

EL CUMPLIMIENTO POR ITALIA DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO, A TRAVÉS DE LA «REFORMA BIAGI»*

Alberto Arufe Varela

Catedrático E.U. de Derecho del Trabajo y de la S.S. de la Universidade da Coruña

RESUMEN:

Análisis del proceso de reforma laboral italiano llevado a cabo desde los comienzos del siglo XXI –popularmente conocido en Italia con el nombre de «reforma Biagi»–, y que constituye el intento del último Gobierno Berlusconi por cumplir los deberes impuestos por Europa a través de las trascendentales Recomendaciones sobre el empleo, en las que sistemáticamente se viene indicando desde 2000 qué es lo que en esta materia «Italia debería» hacer.

Palabras clave: Derecho comparado del Trabajo; Derecho del Trabajo de la Unión Europea; Derecho individual del Trabajo; Empleo; Mercado de trabajo.

ABSTRACT:

Analisis relating to the italian process of labour reform, which was carried out from the beginnings of the XXIst century –popularly known in Italy as “Biagi reform”–, and which involves the attempt of the last Mr. Berlusconi’s Government in order to accomplish with what was required from Europe, through the essential Recommendations on the employment, in which is sistematically pointed out, from 2000, what “Italy should” do on this matter.

Keywords: Comparative Labour Law; European Union Labour Law; Employment Law; Employment; Labour market.

* Texto anotado y actualizado del escrito realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Catania (Sicilia-Italia), en 2004, con la ayuda económica de una beca para la realización de estancias de investigación en el extranjero, del Vicerrectorado de Investigación de la Universidade da Coruña.

El cumplimiento por Italia de las recomendaciones europeas sobre el empleo, a través de la «Reforma Biagi»

SUMARIO: I. LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO DE 2000, 2001 Y 2002, RELATIVAS A ITALIA.- II. LA «LEY BIAGI» DE 2003, LEY DELEGANTE DE EJECUCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO RELATIVAS A ITALIA.- III. LA PRIMERA NORMA DELEGADA DE LA «LEY BIAGI», SOBRE LA REFORMA DE LA OCUPACIÓN Y DEL MERCADO DE TRABAJO.- IV. LA SEGUNDA NORMA DELEGADA DE LA «LEY BIAGI», SOBRE LA REFORMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO.- V. ALGUNOS RETOS PENDIENTES, TRAS LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO DE 2004, RELATIVAS A ITALIA.

I. LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO DE 2000, 2001 Y 2002, RELATIVAS A ITALIA

1. Como se sabe, uno de los elementos que más impacto viene teniendo en el desarrollo de las políticas nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de empleo, al menos en lo que llevamos de siglo XXI, es el relativo a lo que se conoce –de acuerdo con la terminología manejada en los instrumentos normativos comunitarios– como «recomendaciones sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros». Estas «recomendaciones» constituyen una versión práctica y concreta de las más genéricas y teóricas directrices u orientaciones para el empleo –que con carácter anual se vienen aprobando desde 1997, tras la inclusión, por medio del Tratado de Amsterdam, de un título específico sobre «Empleo» dentro del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea¹–, y se vienen aprobando con periodicidad igualmente anual –aunque desde el año 2000–, al amparo de lo que dispone el artículo 128.4 de la última versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. En este precepto se afirma literalmente que «el Consejo ... efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo»², teniendo en cuenta que el propio Consejo «sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen»³.

2. Tales «recomendaciones» poseen una estructura formal que ya aparecía muy clara y sencillamente determinada en las primeras del año 2000, y en la que lo más destacable es el hecho de que en ellas se efectúa un repaso de la situación en relación con el empleo, miembro por miembro, de todos y cada uno de los Estados de la Unión, indicando, primero, cuáles son las deficiencias o los problemas detectados en cada caso, y a continuación, qué es lo que debería hacer cada Estado para solucionar dichos problemas o deficiencias, utilizando la fórmula –siguiendo un estricto orden alfabético– «Bélgica debería», «Dinamarca debería», «Alemania debería», etc. Por ejemplo, en las «reco-

1 Sobre su atribulado proceso de incorporación al texto del Tratado, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 1ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2004), págs. 99-100.

2 Inciso primero.

3 Inciso segundo.

mendaciones» del año 2000⁴, se indicaba respecto de España que tenía «ante sí retos de gran importancia, entre los que cabe mencionar ... la tasa de desempleo de larga duración ... más alta de la Unión Europea», por lo que inmediatamente después se recomendaba que «España debería ... proseguir las políticas preventivas iniciadas en 1998, para además de conocer cuáles son las necesidades de los desempleados, aumentar el número y la eficacia de las medidas individualizadas de activación, al objeto de reducir de forma significativa el flujo de incorporación de jóvenes y adultos al desempleo de larga duración». Aparte el caso ya bien conocido de España —recuérdese, sin ir más lejos, lo movido del año 2002 por causa de la contestada reforma laboral de ese año⁵—, acerca del impacto que las mencionadas «recomendaciones» vienen teniendo en las transformaciones jurídicas llevadas a cabo por los Estados miembros, aprobando normas internas con el objeto de ponerse al día en el cumplimiento de sus deberes comunitarios, un ejemplo muy significativo lo representa asimismo el caso de Italia⁶.

3. Las «recomendaciones» europeas sobre empleo, respecto de Italia, hacían ver en el año 2000 que «el mercado de trabajo mostró ligeros signos de recuperación», dado que «el empleo tuvo un crecimiento moderado del 0,6% en un contexto de discreto crecimiento económico y de fuerte disminución de los costes laborales reales», pero añadían que «esta mejora no fue suficiente para resolver los persistentes problemas estructurales del mercado de trabajo, entre los que cabe destacar ... una reducida tasa de empleo, el desempleo juvenil ... alto ..., [o las] grandes diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al empleo»; razón por la cual, en ese mismo año 2000, se indicaba que «Italia debería ... emprender acciones decididas ... para completar la reforma de los servicios de empleo ..., explotar el potencial de creación de empleo del sector de los servicios ..., [y] adoptar políticas globales para resolver el problema de las grandes diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al empleo y el desempleo». Y la situación descrita en el año 2000 se seguía manteniendo en 2001, año en el que las correspondientes «recomendaciones» —tras advertir que «subsisten aún diversos problemas estructurales del mercado laboral italiano»—, insistían en que «Italia debería ... continuar mejorando ... las iniciativas en materia de empleabilidad ..., la reforma de los SPE [servicios públicos de empleo] en todo el país ..., [y] seguir llevando a cabo una política activa en relación con el mercado laboral»⁷; e incluso, reincidía el panorama descrito asimismo en 2002, cuando las «recomendaciones» hablaban sobre que Italia seguía «sin resolver diversos problemas estructurales del mercado de trabajo», sumándose a lo anterior —de nuevo se insistía, por ejemplo, sobre la necesaria «reforma de los servicios públicos de empleo», y sobre «la flexibilidad del mercado de trabajo ... para facilitar el acceso al empleo»— el dato de que «Italia debería ... proseguir ... la reducción del trabajo no declarado»⁸, reorganizando y reforzando su sistema de inspección. Este panorama alertaba bien a las claras sobre que en Italia resultaba preciso acometer alguna operación legislativa que fuese más allá de un simple retoque cosmético —lo que no extraña, visto que las fuentes jurídico-laborales italianas relativas al Derecho individual del Trabajo se encuentran todavía ancladas fundamentalmente en el Código

4 Aprobadas por Recomendación 2000/164/CE, del Consejo, de 14 febrero 2000, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (su texto resulta accesible a través de <http://europa.eu>).

5 Con todo lujo de detalles, véanse las aportaciones de A. ARUFE VARELA, X.M. CARRIL VÁZQUEZ, F.J. GÓMEZ ABELLEIRA, J. MARTÍNEZ GIRÓN y R.P. RON LATAS, todas en *Actualidad Laboral*, núm. 33 (2002), monográfico sobre dicha reforma.

6 Sobre la base, con carácter general, de lo «muy importante e incisivo en nuestro ordenamiento, especialmente para el desarrollo en el último decenio, que ha sido el proceso de *integración europea*» (cfr. G. PERA y M. PAPALEONI, *Diritto del Lavoro*, 7ª ed., CEDAM [Padua, 2003], pág. 63).

7 Cfr. la Recomendación 2001/64/CE, del Consejo, de 19 enero 2001, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (su texto resulta accesible a través de <http://europa.eu>).

8 Cfr. la Recomendación 2002/178/CE, del Consejo, de 18 febrero 2002, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (su texto resulta accesible a través de <http://europa.eu>).

Civil de 1942–, para combatir de manera efectiva la situación que con tanta insistencia se venía denunciando desde la Unión Europea.

II. LA «LEY BIAGI» DE 2003, LEY DELEGANTE DE EJECUCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO RELATIVAS A ITALIA

4. Ciertamente, esta operación legislativa no se hizo esperar mucho tiempo más, puesto que el Gobierno del Señor BERLUSCONI –que accedió de nuevo a su jefatura en el año 2001– se puso a trabajar en la reforma del mercado italiano de trabajo en aquellos mismos años 2001 y 2002, contando para ello con el asesoramiento y el impulso del Profesor Marco BIAGI, que a su conocimiento profundo de la realidad interna italiana como profesor universitario de Derecho del Trabajo, unía su condición de experto en relación con las políticas de empleo comunitarias. Su asesinato por las Brigadas Rojas, en marzo de 2002, impidió al Profesor Marco BIAGI contemplar los frutos de los trabajos de reforma que se estaban llevando a cabo, y que no tardarían en llegar. Así, el primero de estos frutos lo constituye el hecho de la aprobación –a punto de cumplirse un año desde su trágica desaparición– de la Ley núm. 30, de 14 febrero 2003, sobre «delegación al Gobierno en materia de ocupación y mercado del trabajo [*delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*]», que es una norma que desde entonces se conoce popularmente en Italia como «Ley Biagi»⁹.

5. La «Ley Biagi» –en la que no faltan las referencias al «respeto de ... los objetivos indicados en las orientaciones anuales de la Unión Europea en materia de ocupación»¹⁰– es un texto básico en el sentido formal de la expresión (por tanto, «de bases»), por medio del cual se atribuye al Gobierno la facultad de dictar las normas que considere precisas para cumplir los objetivos que se marcan en la propia norma delegante. Para ello, dicha norma utiliza repetidamente la fórmula ritual «se delega en el Gobierno para que adopte, bajo la propuesta del Ministro del trabajo y de las políticas sociales ... uno o más decretos legislativos», concediendo un determinado plazo –oscilante entre seis meses y un año– a partir de la entrada en vigor de la propia Ley –que se produjo el 13 de marzo de 2003¹¹– para hacerlo, e indicando los «principios y criterios» que el Gobierno tendría que respetar en el ejercicio de las delegaciones conferidas. En concreto, la mencionada fórmula ritual de delegación aparece contenida hasta seis veces dentro de los diez artículos de que consta la «Ley Biagi», en relación con las materias concretas a que se refieren otros tantos preceptos de la misma, y que –tal como aparecen explicitados en la rúbrica de los preceptos en cuestión– son las siguientes: 1) «la revisión de la regulación de los servicios públicos y privados para el empleo, así como en materia de intermediación e interposición privada en la suministración de trabajo [*la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro*]»¹²; 2) la

9 Construida sobre la base del «“Libro Blanco” emanado por el Gobierno en octubre de 2001», en el que estaban «puestas las nuevas líneas de guía sobre la ocupación, teniendo en cuenta las orientaciones comunitarias y la experiencia de los otros Países de la U.E.» (cfr. C. ENRICO, *Diritto del Lavoro*, 2ª ed., Giappichelli [Turín, 2004], pág. 66).

10 Por ejemplo, en sus artículos 1.1 y 2.1.

11 Por aplicación de lo dispuesto en el artículo 10 del Código Civil italiano –según el cual, «las leyes y reglamentos devienen obligatorios en el decimoquinto día siguiente al de su publicación, salvo que se disponga otra cosa»–, y teniendo en cuenta que la «Ley Biagi» fue publicada oficialmente el 26 febrero 2003, y además, que la Ley no dice nada acerca de su propia entrada en vigor.

12 Cfr. su artículo 1.

«reordenación de los contratos de contenido formativo y de aprendizaje [*riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio*]]¹³; 3) la «reforma de la regulación del trabajo a tiempo parcial [*riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale*]]¹⁴; 4) la «regulación de las tipologías de trabajo a llamada, de temporada, coordinado y continuado, ocasional, accesorio y de prestaciones repartidas [*disciplina delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite*]]¹⁵; 5) la «certificación de los contratos de trabajo [*certificazione dei rapporti di lavori*]]¹⁶; y 6) la «racionalización de las funciones inspectoras en materia de seguridad social y de trabajo [*razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*]]¹⁷.

6. Lógicamente, el proceso de reforma debería haber continuado con la aprobación por el Gobierno italiano de las normas destinadas a hacer efectivas las delegaciones efectuadas por la «Ley Biagi», y así sucedió efectivamente, teniendo en cuenta que las normas delegadas resultan ser fundamentalmente dos, que constituyen la columna vertebral de lo que en conjunto se conoce en Italia como «reforma Biagi». La primera de estas normas delegadas fue aprobada el mismo año 2003 –sólo unos días antes de que transcurrieran seis meses desde la entrada en vigor de la «Ley Biagi»–, tratándose del Decreto Legislativo núm. 276, de 10 septiembre 2003, sobre «ejecución de las delegaciones en materia de ocupación y mercado del trabajo [*attuazione delle delegue in materia di occupazione e mercato del lavoro*]]», en el que se incluyen casi todas las materias sobre las que se había facultado al Gobierno para intervenir. La segunda norma se demoró un poco más, dado que no fue aprobada hasta la primavera del año siguiente, al tratarse del Decreto Legislativo núm. 124, de 23 abril 2004, sobre «racionalización de las funciones inspectoras en materia de seguridad social y de trabajo [*razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*]]», conteniéndose en ella la ejecución de sólo la última de las seis materias antes mencionadas.

III. LA PRIMERA NORMA DELEGADA DE LA «LEY BIAGI», SOBRE LA REFORMA DE LA OCUPACIÓN Y DEL MERCADO DE TRABAJO

7. El más temprano de estos decretos legislativos fue utilizado por el Gobierno Berlusconi para materializar cinco de las seis delegaciones que había recibido de la «Ley Biagi» –todas en relación con los temas de ocupación y mercado de trabajo–, por lo que no extraña que en su versión original constase de hasta ochenta y seis abigarrados preceptos, distribuidos entre sus nueve Títulos. Esta versión original del Decreto Legislativo núm. 276 de 2003 –igual que la de la «Ley Biagi»– resulta accesible, pagando, a través de la página web del boletín oficial italiano (esto es, la *Gazzetta Ufficiale*, en la que fue publicada el día 9 de octubre de 2003)¹⁸, y también se puede obtener gratuitamente a través de algún otro sitio de internet¹⁹; lo que no parece resultar posible es hacerse con una versión consolidada del asunto –al menos no de manera gratuita–, lo que debe tenerse en

13 Cfr. su artículo 2.

14 Cfr. su artículo 3.

15 Cfr. su artículo 4.

16 Cfr. su artículo 5.

17 Cfr. su artículo 8.

18 Para ello, debe entrarse en el sitio www.gazzettaufficiale.it.

19 Por ejemplo, www.normeinrete.it.

cuenta vistas las sucesivas modificaciones que el texto original ya ha venido padeciendo²⁰. Teniendo a la vista un texto artesanalmente actualizado del mismo, el grueso de su contenido —aparte las «disposiciones generales» contenidas en el Título I²¹, las mínusculas «disposiciones en materia de grupos de empresa y de sucesión de empresa» incluidas en su Título IV²², y las «disposiciones transitorias y finales» de su Título IX²³— puede sistematizarse razonablemente en torno a tres grandes núcleos.

8. El primero de estos núcleos lo constituye la reforma de los servicios de empleo —recuérdese, una las materias sobre las que con más insistencia se venían pronunciando las «recomendaciones» europeas sobre el empleo y que, por cierto, en España también experimentó una sustancial reforma el propio año 2003—, articulándose dicha reforma a partir de los principios contenidos en la «Ley Biagi», según los cuales debería procederse al «desarrollo y simplificación de los procedimientos de encuentro entre demanda y oferta de trabajo»²⁴, así como a la «modernización y racionalización del sistema público de colocación, con el fin de hacerlo más eficiente y competitivo»²⁵. El Decreto Legislativo núm. 276 de 2003 emprende esta tarea en un Título, el II, rubricado «organización y regulación del mercado del trabajo», cuyas disposiciones —según confiesa el primero de los preceptos de dicho Título II— «tienen el objetivo de realizar un sistema eficaz y coherente de instrumentos dirigidos a garantizar transparencia y eficiencia del mercado del trabajo y mejorar la capacidad de inserción profesional de los desempleados y de cuantos están en búsqueda de un primer empleo, con particular referencia a las franjas débiles del mercado del trabajo»²⁶. Con la transparencia como guía, los instrumentos establecidos por el propio Decreto Legislativo núm. 276 de 2003 son, fundamentalmente y en lo esencial²⁷, los siguientes: 1) la institución de un «registro de las agencias para el trabajo [*albo delle agenzie per il lavoro*] con la finalidad de desarrollar actividades de suministrazione [*somministrazione*], intermediación [*intermediazione*], búsqueda y selección del personal [*ricerca e selezione del personale*] o apoyo a la recolocación profesional [*supporto alla ricollocazione professionale*]]»²⁸ —cuya sede

20 La primera de estas modificaciones fue la llevada a cabo por medio del Decreto Legislativo núm. 251, de 6 octubre 2004, que no sólo afectó al contenido de diecinueve de los preceptos originales, sino que incluso añadió uno nuevo —con la numeración 59-bis, lo que elevaba el total hasta ochenta y siete—, aunque se trataba de una modificación en cierto modo esperada, visto el tenor del artículo 7.4 de la «Ley Biagi» (según el cual, «en los veinticuatro meses a partir de la fecha de entrada en vigor de los decretos legislativos [delegados]..., el Gobierno puede adoptar eventuales disposiciones modificativas y correctoras con la misma modalidad y con respeto de los mismos criterios y principios indicativos»). Menos previsible resulta la, hasta el momento, última modificación padecida por el Decreto Legislativo núm. 276 de 2003, dado que esta otra aparece escondida en el apartado 256 del artículo 1 de la Ley núm. 266, de 23 diciembre 2005, de Presupuestos para el año 2006.

21 Artículos 1 y 2, donde se indica que «el presente decreto no resulta de aplicación para las administraciones públicas y su personal» (artículo 1.2). Repárese en que, «no obstante la claridad de la norma del artículo 1.2 ... que excluye in *toto* la aplicabilidad al empleo público del decreto legislativo, en el art. 86 ... se dice en cambio contradictoriamente, en el apartado 9, que se aplica en relación con las administraciones públicas la regulación de la suministrazione» que ella misma contiene (cfr. C. ENRICO, *Diritto del Lavoro*, 2ª ed., cit., pág. 73).

22 Artículos 31 y 32.

23 Artículos 85 y 86.

24 Cfr. artículo 1.2.a).

25 Cfr. artículo 1.2.b). Explicando la evolución legislativa en la materia desde 1928, véase G. SUPPIELI, M. DE CRISTOFARO y C. CESTER, *Diritto del Lavoro. Il rapporto individuale*, 2ª ed., CEDAM (Padua, 2003), págs. 140 y ss., con indicación de que «en los últimos veinte años ... la rigidez ha sido progresivamente atenuada por innumerables leyes» (págs. 141-142).

26 Cfr. artículo 3.1.

27 Más detalladamente, sobre «las nuevas reglas sobre el mercado del trabajo y las agencias para el trabajo», véase C. ENRICO, *Diritto del Lavoro*, 2ª ed., cit., págs. 66 y ss.

28 Cfr. artículo 4.1.

aparece centralizada «en el Ministerio del trabajo y de las políticas sociales»²⁹–, estableciéndose asimismo el procedimiento de autorización y los requisitos exigidos para la inscripción en dicho registro³⁰; 2) la prohibición de comunicar ofertas de empleo de manera anónima, o por sujetos no autorizados³¹, así como la de exigir del trabajador el pago de una retribución³²; y 3) la constitución de una «bolsa continua nacional del trabajo [*borsa continua nazionale del lavoro*]]»³³, definida como un «sistema abierto y transparente de encuentro entre demanda y oferta de trabajo basado en una red de enlaces regionales ..., alimentado por toda la información útil a tal fin introducida en el sistema mismo ya por los operadores públicos y privados, autorizados ..., ya directamente por los trabajadores y por las empresas»³⁴.

9. El segundo gran núcleo sobre el que gira el Decreto Legislativo núm. 276 de 2003 aparece conformado por nueve preceptos agrupados bajo una misma rúbrica –la de «suministración del trabajo»³⁵, dentro de su Título III–, que es un conjunto de preceptos que goza de un protagonismo estelar en el marco de la reforma, proporcionado por el hecho de venir a llenar el vacío dejado por una trascendental derogación normativa –en concreto, la operada por el artículo 85.1.f) del propio Decreto Legislativo–, en cuanto que tal derogación liquida el régimen vigente aplicable a las empresas de trabajo temporal (*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*)³⁶. Al tiempo que efectúa esta derogación, el Decreto Legislativo de que venimos hablando configura la «suministración del trabajo», de un lado, disponiendo que «el contrato de suministración de trabajo puede ser concluido por cada sujeto, denominado usuario [*utilizzatore*], que se dirija a otro sujeto, denominado suministrador [*somministratore*], autorizado para ello»³⁷, con el fin de lograr la cesión de trabajadores contratados por este último; de otro lado, confirmando que los únicos contratos de trabajo existentes son los que se estipulan «entre suministrador y trabajador»³⁸; y además, recordando que «durante toda la duración de la suministración los trabajadores desarrollan su actividad en interés, así como bajo la dirección y el control del usuario»³⁹.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Véase su artículo 5 –bajo la rúbrica «requisitos jurídicos y financieros»–, teniendo en cuenta que parte de los requisitos son comunes para todos los supuestos (cfr. su apartado 1); mientras que otros requisitos son específicos, según el tipo de actividad –de suministración, intermediación, búsqueda y selección, o apoyo a la recolocación profesional– que se pretenda desempeñar (cfr. sus apartados 2 a 6).

³¹ Textualmente, «se prohíben las comunicaciones, por medio de la prensa escrita, internet, televisión u otros medios de información, efectuadas en cualquier forma, relativas a la actividad de búsqueda y selección del personal, recolocación profesional, intermediación o suministración efectuadas en forma anónima y de cualquier modo por sujetos, públicos o privados no autorizados ... para el encuentro entre demanda y oferta de trabajo» (cfr. artículo 9.1).

³² Según el artículo 11, «es acto prohibido a los sujetos autorizados ... exigir o de cualquier modo percibir, directa o indirectamente, retribuciones del trabajador».

³³ Cfr. artículos 15 a 17.

³⁴ Cfr. artículo 15.1.

³⁵ Se trata de la rúbrica del Capítulo I del Título III, que comprende los artículos 20 a 28.

³⁶ En efecto, el artículo 85.1.f) del Decreto Legislativo núm. 276 de 2003 deroga los artículos 1 a 11 de la Ley núm. 196, de 24 junio 1997, sobre «normas en materia de promoción de la ocupación [*norme in materia di promozione dell'occupazione*]], que trataban del «contrato de suministro de prestación de trabajo temporal [*contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*]]. Sobre el régimen anterior, analizando el contenido de esta última norma, véase G. PERA y M. PAPALEONI, *Diritto del Lavoro*, 7ª ed., cit., págs. 392 y ss.

³⁷ Cfr. artículo 20.1.

³⁸ Cfr. artículo 22.

³⁹ Cfr. artículo 20.1, inciso primero. Para todo este nuevo régimen, con detalle, véase G. FAVALLI y F. ROTONDI, *Manuale pratico di Diritto del Lavoro*, 2ª ed., CEDAM (Padua, 2005), págs. 343 y ss.

Aparentemente, este esquema triangular de la «suministración del trabajo» no difiere en absoluto del que resultaba predicable respecto de las antiguas empresas de trabajo temporal en Italia según su regulación precedente⁴⁰ —ni del esquema, como sabemos, también predicable en relación con las empresas de trabajo temporal españolas⁴¹—, pero debe tenerse en cuenta, frente a la regulación italiana anterior —que sólo admitía el recurso a las ahora desaparecidas empresas de trabajo temporal para «la satisfacción de exigencias de carácter temporal»⁴², como en España—, que la nueva normativa indica sin ningún rubor que «se admite la suministración de trabajo a tiempo indeterminado»⁴³.

10. El tercer gran núcleo sobre el que cabe sistematizar el Decreto Legislativo núm. 276 de 2003, y que ocupa más de la mitad del contenido de la norma, es el relativo a la flexibilización de las modalidades de acceso al empleo. Se trata de una materia que no podía ser soslayada por la «reforma Biagi», vista la persistencia con que las «recomendaciones» europeas sobre el empleo se referían a la necesidad de flexibilizar aún más el mercado de trabajo, no pareciendo importar que la forma de combatir las altas tasas de desempleo italianas fuese promoviendo la creación de cualquier clase de empleo, incluso precario⁴⁴. Y puesto a flexibilizar, el Gobierno italiano elaboró un surtido menú —bien creando figuras contractuales nuevas, bien remozando alguna otra ya existente—, al que dedica por completo su Título V, en el que se trata del «trabajo intermitente [*lavoro intermittente*]]»⁴⁵, del «trabajo repartido [*di lavoro ripartito*]]»⁴⁶ y del «trabajo a tiempo parcial [*lavoro a tempo parziale*]]»⁴⁷ (todos bajo la rúbrica común

40 En este sentido, el artículo 1.1 de la citada Ley núm. 196 de 1997 —precepto, como ya se indicó, hoy derogado— disponía que «el contrato de suministro de trabajo temporal es el contrato mediante el cual una empresa de trabajo temporal [*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*], denominada “empresa suministradora [*impresa fornitrice*]” ... , pone uno o más trabajadores, denominados “prestadores de trabajo temporal [*prestatori di lavoro temporaneo*]” ... a disposición de una empresa que utiliza la prestación de trabajo, denominada “empresa usuaria [*impresa utilizzatrice*]”, para la satisfacción de exigencias de carácter temporal». Por si hubiera alguna duda, el Ministerio italiano de Trabajo y de las Políticas Sociales —en su Circular núm. 7, de 22 febrero 2005, sobre la «regulación de la suministración de trabajo»— explica hoy que «la suministración del trabajo se caracteriza por ser una especie compleja que prevé la implicación de tres sujetos: el suministrador, el usuario y el trabajador» (párrafo tercero).

41 Sobre las peculiaridades de esta «atípica relación triangular», véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 1ª ed., cit., págs. 113 y ss.

42 Cfr. artículo 1.1 de la Ley núm. 196 de 1997.

43 Cfr. artículo 3. Este precepto la admite —entre otras actividades que él mismo enumera— en relación con los «servicios de consultoría y asistencia en el sector informático», los «servicios de limpieza, vigilancia y conserjería», así como «en todos los otros casos previstos por los convenios colectivos nacionales o territoriales estipulados por asociaciones de empresarios y trabajadores comparativamente más representativas».

44 Sobre los principales hitos de la «legislación de la flexibilidad», especialmente en la década de los años ochenta del siglo pasado, véase L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro. Quindici anni dopo*, Giappichelli (Turín, 2003), págs. 50 y ss.

45 Artículos 33 a 40. Según estos preceptos, «el contrato de trabajo intermitente puede ser concluido para el desarrollo de prestaciones de carácter discontinuo o intermitente según los requisitos determinados en los convenios colectivos estipulados por asociaciones de empresarios y trabajadores comparativamente más representativas en el ámbito nacional o territorial» (artículo 34.1).

46 Artículos 41 a 45. Así, «el contrato de trabajo repartido es un especial contrato de trabajo mediante el cual dos trabajadores asumen solidariamente el cumplimiento de una única e idéntica obligación laboral» (artículo 41.1).

47 De él se ocupa el artículo 46, que lo que hace es introducir diversas modificaciones en el Decreto Legislativo núm. 61, de 25 febrero 2000, sobre «ejecución de la directiva 97/81/CE relativa al acuerdo-marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, la CEEP y la CES [*attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dalla CEEP e dalla CES*]]».

«Tipologías contractuales de horario reducido, modulado o flexible [*tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile*]]»⁴⁸; también su Título VI, que se ocupa del «aprendizaje [*apprendistato*]]»⁴⁹ y del «contrato de inserción [*contratto di inserimento*]]»⁵⁰; y además, su Título VII —bajo la rúbrica «Tipologías contractuales a proyecto y ocasionales [*Tipologie contrattuali a progetto e occasionali*]]»⁵¹— en el que se halla la regulación del «contrato de trabajo a proyecto [*contratto di lavoro a progetto*]]»⁵², se hace referencia a las denominadas «prestaciones ocasionales [*prestazioni occasionali*]]»⁵³, a secas, y se trata de las «prestaciones ocasionales de tipo accesorio rendidas por sujetos particulares [*prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti*]]»⁵⁴. Lógicamente, este menú tan abundante resulta susceptible de traer mucha confusión, e inseguridad jurídica también, en cuanto a saber qué tipo de figura resultaría apropiada en cada caso. Y de aquí que, «a los fines de reducir el contenido en materia de calificación de los contratos de trabajo intermitente, repartido, a tiempo parcial y a proyecto, a los que se refiere el presente decreto . . . , las partes pueden obtener la certificación del contrato según el procedimiento voluntario establecido en el presente

48 Sobre las mismas, véase G. FAVALLI y F. ROTONDI, *Manuale pratico di Diritto del Lavoro*, 2ª ed., cit., págs. 149 y ss. (para «el trabajo intermitente»), 153 y ss. (para «el trabajo repartido»), y 72 y ss. (para «el trabajo a tiempo parcial»).

49 Tratado en los artículos 47 a 53, el primero de estos preceptos da cuenta de tres variantes del «contrato de aprendizaje [*contratto di apprendistato*]]», a saber: 1) el «contrato de aprendizaje para el cumplimiento del derecho-deber de instrucción y formación»; 2) el «contrato de aprendizaje profesionalizador para la consecución de una cualificación a través de una formación sobre el trabajo y un aprendizaje técnico-profesional»; y 3) el «contrato de aprendizaje para la adquisición de un diploma o por recorridos de alta formación». Sobre la convivencia de las nuevas figuras del «aprendizaje» con otras preexistentes, y recordando —respecto de las nuevas— su «eficacia diferida al momento de la reglamentación por parte de las regiones», véase A. VALLEBONA, *Istituzioni di Diritto del Lavoro. II. Il rapporto di lavoro*, 4ª ed., CEDAM (Padua, 2004), págs. 604 y ss.

50 Artículos 54 a 60. Aparece definido como «un contrato de trabajo dirigido a realizar, mediante un proyecto individual de adaptación de las competencias profesionales del trabajador a un determinado contexto laboral, la inserción o la reinserción [del trabajador] en el mercado del trabajo» (artículo 54.1).

51 Sobre todas estas figuras, encardinándolas dentro de lo que en Italia se conoce como «*il lavoro parasubordinato*», véase A. VALLEBONA, *Istituzioni di Diritto del Lavoro. II. Il rapporto di lavoro*, 4ª ed., cit., págs. 24 y ss.

52 Artículos 61 a 69. En el marco de «los contratos de colaboración coordinada y continuada [*rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*], preferentemente personal y *sin vínculo de subordinación*, al que se refiere el artículo 409, n. 3, del código de procedimiento civil» —mencionados por el artículo 61.1—, y sobre la base —según este mismo precepto— de que tales contratos «deben ser reconducibles a uno o más proyectos específicos o programas de trabajo o fases de ellos determinados por el comitente y gestionados *autónomamente* por el colaborador en función del resultado», el artículo 62 indica que «el contrato de trabajo a proyecto es estipulado en forma escrita y debe contener . . . indicación del proyecto o programa de trabajo, o fases de ellos, especificados en su contenido caracterizador» (apartado 1), teniendo en cuenta que «los contratos de colaboración coordinada y continuada instaurados sin la determinación de un proyecto específico . . . , se consideran contratos de trabajo *subordinado* por tiempo indefinido» (artículo 69.1). Detallando el régimen de «las relaciones de colaboración continuada coordinada», antes de la reforma, véase G. SUPPIEIJ, M. DE CRISTOFARO y C. CESTER, *Diritto del Lavoro. Il rapporto individuale*, 2ª ed., cit., págs. 40 y ss.

53 En efecto, el artículo 61.2 alude a las «prestaciones ocasionales, entendiéndose por tales los contratos de duración conjunta no superior a treinta días en el curso del año natural con el mismo comitente, salvo que la retribución percibida conjuntamente en el mismo año natural sea superior a 5 mil euros, en cuyo caso encuentran aplicación las disposiciones [relativas al contrato de trabajo a proyecto]».

54 Artículos 70 a 74. Aquí se indica que «por prestaciones de trabajo accesorio se entienden actividades laborales de naturaleza meramente ocasional rendidas por sujetos con riesgo de exclusión social o de cualquier modo aun no ingresados en el mercado de trabajo, o a punto de salir de él» (artículo 70.1), en ámbitos muy específicos que este mismo precepto relaciona (por ejemplo, el «de los pequeños trabajos domésticos de carácter extraordinario, comprendida la asistencia a domicilio a niños y personas mayores, enfermas o discapacitadas»).

Título», que es el Título VIII (así rubricado precisamente, esto es, «procedimiento de certificación [*procedura di certificazione*])»⁵⁵.

11. En fin, aun teniendo presente lo puntillosa que llega a ser la regulación del Decreto Legislativo núm. 276 de 2003 en algunos de sus pasajes, lo cierto es que la misma no puede considerarse cerrada o completa en absoluto, como lo prueba el dato de las numerosas remisiones que la propia norma efectúa a un ulterior desarrollo reglamentario. De hecho, resulta posible encontrar hasta veinticinco de tales remisiones al «Ministerio del trabajo y de las políticas sociales» —sólo a él, o en concierto con otros Ministerios—, autorizando la promulgación de un «decreto» específico para la reglamentación más detallada sobre una determinada materia⁵⁶. En este sentido, sin ánimo de ser exhaustivo, cabe indicar que la actividad de reglamentación se inició el mismo año 2003, con la aprobación del Decreto ministerial de 23 diciembre 2003⁵⁷, sobre «modalidades de presentación de las solicitudes de autorización para la inscripción en el Registro de las agencias para el trabajo» —de que antes se habló—, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.5 del Decreto Legislativo núm. 276 de 2003; y además, que dicha actividad de reglamentación se ha detenido, al menos hasta el día de hoy, en la promulgación del Decreto ministerial de 17 noviembre 2005⁵⁸, sobre «contratos de inserción laboral, en el sentido del artículo 54, apartado 1, letra e), del decreto legislativo de 10 septiembre 2003, n. 276, para la definición de las áreas territoriales donde la tasa de empleo femenino sea inferior al menos del veinte por ciento de la masculina o en las que la tasa de desempleo femenino supere el diez por ciento de la masculina», pudiendo apuntarse que las ocho regiones mencionadas son las que ocupan toda la mitad sur de la península italiana y, además, las islas de Sicilia y Cerdeña⁵⁹.

IV. LA SEGUNDA NORMA DELEGADA DE LA «LEY BIAGI», SOBRE LA REFORMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

12. Como quedó dicho, la «Ley Biagi» efectuaba hasta seis delegaciones a favor del Gobierno para que regulase sobre sendas materias, de las cuales —tras el Decreto Legislativo núm. 276 de 2003, de que hemos venido hablando— tan sólo una quedaba pendiente. Esta materia es la que aparecía contenida en el artículo 8 de la propia «Ley Biagi» —rotulado «Delegación al Gobierno para la racionalización de las funciones inspectoras en materia de seguridad social y de trabajo»—, que repetidamente habla de «racionalización», de «reorganización» y de «coordinación», siempre respecto de la actividad inspectora del trabajo y de la Seguridad Social, lo cual es un lógica consecuencia de la existencia en Italia de muy diversos órganos con competencias inspectoras —que compiten con la Inspección de Trabajo (*Ispettorato del Lavoro*) en sentido estricto—, exacerbada por los gravísimos problemas asociados al trabajo negro y a la inmigración ilegal que padece actualmente la sociedad italiana, a los que también aludían las «recomendaciones» europeas sobre el empleo. Pues bien, en desarrollo de las

55 Artículos 75 a 84. Aludiendo a la «situación de incertidumbre» frente a la que nace este procedimiento, y explicando sus particularidades, véase A. VALLEBONA, *Istituzioni di Diritto del Lavoro. II. Il rapporto di lavoro*, 4ª ed., cit., págs. 74 y ss.

56 Véanse artículos 4.5, 5.1.c), 6.8, 8.2, 12.3, 12.6, 16.1, 17.8, 18.6, 22.3, 34.1, 36.1, 36.7, 40.1, 53.3, 54.1.e), 55.3, 72.5, 76.1.b), 76.2, 78.4, 78.5, 84.2, 85.6 y 85.14.

57 Su texto resulta accesible a través de www.normeinrete.it.

58 *Ibidem*.

59 Cfr. su artículo 2.1.

bases contenidas en el citado artículo 8 de la «Ley Biagi», se promulgó el citado Decreto Legislativo núm. 124, de 23 abril 2004, sobre «racionalización de las funciones inspectoras en materia de seguridad social y de trabajo», que impacta directamente sobre la institución de la Inspección italiana de Trabajo —hasta ahora regulada fundamentalmente en una Ley de 1961, y que continúa vigente aun tras la «reforma»⁶⁰—, tanto desde el punto de vista de su estructura orgánica, como desde el punto de vista de las funciones que está llamada a desempeñar.

13. Desde un punto de vista orgánico, este Decreto Legislativo núm. 124 de 2004 procedió a crear *ex novo* o, en su caso, a reestructurar muy diversos órganos de coordinación de todos los entes con funciones inspectoras (incluida, por tanto, la Inspección de Trabajo) en tres niveles territoriales distintos, que son el central, el regional y el provincial, a través de dos órganos de naturaleza diversa en cada uno de dichos tres niveles territoriales, de los que uno es siempre unipersonal y el otro siempre colegiado. Así, a nivel central o nacional se creó, de un lado, la «Dirección general con funciones de dirección y coordinación de la actividad inspectora», encuadrada en la estructura central del Ministerio competente en materia de Trabajo⁶¹; y de otro lado, la «Comisión central de coordinación de la actividad inspectora»⁶²; y teniendo en cuenta, además, que en las sesiones de esta comisión central también puede intervenir, entre otros, «el Comandante general del Arma de la guardia civil [“*dei carabinieri*”]»⁶³. A nivel regional —esto es, de acuerdo con la propia Constitución italiana, en las regiones de Abruzos, Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Cerdeña, Emilia-Romaña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Las Marcas, Liguria, Lombardía, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Trentino-Alto Adigio, Umbría, Valle de Aosta y Véneto⁶⁴—, de un lado, las correspondientes «direcciones regionales del trabajo»⁶⁵, teniendo en cuenta que existirán «inspecciones regionales [de trabajo], con sede en cada capital de región o en los ayuntamientos sede de tribunal de apelación»⁶⁶; y de otro, la correspondiente «Comisión regional de coordinación de la actividad de vigilancia», que es el *pendant* —pero a nivel regional— de la antes citada «Comisión central»⁶⁷. Y a nivel provincial, por último, de un lado, la correspondiente «Dirección provincial del trabajo»⁶⁸, teniendo en cuenta que existirán «inspecciones provinciales [de trabajo], con sede en cada capital de provincia, que no sea también capital de región»⁶⁹; y de otro, los correspondientes «comités para el trabajo y la emersión del sumergido [*comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*]», en acrónimo, «CLES»⁷⁰. En cualquier caso,

60 Se trata de la Ley núm. 628, de 22 julio 1961, de «modificaciones de la ordenación del Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social», cuyo Capítulo segundo aparece rotulado precisamente «inspección del trabajo [*ispettorato del lavoro*]». Sobre su irreprochable vigencia, baste decir que recientemente ha sufrido una modificación por obra de la citada Ley núm. 266 de 2005, de Presupuestos.

61 Artículo 2.1.

62 Sobre su composición, véase el artículo 3.2.

63 Artículo 3.3. Según el Decreto Ministerial de 31 julio 1997, sobre «institución del “Comando guardia civil de la inspección del trabajo [*Comando carabinieri ispettorato del lavoro*]” en el Ministerio del trabajo y de la seguridad social», el «Comando» en cuestión «opera sobre todo el territorio nacional y, si es necesario, también en el extranjero» (artículo 2, párrafo 1º), atribuyéndosele «los poderes inspectores y de vigilancia necesarios para el cumplimiento de todas las funciones de control y verificación confiados al Ministerio del trabajo y de la seguridad social por las normas vigentes en materia de trabajo» (artículo 3).

64 Cfr. su artículo 131.

65 Artículo 4.1.

66 Artículo 3.a) de la Ley núm. 628 de 1961 (modificado por la Ley de Presupuestos para 2006).

67 Sobre su composición, véase el artículo 4.3.

68 Artículo 5.1.

69 Artículo 3.b) de la citada Ley núm. 628 de 1961.

70 Artículo 4.5. Sobre su composición, véase el artículo 5.2.

siempre según el Decreto Legislativo núm. 124 de 2004, «las funciones de vigilancia en materia de trabajo y de legislación social se desarrollan por el personal inspector en activo [y por tanto, por los “Inspectores del Trabajo”] en las Direcciones regionales y provinciales del trabajo»⁷¹.

14. Desde un punto de vista funcional, el Decreto Legislativo núm. 124 de 2004 confirma todas las competencias inspectoras ordinarias que venían desarrollando los entes distintos de la Inspección de Trabajo, aunque sujetándolas a la actuación de los órganos coordinadores que acaban de mencionarse. Además, su actuación coordinadora pretende facilitarse del modo siguiente: 1) imponiendo «un modelo unificado de acta de infracción [*modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti*] para uso de los órganos de vigilancia en materia de trabajo y de previsión y de asistencia obligatorias»⁷²; 2) «con la finalidad de racionalizar las intervenciones inspectoras de todos los órganos de vigilancia», mediante la institución de «un banco de datos telemático que recoja las informaciones relativas a los empresarios inspeccionados», al cual «tienen acceso exclusivamente las administraciones que efectúan la vigilancia en el sentido del presente decreto»⁷³; y 3) alargando la vía administrativa previa, mediante la imposición de la obligación de recurrir en ciertos casos ante la Dirección Regional del Trabajo⁷⁴ o, en su caso, ante un «comité regional para las relaciones de trabajo [*comitato regionale per i rapporti di lavoro*]»⁷⁵, frente a la posibilidad tradicional de impugnar las resoluciones administrativas sancionadoras de las Direcciones Provinciales del Trabajo directamente ante los tribunales civiles⁷⁶. Pero lo verdaderamente importante es que potencia los poderes inspectores de los «inspectores del trabajo» —que son mucho más inspectores de campo, que meros inspectores de despacho—, bien confirmándoles expresamente poderes de que carecen otros Inspectores distintos, bien asignándoles nuevos poderes inspectores de los que igualmente carecen estos otros Inspectores distintos (esto es, los que están al servicio de las entidades gestoras de la Seguridad Social⁷⁷ o de las unidades sanitarias locales⁷⁸), entre los que se cuentan: 1) el de actuar «también en calidad de oficial de policía judicial»⁷⁹, con amparo en lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal (pudiendo efectuar, en consecuencia, interrogatorios de personas, registros domiciliarios, detenciones, etc)⁸⁰; 2) el de emanar «requerimiento declarativo por créditos patrimoniales [*diffida accertativa per crediti patrimoniali*]», pues «siempre que en el ámbito de la

71 Artículo 6.1. Sobre el tema, véase A. GASPARI y A. GUADAGNINO, *Le ispezioni in azienda: obblighi, poteri e tutele dopo il D.Lgs. 124/2004. Ministeri del Lavoro ed Enti Previdenziali: due sistema ispettivi a confronto*, Iuridica Editrice (Roma, 2005), págs. 26 y ss.

72 Artículo 10.4.

73 Acerca de todo esto, véase artículo 10.1.

74 Artículo 16.

75 Artículo 17.

76 Sobre esto último, véase artículo 22-bis de la Ley núm. 689, de 24 noviembre 1981, cuyo Capítulo I (artículos 1 a 43) regula «las sanciones administrativas [*le sanzioni amministrative*]». Según el párrafo último del artículo 23 de esta misma norma, «la sentencia [civil] es inapelable pero es recurrible en casación».

77 Con todo lujo de detalles acerca de «las inspecciones de las entidades gestoras de la seguridad social», véase A. GASPARI y A. GUADAGNINO, *Le ispezioni in azienda: obblighi, poteri e tutele dopo il D.Lgs. 124/2004. Ministeri del Lavoro ed Enti Previdenziali: due sistema ispettivi a confronto*, cit., págs. 133 y ss.

78 A ellas les corresponde «la vigilancia de la aplicación de la legislación en materia de seguridad y salud en los lugares de trabajo» (cfr. C. ENRICO, *Diritto del Lavoro*, 2ª ed., cit., págs. 147-148, con cita de otros «órganos de vigilancia» en la materia, para casos especiales).

79 Artículo 6.2.

80 Véanse artículos 55 a 59 del citado Código de Procedimiento Penal.

actividad de vigilancia se descubran incumplimientos de la normativa contractual de los que se deriven créditos patrimoniales en favor del trabajador, el personal inspector de las Direcciones del trabajo requiere al empresario que pague los importes resultantes de tales declaraciones»⁸¹; ó 3) el de emanar «prescripción obligatoria [*prescrizione obbligatoria*]», consistente en una orden escrita impartida al empresario por el «inspector del trabajo», con la finalidad de que el primero cese en su conducta de comisión de cierto tipo de delitos menores, disponiendo para hacerlo —al modo de una excusa absolutoria— de un plazo de hasta sesenta días fijado en su requerimiento por el correspondiente «inspector del trabajo»⁸².

V. ALGUNOS RETOS PENDIENTES, TRAS LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO DE 2004, RELATIVAS A ITALIA

15. En conclusión, cuál haya sido el impacto del esfuerzo reformista italiano, al menos desde el punto de vista de las políticas de empleo comunitarias, puede saberse consultando las primeras «recomendaciones» sobre el empleo tras la «reforma Biagi», y en concreto, las aprobadas a finales de 2004⁸³. Ante todo, las «recomendaciones» de 2004 —primeras que se dirigen, uno por uno, a veinticinco destinatarios— comenzaban exponiendo un panorama general de decepción sobre el cumplimiento de las medidas que para cada Estado miembro se venían sugiriendo los años anteriores, afirmando que «el examen de los planes nacionales de acción para el empleo de los Estados miembros contenido en el Informe conjunto sobre el empleo 2003-2004 pone de manifiesto que la respuesta de los Estados miembros y los interlocutores sociales a estas recomendaciones del Consejo ha sido limitada»⁸⁴; y por este motivo —se sigue indicando—, «el Grupo Europeo de Empleo recomendó que la Unión Europea (UE) formulara recomendaciones más enérgicas a los Estados miembros»⁸⁵, dando prioridad a las medidas encaminadas a lograr tres grandes objetivos, a saber, el de «aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas», el de «atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo», y el de «invertir más, y de forma más eficaz, en capital humano y aprendizaje permanente»⁸⁶. Pues bien, ya en concreto respecto de Italia, las «recomendaciones» de 2004 «ponen de manifiesto que *Italia debería* dar prioridad» especialmente a lo siguiente: 1) en cuanto al objetivo genérico relativo a la adaptabilidad de los trabajadores, recién mencionado, *debería* «supervisar estrechamente las reformas reguladoras destinadas a reducir los desequilibrios entre contratos fijos y temporales y la segmentación del mercado de trabajo», así como «hacer más esfuerzos por transformar en empleo legal el trabajo no declarado ..., mejorando los medios para

81 Artículo 12.1.

82 Según el artículo 15.1, «con relación a las leyes en materia de trabajo y a la legislación social cuya aplicación se confía a la vigilancia de la Dirección provincial del trabajo, siempre que el personal inspector descubra violaciones de carácter penal, punidas con la pena alternativa de arresto o de multa o sólo con la de multa, dirige al contraventor una concreta prescripción obligatoria, en el sentido de los artículos 20 y 21 del decreto legislativo núm. 728, de 19 diciembre 1994, y a los efectos de los artículos 23 y 24 y 25, apartado 1, del mismo decreto».

83 Por Recomendación 2004/741/CE, del Consejo, de 14 octubre 2004, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (su texto resulta accesible a través de <http://europa.eu>).

84 Cfr. su Considerando (4), inciso segundo.

85 Cfr. su Considerando (5), inciso primero.

86 Todo ello, según su Considerando (5), inciso segundo.

hacer cumplir la legislación»⁸⁷; 2) en cuanto al objetivo genérico concerniente a conseguir atraer más personas hacia el mercado de trabajo, *Italia debería* «garantizar, junto con las autoridades regionales, el desarrollo de unos servicios de empleo eficaces en todo el país, y aplicar la colaboración entre operadores públicos y privados ..., sobre todo en el sur ..., e implantar sin mayor dilación un sistema informático a escala nacional de datos del mercado de trabajo»; y 3) en cuanto al objetivo genérico acerca de una mayor inversión en capital humano y aprendizaje permanente, *Italia debería* «supervisar las recientes reformas para asegurarse de que aumentan el nivel de estudios de la mano de obra, reducen el abandono escolar y logran que la educación terciaria se ajuste mejor al mercado de trabajo para facilitar la transición al trabajo».

⁸⁷ Como es lógico, todo ello es advertido desde dentro, reconociéndose que «el problema hoy, para el mercado del trabajo italiano, no consiste en un déficit de formas flexibles del empleo, cuanto más bien en lo contrario», y que «todas las investigaciones indican la necesidad de apuntar a un trabajo de calidad, de contenido formativo y orientado a la estabilidad» (cfr. L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro. Quindici anni dopo*, cit., pág. 296).