L'attuazione e la gestione dei Servizi pubblici per l'impiego: lo strano caso della Sardegna

La Sardegna, nel panorama nazionale, è una delle regioni che maggiormente ha risentito e risente della profonda crisi economica in atto, la quale ha accelerato il processo di de-industrializzazione dell'isola già avviato negli anni novanta, in particolare in seguito al venire meno dell'impegno delle principali aziende di Stato e alla mancata affermazione di nuovi percorsi di sviluppo industriale, se si esclude il caso – interessante ma limitato – delle TLC. Nonostante un tasso di disoccupazione che nel 2013 ha raggiunto una percentuale del 17,5% (dati ISTAT), la Sardegna non è stata ancora in grado di intraprendere azioni organiche di politica attiva del lavoro e di dotarsi di strumenti efficaci, preferendo interventi sporadici di carattere assistenziale (come i "Sussidi una tantum", approvati nel dicembre 2013, di cui dovrebbero beneficiare 4000 disoccupati sardi).

A distanza di 17 anni dall'approvazione del d.lgs. n. 469/1997 di riorganizzazione dei sevizi pubblici per l'impiego – attraverso il quale sono state conferite alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro – **la Sardegna non ha ancora ultimato tale processo di riforma** e si trova in una situazione di precarietà e di disordine organizzativo dei servizi pubblici per il lavoro.
Il d.lgs. n. 469/1997 prevedeva, per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, il conferimento delle funzioni – nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse – attraverso apposite norme di attuazione, nel rispetto degli statuti regionali.
Il d.lgs. n. 180, *Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego* – è stato approvata il 10 aprile 2001, mentre il recepimento dello stesso è avvenuto con la Legge regionale n. 9 del 14 luglio 2003: quest'ultima norma, di carattere meramente formale e costituita da soli due articoli – la quale prevedeva l'istituzione dei "centri per l'impiego" – è stata abrogata (a distanza di due anni) dalla Legge regionale n. 20/2005, *Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro*. *Disciplina dei servizi e delle politiche del lavoro* – attraverso la quale è stata data finalmente attuazione – a distanza di otto anni – al d.lgs. n. 469/1997.

Il passaggio del personale ministeriale, impiegato negli uffici di collocamento, alle Province è stato invece sancito definitivamente soltanto nel 2005, attraverso un Protocollo d'intesa tra la Regione Sardegna e il Ministero del lavoro. **Tale Protocollo non è stato però sostenuto da un'adeguata dotazione finanziaria:** in particolare, le competenze del personale dipendente sarebbero dovute essere sviluppate attraverso una ulteriore specifica misura del P.O.R Sardegna, la quale non ha trovato però mai concreta attuazione. Questo ha precluso la possibilità di un'adeguata formazione del personale, condizione indispensabile per avviare un processo di cambiamento organizzativo che non si sostanziasse in un mero inserimento di nuove figure

professionali.

Tali difficoltà hanno trovato parziale soluzione attraverso il "progetto sperimentale dei servizi per l'impiego", finanziato con il Fondo Sociale Europeo – P.O.R Sardegna 2000-2006, Misura 3.1. Tale sperimentazione – la quale ha consentito alla Regione Sardegna di colmare in parte il vuoto legislativo, determinato dalla mancata attuazione della riforma nel 2002 – è stata avviata attraverso il reperimento di beni strumentali e di personale in regime di convenzione per l'avvio dei "servizi innovativi per il lavoro" in quelle che allora erano le quattro Province della Sardegna. In questa fase si è quindi intervenuti attraverso il reperimento delle attrezzature, la definizione delle soluzioni logistiche e l'inserimento di personale qualificato assunto con contratti di carattere temporaneo.

Nello stesso periodo di avvio della sperimentazione sopra descritta, la Regione Sardegna ha affidato agli enti locali – prevalentemente ai Comuni – **gli incarichi per l'istituzione dei Centri di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (CESIL)**, a valere sulla Misura 3.4 del POR Sardegna, che hanno generato percorsi virtuosi di inclusione socio-lavorativa in territori estremamente disagiati e hanno altresì sostenuto le attività dei servizi sociali comunali.

I**l periodo di ritardo nell'attuazione del d.lgs. n. 469/1997 è stato quindi caratterizzato** da un lato dal determinarsi di una situazione "di fatto", ossia **dalla costituzione dei centri per l'impiego** (denominati "**Centri dei servizi per il lavoro**") pur in assenza di una programmazione e di un coordinamento regionale, **e dal sorgere di una rete di servizi pubblici per il lavoro "parallela" ai centri per l'impiego – i Centri di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati**– entrambi finanziati attraverso programmi Comunitari previsti dal POR 2000-2006 e attuati in via sperimentale.

A questi si è aggiunta l'**Agenzia di sviluppo Due Giare,** un'iniziativa del Consorzio "Due Giare", attivata nel 2004 grazie al finanziamento della misura 3.10 del P.O.R. Sardegna 2000-2006 "Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego", attualmente "inserita nel sistema regionale delle Politiche Attive del Lavoro quale struttura operativa, dal forte impatto territoriale, volta a sostenere il complessivo processo di sviluppo locale mediante la messa a valore delle diverse risorse presenti nel territorio, puntando sul **rafforzamento, radicamento e qualificazione del sistema imprenditoriale esistente e sulla creazione di iniziative imprenditoriali nuove ed innovative**, con particolare riguardo ai nuovi bacini d'impiego".

Il reclutamento del personale necessario al funzionamento delle predette strutture è avvenuto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e con contratti a tempo determinato, alle dipendenze delle Province e delle unioni dei Comuni, mentre il finanziamento, come precedentemente detto, era assicurato dai fondi Comunitari, determinando il radicarsi di una estesa platea di personale precario.
Soltanto nel 2005 la Regione Sardegna ha dato piena attuazione normativa alle indicazioni contenute nel d.lgs. n. 469/1997: attraverso La Legge regionale n. 20/2005 **è stato definito un sistema dei servizi per il lavoro avente natura pubblica, ma costituito dalla *"rete dei soggetti istituzionali e privati, che lo esercitano in modo integrato e coordinato"*,** e ha individuato i "soggetti istituzionali del sistema dei servizi pubblici per il lavoro", ossia i **Centri dei servizi per il lavoro** e l'**Agenzia regionale per il lavoro,** prevedendo la possibilità che altri soggetti, pubblici o privati appositamente accreditati, possano collaborare col sistema istituzionale nell'espletamento dei servizi secondo le modalità previste dalla legge.

Ai CSL sono state attribuite le funzioni tipiche dei centri pubblici per l'impiego, e in particolare:

a) accoglienza, consulenza e informazione orientativa;
b) gestione di specifiche procedure amministrative;
c) promozione e sostegno delle fasce deboli nel mercato del lavoro;
d) incentivazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Le disposizioni della Legge regionale, n. 20/2005 erano quindi finalizzate, tra l'altro, a rendere omogenei e più efficaci su tutto il territorio regionale i servizi per il lavoro gestiti dalle Province: nello specifico lo strumento individuato dalla norma era il "**Piano regionale per i servizi e le politiche del lavoro"** – parte a sua volta di un più complesso "**Piano regionale per i servizi, le politiche del lavoro e l'occupazione"**: la concreta attuazione di quest'ultimo strumento normativo – previsto per la prima volta nella Finanziaria regionale 2011 (Legge regionale, n. 1/2011) – era stata definita con la DGR 27/17 del 1 giugno 2011: tale Piano non è però stato approvato dal Consiglio regionale.

Per diversi anni il FSE, sebbene destinato a sostenere attività integrative e sperimentali e non istituzionali, ha continuato ad essere l'unico strumento finanziario disponibile per sostenere i servizi erogati dal personale convenzionato. Tale situazione si è progressivamente aggravata con il concludersi della programmazione POR 2000-2006: il personale convenzionato e assunto nelle rispettive misure del POR Sardegna, il quale aveva garantito l'erogazione dei servizi

previsti dalla riforma, ha continuato ad operare – in una situazione di progressiva difficoltà generata dalle continue proroghe contrattuali, le quali sono ricadute nel bilancio regionale – attraverso un susseguirsi di norme finalizzate ad attivare dei meccanismi automatici di stabilizzazione. In particolare, il legislatore regionale ha adottato "disposizioni tese ad isolare gli enti locali dalle prescrizioni nazionali in materia di contenimento di spesa e di limiti alle assunzioni di personale in caso di processi di decentramento di funzioni e competenze stabilite con legge regionale, nonché da processi di riorganizzazione, trasformazione e soppressione di enti locali il cui onere sia finanziato con risorse regionali". I differenti tentativi in tale senso – in particolare la Legge regionale 7 agosto 2009, n. 3, che all'articolo 3 recava "disposizioni per il superamento del precariato" e la Legge regionale 18 marzo 2011, n. 10, articolo 2, commi 6 e 7 – sono stati resi vani dalle sentenze di illegittimità costituzionale pronunciate dalla Corte costituzionale, rispettivamente, n. 235/2010 e n. 30/2012 in seguito ai ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Dopo ulteriori proroghe e rinvii, attraverso la **Legge di Stabilità 2013**, la Regione Sardegna ha approvato la delibera che disciplina le modalità operative per la prosecuzione delle attività dei CSL, dei CESIL e delle Agenzie di Sviluppo locale. Nello specifico la norma ha previsto:

la possibilità, per i precari della pubblica amministrazione con contratto in scadenza, di restare al lavoro fino al 31 luglio 2013;
di riservare ai precari, nei concorsi pubblici, una quota fino al 40% dei posti, nello specifico a vantaggio dei lavoratori con tre anni di servizio con contratto a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando.

L'ultimo provvedimento di riforma è contenuto nell'articolo 1 della Legge regionale 26 luglio 2013, n. 17. Nella legge viene prevista la territorializzazione dell'Agenzia del lavoro alla quale vengono attribuite le stesse competenze dei CSL e dei Cesil. Nello specifico la norma prevede che "l'Agenzia regionale per il lavoro si territorializza, dinamicamente, presso le sedi operative dei centri dei servizi per il lavoro (CSL) istituiti dalle Province (…) svolge anche, ad integrazione della loro operatività, d'intesa con le medesime Province ed in collaborazione con i rispettivi centri servizi per il lavoro (CSL), attività di competenza di questi ultimi".
La norma prevede inoltre che "l'Agenzia regionale per il lavoro (…) tramite le proprie strutture decentrate ed operative presso le sedi dei centri dei servizi per il lavoro (CSL) istituiti dalle Province, svolge anche ad integrazione della loro operatività, d'intesa con i Comuni ed altri enti

territoriali interessati ed in collaborazione con i centri servizi per l'inserimento lavorativo (CESIL) e con le Agenzie di sviluppo locale attività di competenza dei medesimi centri servizi per l'inserimento lavorativo (CESIL) e delle medesime Agenzie di sviluppo locale".

In sostanza, con quest'ultimo atto normativo, la situazione di precarietà e di disordine organizzativo dei servizi pubblici per il lavoro in Sardegna è stata "istituzionalizzata", attraverso una sovrapposizione delle funzioni tra le Province e l'Agenzia regionale del lavoro, in un quadro già confuso per via dell'esistenza di due strutture pressoché identiche – i CSL e i CESIL – e con il permanere della coesistenza tra due categorie di lavoratori che fanno capo a due amministrazioni e hanno contratti differenti. I principali strumenti previsti dalla Legge regionale 20/2005 – in primis il "Piano regionale per i servizi, le politiche del lavoro e l'occupazione" – restano ancora da attuare, seppure in un quadro complessivo che offre elementi di peculiarità positiva – in questo senso sono senz'altro da valutare i CESIL, i quali operano in sinergia con i servizi sociali comunali, determinando una sorta di "laboratorio di integrazione" tra le politiche per il lavoro e le politiche sociali nel territorio.

Infine, con la Legge regionale 18 dicembre 2013, il Consiglio regionale ha dettato le norme per *la stabilizzazione dei lavoratori*, attraverso una soluzione che prevede che l'Agenzia regionale per il lavoro sia autorizzata (…) ad indire concorsi pubblici per l'assunzione di personale a tempo indeterminato che, in deroga all'articolo 54 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), sono gestiti direttamente dalla stessa Agenzia in considerazione della specificità delle figure professionali richieste. In ogni caso concorsi pubblici dovranno concludersi entro il 31 dicembre 2014.

Gianluca Meloni
Consulente per il mercato del lavoro – Reggio Emilia

Scarica il pdf