desde esta perspectiva la Ley n° 264/1949 de 29 de Abril sobre los procesos de asistencia al trabajo y a trabajadores involuntariamente desocupados, exigía que el empresario hubiera de contratar a los trabajadores mediante una solicitud nominativa de los mismos a los órganos de colocación competentes (artículo 25.1). El control público y preventivo de la contratación empresarial pretendía sobre todo evitar la generalización del trabajo "en negro". Además, el artículo 11 de dicha Ley disponía expresamente que: "queda prohibido el ejercicio de la mediación, ni aún cuando sea gratuito".

Esta norma expresaba el principio del monopolio público en materia de ocupación, si bien la presencia de intermediarios privados se conocía y hasta cierto punto se toleraba.

Sin embargo, este sistema demostró su ineficiencia, y de hecho, las profundas modificaciones que se produjeron en materia de mercado de trabajo, enfatizaron las carencias normativas y la inadecuación del aparato administrativo en el cumplimiento de dichas funciones. De hecho, durante los años setenta, quedó plenamente demostrada la escasa operatividad de la actividad pública en el mercado de trabajo. Es por ello que a partir de los años ochenta y en los noventa, en un contexto cultural guiado por las notas de la flexibilidad, se desmantela progresivamente el sistema que hasta el momento había venido operando. Ciertamente el cambio en las condiciones sociales y económicas comportó una nueva reformulación del aparato organizativo de colocación estatal, así como de la consiguiente función pública y sus objetivos.

En dicho contexto, la Ley n° 223/1991 de 21 de Julio por la que se establecen ciertas normas en materia de mercado de trabajo y en especial su artículo 25 vino a imponer un punto de inflexión en lo que constituye la liberalización del mercado de trabajo italiano⁴⁵. Tras esta norma, el empresario no tenía por qué quedar vinculado por la selección de los trabajadores efectuada por la oficina de colocación, si bien permanecía la obligación empresarial de contratar a los trabajadores inscritos en ella, eligiendo entre los mismos, con lo que formalmente todavía permanecía una sujeción de las partes privadas a una potestad de autorización por parte de la oficina de colocación.

El último paso en el largo camino de la liberalización del mercado de trabajo, lo constituyó la posibilidad de contratación directa de trabajadores por parte del empresario, sin necesidad de una posterior intervención de las oficinas competentes. Liberalización que se alcanzaría con la Ley n° 268/1996 de 28 de Noviembre (artículo 9.bis.2)⁴⁶ por la que se suprime cualquier requerimiento por parte del empresario a las oficinas de colocación antes de realizar cualquier contratación⁴⁷.

Sin lugar a dudas en esta evolución en la liberalización del sistema de colocación italiano, ha sido decisiva la intervención del Tribunal de Justicia de la

⁴⁵ TULLINI, "La liberalizzazione "guidata" del collocamento", *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, T. I, 1992, pág. 52.

⁴⁶ LAGALA, "Fine del collocamento pubblico", *Lavoro Informazioni*, n° 19, 1994, pág. 7 y ss.

⁴⁷ No es que suprima el requerimiento, sino que lo convierte en innecesario, bastando la simple comunicación posterior del empresario a la oficina pública, indicando el nombre del trabajador contratado. Véase: MONTUSCHI, "Appunti esegetici sulla riforma del collocamento", *Lavoro e Giurisprudenza*, 1997, pág. 993. MASSI, "Collocamento: analisi di un cambiamento", *Dir. Prat. Lav.*, 1995, pág. 2069 y ss. MASSI, "La fine del nulla-osta preventivo", *Dir. Prat. Lav.*, 1994 pág. 1773. PAGLIERO, "Le nuove regole del collocamento ordinario", *Dir. Prat. Lav.*, 1995, pág. 2395. LUCIANI, "Dalla richiesta numerica all'assunzione diretta" en AA.VV. *Diritto del mercato del lavoro*, ed. ESI, Nápoles, 1999, pág. 49 y ss.

Unión Europea, así como la intervención de la Organización Internacional de Trabajo.

Por lo que respecta al primero, las fuentes comunitarias han sido incapaces de producir normas de armonización de los regímenes nacionales en materia de mediación de los sujetos privados en el mercado de trabajo. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea reinterpretó la operatividad clandestina de las agencias privadas de colocación en la mayoría de los estados miembros, introduciendo importantes cambios en el derecho y en la prácticas nacionales.

En la sentencia de 23 de Abril de 1991 (asunto n° 41/1990), conocida como "Macroton", el Tribunal de Justicia censuró el monopolio público de colocación que operaba en el sistema alemán, confirmando la presencia de un "aprovechamiento abusivo de la posición dominante", violando con ello el artículo 86 del Tratado de la Unión Europea dado que el mismo no era suficiente para garantizar la demanda existente en el mercado de trabajo⁴⁸.

Desde esta perspectiva, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, intervendría posteriormente en el ordenamiento jurídico italiano mediante la sentencia de 11 de Diciembre de 1997 (asunto n° 55/1996), conocida como "Job Center"⁴⁹, en un momento en el que se estaba produciendo a nivel nacional una reforma legislativa en materia de mercado de trabajo, en adecuación a las directrices comunitarias⁵⁰.

Por lo que respecta a la Organización Internacional de Trabajo, ésta modificó su tradicional postura acerca de la ineficiencia de la actividad privada en la mediación entre demanda y oferta en el mercado de trabajo, y que derivaba del Convenio n° 96 de 1949. Su revisión formal se efectuaría en una conferencia (la n° 85) celebrada en Ginebra en 1997 que puso en evidencia por parte de la OIT, la necesidad de abandonar el trato de favor que recibía el monopolio público sobre el mercado de trabajo, permitiendo con ello la necesidad de una revisión normativa del anterior Convenio, pero que a la vez pusiera también límites a la intervención de sujetos privados en el mercado de trabajo.

La experiencia de las agencias privadas en la gestión de la ocupación, allí donde se habían instaurado, avalaba la contribución que las mismas ofrecían en

⁴⁸ Véase sobre el tema: CAPELLI, "Il monopolio nazionale dei servizi di collocamento alla luce del diritto comunitario della concorrenza", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1995, pág. 34. ROCELLA "Mercato del lavoro e lotta ai monopoli: appunti sulla giurisprudenza della Corte di giustizia", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1995, pág. 3 y ss.

⁴⁹ ALES, "Macroton II, ovvero la Corte di Giustizia "abroga" il monopolio pubblico del collocamento", *Diritto del lavoro* n° 1 y 2, 1998, pág. 106.

⁵⁰ Sobre la citada reforma legislativa véase: DE LUCA y RAMAZZA, "Un governo regionale el mercato del lavoro" en AA.VV. "Decentramento istituzionale e politiche del lavoro", *Dir. Prat. Lav.* n° 50, 1995, pág. VIII. El denominador común de las normas durante dicho período fue la previsión de una autorización que debía conceder el Ministerio de Trabajo, para poder desempeñar la actividad de mediación por parte de los agentes privados.

términos de eficiencia en el mercado. Fruto de este cambio de concepción, el 19 de Junio de 1997, la OIT adoptaba el Convenio n° 181 denominado Convenio sobre las Agencias Privadas de Colocación. Se ofrece así una nueva definición de agencia privada de colocación, como todo operador (persona física o jurídica) que desarrolla una actividad de mediación entre demanda y oferta de empleo, y que está legitimado para desempeñar todo un conjunto indiferenciado de servicios dedicados a dicha función y a complementarla.

Aún así, la OIT, impone también a los distintos Estados a la hora de definir los requisitos y las condiciones para la creación de las citadas agencias privadas, así como en el desarrollo de su actividad, una oportuna cláusula de salvaguardia, que admita la intervención de las organizaciones sindicales más representativas para señalar, limitar, o impedir la presencia de dichas agencias en el ámbito de determinados sectores económicos⁵¹. Además, el Convenio de la OIT, proporciona toda una serie de prescripciones con el fin de proteger a los trabajadores, no sólo en el momento de la contratación, sino también durante el desarrollo de la actividad laboral⁵².

El principio de cooperación entre los operadores públicos y los privados, del que parte el Convenio, se manifiesta en la fijación de una reglamentación que asegure la supremacía de los intereses públicos sobre los privados mediante la definición de las políticas de acción en el mercado de trabajo, así como las competencias específicas del Estado, el control central de la utilización de la financiación pública en la materia, y un eficaz sistema sancionatorio en caso de violación de las reglas de actuación.

5.1. Las agencias privadas de colocación en el ordenamiento jurídico italiano

Una agencia privada de colocación podría definirse como una empresa de servicios sujeta al régimen de derecho privado, que se ocupa bien por contrato, o bien mediante la correspondiente compensación o subvención, de desarrollar una actividad dirigida a facilitar o a acelerar el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional o la cobertura de un puesto de trabajo de determinadas personas y empresas clientes⁵³. El aspecto multiforme que las mismas pueden

⁵¹ Sobre el tema: SALSI, "Pubblico e privato nella gestione del collocamento: la Convenzione OIL n° 181/1997", *Diritto e relazioni industriali*, n° 2, 1998, pág. 164.

⁵² ICHINO, *Il collocamento impossibile*, ed. De Donato, Bari, 1982, pág. 29 y ss. GRAGNOLI, "Collocamento privato ed attività dell'intermediario", *Diritto del mercato di lavoro* n° 2, 1999, pág. 293 y ss.

⁵³ Véase: VARESI, "L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n° 469", op. cit. pág. 16. TULLINI, "Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati", *Quaderni di Diritto del lavoro e Relazioni Industriali*, n° 22, 1999, pág. 81 y ss.

ofrecer⁵⁴ dependerá del significado que cada ordenamiento jurídico otorgue al concepto de "agencia privada", calificación de "privada" que puede venir referida tanto al origen del capital social, como a la reglamentación jurídica aplicable o a la finalidad lucrativa o no de la actividad desarrollada.

La expansión de dichas agencias privadas de colocación, viene expresamente reconocida por la propia Ley de delegación 59/1997, al proponer un cuadro de posible convivencia entre las dos caras propias de la ocupación y de los servicios para el empleo: la pública y la privada. De hecho, la normativa internacional que hemos visto, propone un modelo de coexistencia activa o de gestión mixta en el que lo público y lo privado se interaccionan y son complementarios.

Los principios que inspiran tal modelo parten de un lado de la reglamentación y vigilancia del mercado por parte del Estado en la medida en que la colocación se ha visto siempre como una función pública; pero, por otro lado, se basa en el principio de reforzar la intervención pública con el fin de resistir la concurrencia frente a las agencias privadas, las cuales se dotarán de una estructura netamente privada con el fin de alcanzar un mayor grado de eficiencia. Ahora bien, la intervención de los sujetos públicos y de los privados en el mercado de trabajo, debe basarse en los principios de complementariedad y cooperación. La cooperación implica el intercambio de información y la promoción de encuentros para formalizar metodologías y comportamientos comunes para todos los operadores del mercado de trabajo. La complementariedad requiere por el contrario una razonada repartición de competencias coordinadas que garanticen la calidad y la eficiencia de los servicios.

El artículo 10 del Decreto Legislativo 469/1997 ratifica de manera definitiva la supresión del monopolio público en materia de colocación. Ello no significa que la normativa prevista en la Ley n° 264/1949 quede derogada, sino que, como precisa el artículo 10.13, la misma "no será de aplicación frente a los sujetos autorizados en la mediación de mano de obra en los términos del presente artículo". El artículo 10 se dedica exclusivamente no tanto al tipo de agentes privados que pueden intervenir en el mercado de trabajo, sino a cómo deben actuar los mismos (para obtener la autorización, etc.).

Se permite por tanto que "empresas o grupos de empresas, y también sociedades cooperativas, con un capital no inferior a doscientos millones de liras", así como a "entes no comerciales" siempre "con un patrimonio no inferior a doscientos millones de liras", el desarrollar "actividades de mediación entre demanda y oferta de trabajo"⁵⁵ siempre que estén debidamente autorizados por

⁵⁴ Las agencias privadas de colocación pueden variar desde la forma más sencilla, como agencia intermediaria entre demanda y oferta de empleo, a formas más cualificadas, y especializadas, las cuales ofrecen (mediante relaciones diversas con las empresas clientes y con los trabajadores), tanto auténticos contratos de obra (trabajo interino), como servicios complementarios a la colocación (desde la formación hasta formas más sofisticadas de promoción y de información en los servicios de empleo).

⁵⁵ BROLLO, "Mercato del lavoro" en AA.VV. *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, op. cit. pág. 780. GRAGNOLI, "Collocamento privato ed attività dell'interme-

parte del "Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales" (artículo 10.2). La referencia a entes no comerciales, podría interpretarse en el sentido de admitir la gestión de dicha actividad por parte de asociaciones sindicales (que desde comienzos de este siglo, ya ejercitaban tales funciones). Ahora bien, hasta el momento, no consta en la práctica la existencia de sindicatos que tengan intenciones de desarrollar este tipo de actividad.

Los sujetos autorizados a desarrollar esta actividad, deben también "tener un objeto social dedicado exclusivamente a la actividad de mediación entre demanda y oferta de trabajo" (artículo 10.3), por lo que se prohíbe de esta manera, el ejercicio conjunto o simultáneo de abastecimiento de mano de obra (actividad propia de una Empresa de Trabajo Temporal)⁵⁶.

Igualmente dichos sujetos deben proporcionar una cierta garantía económica, tanto por lo que respecta a la solvencia financiera, como por lo que se refiere a la idoneidad "de las oficinas"⁵⁷, así como a la profesionalidad de los "trabajadores" y de los "administradores, directores generales, directivos dotados de poderes representativos y socios comanditarios". De hecho, estos últimos no deben de haber sido condenados por sentencia firme, en base a toda una serie de delitos enumerados en el apartado 7 del artículo 10⁵⁸, y que resultan incompatibles con la confianza exigida para la gestión de la actividad mediadora de la mano de obra. Ciertamente la profesionalidad exigida a los operadores que intervienen en la mediación ("con una demostrada experiencia en el ámbito de la gestión, selección y formación del personal") se convierte en un requisito necesario para garantizar que la actividad desarrollada (cuya separación con lo que es un servicio o una función pública resulta difícil), no vaya en perjuicio de los usuarios⁵⁹.

diario", op. cit. pág. 286. TULLINI, "I nuovi attori del mercato del lavoro", en AA.VV. "Il nuovo collocamento", op. cit. pág. XXXVI.

⁵⁶ Criticando esta opción: TULLINI, "I nuovi attori del mercato del lavoro" en AA.VV. "Il nuovo collocamento", op. cit. pág. XXXVI, al señalar que en materia de colocación resulta imposible distinguir las diversas funciones que la componen, al ser una "mezcla" de varios elementos, cuya separación impide el desarrollo del encuentro entre oferta y demanda de empleo.

⁵⁷ Según el artículo 10.7 a) del Decreto Legislativo, los sujetos que intervienen en la mediación deben "disponer de oficinas idóneas así como de personal con competencia profesional idónea para desarrollar las actividades de selección de mano de obra; la idoneidad de las competencias profesionales se comprobará periódicamente mediante la experiencia laboral al respecto, y, alternativamente mediante actividades de gestión, orientación y formación del personal".

⁵⁸ Delitos contra el patrimonio, delitos contra la fe pública, contra la economía pública, delitos no culposos para los que la ley imponga una pena de reclusión no inferior a tres años, o por delitos previstos en las leyes dirigidas a la prevención de riesgos en el trabajo o en la Seguridad Social.

⁵⁹ ALES, "Collocamento e rapporto di lavoro: le nuove frontiere della flessibilità nella lotta alla disoccupazione", *Diritto del Lavoro*, 1, 1995, pág. 162. LISO, "Mercato del lavoro e flessibilità", *Dir. Prat. Lav.*, 1995, pág. 5. PAGLIERO, "Le nuove regole sul collocamento ordinario", op. cit. pág. 2398.

Por su parte, la superación del monopolio público de ocupación, no impide que la intervención de los sujetos privados se haga con toda una serie de importantes cautelas. Desde esta perspectiva el artículo 10 del Decreto señala toda una serie de requisitos y procedimientos en la concesión de la autorización necesaria para desarrollar la actividad; establece prohibiciones expresas en el desarrollo de la citada actividad; y diseña un sistema específico de control.

Según el artículo 10.2 "la actividad de mediación entre demanda y oferta de trabajo puede ser desarrollada previa autorización del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales". Y según el artículo 10.14 con carácter previo al desarrollo de la actividad de mediación, la solicitud de autorización prevista en el apartado 2 también "puede presentarse en la fecha de entrada en vigor del Decreto previsto en el apartado 12"⁶⁰, Decreto que fue dictado el 8 de Mayo de 1998, el cual siguiendo las previsiones del artículo 10.12 contiene: a) las formas de control del correcto ejercicio de la actividad de mediación; b) las reglas de revocación de la autorización (incluso cuando sea solicitada por las regiones), y en especial cuando la mediación obedezca a criterios discriminatorios o no sea gratuita; c) las formas en que ha de procederse a ciertas informaciones y comunicaciones previstas en el apartado 6; y d) las reglas de acceso a los datos sobre demandas y ofertas de empleo.

Con el fin de obtener la autorización, los sujetos interesados, deben adicionalmente cumplir toda una serie de requisitos especificados en el apartado 6 del artículo 10, y en concreto: a) proporcionar al servicio público de empleo, mediante la conexión en red, todos los datos relativos a la demanda y oferta de empleo que estén a su disposición; b) comunicar a la autoridad competente la apertura de filiales o sucursales, o la cesación de la actividad; y c) proporcionar a la autoridad competente toda la información requerida por ésta⁶¹.

Sin lugar a dudas la voluntad de colaboración entre los sujetos públicos y los privados, se pone de manifiesto en la medida en que estos últimos deben proporcionar los datos disponibles mediante la conexión al Sistema informativo de trabajo. Ahora bien la obligación de proporcionar datos relativos a las ofertas y demandas de empleo por parte de las agencias privadas, abre también las puertas a la posible elusión de dicha obligación por parte de los sujetos privados, los cuales pueden tener interés en salvaguardar su propia cartera de clientes, para no verse perjudicados así por la propia competencia⁶².

Una vez presentada la solicitud, "la autorización será otorgada en el plazo de ciento cincuenta días y por un período de tres años, pudiendo ser renovada sucesivamente por períodos de igual duración". De esta manera, "transcurrido

⁶⁰ Según el cual: en los ciento veinte días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto Legislativo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales deberá dictar un decreto que regule ciertas materias sobre la autorización.

⁶¹ PAU, "Collocamento: transizione dal monopolio alla privatizzazione", *Dir. Prat. Lav.*, n° 41 1998, pág. 2741.

⁶² TULLINI, "I nuovi attori del mercato del lavoro", op. cit. pág. XXXVII.

dicho plazo (de ciento cincuenta días), la solicitud se entiende rechazada". Se trata por tanto de la técnica del silencio negativo.

Por último, la actividad de las agencias privadas de colocación se sujeta a toda una serie de prohibiciones. La primera de ellas se recoge en el apartado 8 del artículo 10 según el cual "se prohíbe toda práctica discriminatoria por razón de sexo, condiciones familiares, raza, ciudadanía, origen territorial, opinión o afiliación política, religiosa o sindical de los trabajadores". La referencia a una discriminación por "origen territorial", constituye sin lugar a dudas una novedad entre los elementos tipificados por la ley y cuya transgresión produce la discriminación, y sobretodo refleja los efectos prohibidos de ciertos comportamientos de intolerancia extendidos en el seno de determinadas áreas geográficas del país.

Si la intervención pública en el mercado de trabajo se ha caracterizado por respetar los principios de igualdad de tratamiento y de imparcialidad, los operadores privados deben también respetarlos, de ahí que se utilicen las fórmulas que han presidido la imparcialidad y la no discriminación a la hora de facilitar un servicio a todos los ciudadanos. En cualquier caso, se trata de un listado ejemplificativo y no taxativo⁶³.

La segunda prohibición viene recogida en el apartado 10 del artículo 10, al señalar que "frente a los trabajadores, la actividad de mediación debe ser ejercitada a título gratuito"⁶⁴. Se trata en cualquier caso de una norma prevista en el Convenio n° 181/1997 de la OIT sobre agencias privadas de colocación, en su artículo 7, que sin embargo, introduce excepciones "en interés de los trabajadores implicados".

Parece evidente el intento de evitar que recaiga sobre los trabajadores cualquier tipo de carga económica, sobre todo cuando resulta evidente la fuerza que en el mercado de trabajo continúan teniendo los empresarios y que resulta preponderante respecto de la de los trabajadores, lo que hasta cierto punto permite reconocer el carácter de "función pública" inherente a la actividad de mediación⁶⁵. Ahora bien, ello no obsta que en determinados sectores productivos, en que los trabajadores poseen una cierta especialización profesional, sean éstos los que ostenten un mayor poder contractual⁶⁶. Posiblemente sea este último supuesto en el que pensaba el artículo 7 del Convenio de la OIT, al permitir excepciones a la gratuidad del servicio de mediación.

Sea como fuere, la violación de cualquiera de estas dos prohibiciones, es tomada en consideración por el apartado 12 del artículo 10, en cuanto vincula

⁶³ TULLINI, "I nuovi attori del mercato del lavoro", op. cit. pág. XXXVII.

⁶⁴ Sobre el tema: GRAGNOLI, "Collocamento privato ed attività dell'intermediario", op. cit. pág. 294 y ss.

⁶⁵ TULLINI, "I nuovi attori del mercato del lavoro", op. cit. pág. XXXV. CARINCI, "Una scommessa per l'Europa: regionalizzazione dei servizi per l'impiego, e apertura alla mediazione dei privati", op. cit. pág. IV.

⁶⁶ MAROCCO, "I servizi pubblici per l'impiego tra obblighi comunitari e responsabilità nazionale" *Diritto e relazioni industriali*, n° 4, 1999, pág. 447.

la misma a la revocación de la autorización para el desarrollo de la actividad de mediación.

Por último, no está de más recordar que tanto la introducción como la difusión de informaciones relativas a los trabajadores, deben respetar los principios contenidos en la Ley nº 675/1996 de 31 de Diciembre en materia de tutela en el tratamiento de datos personales.

5.2 Los servicios territoriales para el empleo

La única referencia que realiza el Decreto Legislativo 469/1997 al papel de las regiones por lo que respecta a las agencias privadas de colocación es la prevista en el artículo 10.5 de dicha norma. Según dicho apartado: "las solicitudes de autorización y de renovación (para el desempeño de la actividad privada de mediación), presentadas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales encargado de tramitarlas serán remitidas por éste en el plazo de treinta días a las regiones territorialmente competentes para obtener de ellas una resolución motivada, la cual tendrá lugar en el plazo de treinta días. Transcurrido dicho plazo, el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, cuando concurren los presupuestos necesarios, procederá a otorgar dicha autorización o a su renovación". De hecho, el Ministerio de Trabajo ha dictado toda una serie de disposiciones necesarias respecto al otorgamiento de la autorización mediante un Decreto Ministerial de 8 de Mayo de 1998.

Sin lugar a dudas una referencia tan escueta al papel de las regiones por parte de un Decreto destinado a sobredimensionar la actividad regional y de los entes locales en el mercado de trabajo, resulta ampliamente criticable. Aún así, se reconoce que las regiones puedan desarrollar una actividad de mediación en este punto. Además la relación mediante convenios de colaboración entre los servicios regionales para el empleo y los sujetos privados que operen como mediadores, obliga por un lado a estos últimos a coordinarse con los parámetros y con la política regional de gestión del mercado de empleo y por otro lado permite a los órganos regionales desarrollar sus propias funciones de dirección, coordinación y de control de la gestión privada de colocación⁶⁷.

Pese al papel atribuido a las regiones en dicho proceso de autorización, el Ministerio de Trabajo sigue ostentando un peso específico en el otorgamiento de la misma. De hecho, el Ministerio de Trabajo asume el papel de vigilante y a la vez de árbitro. El primero deriva directamente de la Ley de delegación 59/1997, que mantiene las funciones de vigilancia en manos de la Administración central; y el segundo deriva de la naturaleza que se otorga al Ministerio respecto a los dos niveles (tanto el público como el privado) que se encuentran implicados en el mercado de trabajo⁶⁸. Por tanto, en la relación entre lo público

⁶⁷ TULLINI, "I nuovi attori del mercato del lavoro" en AA.VV. "Il nuovo collocamento", op. cit. pag. XXXVIII

⁶⁸ VARESI, "La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati", op. cit. pag. 143 y ss. PINELLI, "Conferimento di funzioni a regione ed enti locali ed riforme del mercato del lavoro", *Le regioni*, 1998, pag. 57.

y lo privado, el primero conserva un papel de supremacía frente al segundo, aparte del control estatal, que se realiza de manera unitaria e integrada mediante el Sistema informativo de Trabajo⁶⁹.

A las regiones se les reconoce por tanto una obligación, y dos facultades. La obligación consiste en proporcionar una opinión motivada con ocasión de la solicitud de autorización o de renovación de la misma que dirija al Ministerio de Trabajo en los treinta días siguientes a la comunicación de dicho requerimiento por parte de éste (artículo 10. 5 del Decreto Legislativo 469/1997). Las dos facultades serían: por un lado la posibilidad de obtener todos los datos e informaciones relativos a la organización de los sujetos privados autorizados que estén presentes en el territorio (artículo 6.1 del Decreto Ministerial de 8 de Mayo de 1998); y por otro lado en la eventual solicitud de revocación de la autorización en los casos de desarrollo irregular de la actividad de mediación (artículo 6.2 del Decreto Ministerial de 8 de Mayo de 1998).

Por otra parte, la legislación regional ha asumido el papel marginal de las regiones, no aprovechando en la normación de materias que son de su propia competencia, los espacios que podría utilizar respecto de la promoción y la gestión de los sujetos públicos y privados en el mercado de trabajo⁷⁰.

Hasta la completa implantación de la gestión privada en materia de ocupación, interesa destacar la actividad que han desarrollado regiones y provincias en materia de mediación entre oferta y demanda de empleo, a través de los "servicios para el empleo".

Mediante la expresión "servicios para el empleo", generalmente se alude a aquel conjunto de actividades cuyas finalidades consisten en soportar, instrumentar o favorecer el encuentro entre sujetos que demandan y sujetos que ofrecen trabajo⁷¹. La identificación de los diferentes tipos de actividades que colaboran en este encuentro entre oferta y demanda de empleo permite diferenciar entre servicios de base y servicios dedicados.

⁶⁹ Este hecho ha llevado a algunos autores a concluir que en el juego existente entre los sujetos públicos y los sujetos privados en el mercado de trabajo a la hora de efectuar una labor de mediación, se producirá a la larga una repercusión sobre los sujetos destinatarios de dichos servicios, de modo que los trabajadores más débiles se decantarán por la actividad proporcionada por los sujetos públicos, y los trabajadores fuertes (especializados) se dirigirán a los servicios de mediación proporcionados por los operadores privados. VARESI, "Il conferimento di funzioni e compiti...", en AA.VV. "Il nuovo collocamento" op. cit. pag. VI. ZOPPOLI, "Attività pubblica di collocamento e mediazione dei privati", en AA.VV. "Diritto del lavoro e politiche per l'occupazione", *Rivista Giuridica di lavoro* nº 3, 1999, pag. 66 y ss.

⁷⁰ ZOPPOLI, "Attività pubblica di collocamento e mediazione dei privati", op. cit. pag. 68. Sobre un estudio de la legislación regional desde esta óptica: TULLINI, "Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati", op. cit. pag. 77 y ss.

⁷¹ MAROCCO, "I servizi pubblici per l'impiego tra obblighi comunitari e responsabilità nazionale", op. cit. pag. 455. VARESI, "La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati", op. cit. pag. 140. GHEZZI, "Itinerari in atto e percorsi di riforma del mercato del lavoro", *Lavoro e Diritto*, nº 4, 1996, pag. 676 y ss.

Los servicios de base comprenden aquellos de acogida, información, preselección y de cruce entre demanda y oferta de trabajo, y, a nivel provincial se manifiestan en los centros para el empleo. A diferencia de éstos, los servicios dedicados, serían aquél conjunto de servicios especializados, hacia los que pueden ser enviados todos los usuarios por parte de las estructuras de base, con el fin de completar el recorrido que conduciría al cruce entre demanda y oferta de trabajo. Los servicios ofrecidos por las estructuras dedicadas, comprenderían los servicios de orientación, formación, para usuarios especializados, etc.

El nuevo sistema de servicios para el empleo italiano se concibe como la difusión de las ofertas (teniendo en cuenta la disponibilidad y la identificación de los trabajadores que poseen los requisitos requeridos) y la puesta en contacto entre los trabajadores y las empresas, garantizando la igualdad de oportunidades a todos los aspirantes que estén disponibles. Un servicio de este tipo se basa principalmente en la existencia de archivos actualizados de las personas que buscan trabajo, y de las ofertas de empleo, con la consiguiente necesidad de mantener los datos de los usuarios cuanto más completos y actualizados mejor. Para ello se exigen verdaderas redes informativas sobre las características profesionales, sobre la disponibilidad de los trabajadores, pero también informaciones sobre el trabajo que se ofrece y los requisitos y aptitudes de los trabajadores que la empresa busca⁷².

Con la reforma normativa, los servicios para el empleo, han pasado de tener una concepción estrictamente burocrática para ser concebidos como verdaderos servicios ofrecidos a empresas y a trabajadores. Entre los destinados a la demanda, podemos encontrar: las actividades de preselección de los candidatos, de recualificación profesional, y de apoyo a trabajadores con dificultades de acceso al mercado de trabajo. Y a estos servicios, se les podría añadir otros de soporte, como los de observación sobre los cambios y tendencias del mercado de trabajo, el estudio de las necesidades formativas de la empresa, la formación y la actualización constante del personal, la creación de un servicio de documentación sobre las políticas de trabajo y sobre la gestión de los recursos humanos, etc⁷³.

La situación de los servicios para el empleo italianos, hasta la reciente reforma, resultaba ciertamente peculiar, por la división y fragmentación de los mismos entre los distintos niveles institucionales, sin ningún tipo de coordinación y colaboración recíproca. Ello no ha impedido la originalidad de algunos entes locales que han creado auténticas modalidades de intervención sobre el mercado de trabajo. El denominador común de todas las experiencias de los servicios puede resumirse en que nacen con la intención de resolver los

problemas resultantes de la excesiva movilidad de la mano de obra, así como la dificultad de ciertos colectivos de trabajadores en encontrar trabajo, generalmente jóvenes en busca de un primer empleo⁷⁴. Entre las experiencias más importantes destacan las siguientes:

a) La Ley regional nº 242/1995 de 7 de Marzo de la región de Lombardía, con el título de "Nueva regulación de la intervención regional en la política de trabajo". En dicha región el programa de intervención en materia de política de trabajo parte de las numerosas y maduras experiencias a nivel local: las provincias y los entes locales han actuado sobre los servicios para el empleo. Desde esta perspectiva la Ley 242/1995 ha delineado un sistema articulado a nivel regional y local, y por lo que respecta a la observación del mercado de trabajo y a los sistemas de información, se prevé (artículo 4) la creación de un Sistema informativo de trabajo regional en colaboración con el Ministerio de Trabajo y con los entes locales, vía convenio de colaboración.

Paralelamente, en tema de orientación profesional y para favorecer el encuentro entre demanda y oferta de trabajo, se han previsto iniciativas de integración de servicios: utilizando las estructuras regionales propias, o bien mediante convenios con entes locales; mediante asociaciones empresariales y sindicatos; mediante la estructura descentralizada de la Administración del Estado; o mediante la Agencia regional para el empleo (artículo 5)⁷⁵.

b) En la Región Emilia-Romagna, la experiencia se ha caracterizado por su eficiencia en la gestión de los servicios para el empleo, habiendo procedido a la integración de los mismos antes de que se produjera la reforma normativa que se está estudiando⁷⁶. En esa experiencia, el apoyo informativo ha sido esencial a la hora de resolver los problemas de encuentro entre demanda y oferta de trabajo, por lo que las bases de datos han sido un elemento de soporte fundamental⁷⁷.

⁷⁴ STUPPINI, "Verso nuovi servizi per l'impiego" *Dir. Prat. Lav.*, nº 28, 1994, pág. 1954 y ss.

⁷⁵ Destacan en este sentido las provincias de Varese y Milán, las cuales han activado interesantes mecanismos innovadores. Así, la Administración provincial de Varese ha constituido una Agencia de trabajo así como un servicio informativo con el que facilitar el encuentro entre oferta y demanda de trabajo. Y la provincia de Milán, ha creado una agencia de trabajo (llamada "Centro de servicios para el empleo"), dotada de competencias técnicas y operativas, que le permiten desempeñar un actividad importante de servicios para el mantenimiento de la ocupación. Todos estos servicios son coordinados por un Comité Mixto, en el que existen representantes de todas las partes implicadas (expertos de política de trabajo, representantes de los municipios, de las asociaciones sindicales, etc.).

⁷⁶ VARESI, "Il primo esperimento di integrazione dei servizi all'impiego", *Lavoro informazioni*, nº 7, 1996, pág. 5. STUPPINI, "I servizi per l'impiego in Emilia Romagna", *Diritto e Relazioni industriali*, nº 3, 1996, pág. 91.

⁷⁷ En esta región, destacan las experiencias de varias provincias: En la provincia de Bolonia, desde Enero de 1995 opera el llamado "servicio metropolitano Bolonia Trabajo" que nació del convenio entre la Agencia para el empleo, la entonces oficina provincial de Trabajo, la provincia y el ayuntamiento de Bolonia. Se trata de un servicio

⁷² POTI, "Quale ruolo per gli uffici del lavoro e le sezioni per l'impiego", *Diri. Prat. Lav.*, 1991, pág. 25. STUPPINI, "I servizi per l'impiego in Emilia-Romagna", *Diritto e relazioni industriali*, nº 3, 1996, pág. 91 y ss.

⁷³ D'ANTONA, "Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario", *Rivista Giuridica di lavoro*, nº 3, 1999.

c) En la Región del Piemonte, la gestión de la política de trabajo, se produce a nivel regional, de modo que provincia y municipio actúan sobre la base de las directrices de la región, si bien conservando su correspondiente autonomía. El principal instrumento de intervención promovido por la región se plasmó en la Ley regional nº 48/1991 de 3 de Septiembre a través del llamado "Centro de iniciativa local para la ocupación". Dichos centros (financiados por la misma región), son gestionados directamente por los municipios, y su organización mediante estructuras flexibles, permiten responder eficazmente a las necesidades de los demandantes de empleo⁷⁸.

Esta panorámica efectuada pone de manifiesto las varias experiencias que antes de la reforma normativa se habían instaurado a nivel local en algunas regiones italianas. La situación geográfica de las regiones analizadas pone de manifiesto que han sido solamente las regiones del norte las que habían efectuado una actuación eficiente por lo que respecta a los servicios para el empleo. La reforma de los mismos (ineludible en la descentralización de las funciones atribuidas al mercado de trabajo) exigirá una gestión diferenciada de esta realidad.

En cualquier caso, tras la aprobación del Decreto Legislativo 469/1997, será necesario instaurar una estructura organizativa que no sólo programe y coordine las intervenciones en materia de política de empleo, sino que tenga también competencias técnicas para realizarla. Además se exigirá la colaboración de todos los entes, tanto públicos como privados y no solamente las asociaciones que hasta el momento se ocupaban del mercado de trabajo, evitando con ello fragmentaciones y duplicaciones en la actuación de los operadores.

integrado para la promoción del encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, con funciones de proyección, información, orientación, formación y colocación. Similares experiencias se han producido en la provincia de Modena y Ravenna. Por lo que respecta al resto de provincias, el grado de integración en la gestión de los servicios ha sido diverso, y en ocasiones la iniciativas tomadas desde la administración provincial, no han dejado de ser experimentos en los que han intervenido otras instituciones.

⁷⁸ En la provincia de Novara se ha puesto en marcha una iniciativa en materia de política de trabajo, mediante una Agencia para el empleo ("Agenzia Promo lavoro"), que desarrolla funciones de gestión, y programas de coordinación en materia de política de empleo. Entre los servicios que ofrece destaca los de preselección de trabajadores, formación profesional, orientación profesional, etc., si bien la creación de dicha Agencia no agota las posibilidades de la Administración provincial en el ámbito de las políticas de empleo.

EL ASOCIACIONISMO EN LA ECONOMÍA SOCIAL Y SU FUNCIÓN COMO INTERLOCUTOR

FRANCISCO JOSÉ BARBA RAMOS

Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Huelva

EXTRACTO

Difícilmente podremos encontrar en el panorama socioeconómico una idea tan unánime como la del paulatino aumento de la importancia de la economía social; algo que se pone de relieve en casi todos los estudios dedicados al movimiento cooperativo, y a la economía social en general. Sin embargo, nuestra reflexión camina en la dirección de cómo ello puede afectar al sistema general de relaciones laborales al producirse una modificación en la consideración de los actores colectivos que en él intervienen, en el momento que dentro de ese sistema aumente el papel de las asociaciones representativas de la economía social como actores del mismo. Con el neocorporativismo como telón de fondo, realizamos una aproximación al panorama asociativo de la economía social, con una especial y lógica atención al asociacionismo cooperativo, y sobre el papel que pueden ir asumiendo en el sistema de relaciones laborales como organizaciones representativas de unos intereses profesionales específicos. Finalmente, se ofrecen apuntes sobre el marco jurídico y la interlocución de las asociaciones representativas de la economía social —principalmente en los consejos económicos y sociales—, teniendo en cuenta que los mecanismos de representación del derecho colectivo del trabajo están articulados para una lógica asalariada, de la que se escapa el tercer sector.