

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ASPAL opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Ciò in relazione sia al territorio di riferimento, sia a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possono influenzarne l'attività, anche con specifico riguardo ai servizi che compongono l'ASPAL. L'analisi è stata condotta sulla base delle fonti già disponibili e più rilevanti.

Occorre preliminarmente chiarire che l'ambito territoriale si riferisce all'intero territorio regionale, fermo restando quanto di seguito specificato in ordine alle relazioni istituzionali dell'Agenzia e alle occasioni in cui essa agisce fuori del contesto regionale.

Si è, in primo luogo, effettuata una verifica della ricognizione delle competenze istituzionali dell'ASPAL riportata nel precedente Piano, realizzata attraverso l'esame delle norme fondanti le principali competenze dell'Agenzia stessa.

Normativa regionale:

- Legge regionale 15 maggio 1995, n. 14, "Indirizzo, controllo, vigilanza e tutela sugli enti, istituti ed aziende regionali".
- Legge Regionale 13 novembre 1998, n. 31 e ss.mm.ii., "Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della regione".
- Legge Regionale del 17 maggio 2016, n. 9, "Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro"- Legge istitutiva dell'Agenzia Sarda per le Politiche Attive del Lavoro.
- Legge Regionale 20 ottobre 2016, n. 24, "Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi".

Normativa nazionale:

- Legge 28 febbraio 1987, n. 56, "Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro".
- Legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili".
- D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, - "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive".
- Allegato B, Decreto Ministero del lavoro del 11.01.2018, n.4, "Specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogare su tutto il territorio nazionale".
- DL 28.01.2019, n. 4, "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" coordinato con la Legge di conversione del 28.03.2019, n. 26.

Dall'esame della normativa sopra riportata è emerso che i prevalenti ambiti di intervento dell'Agenzia verso l'esterno non sono mutati rispetto alle annualità precedenti.

L'ASPAL è organizzata in una Direzione Generale e in sette Servizi, come previsto dalle D.G.R. 36/7 e 37/12 del giugno 2017.

I Servizi: Coordinamento dei servizi territoriali e governance; Politiche a favore di soggetti a rischio di esclusione; Progetti su base regionale e comunitaria, rappresentano i servizi "core" dell'Agenzia, in quanto incentrati sul cittadino e le imprese.

I Servizi: Sicurezza dei luoghi di lavoro, forniture e manutenzione dei beni mobili e immobili; Bilancio e rendicontazione; Risorse umane e formazione; Sistemi informativi, affari legali, anticorruzione e controlli

hanno invece come attività principale quella di permettere il più corretto ed efficace funzionamento dell'Agenzia (e in particolare dei servizi *core*) e la gran parte delle loro attività non prevede quindi servizi diretti ai cittadini e alle imprese (ad eccezione dell'URP, delle attività di accesso agli atti e gestione del contenzioso e precontenzioso, di *assessment* e supporto ad Amministrazioni pubbliche da parte del settore Formazione, che offrono anche servizi all'utenza esterna).

In particolare, per quanto attiene ai Servizi *core*:

- il Servizio Coordinamento dei servizi territoriali e governance coordina, con competenza territoriale regionale, gli uffici territoriali dell'ASPAL (Centri per l'impiego - CPI) curando la loro gestione organizzativa e la regolamentazione del funzionamento e delle attività¹. Assicura il loro corretto funzionamento, presidiandone l'efficacia e l'efficienza, al fine di assicurare l'erogazione omogenea dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro (LEP) in tutto il territorio regionale. Assicura l'attuazione delle politiche attive del lavoro gestite dai CPI e, in particolar modo, la promozione dei servizi e delle politiche pensati in favore del mondo produttivo regionale, gestiti dai Centri. Cura la corretta informazione e divulgazione a livello territoriale di tutti i servizi e le politiche erogati. Attua la governance dei CPI, in coordinamento con gli altri servizi dell'ASPAL, in relazione sia alla gestione organizzativa delle risorse sia all'analisi della performance organizzativa ed individuale.

- Il Servizio Politiche a favore di soggetti a rischio di esclusione programma, attua e gestisce le politiche sociali finalizzate all'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale, in coerenza con la pianificazione nazionale e regionale ed in collaborazione con gli Enti locali, le organizzazioni del Terzo settore e tutti i soggetti interessati allo sviluppo di tali politiche. Programma, attua e gestisce, con un'articolazione territoriale, le attività inerenti all'inserimento lavorativo dei lavoratori con disabilità, come disciplinato dall'art. 19 della L.R. 9/2016. Programma, attua e gestisce, con un'articolazione territoriale, le attività inerenti alla sperimentazione innovativa per la messa a sistema dei Servizi di Mediazione interculturale.

- Il Servizio Progetti su base regionale e comunitaria gestisce, nell'ambito della programmazione unitaria, gli interventi delegati all'ASPAL della G.R. e dagli altri soggetti preposti, a valere su fondi regionali, nazionali e comunitari. In coerenza con le linee strategiche d'intervento indicate dalla Direzione generale, delinea, definisce ed implementa la partecipazione dell'ASPAL a reti di partenariato internazionale ed attiva interventi di *fund raising* finalizzati alla partecipazione/progettazione e gestione di progetti di sperimentazione di politiche attive del lavoro.

Dall'analisi dei sopra elencati Servizi è possibile individuare i soggetti che interagiscono con l'Agenzia:

- Amministrazioni pubbliche centrali;
- Amministrazioni pubbliche locali;
- Enti nazionali di previdenza e assistenza;
- Ordini professionali;
- Autorità giudiziarie;
- Associazioni di categoria;

¹ Le attività gestite dall'ASPAL attraverso i Centri per l'impiego sono definite dall'art. 12 della L.R. 9/2016, che stabilisce che: "l'ASPAL, attraverso i centri per l'impiego, eroga i servizi per l'inserimento o reinserimento lavorativo delle persone disoccupate o a rischio di disoccupazione, dei lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e occupati in cerca di nuova occupazione e delle imprese.

- Soggetti in cerca di occupazione

L'ASPAL inoltre si relaziona, in maniera diffusa, con i vari "portatori d'interessi", costituiti da cittadini, imprese, associazioni, consorzi ad altri enti di diritto pubblico e privato, a vario titolo coinvolti nell'attività svolta dall'Agenzia.

È stato possibile, inoltre, attingere elementi informativi utili da:

- La nota redatta congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dalla Banca d'Italia e dall'ANPAL sul mercato del lavoro.
- Le Elaborazioni basate su dati del SIL Sardegna aggiornati al mese di settembre 2021, che mettono in luce l'analisi dell'andamento del mercato del lavoro, trasmesse dall'Osservatorio del mercato del lavoro ASPAL.
- La relazione sull'amministrazione della giustizia nel distretto giudiziario di Cagliari per l'anno 2021
- Vari articoli di giornale.

Il quadro strutturale dell'economia regionale in base agli ultimi dati disponibili per il 2021 tiene ovviamente conto degli stravolgimenti determinati dalla pandemia. In particolare, prendendo in considerazione le proiezioni formulate dall'Osservatorio del mercato del lavoro ASPAL, si possono azzardare delle stime in ordine all'impatto macroeconomico della pandemia sul sistema regione ed in generale sull'andamento del mercato del lavoro. Queste analisi serviranno poi da spunto per ragionare con i rappresentanti delle istituzioni politiche, economiche e sociali sulle conseguenze della pandemia nella società e sugli interventi necessari per il rilancio dell'economia.

Vi è innanzitutto da considerare che il mese di dicembre dell'anno 2021 rappresenta il 21° mese dall'inizio della pandemia da Covid-19.

Naturalmente la crisi sanitaria si è riflessa molto velocemente sull'economia: in base ai dati Istat nel 2020 (rispetto al 2019) il PIL italiano si è ridotto addirittura dell'8,9%. Come già evidenziato in precedenti report dell'Osservatorio, la contrazione del mercato del lavoro è stata altrettanto grave: a livello regionale nei mesi da aprile a giugno 2020 abbiamo assistito ad una flessione delle attivazioni nette (attivazioni di nuovi rapporti di lavoro al netto delle cessazioni) rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente (il 2019) che ha raggiunto picchi del -90%.

Grazie alla campagna di vaccinazione di massa, che ha portato allo straordinario risultato attuale di avere oltre l'80% della popolazione italiana immunizzata, la situazione è nettamente migliorata. La vaccinazione ha consentito la progressiva ripresa dell'attività economica e il costante miglioramento delle previsioni di crescita: ad esempio in base alle stime OCSE nel 2021 il PIL italiano crescerà del 5,9% e entro il 2022 si dovrebbe tornare ai livelli di PIL pre-crisi.

All'interno dello scenario appena delineato, i dati contenuti nelle comunicazioni obbligatorie del SIL Sardegna mostrano che dal mese di giugno alla prima metà di settembre 2021 in Sardegna le attivazioni nette hanno raggiunto valori molto positivi, simili a quelli pre-pandemia. Nella seconda metà di settembre, tuttavia, a seguito di un incremento anomalo e molto marcato delle cessazioni, si è verificato un nuovo peggioramento del mercato del lavoro, con la curva delle attivazioni nette che si è allontanata considerevolmente da quella pre-crisi (2019), per riportarsi rapidamente su valori più vicini a quelli di piena pandemia (2020).

Da un punto di vista settoriale emerge che nel comparto delle Costruzioni, in controtendenza rispetto a tutti gli altri settori, nel 2020 (rispetto al 2019) le attivazioni nette sono fortemente cresciute (+78%); benché, in misura minore, il settore è cresciuto notevolmente anche nel 2021 (+33%). Perdono invece terreno tutti gli altri settori sia nel 2020 che nel 2021, con valori medi superiori al -50%.

Da un punto di vista geografico la crisi del mercato del lavoro si è abbattuta maggiormente sulle aree ad elevata vocazione turistica (ad esempio la Gallura) ma anche, soprattutto nella prima fase, sui grandi hub urbani di servizi, dove si concentrano molti dei settori più colpiti (si pensi ai servizi ricreativi e culturali).

Vi è forte evidenza che la pandemia abbia colpito in modo molto selettivo le categorie più fragili nel mercato del lavoro. In percentuale, rispetto al 2019, le attivazioni nette femminili si sono ridotte in misura maggiore di quelle maschili sia nel 2020 che nel 2021.

I giovani (15-34 anni), già in grande difficoltà per via della strutturale repulsività del mercato del lavoro nei loro confronti, sono stati di gran lunga i più colpiti tra tutte le classi d'età (-60% nel 2020 e -58% nel 2021).

I contratti part-time sono stati molto più colpiti di quelli full-time sia nel 2020 che nel 2021. Da questo punto di vista, è utile ricordare che i contratti part-time spesso nascondono una condizione di fragilità, poiché in molti casi riguardano lavoratori che non scelgono questo tipo di contratto ma lo subiscono, non riuscendo a trovare lavori a tempo pieno.

Gli stranieri, anch'essi molto deboli nella società in generale e nel mercato del lavoro in particolare, hanno presentato delle variazioni percentuali di attivazioni nette rispetto al 2019 molto più negative rispetto a quelle registrate per gli italiani sia nell'anno 2020 che 2021.

Infine, anche se nel 2020 tutti i gradi di istruzione hanno subito un contraccolpo di simile entità a causa della pandemia, nel 2021 i livelli d'istruzione di più elevati stanno dimostrando una maggior resilienza e capacità di recupero di fronte alla crisi; infatti, le attivazioni nette dei laureati rispetto al periodo pre-crisi si sono ridotte in misura molto minore rispetto a tutti gli altri livelli di istruzione.

È importante porre in evidenza come il covid abbia impattato anche sul lavoro domestico, dove il "lavoro nero" ha sempre imperversato con percentuali superiori a qualsiasi altro settore, ma dall'avvento della pandemia sta registrando un'inversione di tendenza che – secondo uno studio di Domina, cioè l'Associazione nazionale famiglie datori di lavoro domestico – è caratterizzata da cifre impressionanti.

Secondo lo studio, che si basa sui dati ufficiali dell'Inps, nel 2020 è stato registrato un significativo aumento dei contratti regolari per le colf, i badanti e tutti gli altri collaboratori familiari.

Durante la pandemia, il lockdown e la regolarizzazione degli stranieri hanno permesso alle famiglie di far emergere molti rapporti di lavoro informali, anche in Sardegna.

Dal punto di vista dell'ordine pubblico e della sicurezza sono state fatte delle analisi circa le linee di tendenza dei fenomeni criminali, che vengono di seguito così sintetizzate.

Il report annuale del *Transparency International* circa l'indice di percezione della criminalità mostra che nel 2020 l'Italia si era classificata 52esima, mentre nel 2021 è stato fatto un concreto passo avanti, arrivando al 42° posto con 56 punti. Il progresso dell'Italia evidenziato in questa edizione è il risultato della crescente attenzione dedicata al problema della corruzione nell'ultimo decennio e fa ben sperare per la ripresa economica del Paese dopo la crisi generata dalla pandemia. La fase di rilancio del Paese

richiede la massima attenzione alla prevenzione dei rischi di corruzione, affinché gli impegni presi per la digitalizzazione, l'innovazione, la transizione ecologica, la sanità e le infrastrutture possano trovare piena realizzazione.

Per analizzare l'impatto che dal punto di vista dell'ordine pubblico e della sicurezza alcuni fenomeni criminali hanno sul mercato del lavoro e di conseguenza su ASPAL, è stata presa in considerazione la relazione sull'amministrazione della giustizia nel distretto giudiziario di Cagliari per l'anno 2021, tenuta dalla Dott.ssa Cucca, nell'ambito dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022.

Per quel che interessa ASPAL, dalla relazione è emerso che le sopravvenienze per i delitti contro la pubblica amministrazione sono diminuite in quanto sono stati iscritti n. 365 procedimenti rispetto ai 388 del periodo precedente (-23), di cui 44 per peculato, 21 per corruzione e 3 per concussione; sono stabili i delitti aventi ad oggetto l'indebita percezione di contributi, finanziamenti, ecc.: ne sono stati, infatti, registrati 11, come l'anno passato; non è pervenuto alcun procedimento in materia di delitti di associazione a delinquere di stampo mafioso, così come l'anno precedente.

Quanto ai reati informatici (artt. da 615-bis a 615-quinques cod. pen.) si registrano 142 sopravvenienze, numero in aumento rispetto a quello del periodo precedente (104, quindi +38); nel periodo in esame vi è stata una modesta diminuzione dei procedimenti per reati contro il patrimonio in quanto le sopravvenienze sono state complessivamente 1847 (1985 p.p.), di cui 23 per riciclaggio (19 nel periodo precedente), 4 per il reato di reimpiego di cui all'art. 648 *ter* c.p. (7 nel periodo precedente) e nessuno per la nuova fattispecie incriminatrice di autoriciclaggio. Per quanto attiene ai reati in materia di reati economici (bancarotta e falsi in bilancio), sono stabili i reati di bancarotta pari a 12 (11 p.p.) mentre sono in aumento (15) quello per falsi in bilancio (11 p.p.). Sono nuovamente cresciuti, riportandosi alla media degli anni precedenti, i procedimenti sopravvenuti per reati in materia tributaria, con particolare riferimento a quelli indicati nel D.lgs. n. 74 del 2000 sono stati n. 176.

La criminalità organizzata sarda ha, come principale attività illecita, il traffico di droga. Un aspetto peculiare di questa riconversione criminale che riguarda le zone interne della Sardegna, è quello delle coltivazioni di vaste piantagioni di marijuana, con produzione di ingenti quantità di droga con tecniche colturali sofisticate. Le modalità professionali della coltivazione e le ingenti quantità di prodotto da immettere nel mercato implicano l'esistenza di organizzazioni criminali dedite a questa attività e sono comunque fonte di grandi profitti riciclati nelle attività economiche dell'isola. Come affermato anche nella relazione, l'azione repressiva di per sé non sarà sufficiente a debellare questi meccanismi, se non accompagnata dalla attività di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella cura e gestione della vita della comunità.

Nel Distretto, sia a Cagliari che a Sassari, si è manifestato inoltre il fenomeno della c.d. "mafia nigeriana": si tratta di associazioni segrete composte da nigeriani dedite al narcotraffico ed allo sfruttamento della prostituzione di giovani africane oggetto di tratta. Esercitano un penetrante controllo sul territorio attraverso il controllo di esercizi commerciali e locali di ristorazione.

Si segnalano, infine, quali ambiti di possibile infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico sociale della Sardegna quelli relativi ai settori economici che nell'isola sono caratterizzati da alta remuneratività del capitale ovvero dipendono dai pubblici finanziamenti. Si tratta degli investimenti immobiliari in alcune aree costiere di maggior pregio.

Va da sé che tutti questi fenomeni criminali impattano notevolmente sull'andamento complessivo del mercato del lavoro in Sardegna, ed in maniera indiretta, sulle principali attività dell'Agenzia.

In conclusione, risulta difficile fornire stime quantitative accurate sull'impatto complessivo della situazione sanitaria e dell'andamento del mercato del lavoro sulle attività dell'ASPAL, perché dipenderà molto dalla durata della pandemia ma anche dalla prontezza ed efficacia delle politiche pubbliche (europee, nazionali e regionali) di sostegno. Ciò significa che, in prospettiva, le autorità pubbliche dovranno prendere atto anche della riduzione dei redditi provocata dalla pandemia al fine di garantire la continuità dell'occupazione ed evitare così di innescare una pericolosa e duratura spirale recessiva.