

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 ed alle attività che essa svolge al di fuori del contesto regionale.

Si riportano di seguito le norme fondanti le principali competenze istituzionali dell'Agenzia:

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.
- Programma nazionale per la Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL).

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, così come, nel complesso, non è variata l'organizzazione interna prevista dalle D.G.R. 36/7 e 37/12 del giugno 2017, fatta eccezione per alcune modifiche. Infatti, con Determina n. 2883 del 30 novembre 2022 è stata disposta la ridenominazione di alcune articolazioni di primo livello (settori) dell'Agenzia nonché la rimodulazione delle competenze di alcune di esse, come risulta dall'allegato "A" alla Determina citata. Inoltre, con Determina n. 1460 del 28 aprile 2023, in attuazione dell'Obiettivo Gestionale Operativo (OGO) codice 01.12.01.09 - Riorganizzare l'Ufficio Della Direzione Generale, contenuto nella sotto-sezione 2.2 Performance del PIAO 2023-2025; si è intervenuto nella riorganizzazione delle attuali funzioni attualmente allocate in Direzione Generale, per renderle aderenti all'organigramma dell'Ufficio di Direzione previsto nel futuro nuovo modello organizzativo dell'Agenzia.

Nelle more della valutazione e adozione da parte della Giunta Regionale del suddetto modello, l'Ufficio della Direzione Generale risulta ora articolato in cinque Aree Strategiche di Riferimento (ASR), con la conseguente assegnazione di funzioni e compiti come delineati nella Determina citata. Le modifiche così apportate non sembrano incidere in maniera significativa sulle attività svolte da ASPAL.

I soggetti che maggiormente interagiscono con l'Agenzia sono:

- Amministrazioni pubbliche centrali (es. ANPAL, Ministero del lavoro);
- La Regione Autonoma della Sardegna (Assessorato del lavoro, formazione, cooperazione e sicurezza sociale);
- Amministrazioni pubbliche locali;
- Enti nazionali di previdenza e assistenza;
- Università e sistema dell'istruzione;
- Ordini professionali;
- Autorità giudiziarie;
- Associazioni di categoria e del terzo settore;
- Sindacati;
- Imprese;
- Soggetti in cerca di occupazione e cittadini in generale

In particolare, l'ANPAL e il Ministero del lavoro operano relativamente alle attività dell'Agenzia a livello verticale, dal momento che sono coloro che danno gli input, le risorse economiche e le indicazioni nell'ambito delle attività da essa svolta.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, vi è da ricordare che l'ASPAL è un organismo tecnico della Regione Sardegna e che le sue funzioni ed attività sono esercitate in conformità alla programmazione regionale e agli indirizzi deliberati dalla Giunta regionale. L'erogazione dei servizi per il lavoro e la gestione delle misure di politica attiva, nonché tutti gli altri compiti in materia di lavoro sono connessi alle funzioni e ai compiti della Regione disciplinati dalla L.R. 17 maggio 2016 n. 9. Va da sé che l'attività dell'ASPAL è fortemente condizionata dagli impulsi provenienti dalla Regione, la quale rappresenta senza dubbio uno dei più importanti stakeholders dell'Agenzia.

Per quanto concerne invece gli altri "portatori d'interessi" sopra citati, per es. cittadini, imprese, associazioni, consorzi ad altri enti di diritto pubblico e privato, a vario titolo coinvolti nell'attività svolta dall'Agenzia, essi operano a livello orizzontale relativamente ai servizi che l'ASPAL eroga.

Anche durante il corso del 2023 L'ASPAL, assieme all'amministrazione regionale, si è vista protagonista nel Programma Garanzia Occupabilità dei lavoratori (GOL), programma di portata nazionale che ha permesso che l'Agenzia si relazionasse con una platea amplissima di soggetti, primi tra tutti i beneficiari.

In particolare, GOL è stato attuato in Sardegna attraverso uno specifico Piano (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna del 7 luglio 2022), approvato con nota del Commissario Straordinario dell'ANPAL, prot. n. 6325 del 12.05/2022 e dalla Giunta Regionale, con le Deliberazioni n. 17/33 del 19.05.2022 e n.19/24 del 21.06.2022. Le sue attività sono state avviate il 15 luglio 2022 attraverso la presa in carico degli aventi diritto al Programma nei 29 Centri per l'Impiego (CPI) presenti sul territorio regionale.

Si conferma anche per il 2023 un'apertura ed un'attenzione molto forte da parte della Direzione attuale dell'Agenzia nei confronti del territorio di riferimento che, assieme al Programma GOL, si inserisce in un quadro di sistema integrato del lavoro che ha come fulcro i Centri per l'Impiego.

Per svolgere l'analisi del contesto esterno 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, aggiornata a marzo 2023, che tiene conto di due fonti informative complete e tempestive: le Comunicazioni obbligatorie e le Dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro. La prima base dati è aggiornata al 28 febbraio 2023, la seconda al 31 dicembre 2022. I dati sono in ogni caso provvisori e soggetti a revisione, e per ciò che riguarda l'ASPAL vanno sempre letti di pari passo con:
 - le elaborazioni basate su dati del SIL Sardegna aggiornati al terzo trimestre del 2023, che mettono in luce l'analisi dell'andamento del mercato del lavoro, trasmesse dall'Osservatorio del mercato del lavoro ASPAL.
 - Vari articoli di giornale.

L'analisi dell'Osservatorio ha evidenziato che da un punto di vista generale, anche nel terzo trimestre dell'anno 2023 si conferma una buona performance delle posizioni lavorative nel mercato del lavoro regionale. Infatti, i valori medi di queste ultime si sono mantenuti per tutto il periodo da gennaio a settembre del 2023 (incluso ovviamente il terzo trimestre) su valori superiori a quelli riscontrati nell'analogo periodo dell'anno precedente: il 2022.

Osservando l'andamento del mercato del lavoro per **tipo di contratto**, si nota che le posizioni lavorative a tempo indeterminato sono aumentate del triplo rispetto a quelle a tempo determinato (rispettivamente +3% contro +1%). Si tratta di un dato rilevante, poiché potrebbe denotare una tendenza dei contratti lavorativi a divenire maggiormente stabili, con una serie di possibili conseguenze positive che da questo potrebbero derivare per i lavoratori e per le loro famiglie.

Un interessante focus di **analisi** è rappresentato, per quanto riguarda i **contratti a tempo determinato**, dalla **durata media** dei contratti. Considerando gli ultimi 4 anni (limitatamente al periodo gennaio-settembre, al fine di consentire la comparazione con l'anno in corso) la durata media dei contratti a tempo determinato si è dapprima ridotta lievemente (nel 2021 rispetto al 2020), per poi aumentare nuovamente sia nel 2022 che nel 2023: rispettivamente 111 e 120 giorni.

Tutti i **settori produttivi**, nei primi nove mesi dell'anno 2023, hanno avuto un andamento positivo. In particolar modo gli Alberghi e i ristoranti, che hanno fatto registrare un +3% rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente. Pur positivi, tutti gli altri settori si sono invece attestati su un +2%. Inoltre, è opportuno segnalare che il buon andamento delle Costruzioni ha riguardato soprattutto il primo trimestre dell'anno con un rallentamento, seppur non particolarmente accentuato, nei successivi trimestri. Si tratta pertanto di un rallentamento del settore delle Costruzioni, che nei trimestri precedenti è stato interessato da una crescita molto significativa, probabilmente stimolata anche dai generosi incentivi statali (si pensi al bonus 110%). Tale rallentamento potrebbe essere stato influenzato da un

lato dalla riduzione delle erogazioni di incentivi statali, dall'altro dall'aumento dei tassi di interesse legato alla lotta all'inflazione.

Da un **punto di vista territoriale**, nei primi nove mesi del 2023 tutte le circoscrizioni sono state caratterizzate da valori delle posizioni lavorative superiori a quelli registrati nell'analogo periodo del 2022. Spicca la provincia di Sassari che, probabilmente favorita dall'elevata incidenza delle attività turistiche (il settore turistico, come segnalato in precedenza, ha avuto una performance particolarmente positiva) ha incrementato le proprie posizioni lavorative del +3%. La città metropolitana di Cagliari e le provincie di Nuoro e Oristano hanno registrato un incremento del +2%. Infine, la provincia del Sud Sardegna ha raggiunto un valore lievemente inferiore seppur positivo: +1%.

Relativamente alla provincia del Sud Sardegna, è opportuno evidenziare che si tratta di una provincia che racchiude alcuni dei territori più depressi d'Italia (e anche d'Europa).

Si sono registrati valori positivi per entrambi i **generi**, tuttavia la performance femminile è stata leggermente superiore a quella maschile (+3% contro +2%). Si noti che a livello regionale il divario tra posizioni lavorative maschili e femminili è notevole. Infatti, malgrado il numero di donne nella popolazione regionale sia superiore a quella maschile, mediamente a fronte di 170 mila posizioni lavorative maschili si registrano appena 105 mila posizioni lavorative femminili. Pertanto, l'aumento più rapido delle posizioni femminili rispetto a quelle maschili rappresenta un piccolo segnale che, tuttavia, se confermato nei prossimi mesi, potrebbe contribuire a ridurre il complessivo divario appena illustrato.

Tutte le **classi d'età** hanno beneficiato del buon andamento del mercato del lavoro, tuttavia la classe d'età 55+ anni lo ha fatto in misura nettamente superiore rispetto alle altre (+7%). Segue la classe d'età 15-34 anni (+2%) e, infine, quella 35-54 anni (+1%).

Una possibile spiegazione dell'aumento più che proporzionale delle posizioni lavorative nella classe d'età più avanzata rispetto alle altre potrebbe risiedere nelle dinamiche demografiche: la generazione dei baby boomers si sta avvicinando all'età pensionabile.

Emerge una netta differenza tra la performance dei **livelli di istruzione** più elevati rispetto a quelli meno elevati. Infatti, mentre i diplomati e i laureati hanno incrementato il numero di posizioni lavorative rispettivamente del +4% e +3%, le posizioni lavorative di coloro che hanno conseguito titoli di studio pari alla licenza media sono aumentate di appena l'1% e si sono addirittura ridotte per coloro che hanno conseguito al massimo un titolo di licenza elementare (-4%).

Si noti che questi dati sono pienamente in linea con la letteratura accademica, che associa a maggiori livelli di istruzione migliori performance nel mercato del lavoro. Infatti, salvo inefficienze del mercato del lavoro, titoli di studio più elevati dovrebbero portare a maggiori livelli di produttività dei lavoratori e, conseguentemente, a una maggiore propensione delle imprese all'assunzione di questo tipo di lavoratori.

I contratti di lavoro **full-time** sono aumentati in misura leggermente superiore a quelli **part-time** (+3% contro +2%). Tuttavia, in entrambi i casi l'andamento dell'anno 2023 è stato costantemente superiore a quello registrato nell'anno 2022.

Nazionalità

Le posizioni lavorative degli **stranieri** sono incrementate in numero nettamente superiore rispetto a quelle degli italiani (rispettivamente +11% e +2%). Si tratta di un dato che, almeno in parte, potrebbe essere legato alla maggior concentrazione delle posizioni lavorative degli stranieri nei settori che hanno presentato una performance migliore, quali il turismo. Tuttavia, è utile evidenziare che il numero complessivo delle posizioni lavorative degli stranieri rappresenta circa un centesimo di quelle ricoperte dagli italiani e che, pertanto, incide in misura non troppo accentuata sull'andamento complessivo del mercato del lavoro regionale.

In conclusione, dai dati elaborati dall'Osservatorio emerge che i primi nove mesi del 2023 sono stati piuttosto positivi dal punto di vista del mercato del lavoro, in quanto le posizioni lavorative si sono mantenute su livelli costantemente superiori a quelli registrati nel 2022. I contratti di lavoro a tempo indeterminato sono andati meglio di quelli a tempo determinato, l'occupazione femminile è cresciuta più di quella maschile. Tutti i settori produttivi sono andati meglio che nel 2022, particolarmente il turismo che ha registrato un +3%. Ne ha beneficiato soprattutto la provincia più turistica della Sardegna (Sassari), che ha performato meglio di tutte le altre circoscrizioni territoriali. Infine, è opportuno evidenziare la performance nettamente superiore dei lavoratori con titoli di studio medio alti (diploma o laurea) rispetto a quelli con titoli medio bassi (nessun titolo, licenza elementare o licenza media), a riprova che lo studio può ancora rappresentare una buona forma di investimento per facilitare l'accesso al mercato del lavoro.

Per l'analisi del contesto esterno è utile anche fare ricorso ai dati riguardanti il contesto regionale in relazione all'ordine pubblico e alla sicurezza, al fine di valutare l'impatto che alcuni fenomeni criminali hanno sul mercato del lavoro e di conseguenza sull'attività di ASPAL. Quest'anno tuttavia non è stato possibile analizzare la Relazione integrale sull'amministrazione della giustizia nel distretto giudiziario di Cagliari per l'anno 2023, che ogni anno tiene la Presidenza della Corte d'Appello di Cagliari, poiché non è stata ancora pubblicata.

Attraverso l'analisi del contesto è infine possibile ottenere le informazioni su come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera, in termini di strutture territoriali e dinamiche sociali, economiche e culturali o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Un dato di particolare interesse per l'elaborazione del contesto esterno, scaturito dall'analisi di diversi articoli di giornale, è che nel corso del 2023 sono emerse particolari criticità con riferimento alle attività che coinvolgono due aree a rischio corruttivo, così come definite anche da ANAC¹. Ci si riferisce più nello specifico all'area di acquisizione e gestione del personale e all'area dei contratti pubblici. Considerate anche le recenti modifiche normative intervenute, in particolare l'aggiornamento del 2023 al PNA 2022 con riferimento all'area dei contratti pubblici, che adegua i contenuti dei rischi e delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza ad alcune disposizioni del nuovo codice dei contratti, ci si propone nell'arco del triennio, anche con la collaborazione dei Servizi interessati, di

¹ Tabella 3- Elenco delle principali aree di rischio, All. 1 al PNA 2015.

prestare particolare attenzione nella stesura delle mappature e nell'aggiornamento dei processi afferenti a tali aree di rischio, in quanto ritenute maggiormente sensibile a rischi corruttivi.