



Viale Monastir 35 - 09122 Cagliari  
Tel. e Fax 070-27951  
e-mail: [segreteria@cailsarda.it](mailto:segreteria@cailsarda.it)

Via Ancona 1 - 09125 Cagliari  
Tel. 070-349931 Fax 070-304873  
e-mail: [cislardegna@cislardegna.it](mailto:cislardegna@cislardegna.it)

Via Po 1 - 09122 Cagliari  
Tel. 070-272893 Fax 070-272897  
e-mail: [ursardegna@uil.it](mailto:ursardegna@uil.it)

Cagliari, 11 luglio 2019

## Consiglio regionale della Sardegna Quinta commissione consiliare

### Memoria per l'audizione sulla situazione di INSAR S.p.A.

L'INSAR S.p.A. è stata costituita il 15 dicembre 1981 a norma dell'art. 5 del D.L. 9 dicembre 1981 n. 721 (successivamente convertito con la Legge del 5 febbraio 1982 n. 25) per promuovere e realizzare, anche al di fuori degli ambiti statutarî di attività, nuove iniziative che consentano il reimpiego dei lavoratori del gruppo Sir in Sardegna.

La "legge istitutiva" stabiliva alcuni capisaldi che si possono riassumere come di seguito:

- società costituita per legge;
- azionariato individuato per legge;
- capitale sociale formato per legge (successivi provvedimenti legislativi definiscono gli importi che sono attribuiti ai soci esclusivamente per la sottoscrizione del capitale sociale della società;
- destinatari dell'azione individuati, o individuabili per legge (*originariamente i lavoratori del gruppo Sir in Sardegna che siano stati licenziati*);
- missione sociale individuata "promuovere e realizzare [...] nuove iniziative che consentano il reimpiego"
- autonomia di promozione e realizzazione dell'attività, da perseguirsi non solo in formale ossequio alla missione come definita ma anche rispetto ai soci che la costituiscono (e, successivamente, ne detengono la partecipazione) "anche al di fuori degli ambiti statutarî di attività"

Successivi interventi legislativi hanno ampliato l'attività dell'INSAR.

In particolare la legge 23 giugno 1994 n° 402 - Piano di Rinascita (art. 2, comma 8) ha autorizzato la Regione Autonoma della Sardegna a partecipare al capitale sociale dell'INSAR attraverso la sottoscrizione di un aumento di capitale della stessa e nel contempo ha ampliato il campo di attività in favore dei disoccupati e degli inoccupati in genere ed indicato che le nuove attività dell'INSAR si sarebbero sviluppate in armonia con la programmazione regionale.

Inoltre il Decreto Legislativo 7 agosto 1997, n. 280 - in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno, ha individuato la stessa società INSAR quale agenzia di promozione di lavoro e di impresa, di comprovata esperienza e capacità tecnica nelle politiche di reimpiego dei lavoratori.

Così sommariamente delineato il quadro legislativo che governa l'azione dell'INSAR, risulta evidente che le finalità per le quali sono stati stanziati quei fondi caratterizza, in via istituzionale, l'azione della società.

L'INSAR, infatti, può ritenersi una società di diritto speciale, espressamente prevista per legge, con disposizioni imperative e inderogabili che ne disciplinano la costituzione e l'oggetto. In estrema sintesi, essa ha l'obbligo di effettuare attività di promozione di iniziative, finalizzate al reimpiego dei lavoratori, in senso lato, affidati alla sua azione, nei modi e nei termini previsti dalla legge.

Questa caratteristica distingue l'INSAR dalle altre società di diritto comune, costituite per finalità privatistiche e senza un oggetto legislativamente prefigurato.

Le conseguenze, sono agevolmente intuibili, sia per quanto riguarda gli organi sia per quanto attiene alle prerogative ed ai poteri dei soci.

Le finalità imposte per legge all'INSAR devono essere perseguite dagli organi della società, in via autonoma, per il solo fatto di essere insediati nell'ambito di un organismo societario. Anche i soci dell'INSAR sono altresì vincolati dalla disciplina legislativa sopra richiamata, la partecipazione è condizionata dal quadro normativo che regola la società, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello patrimoniale.

Particolare attenzione deve riservarsi alle risorse provenienti dalla legge 236/93, già accantonate in apposita riserva e attualmente riclassificate sotto altra posta di bilancio.

L'analisi normativa ha consentito di affermare che queste risorse sono finalizzate esclusivamente a sopperire alle esigenze finanziarie connesse allo svolgimento dei compiti che, ai sensi delle normative richiamate, la società svolge in favore di tutti i soggetti ad essa affidati.

Tali risorse costituiscono per legge attribuzione patrimoniale, direttamente riveniente dallo Stato, destinata a coprire costi di gestione e ad effettuare investimenti da parte dell'INSAR per il raggiungimento delle finalità. Solo entro questi limiti ne è consentita l'utilizzazione, pertanto nel caso di liquidazione dovrebbero essere integralmente retrocessi allo Stato, non potendo essere distratti ad altri fini, non previsti dalla legge. In particolare, quei fondi non potrebbero essere attribuiti ai soci dell'INSAR come residui attivi di liquidazione.

Alla luce di quanto sopra richiamato, è chiaro che il quadro normativo delineato da un lato consente di identificare l'INSAR quale strumento che, sotto la veste di società di capitale, può operare in favore dell'auto-impiego, della micro e piccola impresa, sia mediante attribuzione di risorse in forma specifica che attraverso programmi di formazione dedicata e di accompagnamento alla crescita, ma anche quale soggetto gestore di fondi per la crescita, quali prestiti partecipativi destinati alla capitalizzazione delle piccole imprese.

L'assenza di vincoli specifici consente l'intervento anche in quelle situazioni di crisi aziendale nelle quali è precluso l'intervento di altre società di sviluppo, rendendolo uno strumento funzionale alla gestione di diverse situazioni che in questa fase stanno caratterizzando il panorama regionale.

CGIL CISL UIL, peraltro, ritengono che il metodo con cui si sia arrivati alla messa in liquidazione di INSAR sia assolutamente da rigettare: il sindacato sardo non è stato coinvolto, non è stato aperto un tavolo di confronto per discutere di uno strumento che appartiene all'intera comunità regionale ed è posto a servizio delle attività dell'amministrazione nell'interesse generale dell'Isola, per attività di supporto allo sviluppo dell'occupazione, e il cui destino non è motivo di interesse solamente per i lavoratori che esso impiega.

Il tutto avviene con una delibera di Giunta, del 25 giugno 2019, n. 23/1 (*"Società INSAR S.p.A.. Atto di indirizzo per lo scioglimento anticipato della società e sua messa in liquidazione ai sensi dell'articolo 2484 del CC. Nomina del liquidatore e determinazione del compenso. Criteri di liquidazione e poteri del liquidatore ai sensi dell'articolo 2487 del CC.*), al momento non ancora consultabile e della quale si è appreso il contenuto solo in occasione dell'audizione in Commissione, contenuto che peraltro si limita ad alcune considerazioni di carattere generale e non tutte condivisibili. Non si riesce, dunque, a comprendere né le ragioni urgenti né gli obiettivi di una simile decisione, della quale invece appaiono chiare le forti criticità e le incertezze sul destino delle attività oggi in capo alla Società e del personale che in essa opera: resta il dubbio che essa sottenda la sola finalità di accentrare altrove le risorse amministrare dalla Società.

In particolare, appare necessario ribadire che le caratteristiche dello "strumento INSAR" sono uniche nel panorama regionale e che non sono pienamente sostituibili da un possibile assorbimento delle funzioni da parte di ASPAL: INSAR è una società per azioni, ha la possibilità di rivolgersi e operare sul libero mercato (partecipando anche a misure con cofinanziamenti di natura privatistica), è stato intermediario vigilato ed è in grado di poter effettuare anticipazioni per conto

di Regione, INPS e altri soggetti, nell'ambito di programmi di politiche attive e passive del lavoro, operando con flessibilità pur nell'ambito di meccanismi di controllo di tipo pubblico.

Una liquidazione che appare frettolosa, quindi, senza approfondire quale è il quadro generale e quali gli strumenti realmente alternativi per gestire con efficacia e flessibilità le crisi aziendali, quelle storiche e quelle che più di recente stanno vedendo il sindacato in prima linea per difendere non solo i lavoratori, ma anche importanti realtà produttive che possono contribuire alla tenuta di un già debole tessuto imprenditoriale.

Già nel corso delle due ultime legislature le scriventi organizzazioni avevano richiesto il risanamento delle società partecipate (INSAR, Bic e Sviluppo Italia Sardegna), puntando a semplificare dentro un unico nuovo soggetto dotato di competenze e risorse adeguate, gli strumenti regionali che si occupavano di sviluppo locale e dell'occupazione e che perseguivano finalità di reimpiego e di contrasto alle situazione di crisi.

E se le altre due Società hanno avuto altra sorte, su INSAR si intervenne proprio con una rimessione *in bonis* rispetto a una precedente condizione liquidatoria, ravvisandone l'utilità, e ad essa furono affidati diversi interventi, dall'assistenza alle attività di cantiere per il progetto sulla Chimica verde a Porto Torres, agli incentivi all'occupazione legati al *welfare to work*, alle misure Ico e Ico-Edili, ed altre, in ultimo la gestione dei cantieri LavoRas.

Pertanto, è necessario distinguere le problematiche finora dettate da elementi di inefficiente gestione, che hanno suscitato anche forti critiche e attività di indagine, rispetto invece a una funzione utile svolta con una snellezza e flessibilità che altri enti pubblici non possiedono.

Tutto questo con una totale incertezza del passaggio "automatico" del personale in ASPAL, date le differenti caratteristiche dei due soggetti e degli inquadramenti dell'attuale personale (rapporto di lavoro di tipo privatistico all'interno di una S.p.A. controllata da Enti pubblici).

Ancora, la gestione liquidatoria impone tempi e procedure stabilite dal codice civile in maniera precisa e puntuale, e impongono comportamenti obbligati per i liquidatori sotto la propria responsabilità, dove divengono prioritari la chiusura dei contratti in essere, la fuoriuscita del personale dipendente non più direttamente impegnato, l'attivazione di rapidi meccanismi di incassi e pagamenti, sino ad arrivare alla chiusura della società.

Ci si domanda, pertanto, quale sia il piano per spostare la gestione dei progetti in essere (a partire dai cantieri LavoRas che stanno entrando in operatività) e soprattutto quale sia l'indirizzo sulle importanti risorse finanziarie (da capitale sociale e da progetti gestiti) attualmente gestite da INSAR e sul suo patrimonio (a partire dagli immobili di proprietà), tutti aspetti non toccati dalla delibera della Giunta Regionale.

In ultimo, si segnalano i possibili effetti negativi dell'uscita del socio di minoranza ANPAL che ha già una sua operatività autonoma in Sardegna che, una volta cessato il legame con INSAR, potrebbe - nella gestione dei progetti nazionali - "allontanarsi" dagli indirizzi e dalle strategie regionali, proprio in una fase dove la Regione Sardegna sta portando avanti il tentativo di gestire in maniera unitaria la programmazione delle politiche di sviluppo e del lavoro. Fermo restando l'auspicabile collaborazione tra ASPAL e ANPAL, resta da capire quale possa essere l'interazione e l'eventuale operatività dei due soggetti rispetto alle azioni finora promosse e attivate da INSAR (es. micro-finanziamenti).

CGIL CISL UIL ritengono pertanto che sia assolutamente necessario che la Giunta e il Consiglio Regionale, a partire dalla Quinta Commissione, intervengano per ristabilire chiarezza e procedure corrette su un tema di assoluta rilevanza per la gestione delle emergenze e per il lavoro in Sardegna.

I segretari generali CGIL CISL UIL Sardegna

*Michele Carrus*

*Gavino Carta*

*Francesca Ticca*

