

EL SISTEMA ITALIANO DE TUTELA DEL DESEMPLEO*

SIMONETTA RENGA

*Catedrática de Derecho del Trabajo
Universidad de Ferrara*

EXTRACTO:

En el presente estudio se realiza una aproximación a las diferentes vías utilizadas en el sistema de Seguridad Social italiano tendentes a solucionar los problemas derivados del desempleo. Como presupuesto inicial se incide en la necesidad, constitucionalmente prevista, de eliminación de las causas que provocan el desempleo basándose sustancialmente en la reintegración de trabajador al mercado de trabajo. Las medidas adoptadas para la consecución de esa finalidad se basan en una tutela de carácter económico y ocupacional. Los mecanismos empleados tienen en algunos supuestos grandes similitudes con los utilizados en nuestro país pero, en otros casos, se pueden observar como el sistema italiano adopta soluciones diferentes a problemas similares. En este análisis se efectúa un recorrido de las principales opciones adoptadas en Italia.

Asimismo, y de forma crítica, se analizan las dificultades que se producen como consecuencia de la fragmentación de la protección social, así como la necesaria simplificación de la normativa reguladora de las prestaciones por desempleo y la reordenación de los servicios públicos de empleo a la asistencia de los desempleados. También se pone de manifiesto como las nuevas modalidades de trabajo, la flexibilidad y el dinamismo del mercado laboral ponen en tela de juicio algunas fórmulas que se han demostrado ineficaces para la consecución de la finalidad de reintegrar al trabajador al mercado de trabajo.

* Traducción José A. Soler Arrebola

ÍNDICE

1. El sistema de seguridad social para los desempleados: una definición
2. La indemnización por desempleo: 2.1 Introducción; 2.2 La naturaleza involuntaria del desempleo; 2.3 El campo de aplicación subjetiva de la tutela; 2.4 La entidad de la tutela
3. La Caja de integración de ganancias: 3.1. Introducción; 3.2. El campo de aplicación de las integraciones salariales; 3.3. La intervención ordinaria y extraordinaria; 3.4. La entidad de la tutela; 3.5. Los procedimientos y la financiación de las integraciones salariales
4. La indemnización por movilidad: 4.1. Introducción; 4.2. El campo de aplicación de la indemnización por movilidad; 4.3. El tratamiento de los trabajadores en movilidad; 4.4. La financiación de las prestaciones
5. Contratos de solidaridad
6. Prejubilación y jubilación flexible: 6.1. Prejubilación; 6.2. Jubilación flexible
7. Incentivos al trabajo autónomo y la pequeña empresa
8. Trabajos de utilidad social
9. Consideraciones críticas generales
10. El papel del sistema de seguridad social para los desempleados en el mercado de trabajo

1. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS DESEMPLEADOS: UNA DEFINICIÓN

La tutela de desempleo encuentra su origen, en el ámbito de la seguridad social, en los artículos 38.4 y 35 de la Constitución. El artículo 38 segundo apartado prevé que la intervención del sistema de seguridad social se activa cuando existe una carencia de trabajo en el mercado. Esta norma condiciona la intervención pública a la presencia de una situación de desocupación involuntaria. En otras palabras, la inactividad de quien presta el trabajo debe depender de una falta de trabajo unida a la particular posición ocupada por el sujeto en el mercado de trabajo y no en una libre determinación del mismo: aquellos que están voluntariamente desocupados, consiguientemente, están excluidos de la tutela. Por otro lado, quienes están inabilitados para el trabajo a causa de su condición física son protegidos a través de la tutela por enfermedad común. El artículo 38 de la Constitución prevé un sistema de protección del desempleo esencialmente basado en la tutela de rentas.

Sin embargo, el sistema de tutela del desempleo está además basado en los artículos 4.1 y 35.1 de la Constitución. Estas normas reconocen el derecho al trabajo a todos los ciudadanos. El artículo 38, de un lado, y los artículos 4 y 35, de otro, pueden ser considerados como complementarios: la situación de desempleo, en efecto, viene provocada por la falta de actuación del Derecho del Trabajo. Además, la finalidad principal del sistema de seguridad social consiste en la eliminación de la causa, más allá de los efectos, del estado de necesidad: en la hipótesis de la desocupación, por tanto, la protección del derecho al trabajo se realiza en primer lugar con la reintegración del trabajador a su posición sustancial en el mercado, garantizándole mientras tanto la protección de rentas. El sistema de seguridad social previsto en la Constitución, por tanto, es concebido para garantizar a los trabajadores una tutela de tipo tanto económico como ocupacional: una dirigida a reintegrar las rentas deja-

das de percibir por el ciudadano trabajador a causa de la situación de desempleo hasta alcanzar el nivel adecuado a las exigencias de vida prescrito por el artículo 38.2, o bien atenuar las consecuencias del evento lesivo; la otra, para la protección de la efectividad de las garantías constitucionales del derecho al trabajo previstas por los artículos 4 y 35, dirigidas a incentivar el empleo de los sujetos beneficiarios en el mercado, removiendo por tal vía la causa del estado de necesidad.

Sobre la base de la definición realizada, se reconducen al sistema de seguridad social para los trabajadores desempleados los siguientes institutos¹:

El seguro de desempleo

La caja de integración de ganancias²

La indemnización por movilidad³

los contratos de solidaridad

los trabajos socialmente útiles

la prejubilación y la jubilación flexible

los incentivos al trabajo autónomo y a pequeñas empresas

2. LA INDEMNIZACIÓN POR DESEMPLEO

2.1 Introducción

La primera prestación de protección por desempleo, introducida en nuestro sistema al inicio del siglo anterior, ha sido el seguro por desempleo. El seguro de desempleo es el instrumento tradicionalmente usado en los países occidentales para proporcionar una tutela económica a los desempleados. En el sistema italiano esta prestación ha sido apoyada por otras instituciones de tutela, dada la inadecuación del nivel de protección garantizado por los mecanismos asegurativos. El seguro, de hecho, está bien lejos tanto de poder garantizar una renta adecuada a las exigencia de vida como de prever una tutela de carácter general, como prescribe en cambio el artículo 38 de la Constitución. El primer gran conjunto de destinatarios de la tutela es obtenido a través de la condiciones asegurativas y contributivas, la cuales excluyen del área operativa de la prestación aquellos trabajadores que no están establemente insertados en el mercado: aquellos que nunca han ingresado en el mercado de trabajo o que no han trabajado lo suficiente como para tener cubierto el periodo de carencia necesario que da derecho a la prestación están, de hecho, excluidos de la tutela. Particularmente, los trabajadores a tiempo parcial emplean más tiempo para cumplir los requisitos contributivos requeridos. Sólo recientemente, una normativa especial ha hecho más fácil la obtención de los requisitos asegurativos y contributivos para los trabajadores en

¹ El sistema de seguridad social prevé también varios incentivos dirigidos a la creación de nuevas ocupaciones, las cuales desgravan contribuciones y créditos de impuestos: véanse, por ejemplo, el art. 8 de la l.n. 407/1990, los arts. 6 y 7 de la l.n. 451/1994, el art. 2 de la l.n. 489/1994 y el art. 7 de la l.n. 388/2000.

² Nota de traducción (en adelante, N del T). Traducción literal de los términos “Cassa integrazione guadagni” que en nuestro ordenamiento, con salvedades, puede identificarse con el Fogasa.

³ N del T. Traducción literal de “L’indennità di mobilità”. Se puede asimilar, en cierta medida, con una prestación por desempleo pero concedida sólo a aquellos trabajadores que han sido despedidos de forma colectiva. El tiempo de duración de esta prestación depende tanto de la edad del sujeto como de la zona geográfica donde presta el servicio.

precario y estacionales. En definitiva, los trabajadores cubiertos por el seguro son aquellos a tiempo completo e indeterminado, regularmente insertos en el mercado de trabajo, aquellos que representan en sustancia el *core group* de la fuerza laboral. Además, el nivel de las prestaciones está sujeto a las retribuciones y, consecuentemente, a las contribuciones (las mismas contribuciones están sujetas a las retribuciones) siendo muy bajo, mientras la duración de la prestación es muy breve.

2.2. La naturaleza involuntaria del desempleo

La prestación es pagada a quienes están involuntariamente desempleados. El requisito de la involuntariedad del hecho debe ser probado por medio de la inscripción del trabajador en las listas de colocación. El desempleado debe también estar disponible para el trabajo, o bien él debe estar disponible a ser empleado en una ocupación a tiempo indefinido del mismo nivel profesional de la precedente; además, el beneficiario de la prestación tiene la obligación de responder a la convocatoria de los centros de trabajo. La sanción por la violación de tales obligaciones, en el caso de que no exista una causa justificada, es la pérdida de las prestaciones y su cancelación de las listas de colocación. En fin, es considerado voluntariamente desempleado y como tal privado de las prestaciones quien dimite de su puesto de trabajo. Mientras el trabajador despedido por justa causa tiene una reducción de 30 días de la duración de las prestaciones⁴.

2.3. El campo de aplicación subjetiva de la tutela

El seguro comprende a las personas de ambos sexos que hayan cumplido la edad de 14 años y que prestan servicios retribuidos bajo la dependencia de otros. Las exclusiones más relevantes de la tutela están representadas por: a) trabajadores con estabilidad en el empleo, en calidad de funcionarios públicos b) titulares de relaciones de trabajo con elementos asociativos, c) aprendices, d) personal artístico, teatral, cinematográfico, e) los sacerdotes⁵.

El destino del tratamiento está condicionado a requisitos de antigüedad asegurativa y de actualidad contributiva. En particular el que presta sus servicios debe estar asegurado desde al menos dos años y devengar un crédito contributivo mínimo de un año en el bienio precedente al inicio de la situación de desempleo. Los trabajadores en precario y los estacionales gozan de condiciones contributivas privilegiadas: disminuye la antigüedad asegurativa ordinaria, adquieren el derecho al pago de la indemnización con el desarrollo de 78 días de actividad laboral en sectores comprendidos en el campo aplicativo del seguro, en el año por el cual se solicita la prestación⁶.

2.4. La entidad de la tutela

La indemnización por desempleo se fija de forma proporcional respecto de las retribuciones medias sujetas a contribución de los últimos tres meses precedentes al inicio de la situación de desempleo. Recientemente la prestación ha sido aumentada del 30 al 40% de la

⁴ Arts. 75 y 76 r.d.l. n. 1827/1935; art. 52 r.d. n. 2270/1924; art. 30 l.n. 223/1991.

⁵ Art. 40 r.d.l. n. 1827/1935.

⁶ Arts. 1 y 7 l.n. 160/1988.

retribución; la nueva regla, sin embargo, no se aplica a los trabajadores estacionales y en precario sujetos a unos requisitos contributivos reducidos. Se prevén aumentos para los familiares a cargo. El tratamiento no puede superar los máximos mensuales fijados en relación con la retribución percibida por el trabajador y anualmente revalorizada. La indemnización es pagada por un máximo de 180 días; la duración ha sido últimamente extendida a 9 meses para los trabajadores de 50 años o más (también esta regla no se aplica a los trabajadores sujetos a requisitos contributivos reducidos). Para los trabajadores en precario y estacionales la entidad de la prestación es determinada en relación al número de días trabajados en el año precedente dentro de un límite máximo prefijado. La prestación viene pagada desde el octavo día sucesivo a aquél en el que cesa el trabajo (periodo de carencia). A la indemnización se accede acreditando la contribución figurativa⁷, útil a los fines del reconocimiento y de la medida de las pensiones de seguridad general obligatoria para la invalidez, jubilación y supervivencia.⁸

3. LA CAJA DE INTEGRACIÓN DE GANANCIAS

3.1. Introducción

Las integraciones salariales fueron introducidas en nuestro sistema durante la segunda guerra mundial. Desde entonces, la Caja de integraciones (Cig) ha sufrido una radical evolución. La Cig fue tradicionalmente concebida como un instrumento de garantía de rentas de los trabajadores, aún subsistiendo la relación laboral, en presencia de situaciones de suspensión temporal o reducción de la actividad de la empresa. En principio, por tanto, la característica peculiar de las integraciones salariales es aquella de pagarse solamente cuando todavía formalmente existe un contrato de trabajo. La Cig no debería operar a favor de los trabajadores despedidos. A pesar de ello, la Cig ha adquirido, en el curso de los años, múltiples funciones; no siendo la última aquella de otorgar prestaciones a los trabajadores desempleados.

La intervención de la Cig ha estado originariamente dispuesta frente a eventos temporales y no imputables a los empresarios o a los trabajadores que causan una disminución en la actividad de la empresa (como por ejemplo suspensiones del suministro de energía eléctrica, averías en las máquinas, eventos naturales). Muy pronto, sin embargo, la intervención viene suministrada también a consecuencia de reducciones o suspensiones de la actividad no reconducibles a verdaderas y propias hipótesis de imposibilidad objetiva sobrevenida, pero a elección no arbitraria del empresario. De otro lado, las causas de las disminuciones de la actividad dejaron de ser transitorias. La intervención empezó a ser realizada de forma indefinida, también cuando la reanudación de la actividad era definitivamente acordada. Además, las leyes aprobadas ad hoc pospusieron la duración de la intervención a particulares sectores o para específicas empresas. Disposiciones especiales además se dictaron derogando los requisitos tradicionales de intervención. En algunos supuestos, los trabajadores permanecieron en la Caja de integración también por 10 años o más. En otros casos, las prestaciones eran dadas por tiempo indefinido a trabajadores de empresas en quiebra sin espe-

⁷ N del T. Traducción literal de la expresión "contribuzione figurativa".

⁸ Art. 78 l.n. 388/2000; art. 3 l.n. 451/1994; art.7 l.n. 160/1988; art. 3 l.n. 264/1949.

ranza de continuación. La Caja de integración se convierte por lo tanto en una prestación para desempleados: las integraciones venían pagadas, en principio, a los sujetos temporalmente suspendidos del trabajo, pero la mayor parte de las veces estas personas no volverían nunca más al trabajo porque sus puestos ya no existían; a menudo, por tanto, la Caja de integración era un mero preludeo de despidos colectivos⁹.

Un esfuerzo considerable de conseguir en vida temporal del evento y certeza de la continuidad productiva en el ámbito de la disciplina general de la Caja es cumplido a través de la L.n. 223 de 1991. La reforma, que contiene la actual disciplina del instituto, reintroduce límites de duración a la intervención extraordinaria de la integración salarial, reserva las prestaciones a aquellos empleados para los cuales está programada la inserción en empresa, deroga diversas intervenciones especiales y modifica las reglas de la intervención para los supuestos de procedimientos concursales. Sin embargo, la reforma ha estado seguida de una serie de disposiciones temporales dirigidas a posponer la duración de las intervenciones de integración salarial en varias situaciones específicas, a extender la validez de las intervenciones especiales y a reintroducir nuevas intervenciones ad hoc¹⁰. Muchas de estas disposiciones son todavía operativas, no obstante las previsiones de temporalidad, en espera de una reforma global de las protecciones sociales de los desempleados.

La evolución de instituto muestra las diversas funciones por él asumidas durante otro medio siglo de vida: aquella de garantía de la renta para empresas temporalmente suspendidas: aquella de tutela económica para los desempleados: aquella de ayuda al sistema de la empresa y a sectores completos de la economía. Sin embargo, la alteración del requisito de la temporalidad de la prestación y su elevado importe, en ausencia de mecanismos dirigidos a la recolocación de los trabajadores, han transformado las integraciones salariales en un factor de inamovilidad de la fuerza laboral en el mercado. Para simplificarlo, el mantenimiento formal del contrato de trabajo unido al abono de una prestación cuyo montante es muy parecido a la retribución precedentemente disfrutada por el beneficiario han inhibido a los trabajadores a la búsqueda de un nuevo empleo, si bien es cierto que fuesen a menudo virtualmente desempleados. En otras palabras, la Caja de integración ha producido una cristalización del mercado de trabajo y ha contaminado la transparencia. Desde la óptica empresarial, las integraciones salariales se han traducido evidentemente en un sobredimensionamiento forzoso de las empresas. El legislador ha llevado a cabo diversas tentativas para combatir el efecto de inmovilización de la fuerza del trabajo sobre el mercado unido a la utilización de las integraciones salariales. Además de la reforma de 1991, se han introducido una serie de mecanismos dirigidos a estimular la reocupación de los trabajadores: así, los trabajadores en Cig están obligados a realizar parte de los trabajadores socialmente útiles o cursos de formación profesional; así pueden además obtener la liquidación anticipada del tratamiento de integración en un único plazo con el fin de desarrollar una iniciativa empresarial autónoma o de formar parte de una sociedad cooperativa; son destinatarios de una reserva en los contratos de trabajo y su empleo viene incentivado a través de

⁹ Véanse, por ejemplo, el art. 5 de la l.n. 25/1982 y el art. 1 de la l.n. 501/1987: la operatividad de esta disposición ha sido prolongada a través de leyes sucesivas, la última por medio del art. 2 de la l.n. 169/1991.

¹⁰ Véanse: los arts. 6, 7 y 8, l.n. 236/1993, art. 5, l.n. 451/1994, art. 1, l.n. 56/1994, art. 2, l.n. 460/1992, l.n. 402/1996, l.n. 608/1996, l.n. 662/1996, l.n. 135/1997, l.n. 52/1998, l.n. 176/1998, l.n. 251/1998, art. 81, l. n. 448/1998, art. 62, l. n. 488/1999, arts. 45, 46, l.n. 144/1999, art. 78, l.n. 388/2000.

créditos contributivos¹¹. En relación a estas previsiones, la integración salarial asume, junto a las funciones de tutela de la renta, el papel de política activa de empleo para los desempleados.

La normativa actual refleja de lleno la complejidad funcional del instituto. Junto a la disciplina general de la Cig, diversificada, por los trabajadores de la industria¹², de la construcción, y de la agricultura¹³, existen intervenciones sectoriales y casos introducidos por las específicas situaciones de crisis empresarial¹⁴. Nosotros nos centraremos en la disciplina general del sector industrial.

3.2. El campo de aplicación de las integraciones salariales

La disciplina general del sector industrial ha sido extendida, con particularidades, a otros sectores económicos: por ejemplo, la Cig es aplicada a los trabajadores portuarios, mientras que las integraciones extraordinarias se han extendido también a sectores comerciales y a los dependientes de las empresas concesionarias de servicios de comedor o restauración de las empresas industriales en crisis, a los dependientes de empresas artesanas satélites inducidas a la negociación productiva a continuación de la admisión a la integración de la empresa industrial comitente principal, los trabajadores de empresas concesionarias de los servicios de limpieza y a los socios trabajadores de cooperativas de limpieza también inducidos a la reducción por crisis de la empresa comitente. De otro lado, algunas categorías de empresas industriales están excluidas de la tutela: tales exclusiones conciernen sobre todo a empresas de servicios¹⁵.

El área de tutela de la integración salarial extraordinaria está circunscrita exclusivamente a las empresas que hayan ocupado de media a más de 15 trabajadores en el semestre precedente a la solicitud de la intervención. La admisión del trabajador al suministro de la integración extraordinaria, además, está subordinada al alcance de una antigüedad laboral en la empresa de al menos 90 días desde la fecha de solicitud del tratamiento. Por tanto, son excluidos de la tutela: los directivos, los aprendices, los trabajadores a domicilio, los colaboradores familiares del empresario¹⁶.

3.3. La intervención ordinaria y extraordinaria

Las causas integrables, o bien los acontecimientos que al verificarse convierten activables las integraciones salariales, dan lugar a dos tipos distintos de intervención: aquella ordinaria (Cigo) y aquella extraordinaria (Cigs). La integración ordinaria se corresponde con la hipótesis de suspensión o reducción de la actividad productiva dependiente de “situaciones empresariales debidas a eventos transitorios y no imputables al empresario o a los operarios”

¹¹ Véanse, por ejemplo.: el art. 4, l. n. 236/1993; l'art. 2, l. n. 489/1994; l'art. 8 l. n. 407/1990.

¹² Véanse: l.n. 164/1975, l.n. 675/1977, l.n. 160/1988, l.n. 223/1991, l. n. 236/1993, l.n. 451/1994.

¹³ Véanse: l.n. 77/1973, l.n. 427/1975, artt. 10 e 21, l.n. 223/1991, l.n. 457/1972.

¹⁴ Véanse, por ejemplo.: art. 2, l.n. 222/1990, art. 35, l.n. 416/1981, l.n. 293/1993, artt. 6, 7, 9 quater, l.n. 236/1993, l.n. 257/1992, art. 29, l.n. 84/1994, art. 2, Act 549/1995, art. 9, l.n. 35/1995, art. 5, l.n. 265/1991, l.n. 608/1996, l.n. 448/1998, l.n. 488/1999, art. 78, l.n. 388/2000.

¹⁵ L.n. 58/1990, art. 23, l.n. 155/1991, art. 4 bis, l.n. 215/1978, art. 12, l.n. 223/1991, art. 1, l.n. 451/1994, art. 3, d.lg.vo c.p.s. n. 869/1947.

¹⁶ Art. 1, l.n. 223/1991, l.n. 25/1955, art. 9, l.n. 877/1973, art. 14, l.n. 223/1991, art. 8, l.n. 160/1988.

o de “situaciones temporales de mercado”. La Cigs opera, por el contrario, frente a situaciones de reducción productiva determinadas por “reestructuraciones, reorganizaciones o conversiones empresariales” o de crisis empresariales; la intervención extraordinaria opera también la hipótesis de procedimientos concursales respecto al empresario. Las integraciones salariales están reservadas a aquellos trabajadores para los cuales se programa la reinserción en la actividad productiva. El empleador que proceda al despido de sus dependientes tardíamente o bien después del fin del duodécimo mes de integración salarial, viene penalizado por medio de un incremento contributivo y la suspensión de los reembolsos de las cuotas de tratamiento de fin de relación¹⁷ durante el periodo de integración salarial¹⁸.

3.4. La entidad de la tutela

La integración salarial viene pagada al trabajador en la medida del 80 % de la retribución global neta por la hora de trabajo no prestada; el importe de la integración está sujeto a un máximo, revalorizado anualmente. A la prestación viene aplicada las retenciones fiscales y la contribución a la seguridad social de forma reducida. A las integraciones accede el acreditado de la contribución figurativa útil a los fines del derecho y de la medida de las pensiones en el ámbito del sistema de invalidez, jubilación y supervivencia. A los trabajadores les corresponden también las prestaciones por cargas familiares. El período de disfrute de la integración es equiparado a trabajo efectivo en relación a la maduración del tratamiento de fin de relación, en el caso en el cual los trabajadores sean despedidos al término del periodo de integración, la cuota de tratamiento de fin de relación satisfecha durante el susodicho periodo es a cargo de la gestión de la Caja.

La duración máxima de la integración ordinaria es de tres meses ininterrumpidos, en casos excepcionales prorrogables trimestralmente hasta 12 meses en total¹⁹. La duración del programa extraordinario por crisis empresarial no puede exceder los 12 meses. Mientras el tratamiento extraordinario por reconversión, reorganización y reestructuración no puede superar los dos años; pueden ser concedidas dos prórrogas de 12 meses cada una. La duración de la extraordinaria en hipótesis de procedimiento concursal es de 12 meses, extensibles a 18 cuando existan fundadas perspectivas de continuación o reanudación de la actividad y de salvaguardia, también parcial, de los niveles de ocupación por medio de cesión, o cualquier título, de la empresa o de sus partes. El tratamiento no puede tener, de todas formas, una duración global superior a 36 meses en el ámbito de un quinquenio, independientemente de las causas por las cuales han sido concedidas; este límite puede ser derogado, según condiciones y modalidades establecidas por el Ministerio de Trabajo, en los casos de prórroga del tratamiento por reestructuración, reconversión y reorganización, en la hipótesis de contratos de solidaridad y procedimientos concursales.

¹⁷ N del T. Traducción literal de “Trattamento di fine rapporto” (TFR). Se trata, en sustancia, de una cantidad correspondiente al 13.5% del salario anual pagada por el empresario a los trabajadores despedidos o cuando se marchan voluntariamente de la empresa.

¹⁸ Art. 1 l.n. 164/1975, art. 2 l.n. 675/1977, arts. 1, 3, 4 y 5 l.n. 223/1991.

¹⁹ Véanse, no obstante, el art. 7 de la l.n. 236/1993 y el art. 5 de la l.n. 451/1994.

3.5. Los procedimientos y la financiación de las integraciones salariales

La solicitud de integración salarial debe ser precedida de un procedimiento de consulta sindical, que debe tener por objeto, además de las características y las motivaciones de la negociación colectiva, los criterios de elección de los trabajadores que han de ser suspendidos.²⁰ La intervención ordinaria y las eventuales prórrogas del mismo vienen establecidas por la sede provincial del INPS competente, de acuerdo con la deliberación previa de la comisión provincial propuesta para ello. La intervención extraordinaria y las prórrogas de la misma, sin embargo, son decisión del Ministerio de Trabajo. En concreto, el empleador debe presentar una solicitud al servicio regional de empleo; la solicitud, redactada en base a un modelo establecido por decreto Ministerial, debe contener el programa que la empresa pretende realizar refiriéndose también a las eventuales medidas previstas para afrontar las consecuencias en el plano social. Seguidamente al primer semestre, la concesión es autorizada por periodos semestrales sujetos al éxito positivo del control, por parte del Ministerio, sobre la actuación regular del programa. Todas estas cuestiones son discrecionales.

En la intervención extraordinaria, la empresa debe adoptar, a elección de los trabajadores de introducir en la Caja de integración, el criterio de la rotación entre los trabajadores que llevan a cabo las mismas tareas y son empleados en la unidad productiva afectada por la suspensión; la empresa está obligada a indicar en el programa las eventuales razones de orden técnico-organizativo relacionadas con el mantenimiento de los niveles normales de eficiencia que le impiden aplicar el sistema de la rotación. En el caso de que el Ministerio de Trabajo considere injustificadas tales razones, inicia una tentativa de conciliación entre las partes: allí donde en tres meses desde la concesión del tratamiento (integración) no se haya logrado el acuerdo, el Ministerio impone por decreto la adopción de la rotación, sobre la base de las propuestas concretas formuladas por las partes.

La empresa que no ejecuta el decreto es sancionada con el doble de la contribución adicional relativa al tratamiento de integración, por una duración de 24 meses, y con un posterior incremento del mismo a partir del 25° mes.

Las integraciones salariales son financiadas principalmente a través de la imposición general. Una gran parte del coste generado, sin embargo, es a cargo de los empleadores que vuelven al campo de aplicación de la intervención, a través de tributos contributivos; las empresas que se sirven en concreto de las intervenciones pagan una contribución adicional. También los trabajadores cubiertos por la tutela pagan una contribución limitada.

4. LA INDEMNIZACIÓN POR MOVILIDAD

4.1. Introducción

La indemnización por movilidad (IM) se introduce en 1991 para compensar el vacío de tutela originado por la redefinición del área de operatividad de la integración salarial establecida por la l.n. 223 del 1991: los trabajadores que con toda probabilidad habrían disfrutado de la integración salarial durante la vigencia de la regulación anterior, allí donde no sea predecible la readmisión al trabajo, son despedidos e incluidos en las listas de movilidad;

²⁰ Art. 5 l.n. 164/1975.

correspondiéndoles, por un periodo de tiempo determinado, una prestación económica de acuerdo a los cánones de suficiencia establecidos por el art. 38 de la constitución²¹ Uno de los objetivos de esta materia, por lo tanto, es aquel de devolver al mercado laboral un mayor nivel de transparencia

Los trabajadores en movilidad, como veremos, son incluidos en una lista, que les atribuye un estatus particular en el mercado de trabajo. La lista de movilidad es un instrumento de política activa de empleo dirigido a la inserción del desempleado en el mercado laboral. En primer lugar, se intenta recolocar al trabajador en el puesto originariamente tenido, coincidente con una relación laboral subordinada indefinida. Sobre todo, sin embargo, a través de la lista de movilidad se intenta recolocar rápidamente al desempleado en los puestos de trabajo ofertados en el mercado. En otras palabras, la lista de movilidad es un instrumento para incentivar la movilidad del trabajador de un sector profesional a otro, de una categoría profesional a otra, del contrato de trabajo a tiempo completo y de duración indefinida a nuevas formas de trabajo, como el trabajo temporal (a través de agencias de trabajo temporal), el de tiempo parcial, y los trabajadores “socialmente útiles”, el trabajo autónomo. La jubilación flexible y la prejubilación son aprobadas, aquellos modos para reducir progresivamente las horas de trabajo en el momento próximo a la jubilación y de reducir la edad de jubilación. Por esta vía, la indemnización de movilidad pasa a ser un instrumento de tutela ocupacional y de rentas. La incentivación de la movilidad de la fuerza laboral es un potente mecanismo para combatir el efecto de inmovilidad ligado a las prestaciones económicas para un desempleado. En efecto, el objetivo de la indemnización de movilidad es aquel de reconciliar una tutela de la renta adecuada con la necesidad de incitar a los desempleados a buscarse otros puestos de trabajo. Tanto la reducción del montante de la prestación en el tiempo como la conexión entre la duración de la misma y la recolocación del desempleado, que describiremos más adelante, son otros mecanismos útiles a esta finalidad. Un ulterior incentivo a la movilidad de la fuerza laboral deriva del compromiso entre el nivel de disponibilidad para trabajar declarada por el trabajador y la situación objetiva del mercado contenido en las cláusulas que prevén la suspensión de la prestación en el caso de rechazar una ocupación adecuada.

4.2. El campo de aplicación de la indemnización por movilidad

La indemnización por movilidad, que opera exclusivamente en los sectores tutelados por la integración salarial, es pagada a los trabajadores desempleados involuntariamente después de: a) despidos relacionados a la imposibilidad de la empresa interesada para la integración extraordinaria de garantizar la recolocación de todos los trabajadores suspendidos; b) un despido por reducción de personal; c) un despido por parte de empresas sujetas a un proceso concursal.

La indemnización, corresponde a los trabajadores colocados en movilidad según el procedimiento que contempla la ley, consistente en un examen conjunto del estado de excedencia ocupacional llevado a cabo en sede sindical y/o administrativa y que termina con una comunicación escrita de la decisión a los trabajadores, a la Oficina regional de trabajo, a la Comisión regional para el empleo y a los sindicatos.

²¹ L.n. 223/1991. Véanse las siguientes normas: l.n. 236/1993, l.n. 451/1994, l.n. 608/1996, l.n. 196/1997, l.n. 448/1998, l.n. 488/1999.

La involuntariedad de la situación de desempleo encuentra expresión jurídicamente en la obligación, asistido por la sanción de ser cancelado de la lista de movilidad, de aceptar la oferta de un trabajo equivalente profesionalmente o, a falta de eso, que tenga homogeneidad interprofesional con las tareas anteriormente desarrolladas, encuadrado, teniendo en cuenta los convenios colectivos estatales, con un nivel retributivo no inferior al 10% respecto al anteriormente percibido. El criterio utilizado para valorar la adecuación de la oferta de trabajo, por ello, es mucho más estricto que el utilizado en el ámbito del seguro de desempleo. En particular, la regla descrita muestra una suerte de compromiso entre la exigencia concreta del mercado y el estatus económico-profesional del trabajador, o bien el tipo de disponibilidad para trabajar que el mismo declara. Los trabajadores están también obligados a participar en coloquios llevados a cabo en centros locales para el empleo y con la finalidad de conocer, además de informaciones personales y profesionales, su disponibilidad y aspiraciones respecto a la reincorporación al trabajo, como también para informar a los mismos sobre las concretas posibilidades de inserción en el mercado.

La indemnización se reconoce al trabajador que pueda justificar una antigüedad en la empresa de al menos 12 meses, de los cuales 6 han de ser de trabajo efectivo, comprendidos los periodos de suspensión del trabajo derivados de vacaciones, festividad y accidentes, en el caso de una relación de carácter continuado; están excluidos de la misma los trabajadores contratados con contrato temporal, los trabajadores estacionales y discontinuos.

4.3. El tratamiento de los trabajadores en movilidad

Los trabajadores en movilidad tienen derecho: a) a una prestación económica de monto similar a aquella de la integración salarial; b) a la inscripción en una lista especial, de la que se derivan una serie de situaciones jurídicas ventajosas en el mercado de trabajo dirigidas a obtener una rápida recolocación de los sujetos interesados. En otras palabras, los desempleados obtienen una protección de la renta adecuada junto a una tutela de carácter ocupacional.

La indemnización por movilidad es igual al 100%, durante los primeros doce meses, y al 80%, durante los meses sucesivos, del tratamiento de integración salarial que los trabajadores han percibido o al que habrían tenido derecho a percibir en el periodo inmediatamente anterior a la finalización de la relación laboral. La prestación se revaloriza, con efectos desde el día 1 de enero de cada año, en la medida correspondiente al incremento de la indemnización de contingencias de los trabajadores subordinados. La IM corresponde por un periodo máximo de 12 meses, elevado a 24 para aquellos que han cumplido los 40 años y a 36 meses para aquellos que hayan cumplido los 50 años. En el área del "Mezzogiorno", los límites señalados son aumentados 12 meses. La duración del tratamiento no puede en todo caso superar la antigüedad madurada del interesado en las dependencias de la empresa que hubiese activado el procedimiento de movilidad. En resumen, los desempleados más mayores que provienen de las zonas con más altas tasas de desempleo se benefician de la prestación durante más tiempo.

Es necesario recordar aún, que disposiciones posteriores a la L.n. 223 del 1991, de naturaleza temporal, han ampliado los términos de duración de la IM, a específicos grupos de trabajadores. La misma legislación ha autorizado el pago de las prestaciones en sectores económicos distintos de aquellos incluidos en el campo de aplicación de las integraciones salariales; otras disposiciones, en fin, han hecho posible temporalmente el particular estatus en el mercado derivado de la inscripción en la lista de movilidad a trabajadores que no están

protegidos por la IM. Es claro que todas estas previsiones, lejos de representar un proyecto racional de seguridad social, no son otra cosa que intervenciones ad hoc introducidas discrecionalmente como respuestas casuales en contestación a particulares situaciones de emergencia²².

El estatus particular en el mercado de trabajo garantizado por la disciplina de la IM es concedido por la inscripción del desempleado en las listas de movilidad. Este estatus consiste en la atribución a favor de los sujetos inscritos en las listas de movilidad de una serie de garantías funcionales y una rápida recolocación de los mismos en los puestos de trabajo disponibles en el mercado. Así, para los trabajadores que aceptan ocupaciones peor pagadas que las suyas habituales, durante un periodo de 12 meses, está previsto el suministro de un cheque mensual de importe equivalente a la diferencia entre el tratamiento retributivo percibido y aquel anterior, calculado de acuerdo con los convenios colectivos estatales. Las empresas que contratan trabajadores en movilidad se benefician de diversos incentivos, como contribuciones al salario correspondiente de los trabajadores contratados, créditos contributivos y de impuestos²³. Los trabajadores pueden además ser empleados por empresas de trabajo temporal y mantener la inscripción en la lista así como la indemnización por movilidad consistente en la diferencia entre la retribución disfrutada anteriormente y la actual. Las empresas de trabajo temporal son incentivadas para asumir a trabajadores en movilidad a través de diversos mecanismos; además, estas empresas pueden estipular convenios con la agencia provincial para el empleo tendentes a recolocar a los trabajadores en movilidad y a darles cualificaciones profesionales (la negativa del trabajador a aceptar las ocupaciones propuestas o de participar en los cursos de formación es sancionada con la suspensión de la prestación). Además, los trabajadores en movilidad disfrutan de una reserva especial en las contrataciones. Estos pueden por otro lado obtener el pago anticipado de la indemnización por movilidad para abrir su propia empresa o para formar parte de una sociedad cooperativa. A los trabajadores cercanos a la edad de jubilación les corresponde la indemnización hasta la jubilación; la indemnización introduce por tal vía una forma de pre-jubilación. Alternativamente, los trabajadores mayores que disfrutan de la IM cuando llegan a la edad de jubilación tienen la facultad de acumularla con la renta conseguida con una eventual actividad de trabajo autónomo o subordinado por ellos realizado, con los límites de la retribución correspondiente en el momento de la entrada en la situación de movilidad. La disposición se resuelve de hecho con un posterior incentivo como jubilación gradual en que la garantía de una renta adecuada está ligada al desarrollo de una actividad insuficiente para emplear al trabajador a tiempo completo. La contratación de los trabajadores en movilidad en trabajo temporal es potenciada a través de incentivos para los empleadores; los desempleados están autorizados también a trabajar a tiempo parcial o a tiempo determinado y mantener la inscripción en las listas. Por último, los trabajadores en movilidad pueden ser dirigidos a través de cursos de formación profesional y ser empleados en trabajos socialmente útiles (la negativa del trabajador en estos casos es sancionada con la suspensión de la prestación).

²² Véanse las siguientes normas: l.n. 236/1993, l.n. 451/1994, l.n. 608/1996, n. 135/1997, l.n. 52/1998, l.n. 176/1998, l.n. 448/1998, l.n. 144/1999, l.n. 488/1999.

²³ Véanse, por ejemplo, los siguientes arts. 8 e 25 l.n. 223/1991 y el art. 2 l.n. 489/1994.

4.4. La financiación de las prestaciones

Además de con los fondos estatales, la indemnización por movilidad es financiada mediante las contribuciones a cargo de la empresa. En particular, por cada trabajador puesto en movilidad después de la intervención de la integración salarial, la empresa debe ingresar a plazos a la gestión de las intervenciones asistenciales del INPS del art. 37 l.n. 88 del 1989 una suma equivalente a seis veces el tratamiento inicial de la movilidad que corresponde al trabajador; dicha suma se incrementa hasta nueve veces la prestación de movilidad si la empresa ha efectuado el despido del personal excedentario sin pasar primero por la Cigs. Entre ambos supuestos, sin embargo, la contribución es reducida a tres mensualidades si se lleva a cabo un acuerdo sindical sobre la puesta en movilidad. En la financiación de la indemnización por movilidad no participan, sin embargo, exclusivamente las empresas que hacen uso concretamente de los procedimientos relativos a la misma. Todas las empresas incluidas en el campo de aplicación de la disciplina de la integración extraordinaria (excluidas aquellas de la construcción) son, en efecto, obligadas al pago de una específica contribución.

5. CONTRATOS DE SOLIDARIDAD

Introducidos en 1984,²⁴ los contratos de solidaridad son convenios colectivos de empresa de reducción del horario de trabajo dirigidos a evitar despidos colectivos –contratos de solidaridad internos– o a emplear nuevo personal –contratos de solidaridad externos.

El modelo más utilizado de contrato de solidaridad es aquél cuyos efectos de redistribución entre más sujetos del trabajo disponible se aplican en el ámbito de la empresa²⁵. El instituto es regulado principalmente por la l.n. 863 del 1984; si bien disposiciones posteriores a esa han incentivado ulteriormente la tipología negocial originaria e introducido un nuevo caso. El art. 1 de la l.n. 863 del 1984 prevé, en concreto, que el Ministerio de Trabajo pueda conceder el tratamiento de integración salarial a los operarios empleados en empresas industriales, de las empresas subcontratistas de los servicios de comedor y restaurante de las empresas industriales en crisis, de las empresas mercantiles con más de 1000 empleados, de las empresas editoriales y de impresión de periódicos diarios y de las agencias de prensa, que hubiesen firmado convenios colectivos de empresa con sindicatos adheridos a las confederaciones de representación mayoritaria a nivel estatal los cuales establezcan una reducción del horario de trabajo diario semanal o mensual, donde evitar, total o parcialmente, declaraciones de excedencia del personal; la integración es concedida en la medida de un 50% (60% en los territorios del “Mezzogiorno”) del tratamiento retributivo perdido como consecuencia de la reducción del horario, por una duración de 24 meses prorrogables a 48 (60 en los territorios del “Mezzogiorno”). La función primaria del contrato de solidaridad “interno” en sus distintas expresiones, aquella explícitamente derivada de la normativa legal en la materia, es en efecto aquella de evitar del todo o en parte despidos colectivos, a través de la reducción del horario de trabajo flanqueado por proporcionales descuentos de la retribución. El instituto tiene por finalidad, en otros términos, a redistribuir entre todos los trabajadores en el ámbito de la empresa los efectos negativos de la sobrevenida falta de trabajo.

²⁴ Arts. 1 y 2 l.n. 864/1984.

²⁵ Art. 1 l.n. 863/1984, art. 5 l.n. 236/1993, art. 4, 6 y 9 l.n. 608/1996.

El tipo de tutela concedida es, por consiguiente, de carácter esencialmente ocupacional. A la garantía ocupacional se le une además la protección de los ingresos de los trabajadores implicados por la negociación productiva. En el mercado de trabajo, el contrato de solidaridad supone una reducción, eventualmente acompañada de una flexibilización, de la jornada laboral. Puede, por consiguiente tanto, afirmarse que a través de los contratos de solidaridad “internos” el sistema de seguridad social se convierte en un instrumento de promoción de variaciones cuantitativas de las prestaciones de trabajo subordinado. Más concretamente, éstos contratos conllevan a una reducción del horario de trabajo diario, semanal o mensual desarrollado normalmente en el marco de una relación laboral subordinada a tiempo completo. Debe añadirse que si la reducción es superior al 20% del horario normal de trabajo, al empleador le son atribuidas facilidades contributivas (que son más altas en las áreas de crisis). Al mismo tiempo, el empresario ha estado autorizado a incrementar temporalmente el horario de trabajo determinado en el contrato de solidaridad: las condiciones para el ejercicio de esta opción son establecidas en el mismo convenio colectivo; en cualquier caso, el aumento del horario debe justificarse por un incremento temporal de la actividad de la empresa y se debe mantener dentro del horario normal de trabajo; cuando las horas de trabajo aumenten, las prestaciones sociales ligadas al contrato de solidaridad serán reducidas proporcionalmente²⁶.

Los contratos de solidaridad externos, cuya utilización es extremadamente limitada, están regulados en el art. 2 della l.n. 863 del 1984. La norma dispone facilidades económicas a favor de los empresarios que, con el fin de incrementar las plantillas, concluyan, con los sindicatos que forman parte de las confederaciones más representativas a nivel nacional, convenios colectivos de empresa en los que se contenga una reducción estable del horario de trabajo, acompañada de la correspondiente reducción retributiva y por la contextual contratación a tiempo indeterminado de nuevo personal. Las facilidades a favor de los empresarios consisten en aportaciones al salario pagado a los trabajadores contratados (son más altas en las regiones meridionales) y en reducciones contributivas. Los trabajadores que conciertan tales contratos, sin embargo, no reciben ninguna contrapartida económica, razón principal por la que es tan escasa la utilización de este instituto. Más recientemente, sin embargo, se ha introducido una disposición según la cual en donde los contratos de solidaridad determinen la duración del horario semanal como media de un periodo plurisemanal no inferior a cuatro meses, podrá ser otorgada una integración del tratamiento retributivo²⁷. El instrumento analizado está dirigido a redistribuir las oportunidades de trabajo disponible en el mercado. Sobre la vertiente de los efectos del instituto en el mercado laboral, es evidente el nexo entre contratos de solidaridad externos y la reducción del horario de trabajo normalmente realizado en el ámbito de una relación laboral subordinada y a tiempo completo: la reducción derivada del acuerdo debe, en efecto, por expresa disposición legal, ser estable.

²⁶ Art. 5 l.n. 236/1993.

²⁷ Art. 7 l.n. 451/1994.

6. PREJUBILACIÓN Y JUBILACIÓN FLEXIBLE

6.1. Prejubilación

La prejubilación ha sido concebida originariamente como un instrumento temporal de gestión de los despidos en masa. Sin embargo, la duración de muchas disposiciones ha sido pospuesta durante años. La disciplina de la prejubilación es diferente entre los diversos sectores de la economía implicados.²⁸

El instituto presenta sin embargo características de base común en las distintas normas sectoriales. En particular, las jubilaciones anticipadas, sea de vejez o de antigüedad, son pagadas a los trabajadores con mayor edad (es concedida generalmente una anticipación en la edad de jubilación de 5-10 años). En los trabajadores se acredita la antigüedad figurada por el periodo necesario de la maduración de la edad mínima requerida, lo que consiste en el disfrute de un tratamiento de entidad equiparable a aquél al que los trabajadores tendrían derecho cumpliendo la edad de jubilación. Estas disposiciones son operativas en situaciones de crisis o reestructuración de la empresa y están pues ligadas a los despidos colectivos y consecuentemente a la intervención de las integraciones salariales y a la indemnización por movilidad. La prejubilación está financiada por la tasa general y, en proporción variable, por los empleadores.

La función de la jubilación anticipada es aquella de conceder un ingreso a los trabajadores desempleados. Al mismo tiempo, tal instrumento favorece una reducción de la duración de la vida laboral mediante una reducción de la edad de jubilación. Es necesario, sin embargo, recalcar que tal instituto no refleja las tendencias, que prevalecen desde hace tiempo en el mercado laboral y consagradas por la reforma de la jubilación de 1995, de progresivo aumento bien de la edad de jubilación o del umbral contributivo de acceso a las prestaciones de seguridad social. En particular, la reforma ha introducido una edad de jubilación flexible entre los 57 y los 65 años de edad.

6.2. Jubilación flexible

La jubilación flexible prevé que los trabajadores con mayor edad titulares de un contrato a tiempo completo puedan empezar a trabajar a tiempo parcial, con una pensión reducida; la pensión de jubilación viene acumulada con la retribución en el límite máximo del salario perdido después de la transformación de la relación contractual.

El instituto ha sido introducido en nuestro ordenamiento por el art. 2, V c. de la l.n. 863 de 1984. La norma prevé una anticipación de la jubilación junto a una prestación de trabajo de duración no superior a la mitad de la jornada habitual de la empresa. Tal facultad es atribuida a los trabajadores de las empresas en las que hayan sido estipulados contratos de solidaridad externos ex art. 2 de la misma Ley 863 de 1984, que tengan una edad inferior a la prevista para la pensión de vejez de no más de 24 meses y estén en posesión de los requisitos mínimos de antigüedad contributiva. El reconocimiento anticipado como pensionista

²⁸ Entre los sectores en los cuales se aplica la prejubilación se encuentran: los sectores industriales, (ln 451/1994), siderometalurgia (l.n.451/1994 y l.n. 608/1996), portuario (ln. 30/1998), editorial (ln. (l.n. 416/1981, l.n. 402/1996), aeronáutico (ln. 640/1996), los partidos políticos (l.n. 236/1993), el sector minero (l.n. 460/1992), ferroviario (l.n. 11/1996), construcción (l.n. 451/1994, l.n. 460/1996), químico (l.n. 451/1994, l.n. 460/1996).

está condicionado a la transformación, en un año desde la fecha de celebración del contrato de solidaridad, de la relación *full-time a part-time* y a la inclusión en el mismo convenio colectivo de cláusulas que establezcan frente a la mayor reducción de jornada un posterior incremento de la ocupación. La pensión de jubilación es acumulable con la retribución en el límite máximo del salario perdido después de la transformación de la relación.

Otra forma de jubilación flexible ha sido contemplada por último en el art. 19 de la l.n. 223 de 1991 a favor de los trabajadores de las empresas beneficiarias de 24 meses de la intervención de integración salarial. La activación del instituto está condicionada a la celebración de un convenio colectivo de empresa entre los sindicatos de los trabajadores que formen parte de la confederación de mayor representación a nivel estatal que prevea el recurso al trabajo a tiempo parcial a fin de evitar, total o parcialmente, reducciones de personal o con el fin de conseguir un incremento ocupacional. Son admitidos en la jubilación anticipada los trabajadores que tengan una edad inferior en no más de 60 meses respecto a aquella prevista para la pensión de vejez y antigüedad contributiva de al menos 15 años, los cuales convengan con el empresario, en aplicación del convenio colectivo arriba citado, el pase del tiempo completo al tiempo parcial con una jornada no inferior a las 18 horas semanales. Los trabajadores que disfruten de la jubilación gradual tienen derecho a la acumulación de la pensión de vejez con la retribución correspondiente a las horas de trabajo perdidas en relación con la transformación del contrato.

En una tercera hipótesis, cuya utilización debe ser autorizada por el servicio local para el empleo, los trabajadores que cumplan con los requisitos para la pensión de antigüedad pueden transformar su contrato de trabajo de *full time a part-time* y acceder a una pensión reducida (de cantidad no inferior al 50% de la pensión normal); la suma de la retribución y aquel de la pensión pueden ser acumulados hasta alcanzar la renta percibida anteriormente por el trabajador, la jornada de trabajo del pensionista no puede ser inferior a las 18 horas semanales. También esta hipótesis de jubilación flexible está condicionada a que el empresario asuma nuevo personal²⁹.

El tipo de tutela de la jubilación flexible es doble: económica y ocupacional. La jubilación gradual conectada a nuevas contrataciones se justifica, más específicamente, sobre el ejemplo de los contratos de solidaridad externos, en una redistribución del trabajo disponible en el mercado laboral: los trabajadores con mayor edad se retiran parcialmente del mercado y perciben, como compensación por los efectos económicos perjudiciales que de eso se deriva, una suma anticipada de la situación como jubilado. Mientras la jubilación gradual está dirigida a evitar despidos por reducción de personal, junto con los contratos de solidaridad internos, da lugar a un reparto entre los trabajadores de las consecuencias negativas reconducibles a la falta de trabajo en el seno de la empresa: la protección económica asegurada por la anticipación del tratamiento se une a la tutela del empleo derivada por la prohibición de los despidos por reducción de personal. Totalmente distinto respecto a la prejubilación es el impacto de la jubilación gradual sobre el mercado de trabajo. El instituto se concreta, en efecto, en un incentivo más por una salida gradual de la fuerza de trabajo activa que por la prestación de trabajo a tiempo parcial. La característica más relevante del instituto está constituida por su capacidad de coordinación de las exigencias de tutela ocupacional con un proyecto de flexibilización de la salida del mercado de trabajo dirigido a individualizar el tiempo de trabajo según las exigencias específicas de cada sujeto, en total

²⁹ Art. 1, apartados 185-188 l.n. 662/1996.

consonancia con la necesidad de “desestandarización” de la vida productiva actualmente existente, confirmadas a nivel normativo en materia de reforma de jubilación de 1995.

7. INCENTIVOS AL TRABAJO AUTÓNOMO Y LA PEQUEÑA EMPRESA

La promoción del trabajo autónomo y de la pequeña empresa es perseguida por el sistema de seguridad social para los desempleados a través de tres instrumentos principalmente. Naturalmente tomamos en esta sede en consideración sólo aquellas disposiciones que han tenido como objetivo primario la creación de puestos de trabajo, dejando de lado todos aquellos otros mecanismos de incentivación de particulares sectores de la economía que inciden de una forma ciertamente positiva pero sólo indirecta sobre la ocupación. El objetivo perseguido en la hipótesis de seguido descrita es de sustituir los instrumentos ordinarios de tutela de rentas para los desempleados con prestaciones directas a la reintegración de trabajadores en el mercado, más allá de su asistencia económica. La forma de trabajo propuesta es aquella del trabajo autónomo y de la pequeña empresa, las cuales son vistas como alternativas posibles al modo tradicional de desarrollar trabajo en el mercado, o bien al contrato de trabajo subordinado.

El primer grupo de disposiciones atañe a las sociedades cooperativas³⁰. El objetivo primario de la legislación que se analiza es el de adquirir empresas en crisis a través de la constitución de cooperativas formadas por los trabajadores implicados. Para poder acceder a las facilidades previstas por la ley, las cooperativas deben estar constituidas por: trabajadores que se encuentren en la Caja de integración extraordinaria, incluidos aquellos titulares intervenidos por procedimientos concursales, trabajadores en movilidad, trabajadores dependientes de empresas bajo un procedimiento concursal, trabajadores despedidos por cesación de la actividad de la empresa o por reducción de personal, trabajadores empleados en trabajos socialmente útiles. A las cooperativas pueden estar asociados también trabajadores de otras empresas colocados en la Caja de integración. Los trabajadores que aceptan ser socios de la cooperativa deben desembolsar una cuota no inferior a 2066 euros: al menos el 50 % de la misma debe estar satisfecha en el momento de la constitución de la cooperativa; mientras que la parte restante puede ser desembolsada antes de 2 años. Los trabajadores podrán contribuir también mediante la entrega de la cesión total o parcial del crédito relativo al tratamiento de final de relación como dependientes de la misma empresa. La fuente de sustento principal de las cooperativas que nacen para superar la crisis empresarial está constituida por la creación a fondo perdido del Fondo especial para las intervenciones de salvaguardia del nivel de ocupación. A los entes mutualísticos vienen, de hecho, expresamente impuestos, cualquier ulterior condición de acceso a la financiación, finalidad de salvaguardia, aunque parcial, de la ocupación a través, la adquisición, el arrendamiento o la gestión de la empresa o parte de esta, o bien mediante iniciativas sustitutivas. Una vez obtenida la contribución, los trabajadores no podrán gozar de prestaciones de la Seguridad social por desempleo en un trienio.

Más recientemente, otro grupo de previsiones han sido emanadas para alentar el trabajo autónomo de los desempleados³¹. Estas disposiciones, que han sido aplicadas en el área

²⁹ Art. 1, apartados 185-188 l.n. 662/1996.

³⁰ L.n. 49/1985 y sucesivas modificaciones de integraciones.

³¹ D.lg.vo n. 185/2000.

deprimida del País como define la Unión Europea y un decreto ministerial (principalmente en las regiones meridionales) prevén dos tipos de intervenciones. La primera consiste en la incentivación de nuevas iniciativas emprendedoras y de cooperativas sociales en sectores en vías de desarrollo por parte de jóvenes entre los 18 y 35 años. Los incentivos consisten en la concesión de préstamos privilegiados, financiación, asistencia técnica y formación profesional. El segundo tipo de intervención consiste en la incentivación de actividad de trabajo autónomo, microempresas, y operaciones de franquicia³² emprendidas por sujetos que han estado desempleados al menos 6 meses. Aunque en este caso, los incentivos consisten en la concesión de créditos privilegiados, financiación y soporte técnico. La selección de los proyectos presentados, la concesión de los créditos privilegiados y de la financiación y la formación profesional es arrendada a una sociedad particular, llamada Sviluppo Italia (Desarrollo Italia), que es financiada por el Estado y tiene por objetivo la promoción profesional de la ocupación y la creación de nuevas empresas.

Un ulterior instrumento de promoción del trabajo autónomo en áreas deprimidas son los privilegios fiscales³³. Un crédito impositivo de cerca de 2582 euros y garantizado por un periodo de entre 3 y 5 años a las nuevas empresas formadas por jóvenes menores de 32 años de edad, trabajadores en integración salarial y desempleados por mucho tiempo. El crédito de los impuestos es elevado a 3615 euros si la nueva empresa es constituida en forma de sociedad. Estas disposiciones son operativas en las áreas deprimidas de la economía, definidas por la Unión Europea y por un decreto ministerial.

8. TRABAJOS DE UTILIDAD SOCIAL

Desde los inicios de los años 80, los desempleados podían ser utilizados en trabajos socialmente útiles (ISU). Las disposiciones relativas a esta forma de tutela han sido modificadas en los años 1997 y 2000. La regulación de 1997, que es todavía temporalmente operativa, ha definido a los trabajadores socialmente útiles en términos de actividad destinada a la realización de servicios de utilidad social. El diseño de Isu, en particular puede dirigirse :

a la creación de oportunidades ocupacionales en el sector de los trabajos asistenciales, del medio ambiente, del territorio, del desarrollo urbano y rural, del demanio público; estos proyectos deberán promover actividades estables en el ámbito de los sectores implicados; cada proyecto singular puede tener una duración máxima de 12 meses, que puede ser ampliada a 24;

a la formación profesional, por un periodo máximo de 12 meses;

a la realización de servicios excepcionales, con una duración máxima de 6 meses, que puede ser ampliada a 12;

a la ocupación de trabajadores titulares de prestaciones de desempleo.

Los Isu pueden ser aprobados por la administración pública, otras entidades públicas, sociedad con participación pública y cooperativas sociales. El proyecto debe estar aprobado por el centro regional de empleo. El proyecto puede ocupar: desempleados de largo periodo, los inocupados, los trabajadores en movilidad, los trabajadores titulares de otras prestaciones por desempleo, los “cuasi-integrados”, los trabajadores específicamente individualizados en convenios colectivos de gestión de la excedencia del personal laboral,

³² N del T., traducción del término “franchising”.

³³ Art. 2, apartado 210-214, l.n. 662/1996

categorías de trabajadores individualizados que presten sus servicios en el ámbito del empleo regional, detenidos autorizados para trabajar fuera de la cárcel. Los trabajadores son empleados en ocupaciones adecuadas a su preparación profesional y la participación de los mismos a los proyectos es voluntaria únicamente para aquellos que no son titulares de prestaciones de seguridad social. La asignación de los trabajadores a los proyectos es realizada por la autoridad local para el empleo conforme a la duración de las prestaciones. El desempleado que rechaza sin justa causa el empleo en Isu son excluidos de las prestaciones de seguridad social, salvo que el trabajo propuesto esté situado más allá de 50 Km. de distancia de la residencia del trabajador o no pueda ser alcanzado en menos de 60 minutos a través de medios públicos de transporte. Las prestaciones de seguridad social son también suspendidas si los trabajadores son despedidos de los Isu por justa causa. Las horas de trabajo semanales son proporcionales a las prestaciones sociales recibidas en relación a la retribución normalmente correspondientes al tipo de trabajo asumido; en cada caso, los trabajadores de Isu no pueden trabajar menos de 20 horas a la semana y por más de 8 horas al día; si son empleados más tiempo tienen derecho a una compensación de la prestación de seguridad social. Los trabajadores que no son titulares de prestaciones de seguridad social reciben del INPS una ayuda por el trabajo de utilidad pública de cerca de 439 euros al mes, anualmente revalorizada; ellos son mantenidos para trabajar por al menos 20 horas a la semana, pero no más allá de 8 horas al día; si el horario de trabajo es superior a estos límites tienen derecho a una ayuda complementaria. Los trabajadores empleados en estos proyectos no están vinculados por un contrato de trabajo subordinado y mantienen la inscripción en la lista de desempleo. La ayuda es compatible con ganancias derivadas de prestaciones ocasionales, cualquier actividad de trabajo autónomo o de tiempo parcial temporal (dentro del límite de cerca de 310 euros al mes), desarrolladas sucesivamente al inicio del proyecto. La ayuda no es compatible con la actividad de trabajo temporal a tiempo completo; en este caso, sin embargo, el trabajador puede obtener una suspensión del servicio de utilidad pública por el periodo del trabajo a tiempo completo.

Después de la entrada en vigor de la regulación de 1997, se dictó la L.n. 144 de 1999, la cual ha delegado al gobierno la integración de la disciplina de los ISU en relación a la reforma habida en materia de normativa regional y servicios de empleo; además, el gobierno ha estado llamado a considerar la hipótesis de crear ocupación estable en el área de los Isu. Mientras, la misma ley ha restringido la posibilidad de iniciar proyectos de los Isu disciplinados en la normativa de 1997. La nueva reforma³⁴, emanada sobre la base de la L. n. 144 de 1999, reserva los Isu a los desempleados titulares de prestaciones de seguridad social (ver supra d). Los trabajos de utilidad pública pueden estar ahora promovidos por la administración pública, otras entidades públicas, sociedades con participación pública y cooperativas sociales. Los trabajadores implicados pueden ser directamente requeridos por el titular del proyecto para realizar el trabajo. Los trabajadores reciben el tratamiento económico y normativo ya descrito. El legislador ha previsto también los incentivos para aquellos empleados, públicos o privados, que asumen a tiempo completo o a término a trabajadores empleados en Isu; la transformación de los Isu en trabajo autónomo y además incentivados.

Desde el punto de vista de la seguridad social, los Isu proporcionan a los desempleados rentas y una ocupación. La situación de necesidad que aflige a los desempleados es de hecho

³⁴ D.Ig.vo n. 81/2000.

afrontada a través del pago de prestaciones económicas y empleo de los sujetos en una forma de trabajo diferente del tradicional contrato de trabajo subordinado a tiempo completo e indefinido, caracterizado por la utilidad social del trabajo desarrollado. Esta previsión claramente muestra una tendencia del sistema hacia el descubrimiento de aquella forma de trabajo disponible en el mercado y alternativa a la relación *full time* a tiempo indefinido. Si bien debe anotarse como la última reforma del instituto no restringe notablemente el área de operatividad. Esta ley intenta, de hecho, transformar los Isu en trabajos tradicionales a tiempo completo e indefinido o a término y quizá abandonar el proyecto ambicioso de lanzar nuevas formas de trabajo, comprensiva de toda la actividad de utilidad social (hasta hoy nunca retribuida en la economía de mercado) en la economía formal. Claramente la nueva normativa puede ser positivamente juzgada en los límites en los que los Isu eran únicamente la alternativa más económica a los normales contratos de trabajo. Por tanto el tiempo podrá juzgar si la nueva normativa tendrá éxito y si esa privará o no a los Isu de sus peculiaridades limitando sus funciones a obtener provecho del pago de la prestación de desempleo.

9. CONSIDERACIONES CRÍTICAS GENERALES

Muchos son los problemas de diferente naturaleza en el sistema italiano de seguridad social. Uno de éstos es la fragmentación de la protección social. Durante los años 70 los criterios asegurativos los cuales eran en origen informadores de la tutela del desempleo fueron dejados a un lado en cuanto no eran idóneos para integrar la adecuación de la protección social constitucionalmente garantizada. A la progresiva erosión de los principios asegurativos no siguió, sin embargo, la individualización de sistemáticas de tutela alternativas conforme a los cánones constitucionalmente impuestos. En realidad los mecanismos asegurativos se han casi siempre sustituidos, en la configuración de los diferentes institutos, por valoraciones exquisitamente coyunturales de orden político económico. Se ha originado un sistema farragoso, fragmentario, paradójicamente caracterizado por inútiles superposiciones y vacíos inspirado en la lógica de lo contingente, apremiado por problemas de balanza pública. Frente al mismo estado de necesidad existen prestaciones muy heterogéneas, atribuidas en relación al sector productivo, a las dimensiones de la empresa o al área territorial de pertenencia del trabajador o todavía incluso según el modo de cesación de la relación o según el número de sujetos envueltos en el despido. No obstante, los principios contenidos en nuestra carta constitucional, persiguen valores generales y la uniformidad de la tutela social. El Parlamento ha confiado en varias ocasiones al Gobierno un mandato para racionalizar la protección social por desempleo. La esperada reforma, sin embargo, no se ha realizado. Existen propuestas del sistema con tres pilares: una prestación de desempleo uniforme que sustituya la jungla de las prestaciones actualmente existente y que se atenga en torno al 50-60% de la retribución precedente del estado de desempleo, reservada a quien haya ingresado en el mercado de trabajo; fondos voluntarios autofinanciados que permitan a la prestación de desempleo llegar a un total nivel de rentas actualmente cubierto por la integración salarial (80% de la retribución); renta mínima garantizada, sobre el esquema de la renta mínima de inclusión actualmente en fase experimental³⁵.

³⁵ T. Boeri, R. Layard y S. Nickell, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema. Welfare to work and the fight against long-term unemployment, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2000.

Otro defecto de nuestro sistema consiste en la inadecuación de nuestros servicios públicos de empleo en la asistencia de los desempleados a través de la orientación, formación profesional y ayuda en la búsqueda de una nueva ocupación.

En particular, en nuestro sistema hay pocos cursos de formación profesional específicamente reservados a los desempleados: los dos mecanismos principales existentes están específicamente reservados a los jóvenes y uno de ellos concierne solamente a las regiones del Sur.

El D.lg. vo n 297/2002 prevé un refuerzo del papel de los recientemente reformados servicios públicos para el empleo en relación al control de la disponibilidad al trabajo del desempleado. Por mucho tiempo en nuestro país el test de disponibilidad al trabajo ha consistido en un registro formal en las listas de empleo. En efecto, se ha siempre pensado que permaneciendo el monopolio público de empleo, la disponibilidad al trabajo no debería ser probada con otras alternativas a la inscripción en las listas. La situación es, sin embargo, distinta en ordenamientos como el británico que no ha conocido nunca el monopolio público de empleo: en estos Países siempre han existido otros mecanismos distintos a la mera inscripción en las oficinas de empleo, dirigidos a verificar la efectiva disponibilidad al trabajo. La situación descrita se ha traducido en una presencia débil de nuestros servicios para el empleo en la verificación de la disponibilidad al trabajo de los desocupados y en la asistencia en la búsqueda de una nueva ocupación. Ahora, sin embargo, la situación está empezando a cambiar: junto a los órganos públicos de gestión del mercado de trabajo existen de hecho agencias privadas de colocación sobre todo en el área del trabajo temporal. La exigencia de modernizar el servicio público para el empleo ha sido finalmente percibida. La necesidad es aquella de crear servicios provistos de un sistema informativo eficiente, que estén en grado de controlar periódicamente la disponibilidad al trabajo del receptor de las prestaciones por desempleo, de llevar a cabo las entrevistas, de ofrecerles orientación profesional. Un primer paso en esta dirección ha sido cumplido con la ley ya mencionada. Esta normativa, sin embargo, como se ha dicho ya, es parte de un proyecto de reforma más amplio que está todavía lejos de ver la luz.; y por tanto extremadamente difícil valorar la eficacia de las nuevas disposiciones en este momento. Estas normas sitúan al receptor de las prestaciones de desempleo en la obligación de participar en una entrevista ante el centro de empleo; el desocupado debe de declarar cuáles han sido sus ocupaciones precedentes y su disponibilidad para el empleo. Los desempleados están sujetos a entrevistas periódicas. A los jóvenes desocupados se les ha provisto de un servicio de orientación profesional; los desempleados de largo periodo (sobre todo aquellos que están en la búsqueda de una nueva ocupación desde hace doce meses o más) y aquellos desocupados receptores de prestaciones de desempleo pueden ser implicados en experiencias de trabajo y en cursos de formación. Si el desempleado rechaza tomar parte en las entrevistas, en las experiencias de trabajo o en los cursos de formación sin justa causa pierde la condición de desempleado disponible para el trabajo. El rechazo de un trabajo a tiempo completo e indefinido, o de un trabajo temporal de duración superior a 8 meses (4 meses si se trata de un joven desempleado) ofrecidos a una razonable distancia kilométrica del domicilio del trabajador y adecuados a la cualificación profesional del mismo, comporta la pérdida de la antigüedad en el estatus de desocupado disponible para el trabajo.

10. EL PAPEL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS DESEMPLEADOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

A la definición que se ha dado del sistema de seguridad social para los trabajadores desempleados se encuentra intrínsecamente unida con una relación de interacción necesaria entre prestación de desempleo y mercado de trabajo.

El estado de necesidad del trabajador objeto de la disciplina de tutela es, de hecho, directamente determinado, dado el carácter involuntario del desempleo, por la posición del trabajador en el mercado.

La intervención de seguridad social constituye, en líneas generales, uno de los elementos que componen el mercado de trabajo.

El objetivo principal del sistema de seguridad social constitucionalmente previsto consiste, de otra parte, en la eliminación de la causa, más que de los efectos del estado de necesidad: que en este caso se sustancia justamente en la reintegración del trabajador al mercado de trabajo.

La capacidad del sistema de crear válidamente alternativas ocupacionales, en particular, está fuertemente condicionada con los efectos producidos en el mercado de las prestaciones de desempleo. En otras palabras, el tipo de interrelación que se viene a determinar entre seguridad social y mercado adquiere una relevancia central desde el punto de vista de la posibilidad del sistema de protección social de constituirse en instrumento de una política activa de empleo.

Más específicamente, del análisis de los institutos de tutela emerge una específica interacción entre sistema de seguridad social para los trabajadores desempleados y el caso de la subordinación.

Algún instituto de tutela resulta, de hecho, conectado, a nivel estructural, a las tipologías negociales propias del trabajo dependiente.

Análogamente, muchos de los instrumentos de protección de los sujetos desempleados están estructuralmente ligados a esquemas contractuales diversos del trabajo subordinado como el trabajo autónomo o asociado.

Las relaciones entre el sistema de seguridad social y aquellas que, simplificando, pueden ser definidas como las tipologías de la prestación preferentemente personal de energía laboral pueden ser calificadas en términos de incentivación a la utilización por parte de los contratantes de uno o de otro esquema negocial.

Ahora, el análisis de la función de gobierno del mercado propia de algún instituto de tutela de la desocupación abre un hueco a algunas consideraciones.

En tanto, emerge como la interacción entre sistema de seguridad social y mercado de trabajo parece que se hubiera modificado en el transcurso del tiempo. Los efectos de vez en cuando producidos en el mercado de las prestaciones de desempleo no se han revelado, sin embargo, siempre compatibles con las exigencias en eso prevalentes.

Una consonancia entre reglas inducidas del sistema de seguridad social y reglas naturales de funcionamiento del mercado se registran en la primera mitad de siglo. En aquel periodo la necesidad primaria era el mantenimiento bajo el control empresarial de la movilidad de la fuerza de trabajo. Si bien, el seguro por desempleo constituía uno de los instrumentos que actuaban en el plan de limitación del desplazamiento de la mano de obra en el ámbito de los sectores productivos centrales en la economía del país: esto premia, en efecto, la estabilidad del empleo en relaciones de trabajo a tiempo completo e indefinido.

La relación entre seguridad social y mercado cambia decisivamente de signo, a mitad de los años sesenta, con las integraciones salariales.

Las funciones de control de la movilidad, propia del sistema de tutela concentrado en el seguro por desempleo e inicialmente compartidas por las integraciones salariales en aquellas versiones originarias, se desnaturaliza en un efecto de congelación de la fuerza de trabajo en el interior de los sectores productivos interesados por los tratamientos, en la profesionalidad y en los esquemas contractuales de pertenencia, por otro lado saturados desde el punto de vista ocupacional.

El contraste con los mecanismos que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo se releva radical en aquellas hipótesis de integraciones salariales. A través de la conservación, frecuentemente a tiempo indefinido, de vínculos contractuales ficticios entre trabajadores y empleadores y de una cuota de renta cerca de la precedente retribución, el instituto ha lanzado el concepto de un diseño de redistribución de los factores de cambio presentes en el mercado que se han superpuesto a aquellos que eran naturales: la “Caja” ha llegado a sustituir, en sustancia, a los mecanismos ordinarios de destino de los recursos de trabajo en el mercado.

Las funciones de gobierno de la mano de obra expresada en el sistema de seguridad social muta nuevamente al principio de los años ochenta.

En los últimos quince años la morfología de la demanda de trabajo en el mercado ha cambiado profundamente. El subtipo del trabajo subordinado a tiempo completo e indefinido, hasta alcanzar los requisitos necesarios para la jubilación de vejez o antigüedad laboral, ha sido progresivamente sustituido por la posición de paradigma de la prestación de energías de trabajo. La separación del prototipo normativo se ha realizado por obra de los subtipos de relaciones de trabajo a distancia, a término, intermitente, de horario reducido, señalado con una peculiar distribución cualitativa del horario de trabajo, con una duración de la vida laboral inferior respecto al pasado, o todavía con un contenido negocial mixto de trabajo y formación, del trabajo socialmente útil. Erosionado el tipo social de la estabilidad en el empleo, los nuevos casos de la subordinación responden, en definitiva, a la exigencia, todavía consolidada en el mercado, de flexibilización en la utilización de la fuerza de trabajo.

El mercado de trabajo actual se caracteriza, por tanto, por la extrema dinamicidad de sus componentes. La necesidad preeminente es aquella, opuesta respecto al pasado, de la movilidad de la mano de obra. Allí donde para movilidad se entiende disponibilidad de los trabajadores a converger rápidamente hacia sectores productivos emergentes, nuevas profesiones, formas de trabajos diferentes de los casos ordinarios de relación de trabajo estable a tiempo completo e indefinido.

Así pues, el sistema de seguridad social, si bien lentamente, de manera parcial, con notables problemas de efectividad de los institutos introducidos, reacciona a las exigencias emergentes de movilidad de la fuerza de trabajo.

La realización para el trámite del sistema de seguridad social de un proyecto de intervención sobre el mercado inspirado en la promoción de la movilidad de la mano de obra, toma cuerpo a través de los contratos de solidaridad, los trabajadores socialmente útiles, la prejubilación, la jubilación gradual, la indemnización por movilidad, la financiación a fondo perdido a las cooperativas, la liquidación anticipada de prestaciones de seguridad social, la agilización de la iniciativa empresarial.

Algunos de estos institutos promueven la reintegración de aquellos sujetos interesados en las residuales posiciones de trabajo dependiente a tiempo completo e indefinido tradi-

cionalmente ocupados. Las funciones principales de los institutos que los que hemos hablado son sin embargo, aquellas de incentivación de los subtipos de la subordinación diferentes del trabajo a tiempo completo e indefinido, o bien hasta alcanzar aquellos requisitos necesarios para obtener la pensión de vejez o antigüedad. Esos favorecen, en particular, la concertación de contratos a tiempo parcial, a término, de horario reducido, de utilidad social de las prestaciones realizadas, de una reducción de la vida laboral o todavía de una modulación en los términos de salida del tiempo de trabajo.

Tales institutos agilizan además el empleo de los trabajadores en tipologías negociales alternativas respecto al trabajo subordinado, como el trabajo autónomo, asociado o cooperativo.

Varios de entre éstos, funcionalmente adecuados a la profesionalidad de los trabajadores a la demanda del mercado, preparan la movilidad hacia nuevas tareas y hacia sectores productivos emergentes.

La indemnización por movilidad, en particular, es capaz de comprender requerimientos, evidentemente no inconciliables, de adecuación del tratamiento bajo el aspecto de la tutela de la renta y de solicitud de aquellos sujetos beneficiarios del mismo en la búsqueda de una nueva ocupación. Además de la activación de una serie de posiciones jurídicas de ventajas en el mercado a favor del trabajador, contribuyen a evitar la inmovilización de la mano de obra la regla de la temporalización de la prestación en relación a la posibilidad efectiva de volver a emplear al trabajador y la obligación de aceptar incluso ofertas de trabajo que presentan una cierta homogeneidad sólo entre categorías y que sean encuadradas en niveles retributivos inferiores respecto a la ocupación de procedencia. Esta última disposición es un índice de la emersión de la definición del concepto de disponibilidad al trabajo, de una tímida referencia a las condiciones objetivas del mercado, o bien a las formas de ocupación en eso concretamente asumibles.

Como ya se ha podido reseñar, la exigencia de movilidad que invade las nuevas prestaciones de desempleo se transmite, por otra parte, en cierta medida, también a la integración salarial. La unión de tal instituto con los trabajadores socialmente útiles, la prejubilación, la jubilación gradual, la liquidación anticipada de las prestaciones y la formación profesional, reduce, de hecho, aquellos efectos de congelación de la fuerza de trabajo en los mercados a estos propios.

La evolución de la relación de seguridad social y mercado de trabajo proporciona algunas indicaciones sobre el plano sistemático.

Parece evidente, en primer lugar, como la alteración o sustitución de los mecanismos ordinarios de alocución de los recursos en el mercado no constituyan instrumentos eficaces de la tutela ocupacional. A la par, un sistema de protección social que tenga como objetivo primario la tutela de la ocupación, o bien la eliminación de la causa generadora del estado de necesidad, no puede ser vehículo de políticas de trabajo de signo contrario respecto a las exigencias del mercado.

La obvedad de tales consideraciones no elude la importancia a nivel reconstructivo, ni ha impedido, de otra parte, que el legislador desde hace tiempo la ignorase. La situación, todavía, por muchos motivos actual, que se generó por la intervención en el mercado de la integración salarial es al propósito emblemática. Estando la inevitabilidad de la conformación de la prestación de trabajo a la necesidad productiva prevalente en el mercado, naturalmente en el ámbito de los límites prefijados por la legislación laboral de tutela, cualquier tentativa de salvaguarda del empleo en puestos de trabajo económicamente inexistentes, en

formas negociales no utilizadas, en profesiones ya obsoletas, en áreas o sectores saturados o insignificantes es destinado a tener efectos perjudiciales en términos de tutela ocupacional.

La morfología de la demanda de trabajo en el mercado no puede ser cambiada por el sistema de seguridad social, dependiendo de las variables de carácter económico y normativo, que trascienden las prestaciones de desempleo. Los objetivos de tutela ocupacional del sistema de seguridad social son realizables exclusivamente a través de actuaciones de una política de gobierno de movimientos de la fuerza de trabajo en el mercado compatibles con las reglas naturales de funcionamiento del mismo y que correspondan a la necesidad en eso prevalente. En particular, la capacidad del sistema de seguridad social de influenciar la elección del tipo negocial de la prestación prevalentemente personal de energías de trabajo debe ser utilizada de modo tal de secundar la evolución de la demanda de trabajo en el mercado.

Traducido en términos actuales, en un mercado caracterizado por una fuerte fluidez a nivel tecnológico, productivo y económico, en el que las prestaciones prevalentemente personales de energías laborales sean declinables en plural, el sistema de seguridad social deber ser instrumento de una política activa de empleo idónea para incentivar la movilidad de los trabajadores desempleados hacia nuevas ocupaciones, profesiones alternativas, esquemas negociales diferentes del trabajo subordinado a tiempo completo e indefinido. El proyecto del gobierno de movilidad de la mano de obra debe tener, en sustancia, como objeto las posiciones ocupacionales concretamente disponibles, confiriéndose por tal vía una atención mayor a las condiciones objetivas del mercado.

Los últimos institutos introducidos en el sistema de protección social para los trabajadores desempleados representan indudablemente una señal positiva en esta dirección.

Solamente el instrumento de la jubilación anticipada refleja alguna llamada de atención. La desviación del tipo social de trabajo subordinado a tiempo indefinido, coincidente con la reducción de la vida laboral, no refleja, en efecto, la tendencia desde hace tiempo prevalente en el mercado de la progresiva elevación sea de la edad para causar pensión que de los niveles de entrada a la prestación de seguridad social.

Diverso de este aspecto aparece, sin embargo, el impacto en el mercado de la jubilación flexible: el instituto promueve una salida gradual de la fuerza de trabajo activa, en plena consonancia con las exigencias de individualización del tiempo de trabajo confirmado a nivel normativo por la disciplina de reforma del sistema de pensiones.

Debe, de todas formas, subrayarse que la función de creación y salvaguardia de una oportunidad ocupacional explicada desde el sistema de protección social no puede, de todas formas, ser contemplada como sustitutiva de políticas macroeconómicas directas a la realización del pleno empleo. Las políticas activas de empleo son ciertamente necesarias en el actual mercado de trabajo, pero insuficientes para garantizar niveles de ocupación aceptables. El proyecto de gobierno activo de la mano de obra actual a través del sistema de seguridad social tiene el único fin de hacer frente a la extrema dinamicidad de un mercado de trabajo en rápida evolución y a sus consecuencias en términos ocupacionales; las políticas activas de trabajo no pueden, por el contrario, compensar los efectos de estrategias económicas que indirectamente acrecientan el nivel de desempleo dependiente de los cambios estructurales del mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- G.G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1984.
- W.H. Beveridge, *Full employment in a free society*, London, Allen & Unwin, 1944.
- W.H. Beveridge, *The past and the present of unemployment insurance*, London, 1931.
- T. Boeri, R. Layard, S. Nickell, *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000.
- M. Cinelli, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, Angeli, 1982.
- R. Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, Stuttgart, DVA, 1980.
- V. George, *Social security and society*, London, Routledge and Kegan Paul, 1973.
- Istituto Europeo di Studi Sociali-IESS/AE, *Il futuro del lavoro in Europa*, Bari, Cacucci, 1994.
- F. Liso, *L'unitas multiplex delle regole del mercato del lavoro*, *Lavoro e Diritto*, 1992, p. 437.
- M.G. Murray, *The duration of unemployment benefits*, Michigan, Kalamazoo, 1974.
- S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, Angeli, 1996.
- S. Renga, *Unemployment, the social security system and the development of new working patterns in the 1980s: a theoretical perspective*, *Anglo American Law Review*, 1991, vol. 20, n. 2, p. 149.
- R.M. Titmuss, *Essays on "the welfare State"*, London, Allen & Unwin, 1969.