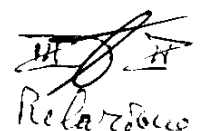


Da "sardegna.controllo.supporto@cor.teconticert.it" <sardegna.controllo.supporto@cor.teconticert.it>
A "presidenzaconsiglio@consreg.sardegna.it" <presidenzaconsiglio@consreg.sardegna.it>, "Consiglio regionale sardegna pec" <consiglioregionale@pec.crs.sardegna.it>, "lavoropec.regione.sardegna.it" <lavoropec.regione.sardegna.it>, "lavoro@pec.regione.sardegna.it" <lavoro@pec.regione.sardegna.it>
Data mercoledì 4 maggio 2016 - 12:57


Relazione
ABG

0003306-04/05/2016-SC_SAR-COD_UO-P - Delibera e Relazione n. 44/2016/RSUE/1

Presidente della Regione Autonoma della Sardegna

Presidente del Consiglio Regionale Autonoma della Sardegna

Assessore Regionale Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale

Direttore Generale dell'Assessorato al Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale

Direttore Generale del Centro regionale di programmazione

Direttore del Servizio dell'Autorità di Audit

Direttore del Servizio Autorità di certificazione

LORO SEDI

Si trasmette in allegato la delibera di cui all'oggetto, adottata da questa Sezione di Controllo e depositata in data 4/05/2016. La stessa potrà essere inoltre consultata presso il sito istituzionale nella banca dati controllo, sul quale è pubblicata, al seguente indirizzo:

http://www.corteconti.it/servizi_on_line/, banca dati del controllo, specificando nel menù a tendina l'Organo emittente: Sezione controllo regione Sardegna - numero e anno della delibera ed inviando la Ricerca.

Per ogni chiarimento è possibile contattare la scrivente.

Marina Saviano
Area III F3/
Collaboratore Amministrativo
SERV.SUPP.SEZIONE REG.
CONTR. SS.RR.
SARDEGNA

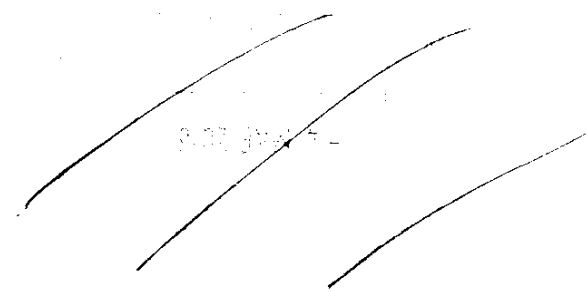
Indirizzo Via lo Frasso, 4- 09127 Cagliari
tel. 0706000227 e-mail: marina.saviano@cor.teconti.it

Allegato(i)

44-2016-56260060.tif.pdf (9142 Kb)
44-2016-RSUE.pdf (92 Kb)
44-2016-RSUE-A1.pdf (4044 Kb)

4576

↓
SC + Spina + Stile
H



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. S10



DOC. INTERNO N.56260059 del 04/05/2016

Delibera n.44/2016/RSUE



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Motzo	CONSIGLIERE
Dott. Roberto Angioni	REFERENDARIO

nell'adunanza del 14 aprile 2016;

Vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 di approvazione dello statuto speciale della Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74, che ha apportato modifiche al predetto decreto;

Viste le norme del trattato CE (nella versione consolidata, così come modificata e sottoscritta ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, in vigore dal 1 maggio 1999), le quali prescrivono la cooperazione degli Stati membri per garantire l'utilizzo degli stanziamenti comunitari secondo i principi della buona gestione finanziaria e l'adozione di efficaci misure di protezione (cfr trattato CE art. 274 e 280), nonché quelle che



prevedono la collaborazione delle Istituzioni nazionali di controllo (art. 248 trattato CE);

Vista la deliberazione n. 13/2014/INPR del 25 febbraio 2014 recante il programma di attività di questa Sezione avente ad oggetto un'indagine di controllo sulla **verifica sullo stato di attuazione del PO FSE 2007-2013** in Sardegna, con particolare riferimento agli interventi per la formazione professionale;

Vista la nota con cui il Magistrato istruttore Cons. Maria Paola Marcia ha rassegnato la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 10/2016 del 31 marzo 2016 con cui è stata convocata la Sezione medesima per l'adunanza del 14 aprile 2016;

Intervenuti e uditi l'Assessore del lavoro, il Direttore generale dell'Assessorato del Lavoro in qualità di Autorità di Gestione del PO FSE 2007-2013 (Autorità di gestione), i Dirigenti dell'Assessorato del lavoro, il Direttore generale del Centro Regionale di Programmazione, il Direttore del Servizio dell'Autorità di Certificazione PO FSE 2007-2013 e relativi collaboratori;

Preso atto, in particolare, delle notizie, osservazioni e argomentazioni rese dalle citate Autorità regionali nel corso dell'adunanza;

Udito il Consigliere Maria Paola Marcia;

D E L I B E R A

Previa approfondita e completa disamina degli atti e delle argomentazioni ricevute e proposte in adunanza, di approvare l'allegata relazione conclusiva, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, concernente "l'indagine di controllo sullo stato di attuazione del PO FSE 2007-2013 in Sardegna, con particolare



riferimento agli interventi per la formazione professionale"

ORDINA

che la deliberazione nonché la correlata relazione siano trasmesse al Presidente della Regione autonoma della Sardegna, al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, all'Assessore ed al Direttore generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale, al Direttore generale del Centro regionale di programmazione, al Direttore del Servizio dell'Autorità di Audit, al Direttore del Servizio Autorità di Certificazione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 aprile 2016.

IL RELATORE

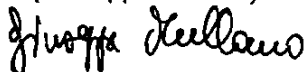
(Maria Paola Marcia)



Depositata in Segreteria in data

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)



IL PRESIDENTE

(Francesco Petronio)



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. S10



DOC. INTERNO N. 56260059 del 04/05/2015



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

**Indagine di controllo sullo stato di
attuazione del PO FSE 2007-2013 in
Sardegna, con particolare riferimento
agli interventi per la formazione
professionale**

Relatore

Consigliere MARIA PAOLA MARCIA

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria funzionario:

Dott. Stefano Deliperi

Impostazione grafica: Sig.ra Daniela Scardigli



CORTE DEI CONTI

**Indagine di controllo sullo stato di attuazione del PO FSE
2007-2013 in Sardegna, con particolare riferimento agli
interventi per la formazione professionale**

INDICE

1	CONSIDERAZIONI DI SINTESI E VALUTAZIONI CONCLUSIVE	1
1.1	Premessa - Il PO FSE 2007-2013.....	1
1.2	Notizie generali, rimodulazioni finanziarie, assetto organizzativo.....	2
1.3	Gli interventi per la formazione professionale (la valorizzazione del capitale umano, ASSE IV del PO FSE 2007-2013).....	8
2	CONTENUTO DELL'INDAGINE DI CONTROLLO.....	13
2.1	L'attività istruttoria	13
2.2	L'analisi del ruolo della formazione nel PO FSE 2007-2013. Titoli di studio, dispersione scolastica e occupazione: criticità in Sardegna	16
2.3	Il Rapporto di valutazione del Valutatore indipendente del PO FSE nel 2015.....	19
3	IL PROGRAMMA OPERATIVO DEL FONDO SOCIALE EUROPEO 2007-2013.....	21
3.1	Il PO FSE: notizie generali e rimodulazioni finanziarie	21
3.2	Il sistema di gestione e controllo del PO FSE 2007-2013 (SIGECO).....	24
3.3	La struttura assessoriale dell'Adg impegnata nell'attuazione del PO FSE 2007-2013	27
3.4	Gli Organismi Intermedi impegnati nell'attuazione del PO FSE 2007-2013.....	30
3.4.1	Organismo intermedio: l'Assessorato dell'Igiene e Sanità.....	32
3.4.2	Organismo intermedio: l'Assessorato della Pubblica istruzione, Beni culturali, Informazione, Spettacolo e Sport.....	34
3.4.3	Organismo intermedio: l'Agenzia regionale per il Lavoro.....	36
3.4.4	Organismo intermedio: il Centro regionale di Programmazione.....	38
3.5	L'avanzamento finanziario del PO FSE 2007-2013.....	39
3.5.1	L'attuazione finanziaria al 31.12.2013	39
3.5.2	La procedura di <i>audit</i> promossa dalla Commissione Europea nel 2013	41
3.5.3	L'attuazione finanziaria al 31 dicembre 2014.....	42
3.5.4	Il Rapporto Annuale di Esecuzione (R.A.E. 2014).....	43
3.5.5	Il Rapporto Annuale di Valutazione 2014	45

3.5.6	L'attuazione finanziaria al 31 dicembre 2015 e la riprogrammazione nel 2015.....	48
3.5.7	Le attività dell'Autorità di audit e dell'Autorità di certificazione	52
3.5.8	Il nuovo sistema contabile: l'aggiornamento finanziario per il 2015 e la legge di assestamento	53
3.6	Il Piano di Azione Coesione	54
4	II PO FSE SARDEGNA 2007-2013: GLI INTERVENTI PER LA FORMAZIONE E LA QUALIFICAZIONE LAVORATIVA.....	56
4.1	Gli interventi attivati.....	56
4.2	Il bando ARDISCO contro la dispersione scolastica (Asse IV "Capitale umano", Linea di azione 1.2.1).....	63
4.3	Il Programma Iscol@ (deliberazione Giunta regionale n. 10/15 del 28 marzo 2014)	64
4.4	Irregolarità, frodi e decertificazioni	66
4.4.1	Le irregolarità, le frodi, le decertificazioni e i recuperi nel PO FSE Sardegna 2007-2013 (banca dati SIDIF).....	67
5	CONTRADDITTORIO SCRITTO E ORALE	70
5.1	Il contraddittorio scritto	70
5.2	Il contraddittorio orale nell'adunanza pubblica del 14 aprile 2016.....	83
INDICE DELLE TABELLE		67

1 CONSIDERAZIONI DI SINTESI E VALUTAZIONI CONCLUSIVE

1.1 Premessa - Il PO FSE 2007-2013

A) Nel contesto delle attività di controllo varate dalla Sezione nei confronti della Regione autonoma della Sardegna, vertenti sullo stato di attuazione della programmazione comunitaria 2007-2013, è stato approvato¹ l'approfondimento sull'utilizzo del Fondo Sociale Europeo (PO FSE 2007-2013) con particolare considerazione degli interventi finalizzati alla formazione professionale.

Gli interventi connessi alla **formazione professionale** e alla promozione dell'occupazione, nelle loro varie forme, (**istruzione e del miglioramento della qualità dell'offerta lavorativa**) beneficiano del sostegno di fondi comunitari nell'ambito della programmazione 2007-2013, in particolare del F.S.E. e, a partire dal 2013, del **Piano di azione coesione nazionale**. Com'è noto il **Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo (PO FSE)**² è il documento di programmazione mediante il quale la Regione ha pianificato per il periodo 2007-2013 le risorse disponibili del Fondo Sociale Europeo, finalizzate al rafforzamento della coesione economica e sociale, attraverso un miglioramento delle possibilità di occupazione e di impiego. A tal fine sono state prese in considerazione le diverse numerose analisi (varate negli anni dai competenti soggetti pubblici, statali e regionali) che hanno ad oggetto le condizioni socio-economico-culturali cui si sono rivolti gli interventi finanziari in argomento.

B) L'istruttoria (**cominciata nel corso del 2014 e conclusa con dati aggiornati al 31.12.2015**) ha affrontato l'analisi dei numerosi documenti di programmazione concertati in sede comunitaria, di quelli di indirizzo operativo assunti dalla Regione, di quelli contenenti l'assetto organizzativo preposto all'attuazione del PO FSE, dei diversi quadri di avanzamento finanziario conseguito per

¹ V. deliberazione Sezione controllo Corte dei conti per la Sardegna n. 13/2014/INPR del 25 febbraio 2014.

² Il PO FSE 2007-2013 è stato approvato con Decisione comunitaria C(2007)6081 del 30 novembre 2007, in seguito modificato con Decisione C(2012) 2362 del 3 aprile 2012 e con Decisione comunitaria C (2013) 4582 finale del 19 luglio 2013. La strategia di sviluppo regionale è articolata in sei Assi o Priorità di intervento:

Asse I - Adattabilità;

Asse II - Occupabilità;

Asse III - Inclusione sociale;

Asse IV - Capitale umano;

Asse V - Transnazionalità e Interregionalità;

Asse VI - Assistenza tecnica.

ciascun esercizio, con la finalità di enucleare i benefici/risultati (miglioramenti) conseguiti dalla collettività regionale destinatarie degli interventi, e, in particolare, di quelli ottenuti dai fondi destinati alla formazione professionale per effetto dell'afflusso delle risorse comunitarie e di quelle del cofinanziamento statale e regionale (numero e tipologia di interventi di formazione professionale conseguentemente avviati, effettuati e ancora in corso nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013; numero di partecipanti ai bandi e numero di candidati ammessi alla frequenza dei corsi, percentuale di esiti positivi conseguiti dagli stessi partecipanti ecc.).

In sede istruttoria si è osservato, però, che i numerosi documenti regionali di programmazione e di attuazione PO FSE (a sostegno delle ripetute riprogrammazioni intervenute) reiterano la presenza delle criticità socio-economiche di contesto che sembrerebbero sostanzialmente inmutate nel corso di tutti gli anni interessati. Infatti, anche a sostegno dell'ultima modifica del Programma, (recentemente approvata nel mese di dicembre 2015), si ripropongono le stesse difficoltà del contesto socio-economico e quelle relative alle condizioni degli utenti/destinatari (in sintesi, con riguardo alla formazione, il 61% della popolazione residente in Sardegna di età superiore ai 15 anni non è in possesso di un titolo di studio spendibile nel mercato³, e la dispersione scolastica in Sardegna si attesta sul 24,7%⁴, contro un dato nazionale del 17%).

In buona sostanza, nonostante il consistente afflusso finanziario assicurato dai diversi **Programmi comunitari realizzati a far data dal 1994** (POP 1994-1999, POR Sardegna 2000-2006, PO FSE 2007-2013), per un costo totale programmato sul fondo FSE di circa 1,702 miliardi di euro, oggi si ripropongono i medesimi interrogativi in ordine alle ragioni che ancora ostacolano il superamento di deficit strutturali della Regione negli ambiti di intervento in esame che rivestono importanza strategica per lo sviluppo della Regione.

1.2 Notizie generali, rimodulazioni finanziarie, assetto organizzativo

1. Premettendo che il PO FSE 2007-2013 prevede il termine di marzo 2017 per la presentazione finale delle richieste di pagamento e che la sua attuazione è ancora in corso, le considerazioni ad oggi consentite devono distintamente articolarsi tra la fase riservata alla programmazione (intesa come definizione delle strategie e degli indirizzi politici, nonché dei risultati da conseguire avvalendosi delle fonti finanziarie comunitarie) e quella riservata alla sua attuazione (attraverso l'analisi della

³ V. nella relazione le fonti ministeriali e regionali citate (paragrafo 1.2).

⁴ V. sito web Regione, comunicazioni in data 29.12.2015.

struttura del sistema deputato alla gestione e la misurazione dell'effettività di conseguimento di risultati già programmati).

In ordine alla **fase programmatica**, fermo restando l'obbligo di coerenza con le scelte del Quadro Strategico Nazionale (QSN) e con quelle di coordinamento/completamento con gli altri strumenti regionali d'intervento finanziario (fondi FESR e FEASR, fondi RAS ecc...), si ricava che la Regione disponeva del quadro conoscitivo della realtà socio-economica interessata dalla programmazione FSE, supportato da minuziose analisi di contesto⁵. Inoltre la stessa Regione evidenziava di potersi avvalere delle informazioni/esiti provenienti dalle passate esperienze di programmazione POR Sardegna 2000/2006, laddove, tra le altre, si puntualizzava che *l'attuazione ha favorito maggiormente l'efficienza della spesa piuttosto che l'efficacia della strategia*⁶.

Pur non competendo a questa Sezione valutazioni **nel merito delle scelte strategiche di intervento selezionate dalla Regione**, in questa sede si vuole esclusivamente segnalare la complessità degli ambiti d'intervento interessati (caratterizzati dalla loro reciproca profonda differenziazione) e la numerosità delle articolazioni assunte dalle diverse linee di attività del Programma. Nell'articolazione delle linee di attività dei diversi Assi, infatti, si ritrovano **molteplici destinazioni finanziarie rivolte a differenti target di utenti, tra di essi molto distanti per caratteristiche e per bisogni**. In sintesi, l'impostazione assunta dal Programma potrebbe comportare il **rischio della frammentazione** in sede di azione amministrativa, con possibili ripercussioni negative sull'efficacia strutturale complessiva del Programma stesso, ovvero sulla sua capacità di innescare tangibili processi di innovazione e discontinuità. Si consideri al riguardo che il RAE 2014 (il RAE 2015 non è ancora disponibile) espone che al 31.12.2014 si registrano avviati 17.321 progetti (di cui 10.338 avviati nel corso del 2014) e interessati 145.885 destinatari.

Inoltre, la Sezione osserva che i numerosi documenti regionali, contenenti l'analisi sull'attuazione della programmazione PO FSE e sulle ragioni delle sue ripetute revisioni, reiterano la presenza di criticità che sembrerebbero sostanzialmente immutate nel corso di tutti gli anni interessati. Infatti, anche a sostegno dell'ultima modifica del Programma, appena approvata (nel mese di dicembre 2015), si riassumono le note difficoltà del contesto socio-economico e quelle relative alle condizioni degli utenti/destinatari.

In buona sostanza, nonostante il consistente afflusso finanziario assicurato dai diversi **Programmi comunitari realizzati a far data dal 1994** (POP 1994-1999, POR Sardegna 2000-2006, PO FSE 2007-

⁵ V. POR Sardegna – FSE, 2007-2013, analisi di contesto pag. 4 e seguenti.

⁶ Cit. PO FSE 2007-2013, pag. 23.

2013), per un costo totale programmato sul fondo FSE di circa 1,702 miliardi di euro, oggi si ripropongono gli interrogativi in ordine alle ragioni che ancora ostacolano il superamento di deficit strutturali della Regione in ambiti di tale importanza strategica.

Dette criticità sono state ripetutamente evidenziate alla Regione autonoma della Sardegna nelle varie sedi di controllo comunitario e nazionale, tanto da esser state oggetto (dicembre 2014) di specifica "osservazione generale" da parte della Commissione europea in sede di definizione della programmazione FESR 2014-2020⁷.

2. Il secondo ordine di considerazioni (relativo all'attuazione del programma) riguarda il sistema di governance del PO FSE 2007-2013, con cui si è privilegiata la soluzione del decentramento di compiti tra l'Autorità di gestione e gli Organismi intermedi per facilitare la flessibilità dell'attuazione del Programma di interventi, con sostanziale piena autonomia operativa degli Organismi intermedi (come si ricava dalle clausole degli atti di delega, stipulati tra l'Adg e ciascun O.I.) (v. tabella n. 3).

Le dotazioni finanziarie dell'intero Programma sono state sostanzialmente divise a metà tra l'Autorità di gestione e gli Organismi intermedi. L'Autorità di gestione ha disposto di dotazioni di personale per 90 unità (v. tabella n. 5) mentre gli Organismi intermedi hanno avuto 78 unità.

Senonché, a ciascuna rimodulazione finanziaria del Programma ha fatto seguito la rivisitazione dei compiti affidati alle articolazioni organizzative e delle rispettive dotazioni finanziarie, con presumibili effetti di discontinuità funzionale e con rischi per l'efficacia complessiva degli interventi e, soprattutto, con l'allungamento dei tempi per la loro conclusione.

Non è chiaro, allo stato delle acquisizioni istruttorie, quali modalità di coordinamento in itinere siano state praticate tra gli Organismi intermedi e l'Autorità di gestione e tra questi ultimi e il Centro Regionale di programmazione (se si esclude la raccolta dati ai fini del computo dell'avanzamento finanziario), essendo, invece, prescritto dal Programma e dal QSN di assicurare (alla politica regionale) coordinamento, coerenza, complementarietà e sinergia nell'utilizzo delle risorse comunitarie e nazionali⁸.

⁷ La Commissione europea ha testualmente osservato: *"Non vi sono insegnamenti generali tratti dai precedenti periodi di programmazione. Al contrario, vi è una tendenza inerziale a riprodurre un'eccessiva frammentazione, che non impedirà il verificarsi di problemi già osservati in termini di scarsa attuazione e debolezza della governance. Pertanto, il programma necessita di maggiore concentrazione, di maggiore coordinamento ed unitarietà delle policy settoriali, e di una chiara identificazione dei progetti chiave. Ciò deve altresì consentire all'autorità di gestione di esercitare un'autorità più forte e credibile su tutte le branche dell'amministrazione regionale, e produrre effetti positivi sulla capacità di programmazione e di attuazione"*. L'osservazione generale è stata accolta dall'Autorità di gestione e dovrà essere tradotta in concreti atti di revisione della programmazione proposta.

⁸ In tali termini v. Descrizione del sistema di gestione e controllo, aprile 2015, pag. 5.

Sul punto si vuole osservare che, a fronte dei ritardi nell'avanzamento della spesa ravvisati da parte dei diversi Organismi intermedi, non si esplicitano le criticità di carattere operativo effettivamente incontrate, o, in ogni caso, le stesse non si evincono dai documenti ufficiali, con l'effetto della sottovalutazione dei problemi all'origine degli stessi rallentamenti.

In sintesi, per effetto della numerosità/diversificazione delle linee di attività poste in campo e della molteplicità delle strutture assessoriali coinvolte, titolari di piena delega all'attuazione, **potrebbe essersi determinata una oggettiva difficoltà al governo generale della programmazione del FSE.**

3. Sotto il profilo finanziario la programmazione PO FSE 2007-2013 ha avuto dotazioni iniziali complessive per 729,2 milioni di euro (quota comunitaria, statale e regionale), successivamente ridotte a 675 milioni di euro (-54 milioni di euro, non potendo essere nei tempi previsti avviato l'intervento "scuola digitale", v. paragrafo 2.1) (v. tabelle nn. 15 e 16).

Tale dotazione è costituita per 291,7 milioni di euro da quota comunitaria, per 295,8 da quota statale e 87,5 milioni di euro da quota regionale. In precedenza si è esposto l'andamento per ciascun esercizio del triennio considerato (2013-2015).

Il programma è partito con ritardo considerando che l'accelerazione della spesa si è verificata solo a decorrere dal 2014 (successivamente alla chiusura della procedura comunitaria⁹ di sospensione dei pagamenti) e che il quadro riepilogativo¹⁰ delle competenze e delle rispettive dotazioni finanziarie intestate all'Autorità di gestione e agli Organismi intermedi è stato predisposto solo in chiusura del 2008.

A partire dal 2012 si registrano le revisioni/rimodulazioni del programma (**4 revisioni**), via via portate all'approvazione della sede comunitaria, che hanno comportato ripetute modificazioni del quadro delle competenze organizzative titolari dell'attuazione degli interventi. Per effetto dei rallentamenti nell'avanzamento della spesa si è determinata la riduzione delle dotazioni finanziarie complessive del FSE pari a 54 milioni di euro (con riallocazione di risorse nel Piano d'azione e coesione, PAC, v. del. Giunta regionale 42/18 del 16.10.2013 e 53/44 del 20.12.2013).

Gli stanziamenti del 2015 (ultimo anno del programma) esprimevano risorse pari a 164,5 milioni di euro, che rappresentano circa un quarto dell'intera dotazione del PO FSE 2000-2013 (v. tabelle nn. 21 e 24).

⁹ V. paragrafo 2.5.2.

¹⁰ v. del. Giunta regionale 68/1 del 03.12.2008.

Al 31.12.2015 risultano impegnate tutte le risorse disponibili (con percentuale in overbooking in alcuni Assi del 112%), effettivamente spese dai beneficiari il 92% di tali risorse, (619,8 milioni di euro) e certificate dalle Autorità regionali il 90% circa (pari a 603,3 milioni di euro).

Alla chiusura del presente controllo non si dispone ancora del RAE 2015 (Rapporto Annuale di esecuzione).

I pagamenti (sulla spesa presentata a validazione) riconosciuti dalla Commissione e trasferiti alla Regione (accreditato IGRUE) a tutto il 23.12.2015 ammontano a 243.944.347,30 euro.

I pagamenti riconosciuti dall'IGRUE (quota statale) e trasferiti alla Regione alla stessa data ammontano a 240.786.450,90 euro. In totale sono pervenuti al bilancio regionale 487,7 milioni di euro.

Resta, perciò, in corso d'attuazione il 10% circa della programmazione FSE 2007-2013.

In ordine alle "spese non ammissibili", quantificate al 31 dicembre 2015 in euro 3.192.652,23¹¹, l'Adg ha chiarito che si sarebbe proceduto con la procedura di *storno* dalle richieste di pagamento. Sul punto la Sezione si riserva di procedere agli opportuni aggiornamenti e verifiche.

4. I moduli di audit e di controllo regionale che si sono realizzati ai fini della certificazione della spesa da sottoporre a validazione finale comunitaria (controlli II livello) hanno fornito dimostrazione di idoneo funzionamento, secondo quanto si ricava dai documenti ufficiali a disposizione, dalle tipologie di riscontri e criticità evidenziati e dagli esiti positivi conseguiti alla sospensione dei pagamenti disposta dall'UE (risolta proprio per effetto dell'implementazione di audit locali).

Premettendo che trattasi di controlli di natura tecnico-procedurale che non involgono la "qualità" degli interventi di spesa, va, peraltro, sottolineato che, la casistica di criticità evidenziata dalle Autorità di Audit e di Certificazione non appare di rilevante entità.

I dati forniti nel corso del 2015 dal **Rapporto di valutazione del Valutatore indipendente**¹² (v. paragrafi 1.3 e 2.5.5) indicano *"un lieve incremento del tasso di occupazione della popolazione in età 15-64 anni"* (48,6%), tuttavia inferiore al valore medio nazionale di circa sette punti percentuali. Secondo il Rapporto, dopo la fortissima contrazione del biennio 2011-2013, il 2014 registra una modestissimo aumento del tasso di occupazione (+0,3%), tendenza confermata dai dati del I trimestre 2015, nel quale il tasso di occupazione è giunto al 49,5%. Trovano maggiori difficoltà per l'accesso e la

¹¹ V. note Direzione regionale Assessorato al lavoro n. 13616 del 2 aprile 2014 e n. 17230 del 29 aprile 2014 e nota Autorità di Certificazione n. VI.4.5.1 del 12 aprile 2016.

¹² Aggiornamento 2014, presentato alla riunione del Comitato di Sorveglianza del 9 giugno 2015. http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_528_20150917105314.pdf.

permanenza in posizioni lavorative i giovani fra i 25 e i 34 anni. In questo ambito d'età il tasso di occupazione (2014) è del 45,5%, inferiore alla media nazionale di ben 14 punti percentuali. Per contro, *“i dati al 2014 indicano in modo inequivocabile come ci sia una correlazione positiva evidente fra il tasso di occupazione e il titolo di studio. Infatti, se fra la popolazione laureata il tasso d'occupazione è pari al 70,6% del totale, nel gruppo con il più basso livello d'istruzione (licenza elementare, nessun titolo) questo raggiunge appena il 24,9% del totale”*.¹³

Le difficoltà sempre maggiori incontrate dalle fasce più giovani della popolazione *“trovano pienamente conferma anche nei dati relativi al c.d. NEET (Not in Education, Employment or Training)”*: più di un terzo (34,2%) dei giovani sardi fra i 15 e i 29 anni, infatti, non risultano occupati né impegnati in un corso di studi o di formazione (la media nazionale è del 26,2%), con un aumento nel solo 2014 di più di due punti percentuali. Per contro, emergono preoccupanti carenze nella programmazione *“Master and Back”*, puntualmente evidenziate nel rapporto del Valutatore indipendente (aggiornamento 2014/2015), secondo il quale, in estrema sintesi, uno degli effetti di maggiore rilievo consiste nell'aver favorito il fenomeno della *fuga dei cervelli*, noto a livello internazionale come *brain drain*. Infatti, *“Master and Back ha ... creato opportunità di crescita per i giovani sardi e spesso ha aumentato le loro capacitazioni, ha cioè fornito risorse per raggiungere con maggiore facilità gli obiettivi proposti”*, però *“al marzo del 2015 la quota di emigrati si è assestata al 62,9% dei beneficiari. Un numero decisamente consistente ... in linea con i risultati 2014. Nel complesso, il motivo della permanenza fuori dalla Sardegna è sostanzialmente imputabile al mercato del lavoro più dinamico”*. In conclusione, *“come in passato, il Programma Master and Back appare quindi non riuscire a camminare con entrambe le sue gambe, risultando deficitario specialmente nella capacità di ‘riportare a casa’ i ‘cervelli in fuga’”*.

5. Agli **Organismi intermedi** delegati all'attuazione (rispettivamente Assessorato alla sanità, Assessorato alla Pubblica Istruzione, Centro Regionale di programmazione, Agenzia del lavoro) è assegnata una dotazione finanziaria pari alla metà circa dell'intera programmazione (**327,9 milioni di euro**, v. tabella n. 6).

Le **dotazioni di personale** complessivamente impegnate dagli Organismi intermedi (nei diversi assessorati) sono pari a **78 unità**.

¹³ Autorità di gestione PO FSE 2007-2013, nota prot. n. 36938 del 28 agosto 2015, proposta di modifica del PO FSE 2007-2013.

Al 31.12.2015 risultano impegnate tutte le risorse a disposizione e certificate spese per 246,6 milioni di euro. **La parte restante (il 25% della dotazione iniziale) è da ritenersi ancora in corso di attuazione o da attuare ex novo.**

I più bassi risultati gestionali sono registrati dalle strutture dell'Assessorato della Pubblica istruzione (che, però, dispone di appena 8 unità di personale per l'attuazione degli interventi).

1.3 Gli interventi per la formazione professionale (la valorizzazione del capitale umano, ASSE IV del PO FSE 2007-2013)

I. Affrontando la tematica asseritamente centrale del rafforzamento e della valorizzazione della qualificazione del Capitale umano (Asse IV), deve registrarsi la tardività/insufficienza delle concrete azioni attuative nonché la tardività delle iniziative regionali per rimediare alle insufficienti dotazioni finanziarie. In tale ambito gestionale è stato condotto apposito approfondimento istruttorio.

Dall'analisi sui motivi dell'ultima revisione del Programma operativo (mese di agosto 2015, pag. 1) si legge: ***"Sull'Asse IV la Regione ha scelto di puntare la propria strategia come dimostra anche un impegno programmatico messo in campo in questi anni, che va ben oltre le risorse previste dal PO. Le azioni realizzabili grazie alla revisione, dunque, valorizzano la strategia del PO e sono attuabili nel rispetto dei tempi e delle regole del Programma. In particolare il rafforzamento dell'Asse IV, consentirà di incrementare gli interventi volti a contrastare la fuoriuscita del sistema dell'istruzione e la dispersione scolastica, a sostenere l'azione di supporto per i ricercatori e per l'alta formazione di eccellenza, a rafforzare l'integrazione tra il sistema dell'istruzione scuola-università, l'orientamento ed il raccordo con il mondo del lavoro.***

Esse, consentono, inoltre, di compensare le difficoltà di completare alcuni interventi nel rispetto dei tempi di ammissibilità della spesa che si riscontrano su alcuni Assi. Si tratta di interventi che hanno, per varie ragioni, registrato dei rallentamenti tali da far slittare la loro conclusione oltre dicembre 2015; essi saranno comunque attuati dalla Regione con proprie risorse nel rispetto degli impegni assunti e a garanzia del completamento dell'attuale impianto programmato del PO, entro il termine ultimo di presentazione dei documenti di chiusura del Programma (marzo 2017)".

La tardiva proposta di modifica appare, quindi, finalizzata agli obiettivi di sostegno dell'istruzione-formazione, con particolare riguardo al contrasto della dispersione scolastica, così come le precedenti rimodulazioni del Programma.

In realtà va considerato che, nonostante l'alta incidenza delle dotazioni finanziarie sull'intero Programma (passato dal 37% circa a 41% per effetto dell'ultima revisione e pari infine a 275 milioni di euro), gli interventi di cui all'Asse IV non riescono evidentemente a promuovere un efficace inversione di tendenza, ovvero efficaci azioni di contrasto, in particolare contro la dispersione scolastica (v. tabelle e grafici pagg. 39 e 40).

Sul punto, infatti, la stessa Regione continua a constatare che *la riprogrammazione in favore delle azioni a sostegno del Capitale umano consentirà anche di contenere gli effetti di alcune difficoltà subentrante nell'ultimo periodo per alcuni interventi che, per diverse ragioni, hanno subito un ritardo rispetto alla tempistica iniziale. A garanzia del completamento dell'attuale impianto programmatico del PO, tuttavia, tali interventi saranno, comunque, realizzati entro il termine ultimo di presentazione dei documenti di chiusura del Po (marzo 2017), dalla Regione con proprie risorse. Si tratta infatti di difficoltà nella spesa, ma non nella programmazione. Sostanzialmente, tutte le politiche associate al PO sono state promosse per intero, ma vi sono difficoltà ad attuarne alcune nel rispetto dei tempi stringenti imposti dalla regolamentazione comunitaria per la chiusura.*

Inoltre le notizie fornite in ultimo (nota AdG prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016) con riguardo agli interventi ARDISCO (appositamente rivolto a contrastare la dispersione scolastica) e ISCOL@ non espongono risultati incoraggianti e gli interventi ISCOL@ concernenti alla lotta alla dispersione scolastica sono stati integralmente spostati alla successiva programmazione comunitaria 2014-2020.

Infatti, il bando "Tutti a Iscol@" destinato al miglioramento dell'offerta formativa degli istituti scolastici sardi è stato pubblicato il 23 dicembre 2015¹⁴ con scadenza delle proposte nel febbraio 2016¹⁵.

Il quadro regionale di notizie non enuncia le ragioni per le quali gli interventi di spesa in tali ambiti gestionali (fuoriuscita dal sistema scolastico, dispersione, mancata integrazione tra il sistema dell'istruzione e l'università) non hanno conseguito risultati apprezzabili.

Certamente i dati relativi alla dispersione scolastica nella regione, frequentemente portati all'attenzione pubblica da fonti governative centrali e regionali, devono destare il massimo allarme, poiché si attestano sul 24,7% contro un dato nazionale del 17% (vds. dichiarazioni sul sito web istituzionale provenienti dall'Assessore della pubblica istruzione in data 29 dicembre 2015).

¹⁴ vds. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/13?s=296795&v=2&c=3&t=1>.

¹⁵ vds. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/1725?s=1&v=9&c=389&c1=4123&id=50791>.

2. L'esigenza di promuovere investimenti in relazione a politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione, massimizzando l'efficienza della spesa sul PO FSE è ancora ribadita dalla Giunta Regionale nell'ultimo atto di riprogrammazione (del. 67/28 del 29 dicembre 2015).

In tale occasione si dichiara che nell'Asse IV risultano avviate 4.700 operazioni con il coinvolgimento di circa 82.000 destinatari.

Le risultanze dell'approfondimento istruttorio condotto sugli interventi gestiti dal Servizio formazione dell'Assessorato al lavoro evidenziano stanziamenti di risorse per 174 milioni di euro (che rappresentano il 25% circa dell'intero PO FSE 2007-2013) e spesi 148 milioni al 31.12.2015.

A far data dal 2009 risultano avviati 1.457 interventi formativi, di cui conclusi 884 e in corso 573. A fronte di 25.802 iscritti/partecipanti previsti hanno, invece, partecipato 59.651 soggetti.

Gli interventi conclusi hanno interessato 22.486 utenti e ne hanno qualificato 8.555. Hanno superato i percorsi formativi 37.513 partecipanti.

Gli interventi nel settore della **formazione professionale** (interventi formativi) e **del sostegno alle iniziative imprenditoriali** di disoccupati, cassintegrati, *green economy*, ambiente, "antichi mestieri" sardi, e di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione sostenuti con i fondi del PO FSE 2007-2013 non appaiono esenti, però, dalle problematiche fin qui esaminate e costantemente riproposte dalle Autorità regionali.

Il complesso delle acquisizioni istruttorie, inoltre, evidenzia che, allo stato, non si dispone di analisi e/o valutazioni con riguardo all'efficacia degli interventi formativi (es. quanti abbiano effettivamente trovato un lavoro duraturo) e del sostegno alle imprese (es. quante imprese siano ancora attive dopo 3/5 anni).

L'assenza di analisi e valutazioni, seppure provvisorie, sull'efficacia a medio-lungo termine delle politiche formative e di sostegno imprenditoriale, finanziate dalla programmazione comunitaria 2007-2013, costituisce un elemento di sensibile criticità anche in funzione della successiva attività di programmazione 2014-2020.

La capacità dimostrata dalle Autorità gestionali di procedere con flessibilità alle rimodulazioni del programma (finanziarie e del quadro amministrativo deputato all'attuazione), da un lato attesta la necessaria attenzione ai dati regionali relativi ai cittadini, occupati/disoccupati, dall'altra pare confermare sistematiche difficoltà d'intervento efficace.

Pertanto, allo stato delle recenti dichiarazioni rese dalle Autorità regionali, parrebbe che non si siano ancora determinati i risultati auspicati dalla programmazione PO FSE 2007-2013, poiché tutti i dati disponibili, pubblicati nei diversi documenti regionali, sui livelli d'istruzione, di formazione e di occupazione persistono fortemente negativi.

Sono pervenute risposte e osservazioni conclusive da parte dell'Autorità di gestione, dell'Autorità di certificazione e dall'Autorità di audit.

L'Adg, oltre a fornire puntuali e argomentate repliche sulle diverse considerazioni formulate in relazione, espone il quadro finanziario della gestione della spesa 2015, aggiornato secondo i nuovi moduli contabili armonizzati.

L'Autorità di certificazione espone, invece, il quadro contabile dell'entrata (cui è competente ai sensi del SIGECO, "documento descrizione del sistema di gestione e controllo") e fornisce notizie in ordine agli importi oggetto di decertificazione.

Nel capitolo 5 sono integralmente riportate le osservazioni e controdeduzioni sopra richiamate alle quali si fa rinvio.

Tutte le problematiche hanno costituito oggetto di ampia discussione nel corso dell'adunanza pubblica, tenutasi il 14 aprile 2016.

Concludendo, la Sezione, ha considerato la significativà delle osservazioni pervenute dalle Autorità regionali, anche in esito alla pubblica discussione in contraddittorio, in particolare quelle riferite alle conseguenze che si sono determinate sull'attuazione PO FSE 2007-2013 per effetto della crisi economica (che ha comportato interventi di natura obbligatorie e parziali spostamenti di risorse finanziarie tra gli ASSI).

Inoltre la Sezione ha preso atto delle notizie concernenti i nuovi orientamenti gestionali/organizzativi posti a fondamento della nuova programmazione 2013-2020.

Quanto alle prospettazioni finanziarie, nel valutare i risultati di impegno e spesa già certificati, la Sezione richiama la circostanza secondo cui dette quantificazioni devono ancora soggiacere alla finale valutazione della Commissione.

Mentre, con riguardo specifico alla gestione 2015, la Sezione richiama l'attenzione sulla prospettazione finanziaria di cui alle tabelle n. 22 e 23 e quella, invece, contenuta nelle tabelle in

ultimo trasmesse (v. tabella pag. 82, capitolo V, predisposta secondo i nuovi canoni armonizzati), poiché sembrano consentire analisi differenti e potrebbero indurre in erronee conclusioni valutative.

Tutto ciò premesso, fermo restando l'apprezzamento per il livello di collaborazione assicurato dalle Autorità regionali, la Sezione conferma le proprie valutazioni conclusive svolte nei paragrafi che precedono.

2 CONTENUTO DELL'INDAGINE DI CONTROLLO

2.1 L'attività istruttoria

• **Premessa.** Nel contesto delle attività di controllo varate dalla Sezione nei confronti della Regione autonoma della Sardegna, vertenti sullo stato di attuazione della programmazione comunitaria 2007-2013, è stato approvato¹⁶ l'approfondimento sull'utilizzo del Fondo Sociale Europeo (PO FSE 2007-2013) con particolare considerazione degli interventi finalizzati alla formazione professionale.

L'attuale fase perdurante di **crisi economico-sociale** che attraversa la **Sardegna** ormai da anni ha imposto una particolare attenzione sulle politiche del lavoro promosse dalla Regione autonoma della Sardegna, ovvero sulle strategie e sugli interventi posti in essere nel campo dell'istruzione e del **miglioramento della qualità dell'offerta lavorativa**.

Per tali motivi, gli interventi connessi alla **formazione professionale** e alla promozione dell'occupazione, nelle loro varie forme, beneficiano del sostegno di fondi comunitari nell'ambito della programmazione 2007-2013. Tra questi sono interessati in particolare il F.S.E. e, a partire dal 2013, il **Piano di azione coesione nazionale**. Com'è noto il **Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo (PO FSE)**¹⁷ è il documento di programmazione mediante il quale la Regione ha pianificato per il periodo 2007-2013 le risorse disponibili del Fondo Sociale Europeo, finalizzate al rafforzamento della coesione economica e sociale, attraverso un miglioramento delle possibilità di occupazione e di impiego. Il PO FSE è stato elaborato coerentemente agli orientamenti strategici comunitari, alle previsioni del Quadro strategico nazionale e ai regolamenti comunitari in tema di politica di coesione. Nei periodi interessati il Documento strategico regionale (DSR) e il Piano regionale di sviluppo (PRS) hanno contribuito a dare una dimensione locale al documento e ad individuare le priorità e gli obiettivi da raggiungere nel corso della programmazione 2007-2013.

¹⁶ V. deliberazione Sezione controllo Corte dei conti per la Sardegna n. 13/2014/INPR del 25 febbraio 2014.

¹⁷ Il PO FSE 2007-2013 è stato approvato con Decisione comunitaria C(2007)6081 del 30 novembre 2007, in seguito modificato con Decisione C(2012) 2362 del 3 aprile 2012 e con Decisione comunitaria C (2013) 4582 finale del 19 luglio 2013. La strategia di sviluppo regionale è articolata in sei Assi o Priorità di intervento:

Asse I - Adattabilità;

Asse II - Occupabilità;

Asse III - Inclusione sociale;

Asse IV - Capitale umano;

Asse V - Transnazionalità e Interregionalità;

Asse VI - Assistenza tecnica.

• **Le richieste istruttorie.** In corso di istruttoria sono stati richiesti dati e notizie¹⁸ riguardanti i seguenti ambiti organizzativo/gestionali:

1. Numero e tipologia di bandi adottati per interventi di formazione professionale pubblicati nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013;
2. Numero e tipologia di bandi per i quali è stato disposto il ritiro, la sospensione, la revoca o l'annullamento in via di autotutela;
3. Elementi informativi concernenti l'eventuale contenzioso sviluppatosi per effetto dell'attività amministrativa concernente i bandi pubblicati relativi alla formazione professionale sostenuta con fondi della programmazione comunitaria 2007-2013;
4. Numero e tipologia di interventi di formazione professionale conseguentemente avviati, effettuati e ancora in corso nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013;
5. Numero di partecipanti ai bandi e numero di candidati ammessi alla frequenza dei corsi, percentuale di esiti positivi conseguiti dagli stessi partecipanti (con riguardo agli interventi di formazione professionale rientrante nella programmazione comunitaria 2007-2013);
6. Elementi informativi concernenti le verifiche disposte dagli Organi competenti (cioè da tutte le Autorità che intervengono nella gestione e velocizzazione del programma) sugli esiti degli interventi formativi conclusi e in relazione a positivi sblocchi nel mercato del lavoro (in termini di efficacia ed effettività degli interventi previsti nel P.O. FSE Competitività);
7. Carteggio riguardante le osservazioni mosse dalla Commissione europea in ordine al RAE 2014;
8. Profili organizzativi propri della struttura amministrativa deputata alle attività di realizzazione del PO FESE 2007-2013.

• **Le audizioni.** Sono state, inoltre, indette due audizioni (tenutesi l'8.10.2014 e il 15.06.2015) nel corso delle quali sono emersi significativi profili di analisi gestionale da approfondire e sono state concordate le trasmissioni documentali. In dettaglio è emerso quanto segue:

- È stato previsto che le Autorità regionali renderanno disponibile per l'istruttoria il quadro programmatico del P.O. Obiettivo Competitività FSE 2007/2013 aggiornato con le ultime rimodulazioni e le relative motivazioni. Infatti, il piano "Scuola Digitale" è stato completamente spostato dall'Asse IV "Capitale Umano" al Piano di azione Coesione statale, con conseguente trasferimento e riallocazione del relativo finanziamento statale. Si dichiara sul punto che l'operazione è stata determinata dai fortissimi ritardi nell'attuazione del piano "Scuola Digitale" che ne avrebbero reso di fatto impossibile la conclusione entro il 2015 e,

¹⁸ V. note 5073 del 02/10/2014, 3359 del 15/06/2015, 7546 del 02/12/2015 e 7870 del 22/12/2015.

conseguentemente, ne avrebbero determinato la mancata inclusione nella programmazione comunitaria 2007-2013 con negativi effetti sulla ammissibilità delle spese. Si è pervenuti, quindi, all'attuale inclusione di detto piano "Scuola Digitale" nel Piano di azione Coesione statale (operativo fino al 2016) che assegna la gestione della parte sarda del progetto al Centro regionale di Programmazione (C.R.P.);

- Le Autorità regionali hanno indicato nei processi decisionali interni gli aspetti rilevanti dell'elaborazione della programmazione settoriale, considerato che il programma approvato dalla deliberazione di Giunta regionale è, di fatto, mero momento conclusivo. A tal fine portano l'esempio degli interventi formativi intervenuti per gli Operatori sanitari di prossimo svolgimento quale paradigma della "nuova" programmazione: interventi decisi dopo una analisi delle richieste e un'accurata valutazione del fabbisogno concreto nelle strutture sanitarie pubbliche e private sarde, con valutazione dei costi e tempistica;
- L'avvio concreto dell'attuazione del P.O. FSE 2000-2013 (approvato nel 2007) si è avuto soltanto nel 2009, con l'assegnazione dell'incarico dell'assistenza tecnica in conseguenza all'aggiudicazione della relativa gara di appalto dei servizi;
- La discontinuità politica e tecnico-amministrativa (cambi di assessore e di direttore generale) hanno certamente ritardato non poco l'avvio dell'attività gestionale;
- Il Servizio di supporto all'Autorità di gestione del P.O. FSE 2007-2013 è stato costituito solo nel 2011;
- L'andamento finanziario del P.O. FSE 2007-2013 vede a tutto il 2013 un forte *overbooking* (+73 milioni di euro di spesa rispetto allo stanziamento previsto) del solo Asse IV "Capitale Umano", ma gravi ritardi degli altri Assi, per cui è intenzione dell'Autorità di gestione proporre un'ulteriore rimodulazione del programma (rimodulazione ritenuta di difficile accoglimento da parte della Commissione europea);
- Emerge una situazione di carenza di personale all'interno dell'Assessorato regionale del lavoro (struttura ove è incardinata l'Autorità di gestione), con un direttore generale, sette direzioni di servizi, delle quali quattro coperte *ad interim*. Dal 1° luglio 2015 sarà collocata in quiescenza una direttrice che attualmente copre tre servizi;
- L'intero Assessorato regionale del lavoro vive una situazione di incertezza in ordine all'eventuale trasloco della struttura;
- Sul piano finanziario rivestono sensibile rilievo gli importi delle perenzioni amministrative riferibili all'Assessorato regionale del lavoro (secondo i dati della relazione di parifica del rendiconto regionale 2014).

- In ultimo, in considerazione della trasformazione delle scritture regionali intervenuta nel corso del 2015 in aderenza al decreto legislativo n. 118 del 2011, si è domandato il quadro delle appostazioni finanziarie in entrata e in uscita, in conto competenza e residui e cassa nel bilancio 2015 relative al PO FSE 2007-2013, distinte per fonte di provenienza (con l'occasione, infatti, è stata riferita ai funzionari dell'Autorità di gestione l'impossibilità di accedere ai dati del sistema informatico regionale da parte degli uffici della Sezione del controllo a mezzo delle postazioni in dotazione, collegate a detto sistema regionale).

2.2 L'analisi del ruolo della formazione nel PO FSE 2007-2013. Titoli di studio, dispersione scolastica e occupazione: criticità in Sardegna

A sostegno della necessità per la Regione di programmare interventi più che possibile mirati a migliorare il quadro economico-sociale di riferimento, deve citarsi l'analisi seppure tardivamente compiuta, **riportata dal medesimo PO FSE 2007-2013** (contenuta nella versione 2013, ma si consideri che il PO FSE è stato approvato nel 2007) **in merito al ruolo finora svolto dalla formazione professionale:**

“La formazione professionale regionale ha svolto solo in parte le finalità sue proprie di strumento di politica attiva del lavoro, pur consentendo a una parte dell'utenza di vedere riconosciute le aspirazioni individuali di miglioramento delle conoscenze e delle competenze. L'incontro fra domanda e offerta nel mercato del lavoro è avvenuto in modo parziale: secondo i dati del valutatore indipendente del POR, riferiti al periodo 2000-2003, il 54,5% della corsualità finanziata dalla Regione non ha trovato corrispondenze nell'analisi di riferimento sui fabbisogni formativi espressi dalle aziende regionali (Ricerca sui fabbisogni formativi, Censis, 2003). Le cause risiedono nella perdurante mancanza di un sistema obbligatorio di raffronto dei dati di domanda/offerta e nella mancanza di un sistema riconosciuto, almeno a livello nazionale, di certificazione degli standard formativi e delle competenze acquisite. Inoltre, dalle analisi svolte (CRENOS 2006) emerge che in molti casi le imprese richiedono operatori con livelli formativi medio alti, a cui non si è riusciti a corrispondere a pieno con l'attività formativa finanziata. I sistemi di rilevazione sui fabbisogni formativi avviati nel corso della passata programmazione, anche con finanziamento del FSE, hanno costituito un primo passo nella direzione di una maggiore vicinanza tra domanda e offerta di formazione, ma resta necessaria una compiuta sistematizzazione di essi, soprattutto in termini di fruibilità effettiva.

La gran parte dei destinatari dell'offerta corsuale sono stati i giovani inoccupati, con basse percentuali di iscritti fra gli adulti occupati e disoccupati. Il dato sui giovani destinatari della formazione regionale è

pari all'89,5% per la Sardegna contro il 72,5% del Mezzogiorno e il 46,5% dell'Italia. Tale dato è legato al ricorso abnorme alle tipologie dell'obbligo formativo prima e dei percorsi sperimentali triennali poi, rivolta anche ai ragazzi, unico caso in Italia, 14enni. Per contro l'indice relativo agli 'adulti occupati destinatari della formazione regionale' (% di destinatari – adulti occupati – sul totale iscritti ai corsi) registra un 9,1% della Sardegna rispetto al 16,3% del Mezzogiorno e al 40,7% dell'Italia. Ancora, la Sardegna registra una percentuale molto bassa pari all'1,4% relativamente all'indice 'Adulti disoccupati destinatari della formazione regionale' rispetto al valore rilevato per il Mezzogiorno e l'Italia pari all'11%. Certamente, è stata prevalente una tipologia dei destinatari della formazione che vi si rivolge come uno sbocco inerziale per giovani inoccupati in uscita dai percorsi di istruzione e la limitata integrazione col mercato del lavoro ha storicamente favorito questo atteggiamento. Peraltro, nell'ultimo periodo, si sono registrati segnali diversi, legati alla maggiore integrazione, e all'emergere di proposte più articolate riferite a un'utenza più scolarizzata e agli adulti occupati, per i quali necessariamente il legame col mondo del lavoro assume una valenza imprescindibile" (PO FSE 2007-2013, versione 2013, cap. I "Analisi di contesto", par. 1.1 "Descrizione del contesto", pagg. 7-8).

Dalle analisi sopra riferite emerge ancora nel 2013 la persistenza di un quadro preoccupante delle dinamiche socio-culturali del settore che, almeno in parte, avrebbe dovuto essere già noto all'Autorità di gestione del Fondo e ai vertici politico-istituzionali e amministrativi della Regione autonoma della Sardegna fin dal tempo in cui si definiva la programmazione in esame (la decisione comunitaria è del 2007).

L'importanza strategica rivestita dalle problematiche economico-sociali in esame, aggravatesi negli ultimi esercizi, ha indotto l'Autorità di gestione del PO FSE 2007-2013 al potenziamento degli interventi nel settore formativo, formulando diverse rimodulazioni finanziarie e modifiche del programma comunitario (anche nel corso del 2015) di cui si riferirà più avanti.

Non sfugge, evidentemente, la criticità di dette decisioni politico-amministrative di natura correttiva in ragione della tardività assunta dalle stesse (l'ultima nel corso del 2015) rispetto alla fisiologica sequenza della attuazione della programmazione, che avrebbe dovuto svolgersi, invece, nel periodo 2007-2013.

Nel merito delle problematiche evidenziatesi nel contesto regionale, poste a fondamento degli interventi di spesa varati dal PO FSE, si fornisce un quadro conoscitivo di carattere oggettivo delle notizie e dei dati che lo caratterizzano e a tal fine si riportano informazioni desunte e pubblicate da siti web istituzionali (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Regione autonoma della Sardegna, siti web tematici).

Secondo i dati elaborati dal **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (M.I.U.R.)**, con lo specifico Focus **"La dispersione scolastica"**¹⁹, il fenomeno dell'abbandono scolastico vede la Sardegna quale regione con il più elevato tasso: ben il 25,8% dei giovani fra 18 e 24 anni ha solo la licenza media inferiore. E' il più elevato fra le regioni italiane anche il "rischio di abbandono scolastico" nel corso dell'anno scolastico, il 2,64% degli iscritti a inizio anno fra i frequentanti la scuola secondaria di II grado. In particolare, *"la maggiore propensione all'abbandono scolastico da parte degli alunni di sesso maschile è particolarmente evidente nelle aree più disagiate del paese: per la scuola secondaria di I grado, la differenza è particolarmente elevata soprattutto in Sicilia, Sardegna e Campania; per la scuola secondaria di II grado oltre alla Sicilia, alla Sardegna e alla Puglia spiccano anche le Marche e la Liguria"*. Gli indicatori sui livelli di istruzione evidenziano che la Sardegna occupa una posizione di retroguardia all'interno dell'Italia, e ancor di più nei confronti dell'Europa e dei paesi O.C.S.E. Tra questi ultimi il 66% della popolazione di 25-64 anni possiede almeno un diploma di scuola secondaria superiore contro il 44% dell'Italia (dati anno 2003, *Education at a glance*, 2005, O.C.S.E.) e circa il 38% della Sardegna.

Secondo quanto riportato da **Sardegna Statistiche**, canale tematico della Regione autonoma della Sardegna²⁰, il 53,4% della popolazione residente in Sardegna fra i 25 e i 64 anni è in possesso della sola licenza media inferiore rispetto a una media nazionale del 42,2% (dati 2013). Anche in questo caso si tratta del dato regionale più elevato. Il 2,1% della popolazione residente fra i 15 e i 19 anni risulta avere la sola licenza elementare (2013). Inoltre, ben il 15,3% degli iscritti al primo anno della scuola secondaria superiore abbandona al termine dell'anno scolastico rispetto a un dato medio nazionale dell'11,4% (2011): il dato sardo è il più elevato fra le regioni italiane. Solo il 65,4% della popolazione residente fra i 20 e i 24 anni risulta aver conseguito il diploma di scuola media superiore (2013), il dato regionale più basso a livello nazionale.

Per contro, ben il 7,4% della popolazione residente fra i 25 e i 64 anni frequenta un corso di studio o di formazione professionale rispetto alla media nazionale del 6,2% (2013): si tratta del dato regionale più elevato in Italia.

A livello riepilogativo, la popolazione residente in Sardegna di età superiore ai 15 anni è in possesso (2012) di dottorato/laurea/diploma universitario per il 10,5% (media nazionale 11,8%), di diploma di scuola secondaria superiore per il 25,5% (media nazionale 28,9%), di qualifica professionale per il 2,9% (media nazionale 6,0%), di licenza media per il 38,8% (media nazionale 31,7%), di licenza elementare o di nessun titolo per il 22,2% (media nazionale 21,7%).

I dati precedenti evidenziano che il 61% della popolazione residente in Sardegna superiore ai 15 anni di età non è in possesso di un titolo di studio *spendibile* (almeno un diploma o una qualificazione professionale) nel mercato del lavoro.

¹⁹ Giugno 2013, reperibile in http://www.minori.it/sites/default/files/dati_minor_dispersione_scolastica.pdf.

²⁰ Reperibile in <http://www.sardegna statistiche.it/argomenti/istruzioneelavoro/>.

2.3 Il Rapporto di valutazione del Valutatore indipendente del PO FSE nel 2015²¹

I dati forniti nel corso del 2015 dal **Rapporto di valutazione del Valutatore indipendente**²² indicano *“un lieve incremento del tasso di occupazione della popolazione in età 15-64 anni”* (48,6%), tuttavia inferiore al valore medio nazionale di circa sette punti percentuali. Secondo il Rapporto, dopo la fortissima contrazione del biennio 2011-2013, il 2014 registra una modestissimo aumento del tasso di occupazione (+0,3%), tendenza confermata dai dati del I trimestre 2015, nel quale il tasso di occupazione è giunto al 49,5%.

Trovano maggiori difficoltà per l'accesso e la permanenza in posizioni lavorative i giovani fra i 25 e i 34 anni. In questo ambito d'età il tasso di occupazione (2014) è del 45,5%, inferiore alla media nazionale di ben 14 punti percentuali. Per contro, *“i dati al 2014 indicano in modo inequivocabile come ci sia una correlazione positiva evidente fra il tasso di occupazione e il titolo di studio. Infatti, se fra la popolazione laureata il tasso d'occupazione è pari al 70,6% del totale, nel gruppo con il più basso livello d'istruzione (licenza elementare, nessun titolo) questo raggiunge appena il 24,9% del totale”*.²³

Le difficoltà sempre maggiori incontrate dalle fasce più giovani della popolazione *“trovano pienamente conferma anche nei dati relativi al c.d. NEET (Not in Education, Employment or Training)”*: più di un terzo (34,2%) dei giovani sardi fra i 15 e i 29 anni, infatti, non risultano occupati né impegnati in un corso di studi o di formazione (la media nazionale è del 26,2%), con un aumento nel solo 2014 di più di due punti percentuali.

In definitiva nel 2015 emerge ancora un quadro altamente preoccupante per il **carente livello di istruzione della popolazione sarda in età lavorativa (15-64 anni) utilizzabile per l'accesso e la permanenza in adeguate posizioni lavorative**, preoccupazioni ancora più forti per quanto concerne le fasce di popolazione più giovani, in parte ormai sfiduciate tanto da non ricercare nemmeno un'attività lavorativa.

Per contro, emergono preoccupanti carenze nella **programmazione “Master and Back”**, puntualmente evidenziate nel rapporto del Valutatore indipendente (aggiornamento 2014/2015),

²¹ Il Valutatore Indipendente rappresenta l'osservatore “terzo” rispetto ai processi attuativi del POR FSE 2007-2013 ed è previsto dalle prescrizioni degli art. 47 e 48 del Regolamento CE n. 1083/2006, come specificate nel paragrafo 5.3.3 del POR FSE, che prevedono di accompagnare l'attuazione dello stesso Programma con attività di valutazione di natura strategica e operativa su principali temi/aree effettuate da esperti funzionalmente indipendenti dalle Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione e Audit e con le risorse stanziare sull'Asse VI-Assistenza Tecnica.

²² Aggiornamento 2014, presentato alla riunione del Comitato di Sorveglianza del 9 giugno 2015, http://www.sardegna-programmazione.it/documenti/35_528_20150917105314.pdf.

²³ Autorità di gestione PO FSE 2007-2013, nota prot. n. 36938 del 28 agosto 2015, proposta di modifica del PO FSE 2007-2013.

secondo il quale, in estrema sintesi, uno degli effetti di maggiore rilievo consiste nell'aver favorito il fenomeno della *fuga dei cervelli*, noto a livello internazionale come *brain drain*. Infatti, "Master and Back ha ... creato opportunità di crescita per i giovani sardi e spesso ha aumentato le loro capacitazioni, ha cioè fornito risorse per raggiungere con maggiore facilità gli obiettivi proposti", però "al marzo del 2015 la quota di emigrati si è assestata al 62,9% dei beneficiari. Un numero decisamente consistente ... in linea con i risultati 2014. Nel complesso, il motivo della permanenza fuori dalla Sardegna è sostanzialmente imputabile al mercato del lavoro più dinamico".

In conclusione, "come in passato, il Programma Master and Back appare quindi non riuscire a camminare con entrambe le sue gambe, risultando deficitario specialmente nella capacità di 'riportare a casa' i 'cervelli in fuga'". Se da un lato, quindi, vi sono ampi riscontri positivi riguardo la crescita culturale e professionale e il conseguente soddisfacimento dei giovani sardi partecipanti²⁴, dall'altro oggettivamente se ne sono in gran parte avvantaggiati contesti sociali ed economici del resto d'Europa o extra-europei.

Del Rapporto si riferirà ulteriormente in sede di esame dell'attuazione del PO FSE 2007-2013 al 31.12.2014 (v. paragrafo 2.5.5).

²⁴ "Il Rapporto di valutazione 2015 conferma i risultati della valutazione 2014, ovvero la capacità del Programma di soddisfare ampiamente le attese dei beneficiari e il suo elevato impatto occupazionale, specialmente se confrontati con le caratteristiche del mercato del lavoro sardo per professioni altamente qualificate" (Valutatore indipendente, Rapporto Master & Back, 2013-maggio 2015).

3 IL PROGRAMMA OPERATIVO DEL FONDO SOCIALE EUROPEO 2007-2013

3.1 Il PO FSE: notizie generali e rimodulazioni finanziarie

Con decisione C (2007) n. 6081 del 30 novembre 2007 la Commissione ha approvato il programma operativo del Fondo Sociale Europeo nella Regione Sardegna nell'ambito dell'obiettivo *"competitività regionale ed occupazione"*. Il PO FSE è stato in seguito modificato con Decisione C (2012) 2362 del 3 aprile 2012 e ancora con Decisione comunitaria C (2013) 4582 finale del 19 luglio 2013. La strategia di sviluppo regionale è articolata in sei Assi o Priorità di intervento. Seguiva la deliberazione di presa d'atto da parte della Regione (del. G.R. n. 4/24 del 22.01.2008).

Il PO Sardegna FSE 2007 - 2013 definisce le modalità di attuazione del Programma, indicando le principali Autorità e Organismi che avranno il compito di sorvegliare e gestire la sua attuazione. **Inizialmente il quadro finanziario complessivo esprimeva risorse totali pari a 729.291.176,00 euro quale finanziamento complessivo del programma, comprese le quote nazionali e regionali.**

Per consentire l'avvio del programma veniva, quindi, articolato il quadro finanziario ed organizzativo da parte della Regione (v. allegato 2 alla del. G.R. n. 28/1 del 16.05.2008).

In tale ultimo documento si sono illustrate le risorse distinte per asse e obiettivo, **intestandone l'attuazione all'Autorità di gestione e agli Organismi intermedi.**

Va osservato che il quadro riepilogativo delle articolazioni amministrative competenti all'attuazione e delle relative risorse è stato ripetutamente modificato; risulta, infatti, aggiornato sia nel 2013 che nel corso del 2014, per effetto della revisione del programma FSE approvata con Decisione c (2013) 4582 del 9 luglio 2013 della Commissione Europea, nonché in ultimo anche nel 2015 (v. paragrafo 2.5.6).

Va, altresì, sottolineato che le modificazioni relative al quadro **finanziario hanno comportato una riduzione delle risorse complessive che sono scese a 675.053.206 euro.**

Appare rilevante segnalare che, a tal proposito, nelle risposte istruttorie, si precisa che si è reso necessario trasferire la linea di attività denominata *"scuola digitale"*, in quanto non ha potuto essere avviata secondo i tempi definiti nella programmazione comunitaria, verso il Piano di Azione Coesione, siglato dal Governo nazionale con Regioni del Mezzogiorno. In disparte le rimodulazioni in significativa riduzione intervenute anche nel FESR 2007/2013 a causa del ritardato avanzamento

attuativo (pari a 340,335 milioni di euro), quella, invece, a carico del FSE 2007/2013 **ha comportato la riduzione di 54,237 milioni di euro** (v. delibera Giunta regionale n. 34/114 del 07.08.2012).

E' risultato che, pertanto, il programma beneficia di **675.053.206,00 euro**, dei quali euro **291.716.470,00** provengono dal FSE (**Decisione comunitaria C (2013) 4582 finale del 19 luglio 2013**), mentre euro **295.821.795,00** costituiscono la quota statale ed euro **87.514.941,00** la quota regionale (complessivamente euro **383.336.736,00** rappresentano la quota nazionale). I finanziamenti degli interventi di cui al programma sono in prima fase individuati con le seguenti quote: 40% quota U.E., 48% quota Stato, 12% quota Regione. Solo l'Asse IV, riformulato nel 2013 e nel 2015, presenta le differenti quote: 48,69% quota U.E.; 36,7% quota Stato; 14,61% quota Regione.

- Brevemente si riferisce che la strategia di sviluppo regionale del PO FSE 2007-2013 si articola nei seguenti sei Assi.

Le azioni dell'Asse I contribuiscono alla crescita della flessibilità dei lavoratori e delle imprese in rapporto ai cambiamenti del mercato del lavoro e del sistema imprenditoriale. Saranno inoltre promosse iniziative volte al **miglioramento delle competenze professionali dei lavoratori**, all'ammodernamento del sistema della formazione professionale e ad una migliore organizzazione e qualità del lavoro.

Nell'ambito dell'Asse II sono previste iniziative finalizzate a migliorare l'accesso all'occupazione, ad aumentare l'efficienza e l'efficacia degli organismi del mercato del lavoro, a coordinare le politiche del lavoro e **promuovere opportunità lavorative per disoccupati, inoccupati e per i migranti**. Sono anche previste azioni a **sostegno dell'imprenditorialità**, per la valorizzazione delle competenze e delle conoscenze dei **lavoratori anziani** nel mondo del lavoro e per la stabilizzazione dei **lavoratori atipici**. Verranno infine create opportunità lavorative specifiche per le **donne disoccupate e inoccupate**.

L'Asse III è finalizzato alla promozione dell'**inclusione sociale**: prevede azioni per lo sviluppo di percorsi per l'inserimento e il reinserimento lavorativo delle **persone in stato di svantaggio**. Particolare attenzione è dedicata alla creazione di specifici assetti organizzativi dei Centri di servizi per il lavoro (C.S.L.), alla promozione di percorsi integrati di accompagnamento al lavoro destinati alle persone svantaggiate, al rafforzamento ed al coordinamento degli operatori dell'integrazione e dell'inclusione sociale.

Nell'ambito dell'Asse IV, dedicato alla **valorizzazione del capitale umano**, si prevedono azioni per la riforma dei sistemi dell'**istruzione, formazione e lavoro**, potenziando il partenariato istituzionale del sistema scolastico con altri sistemi, diffondendo l'uso delle tecnologie dell'informazione e della

comunicazione nel sistema dell'istruzione e della formazione. A ciò dovrà essere strettamente collegata la realizzazione di un adeguato sistema di valutazione regionale dell'istruzione e si opererà per integrare il sistema per l'orientamento scolastico, universitario e professionale, creare reti tra Università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale.

Tutti gli obiettivi di programma sono perseguiti anche attraverso iniziative di cooperazione transnazionale e interregionale previste dall'Asse V, con particolare attenzione allo scambio di buone pratiche, anche nel campo dei sistemi informativi tecnologicamente avanzati.

L'Asse VI programma interventi finalizzati a sostenere l'esecuzione del PO e a garantire la corretta gestione delle risorse finanziarie in termini di efficienza ed efficacia (assistenza tecnica).

Tabella 1 -Concordanza fra obiettivi globali specifici e Assi di intervento PO FSE 2007-2013

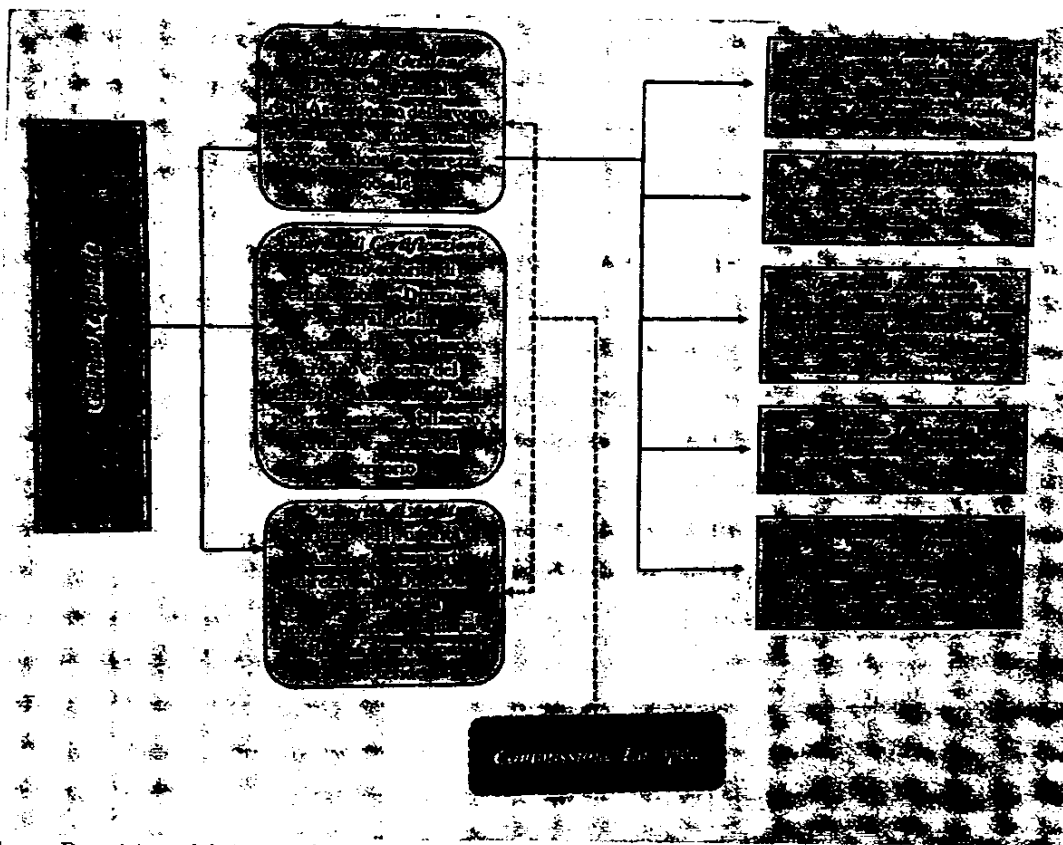
Obiettivo globale	Obiettivi specifici programmati	Asse
Aumentare e migliorare le competenze per aumentare e migliorare i posti di lavoro in un'economia che deve cogliere nuove opportunità di sviluppo	a) sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	I Adattabilità
	b) lavorare l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	
	c) sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	
	d) aumentare la regolarità, l'efficienza la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	II Occupabilità
	e) attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio delle imprese	
	f) migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	
	g) sviluppare percorsi integrati e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro (le "competenze" potranno essere eventualmente riprese nelle attività)	III Inclusione sociale
	h) elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorare l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione al training	IV Capitale umano
	i) aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	
	j) creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	
	ck) promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	V Transnazionalità e interregionale
	n) migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	VI Assistenza tecnica

Fonte: PO FSE punto 3.2.1 pag. 42

3.2 Il sistema di gestione e controllo del PO FSE 2007-2013 (SIGECO)

- L'art. 58 del Regolamento n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione) prevede che, per garantire l'efficace e corretta attuazione del programma operativo, siano separate e tra loro autonome le funzioni delle **Autorità di gestione**, **Autorità di certificazione**, **Autorità di audit**, previste rispettivamente dagli artt. 60, 61 e 62 del Regolamento n. 1083/2006.

Tabella 2 - Organizzazione del ciclo della programmazione PO FSE 2007-2013



Fonte: Descrizione del sistema di gestione e controllo, aprile 2015, pag. 8

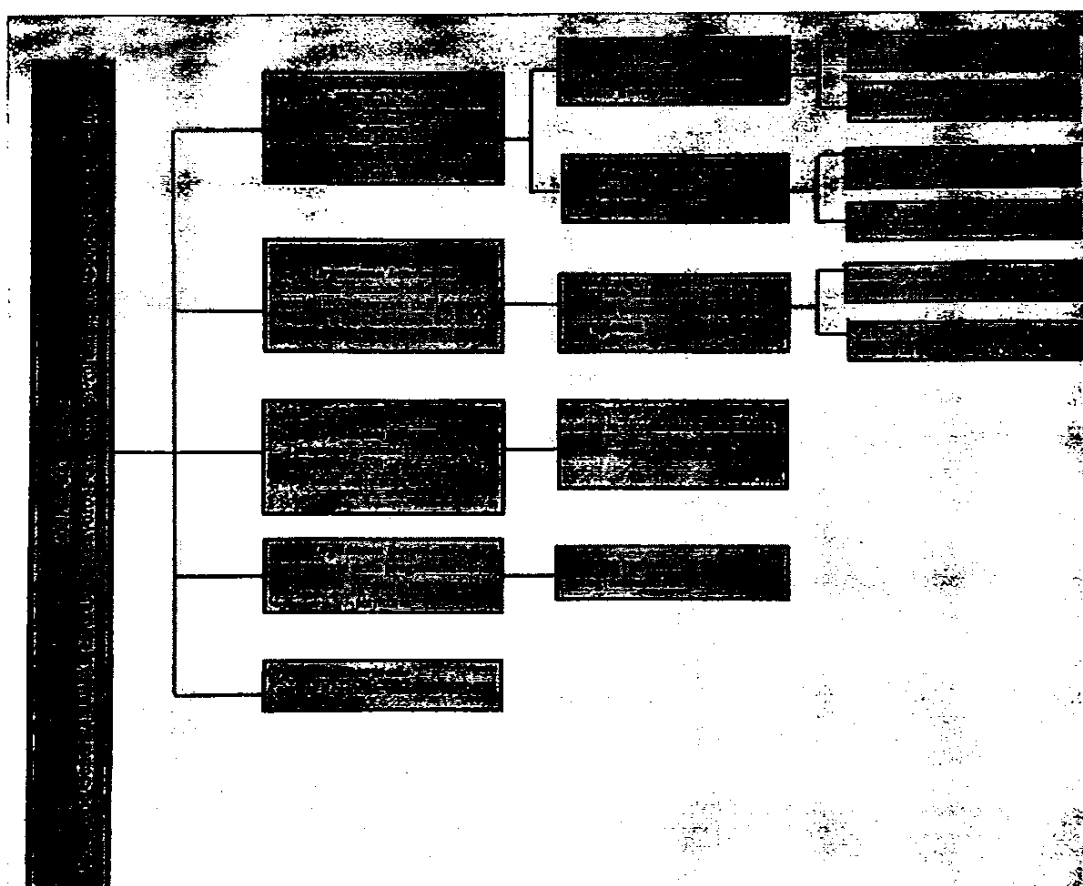
Anche il documento che descrive il sistema di gestione e controllo del PO FSE 2007-2013²⁵, inizialmente approvato con nota Commissione europea prot. n. EMPL/DGA/LS/saD(2009) 8659 7383 del 4 maggio 2009, è stato successivamente modificato in data 10 maggio 2013 e, da ultimo,

²⁵ "Attraverso questa impostazione la Regione realizza una struttura flessibile della Autorità di gestione, in cui le specifiche responsabilità dei soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi del POR si coniugano con i livelli di responsabilità gerarchica dettati dall'ordinamento regionale attraverso modalità cooperative, perché non siano di ostacolo alla sollecita realizzazione delle operazioni e della spesa, al conseguimento degli obiettivi programmati e al tempestivo flusso delle informazioni necessarie alle attività gestionali e di controllo" (v. cit documento, capitolo 1.3 pag. 6).

ulteriormente rivisto con determinazione del Direttore generale Ass.to Lavoro n. 1523 del 21 aprile 2015 (descrizione predisposta ai sensi dell'art. 71 del Regolamento n. 1083/2006).

I compiti dell'Autorità di gestione sono svolti dalla **Direzione generale dell'Assessorato regionale del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale**, coadiuvata da **Organismi intermedi** per lo svolgimento delle funzioni operative, formalmente delegati ai sensi dell'art. 12 del Regolamento n. 1083/2006.

Tabella 3 - Struttura dell'Autorità di gestione e degli Organismi intermedi



Fonte: Descrizione del sistema di gestione e controllo, aprile 2015, pag. 72

I singoli **Responsabili di Linea** e gli **Organismi Intermedi** svolgono anche il **controllo di I livello**, consistente sia nelle verifiche amministrativo-contabili da espletare sul 100% delle operazioni/progetti da effettuarsi prima di ogni domanda di pagamento, sia nei controlli presso i beneficiari finali, da effettuarsi sulla base di un campione rappresentativo di operazioni.

L'**Autorità di certificazione** del PO FSE 2007-2013 è stata individuata (analogamente al PO FESR 2007-2013 e ai fondi FAS) nel **Servizio Autorità di certificazione** presso la Direzione generale dei

Servizi finanziari dell'Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del territorio (in base alle deliberazioni Giunta regionale n. 22/22 del 7 giugno 2007 e n. 1/18 del 9 gennaio 2009).

Risulta di particolare interesse (per lo svolgimento dei controlli della corte dei conti) puntualizzare che tra le funzioni assegnate all'Autorità di certificazione si rinviene, oltre a quella di certificazione della spesa sostenuta dai beneficiari/attuatori, la gestione degli adempimenti amministrativi finalizzati all'inserimento nell'allegato tecnico al bilancio regionale di una codificazione contabile appropriata del co-finanziamento del PO FSE 2007-2013 e la gestione degli adempimenti per l'accertamento in entrata delle quote di co-finanziamento statale e comunitario e la tenuta della relativa contabilità²⁶.

L'Autorità di audit del PO FSE 2007-2013 (analogamente al PO FESR 2007-2013) è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo ed è stata individuata nell'apposito Ufficio dell'Autorità di audit dei Programmi operativi FESR e FSE presso la Presidenza della Regione (in base alla deliberazione Giunta Regionale n. 21/27 del 5 giugno 2013 e al decreto presidenziale n. 37 del 22 aprile 2015).

E' altresì importante richiamare che al Centro Regionale di Programmazione è demandata la funzione di indirizzo e sorveglianza delle procedure e degli strumenti di attuazione di tutti i programmi comunitari per garantirne coerenza, complementarietà e sinergie nell'utilizzo delle risorse comunitarie e nazionali da parte della politica regionale²⁷.

Va ribadito all'attenzione che le numerose riprogrammazioni intervenute hanno comportato anche la ripetuta ridefinizione del quadro delle competenze amministrative relative ai soggetti attuatori e di controllo (di I e II livello).

Limitandoci all'analisi di uno degli ultimi quadri approvati²⁸, si riscontrano oltre all'impegno attuativo dell'Autorità di gestione, significative assegnazioni di interventi agli Organismi intermedi. Per l'esattezza all'Assessorato sanità vengono intestati in totale 8 interventi in pressoché tutti gli ASSI del PO FSE 2007-2013, con eccezione dell'ASSE IV (interventi). L'Assessorato alla pubblica istruzione è impegnato in 5 interventi nel solo ASSE IV; mentre l'Assessorato alla programmazione è interessato da 4 interventi (rispettivamente nell'ASSE I, IV e VI). In ultimo, però, è intervenuto

²⁶ V. documento "descrizione del sistema di gestione e controllo", capitolo 4.2.1 pag. 83.

²⁷ V. documento "descrizione del sistema di gestione e controllo", capitolo 1.3 pag. 5.

²⁸ D.G.R. n. 53/44 del 20.12.2013 (aggiornamento del quadro riepilogativo delle competenze e rimodulazione finanziaria interna agli Assi per il POR-FSE 2007-2013)

un ulteriore quadro riepilogativo delle competenze, in concomitanza con la "Versione 04, 27 agosto 2015" del POR FSE (v. paragrafo 2.5.6).

3.3 La struttura assessoriale dell'Adg impegnata nell'attuazione del PO FSE 2007-2013

• **Dotazioni organiche.** Ai fini di una attenta considerazione dell'efficacia/efficienza delle attività di spendita delle risorse comunitarie e dell'effettività del conseguimento degli obiettivi programmati, si rende necessario analizzare la consistenza (quantitativa e qualitativa) della struttura assessoriale complessivamente deputata a supporto dell'Adg. A tal proposito, infatti, **nel corso dell'audizione istruttoria il Direttore generale dell'Assessorato (Adg) ha segnalato carenze di personale tali da compromettere l'agile avanzamento dei programmi.**

Tuttavia, l'analisi del quadro organizzativo evidenzia che numerose attività sono nel concreto affidate alle strutture amministrative qualificate quali Organismi Intermedi, come delineato nel paragrafo precedente. Si deve sottolineare che in ordine alla effettiva funzionalità delle attività svolte dagli Organismi intermedi in istruttoria non sono pervenute notizie.

Nel corso del 2015 l'Assessorato è stato interessato dall'iniziativa di riorganizzazione che ha determinato la semplificazione della precedente struttura e l'accorpamento di alcuni servizi (decreto assessoriale n. 440/DecA/5 del 2 marzo 2015).

Il programma operativo sardo 2007-2013 del Fondo Sociale Europeo prevede che l'Autorità di gestione sia il **Direttore generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale della Regione autonoma della Sardegna**²⁹.

In sede istruttoria si è precisato che l'Adg è coadiuvato da una **Segreteria**, retta da un Funzionario responsabile, con alcuni addetti (due impiegati, commessi, un autista) e dal **Servizio di supporto** dell'Autorità di gestione (Adg) PO FSE, retto da un dirigente. Tale servizio esercita tutti i poteri di spesa e gestionali connessi all'attuazione del programma, a iniziare da quelli di carattere trasversale, come l'assistenza tecnica, la valutazione, la comunicazione, i controlli di primo livello. Il Servizio si occupa del rilascio dei pareri di conformità, della programmazione generale e del coordinamento del Programma, del suo monitoraggio fisico e finanziario, nonché degli adempimenti nei confronti della

²⁹ L'analisi della struttura è desunta dal Rapporto di gestione 2014 predisposto dall'Ufficio del Controllo interno di gestione (artt. 9-10 della legge regionale n. 31/1998) e reperibile in <http://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=286814&v=2&c=1413&t=1>, nonché da quanto relazionato dall'Autorità di gestione con nota prot. n. 38559 dell'11 settembre 2015.

Commissione europea e degli altri organismi preposti. Nelle risposte istruttorie si riferisce quanto segue.

- a) **Il Servizio di supporto dell'Adg PO FSE è articolato in due Settori**, uno che si occupa di monitoraggio, comunicazione e valutazione, l'altro dell'attività amministrativa e finanziaria del Servizio. Nel Servizio, oltre al Direttore, operano 6 funzionari della categoria D (due dei quali ricoprono l'incarico di Direttore dei rispettivi Settori), 2 impiegati istruttori della categoria C, 2 impiegati amministrativi della categoria B, tutti appartenenti al ruolo unico regionale, e 8 impiegati *"amministrativi provenienti dalle liste ad esaurimento"*.
- b) L'Autorità di gestione e il relativo Servizio di supporto sono affiancati, inoltre, dal **servizio di assistenza tecnica fornito dal raggruppamento di imprese I.S.R.I. e Price-Waterhouse** (vincitore della relativa gara d'appalto prevista dal PO FSE 2007-2013), comprendente attualmente 24 unità di personale, che assicura il necessario supporto a tutte le strutture coinvolte nell'attuazione del programma, anche esterne all'Assessorato (Centro regionale di Programmazione, Agenzia del Lavoro, Direzione generale delle Politiche sociali, Direzione generale della Pubblica istruzione) individuate quali Organismi intermedi ai sensi del Regolamento CE n. 1083/2006.
- c) Nell'attuazione del PO FSE 2007-2013, avuto riguardo alla formazione professionale, è **coinvolto direttamente anche il Servizio Formazione dell'Assessorato** (fino al 1° luglio 2015 era denominato Servizio della Governance della Formazione professionale). Il Servizio si occupa di tutti i procedimenti riguardanti la programmazione, la selezione, l'affidamento, la gestione fisica e finanziaria dei corsi di formazione destinati a disoccupati, minorenni soggetti al diritto-dovere di istruzione e formazione, lavoratori, imprenditori, fruitori ed ex fruitori di ammortizzatori sociali. Si occupa, inoltre, di tutto ciò che concerne la gestione del sistema della formazione, per esempio le regole di accesso attraverso l'accreditamento, le modalità di riconoscimento e di certificazione delle competenze e delle qualifiche. **Il Servizio è attualmente ancora articolato in tre Settori**, ciascuno competente per un segmento del procedimento formativo (Programmazione, Gestione, Gestione finanziaria): vi operano il Direttore (un dirigente), 21 unità del ruolo regionale (14 appartenenti alla categoria D, tre dei quali svolgono il ruolo di Responsabile del Settore, e 7 alla categoria C) oltre a 19 di provenienza dalle Liste speciali. Complessivamente sono assegnate 41 unità di personale.
- d) Nella programmazione 2007-2013 anche il **Servizio del Coordinamento territoriale**, in quanto competente sull'alta formazione, è stato coinvolto nella gestione di progetti formativi a

finanziamento POR, segnatamente il Catalogo interregionale dell'alta formazione. Ha lavorato su questa materia esclusivamente il Settore del Centro regionale della Formazione professionale di Cagliari, coinvolgendo due unità di personale (il funzionario responsabile del Settore, di categoria D, e un impiegato amministrativo appartenente alle Liste speciali).

A fronte delle unità di personale impegnate nel P.O. FSE (pari a 90), va considerato che la dotazione complessiva dell'Assessorato del lavoro dispone di 166 unità di personale (cui si aggiungono 210 unità "esterne" appartenenti a "liste speciali" previste da leggi regionali).

Tabella 4 - Rappresentazione grafica organigramma Direzione generale del Lavoro

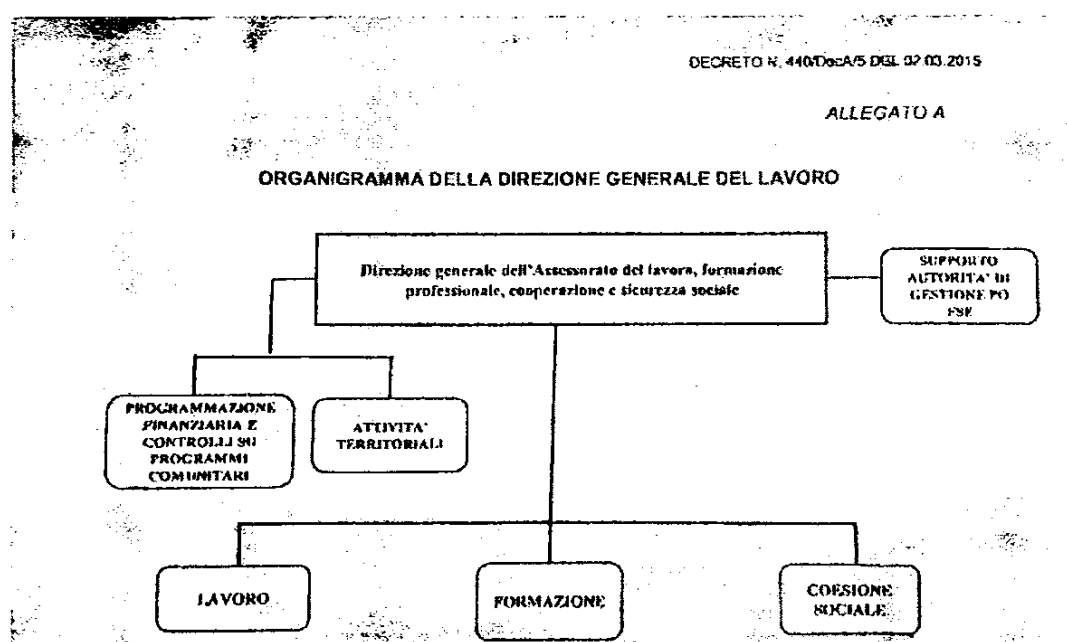


Tabella 5 - Personale dell'Assessorato del Lavoro impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013 (formazione)

Struttura amministrativa	Dirigenti	Funzionari CAT. D	Impiegati CAT. C	Impiegati CAT. B*	Personale liste speciali	Esteri	TOTALE
Direzione generale	1	1	2				4
Servizio di supporto al lavoro	1	6	2	2	8		19
Assistenza tecnica						24	24
Servizio formazione	1	14	7		19		41
Servizio amministrativo		1			1		2
Totale	3	22	11	2	28	24	90

*Nelle risposte non si indicano le unità di personale cat. B

3.4 Gli Organismi Intermedi impegnati nell'attuazione del PO FSE 2007-2013

- Si è già anticipato (vds. par. 2.1 e 2.2) che gli **Organismi intermedi** coadiuvano l'**Autorità di gestione** per lo svolgimento delle funzioni operative nell'ambito dell'attuazione del PO FSE 2007-2013, **in forza di formale delega** ai sensi dell'art. 12 del Regolamento n. 1083/2006.

Nella presente sede di controllo, pertanto, assume significativo rilievo la definizione dei rispettivi compiti in capo all'Autorità di gestione e agli Organismi intermedi dovendosene valutare il grado di attuazione e di efficacia. Invece, in istruttoria non è pervenuto alcun elemento conoscitivo sulla natura dei rapporti intercorsi e intercorrenti tra l'Autorità di gestione e le altre strutture regionali con compiti di organismo intermedio (coordinamento, vigilanza, controllo ecc.), mentre su tali profili gestionali il PO FSE rimanda alla regolamentazione assunta in sede di procedure interne alla stessa Regione (v. PO FSE, paragrafo 5, procedure di attuazione, pag. 82).

A tale proposito va riferito che il carteggio relativo alla procedura di interruzione delle domande di pagamento disposta dalla Commissione europea (acquisito agli atti dell'istruttoria e di cui si tratta nel par. 2.5.2) fornisce qualche elemento. Infatti dal carteggio si rinviene l'esistenza dell'“*Accordo per l'espletamento delle funzioni di Organismo intermedio ai sensi dell'art. 59 secondo paragrafo, del regolamento (CE) n. 1083/2006*” tra la Direzione generale dell'Assessorato del lavoro e quella dell'Assessorato della sanità. Si evince così che l'accordo configura un rapporto di delega in capo all'Organismo intermedio delle funzioni già proprie dell'Autorità di gestione e sembra ridurre le fasi di coordinamento/verifica delle coerenze attuative complessive al solo momento in cui detto Organismo deve “*fornire all'Autorità di gestione gli elementi d'informazione necessari alla predisposizione dei rapporti annuali di esecuzione e del Rapporto finale di esecuzione ex art. 67 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083 dell'11.07.2006*” (art. 2, lett. i del citato “Accordo”).

A fronte delle analitiche previsioni, che dettagliano compiutamente gli obblighi a carico degli organismi intermedi, contenute sia nel documento generale che contiene il programma, sia nel citato Accordo, non è dato conoscere quali fasi di concertazione, coordinamento, vigilanza siano effettivamente intercorse tra l'Autorità di gestione e detti Organismi intermedi, ovvero come si sia in concreto conformato il rapporto di delega.

Si è, peraltro, riscontrato che perplessità analoghe sono state espresse in sede di rapporto di *audit* dai rappresentanti della Commissione Europea, nell'ambito della procedura d'interruzione dei

pagamenti. A tali perplessità avevano fatto seguito apposite iniziative dell'Autorità di *audit* locale a carico degli Organismi intermedi (non interventi specifici dell'Autorità di gestione).

In particolare sono stati interessati i seguenti Organismi Intermedi:

- Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale;
- Agenzia Regionale per il Lavoro;
- Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport;
- Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio (CRP).

Rispondendo a specifiche richieste istruttorie, in ultimo l'Autorità di gestione ha delineato le dotazioni finanziarie assegnate a ciascun Organismo intermedio e il relativo stato di attuazione/avanzamento (nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016).

La consistenza quantitativa delle dotazioni affidate agli Organismi intermedi (pari al 48,6% del totale del PO FSE cioè 327.978.162 euro su 675.053.206 euro), con tutta evidenza, comporta la massima attenzione non solo il grado di avanzamento finanziario raggiunto, ma, soprattutto, il grado di efficacia conseguito dagli interventi attuati.

Tabella 6 - Flusso finanziario per O.I. al 31 dicembre 2015 (in euro)

O.I.	Dotazione ante riprogrammazione	Dotazione post riprogrammazione	Spesa impegnata	Spesa liquidata (trasferimenti RAS)	Spesa certificata
Ass. Igiene Pubbliche Sociali	67.125.742,98	50.388.372,86	56.692.542,89	49.711.885,10	35.702.709,11
Pubblica Istruzione	75.032.030,06	73.014.748,21	70.480.161,73	52.549.299,33	48.924.387,08
CRP	33.625.000,00	36.137.073,90	36.085.117,90	34.300.117,90	31.376.149,87
ARL	149.505.376,52	168.437.966,73	166.421.982,87	155.264.715,50	130.690.290,44
Totale	325.288.149,56	327.978.161,70	329.679.805,39	291.826.017,83	246.693.536,50

Di seguito si riportano i quadri complessivi, comprensivi degli ambiti di attività e delle dotazioni organiche dei singoli Organismi intermedi, desunti dal documento "Descrizione del sistema di gestione e controllo" (aprile 2015) e dalle notizie pervenute dall'Adg.

3.4.1 Organismo intermedio: l'Assessorato dell'Igiene e Sanità

Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza sociale – Direzione Generale della Sanità:

- operazione "Borse di studio per scuole di specializzazione in medicina" riferiti all'Asse IV "Capitale Umano", linea di attività I.3.1;

Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza sociale – Direzione Generale delle Politiche Sociali (Servizio attuazione politiche sociali, comunitarie, nazionali e regionali):

- linea b.1.3 Incentivi ai lavoratori per favorire la conciliazione lavoro/famiglia (Asse I "Adattabilità");

- linea f.2.1 Incentivi per favorire la conciliazione con il lavoro di cura familiare (Asse II "Occupabilità");

- linea g.2.1 – g.3.2 – g.5.1 – g.5.2 – g.5.3 (Asse III "Inclusione sociale") in cui si concentrano attività diversificate relative all'inclusione sociale di persone svantaggiate;

- linea m.1.3 progetti per la disseminazione di buone pratiche (Asse V "Trasnazionalità e interregionalità");

- linea n.2.1 (Asse VI "Assistenza Tecnica") e relative adozioni di supporto alla gestione e sorveglianza.

Tabella 7 - Personale dell'Assessorato dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013

Struttura amministrativa	Dirigenti	Funzionari CAT. D	Impiegati CAT. C	Impiegati CAT. B	Personale liste speciali	Esterni	TOTALE
Servizio attuazione politiche sociali comunitarie, nazionali, regionali	1	10	/	4	/	/	11

N.B. non si hanno informazioni sul personale della D.G. Sanità impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013

Tabella 8 - Flusso finanziario O.I. Politiche Sociali al 31 dicembre 2015 (in euro)

Asse	Dotazione post riprogrammazione	Spesa impegnata	Spesa liquidata (trasferimento RAS)	Spesa certificata
ASSE I	14.730.269,36	19.320.457,59	19.293.120,50	18.805.978,18
ASSE II	4.133.930,57	4.909.084,17	3.510.723,87	1.032.198,57
ASSE III	30.175.713,94	31.190.693,14	25.981.804,00	15.091.186,54
ASSE V	1.136.701,99	1.136.701,99	903.135,73	773.345,82
ASSE VI	211.757,00	135.606,00	23.101,00	-
TOTALE	50.388.372,86	56.692.542,89	49.711.885,1	35.702.708,49

Di seguito si riportano integralmente le notizie pervenute dall'Autorità di gestione (nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016) sulle attività principali svolte.

Avvisi Ore Preziose

Sono stati pubblicati 3 avvisi denominati "Ore Preziose" (2009, 2010 e 2011), i quali hanno finanziato voucher per l'acquisto di servizi alla prima infanzia volti a favorire la conciliazione dei

tempi di lavoro con la cura familiare. Gli interventi si sono conclusi nel 2014 coinvolgendo, nel complesso, circa 10.800 destinatari;

Avviso AD ALTIORA

L'intervento avviato nel 2009 ha affrontato la problematica dell'inserimento nel mondo del lavoro delle minoranze prevedendo l'attivazione di progetti integrati di lotta contro tutte le forme di discriminazione e di disparità connesse al mercato del lavoro. Tre le linee di intervento previste ("persone svantaggiate", "giovani" e "povertà") che hanno portato al finanziamento di 160 progetti integrati finalizzati all'inserimento lavorativo ed al coinvolgimento di circa 2.500 destinatari appartenenti alle tre categorie (giovani, gruppi svantaggiati, poveri);

Avviso Conciliando

L'intervento, è stato avviato nel 2011 ed è stato realizzato attraverso l'erogazione di voucher di conciliazione per l'acquisizione di servizi di cura e assistenza alla persona volti a supportare la partecipazione a percorsi formativi lavorativi concordati con i CSL. Nell'ambito dell'avviso, conclusosi nel 2014, sono stati attivati 8 progetti che hanno coinvolto oltre 400 destinatari;

Avviso Lav...ora

L'Avviso ha promosso la costituzione di reti di partenariato fra soggetti pubblici e privati che operano nel settore dell'inclusione sociale finanziando progetti finalizzati all'inserimento e all'accompagnamento al lavoro di particolari categorie di soggetti svantaggiati. I progetti individuali ammessi a finanziamento sono 968 e le attività sono state portate a termine nel 2015;

Avviso Romani

L'intervento ha consentito la realizzazione, a cura di Comuni e ONLUS, di 9 progetti per l'accesso alla formazione, all'occupazione e ai servizi essenziali di Rom e Sinti presenti in Sardegna. I Progetti, conclusi nel 2015, hanno interessato 42 individui;

Avviso 7 Petali di loto

L'Avviso ha finanziato 135 progetti, conclusi nel mese di dicembre 2015, per l'attivazione di tirocini di orientamento e formazione per soggetti svantaggiati con l'obiettivo di offrire loro l'opportunità di acquisire nuove competenze e conoscenze;

Avviso Conciliazione Estate 2015

L'operazione ha finanziato 53 progetti socio-educativi, ludico-ricreativi e sportivi, realizzati durante il periodo estivo per i minori in età scolare e atti a favorire la conciliazione tra i tempi di vita familiare e di lavoro. Le attività, concluse nel settembre 2015, hanno consentito di supportare la conciliazione di oltre n. 2600 destinatari (famiglie)".

3.4.2 Organismo intermedio: l'Assessorato della Pubblica istruzione, Beni culturali, Informazione, Spettacolo e Sport

Assessorato della Pubblica istruzione, Beni culturali, Informazione, Spettacolo e Sport – Direzione generale della Pubblica istruzione:

Servizio Politiche per la formazione e il Diritto allo studio universitario

- linea I.1.1 "Potenziamento dell'attività di ricerca nelle Università e nei centri di ricerca e di trasferimento tecnologico alle imprese;
- linea I.3.1 "Azioni di potenziamento del capitale umano nella ricerca e nell'innovazione (in particolare nei settori ICT, Biotecnologie, energia, agroalimentare e materiali tradizionali), attraverso studi e formazione post laurea, l'erogazione di assegni di studio e la creazione di reti tra università, centri di ricerca e imprese";
- linea I.4.2 "Azioni per il potenziamento dei centri linguistici di ateneo";

Servizio Istruzione e Supporti direzionali

- linea h.3.2. "Azioni e percorsi formativi che utilizzeranno le metodologie e-learning e FAD -Scuola digitale";
- linea h.4.1. "Azioni di sistema per la valutazione e il miglioramento della conoscenza e delle competenze nel sistema scolastico regionale - Scuola digitale;
- linea h.5.1. "Creazione di reti per facilitare l'incontro tra il sistema dell'istruzione superiore e le università";

Tabella 9 - Personale dell'Assessorato della Pubblica istruzione, Beni culturali, Informazione, Spettacolo e Sport impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013

Struttura amministrativa	Dirigenti	Funzionari CAT.D	Impiegati CAT.C	Impiegati CAT.B	Personale Istituzionale	Esterni	TOTALE
Servizio Politiche per la formazione e il Diritto allo studio universitario	/	3	1	/	/	/	4
Servizio Istruzione e Supporti direzionali	1	3	/	/	/	/	4

Tabella 10 - Flusso finanziario O.I. Istruzione al 31 dicembre 2015 (in euro)

Asse	Dotazione post riprogrammazione	Spesa impegnata	Spesa liquidata (trasferimento RAS)	Spesa certificata
ASSE IV	73.014.748,21	70.480.161,73	52.549.299,33	48.924.387,08

Di seguito si riportano integralmente le notizie pervenute dall'Autorità di Gestione (nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016) sulle attività principali svolte.

- **Servizio Istruzione**

Progetti di orientamento e di sostegno al raccordo tra Università e Scuola Secondaria Superiore.

Obiettivo degli Avvisi è stato il rafforzamento della collaborazione tra le Università e le Scuole per il raggiungimento del quale si è scelto di procedere in due fasi. La prima fase ha finanziato la realizzazione di progetti di orientamento e di sostegno al raccordo tra Università e Scuole Secondarie superiori, attraverso l'organizzazione, durante il 5° anno di scuola, di iniziative di orientamento universitario e professionale e di visite presso le Università. La seconda fase ha sostenuto il potenziamento delle attività di orientamento, di accompagnamento e di supporto degli studenti al 1° anno del percorso universitario attraverso l'attivazione del tutoraggio didattico e dei corsi di riallineamento. Nell'ambito di suddetta operazione, conclusasi agli inizi del 2015, sono stati attivati 28 progetti in capo alle Scuole Secondarie Superiori e 2 progetti in capo alle Università degli Studi di Cagliari e di Sassari per un totale di oltre 54.000 giovani coinvolti;

Avviso pubblico per l'erogazione di servizi logistici e di supporto alla formazione dei Master Teacher (Master Teacher 1) - Avviso pubblico rivolto a tutte le autonomie scolastiche della Sardegna raggruppate in reti chiamata di progetti per il perseguimento dell'azione di formazione denominata Master Teacher - (Master Teacher 2).

L'operazione è stata attuata attraverso due fasi ognuna disciplinata da un avviso, la prima fase ha portato alla formazione di 1.000 Master Teacher del sistema scolastico regionale. La seconda fase è stata realizzata al fine di garantire il trasferimento delle conoscenze e delle competenze acquisite dai Master Teacher all'intero corpo docente del sistema scolastico regionale attraverso la realizzazione di 22 progetti (circa 18.000 docenti). La prima fase dell'operazione si è conclusa nel 2014 mentre la seconda nel 2015;

- **Servizio Università e politiche giovanili**

Avviso Bando borse di ricerca, di durata biennale, a favore di dottori di ricerca/ricercatori.

L'intervento, conclusosi nel 2015, ha promosso la collaborazione e facilitato l'incontro tra ricercatori, imprese e/o reti di imprese sarde attraverso l'assegnazione di borse di ricerca di durata biennale per lo sviluppo dei progetti di ricerca presso le imprese del territorio. L'avviso ha visto l'attivazione di 61 borse di ricerca;

Avvisi Dottorati di ricerca e Assegni di Ricerca.

Le borse di dottorato di ricerca sono state erogate attraverso la pubblicazione di due avvisi rivolti alle Università di Cagliari e Sassari (uno nel 2010 e l'altro nel 2013). Nel complesso, sui due avvisi, sono stati finanziati 511 dottorati;

Gli Assegni di ricerca, volti a favorire l'integrazione fra il sistema universitario, il sistema pubblico della ricerca e le imprese, sono stati finanziati nell'ambito dei 173 progetti presentati in risposta all'avviso pubblicato nel 2012 e conclusi nel 2015.

All'inizio della Programmazione 2007-2013, sono stati, inoltre, finanziati 529 ricercatori tra borse di dottorato ed assegni di ricerca;

Avvisi pubblici per la chiamata di Progetti per il potenziamento dei Centri Linguistici d'Ateneo (CLA).

Sono state realizzate due edizioni dell'avviso per i progetti di potenziamento dei Centri Linguistici di Ateneo (CLA). L'obiettivo è stato quello di proporre dei corsi linguistici innovativi e sperimentali, volti alla crescita del capitale umano attraverso l'apprendimento e l'ottimizzazione delle competenze linguistiche in tre aree distinte, promuovendo la certificazione linguistica internazionale atta a favorire la mobilità delle persone a scopi formativi e professionali. Complessivamente le due edizioni hanno coinvolto oltre 11.600 persone;

Avviso pubblico per le Università degli studi di Cagliari e Sassari. Chiamata di progetti per azioni di orientamento e di sostegno al raccordo tra Università e scuola secondaria superiore (Orientamento).

L'Avviso si pone in continuità con i precedenti interventi di orientamento ed ha avuto come obiettivo il rafforzamento della fase di transizione scuola-università assicurando agli studenti un maggior sostegno nella fase di scelta del percorso universitario, ma anche durante la fase di inserimento attraverso azioni di riallineamento volte a facilitare il superamento degli ostacoli iniziali ed a ridurre l'abbandono del sistema universitario dopo i primi mesi di permanenza. I due progetti finanziati, in capo alle Università di Cagliari e Sassari, si sono conclusi nel 2015 con l'organizzazione di incontri di orientamento che hanno visto la partecipazione di oltre 22.000 studenti, incontri/seminari nelle Facoltà e istituti scolastici superiori della Sardegna che hanno coinvolto 14.500 studenti, corsi di riallineamento in aula e in modalità e-learning con 6000 destinatari, tutoraggio didattico e di orientamento con 22.000 studenti e summer school con 500 destinatari. Alcuni studenti hanno partecipato a più di una delle iniziative sopra elencate".

3.4.3 Organismo intermedio: l'Agenzia regionale per il Lavoro

Agenzia regionale per il Lavoro:

- linea di attività i.3.1 "Percorsi di alta formazione (master and back)" dell'Asse IV – Capitale umano del POR FSE 2007/2013;
- linea di attività e.1.1 "Progetti integrati di politiche attive del lavoro finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo in favore dei disoccupati/inoccupati" dell'Asse II Occupabilità;
- linea di attività n.1.1. "Assistenza tecnica e supporto all'Autorità di Gestione (AdG) per gli atti di gestione e attuazione del PO previsti dai regolamenti comunitari;

Tabella 11 - Personale dell'Agenzia per il Lavoro (ARL) impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013

Struttura amministrativa	Dirigenti	Funzionari C.A.T.D.	Impiegati C.A.T.C.	Impiegati C.A.T.B.	Auxiliari C.A.T.A.	Esterni	TOTALE
	1	25	13	3	1	4	46

Tabella 12 - Flusso finanziario O.I. A.R.L. al 31 dicembre 2015

Asse	Dotazione post riprogrammazione	Spesa impegnata		Spesa liquidata (trasferimento RAS)	Spesa certificata
ASSE II	5.400.000,00	5.362.000,00		4.153.786,04	3.443.973,75
ASSE IV	162.537.966,73	161.059.982,87		150.957.181,46	127.246.316,69
ASSE VI	500.000,00	500.000,00		153.748,00	-

Di seguito si riportano integralmente le notizie pervenute dall'Autorità di Gestione (nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016) sulle attività principali svolte.

Tirocini Flexicurity

L'intervento è stato realizzato con un mix di azioni volte a favorire il reinserimento occupazionale di persone che hanno percepito ammortizzatori sociali nell'ultimo triennio e che risultino disoccupate e prive di sostegno economico. In particolare sono stati attivati tirocini con voucher e bonus occupazionali per le imprese a seguito dell'assunzione dei destinatari. I tirocini attivati sono circa 800;

Tirocini formativi

L'operazione ha avuto come obiettivo quello di facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti disoccupati e inoccupati, attraverso l'erogazione di voucher per l'attivazione di tirocini con i quali acquisire nuove competenze e conoscenze. L'iniziativa, conclusasi nel 2015, ha portato all'attivazione di oltre 4.000 tirocini;

Avvisi Master and Back (M&B)

Il programma M&B ha finanziato sia di Borse di studio destinate alla frequenza di percorsi formativi post lauream che di percorsi di rientro presso organismi pubblici e privati, con l'obiettivo di aumentare le competenze dei giovani laureati sardi, accrescendone il potenziale professionale e occupazionale. L'operazione si è conclusa nel 2015 con l'attivazione, tra le tre tipologie (borse di studio, tirocini, percorsi di rientro) di oltre 4.500 percorsi".

3.4.4 Organismo intermedio: il Centro regionale di Programmazione

Centro regionale di Programmazione:

- Asse I "Adattabilità", linea di attività c.1.3 intervento "Fondo regionale di finanza inclusiva" - Elaborazione e firma della Convenzione per la costituzione Fondo tra AdG, OI e Soggetto gestore; predisposizione del Piano Operativo del Fondo; Certificazione della spesa e controllo sull'attività svolta; Monitoraggio sull'andamento del Fondo; Chiusura dell'intervento;
- Asse IV "Capitale umano", LdA I.3.2 - Intervento "Sardegna 3.0" - Firma della convenzione con il soggetto attuatore FORMEZ Cagliari, predisposizione progetti, approvazione, avvio delle attività, controllo, rendicontazione e chiusura delle attività;
- Asse IV "Capitale umano", LdA L.3.1 "Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione";
- Asse VI "Assistenza Tecnica" - Intervento "Indagine sul funzionamento dei Centri Servizi per il Lavoro della Sardegna";

Tabella 13 - Personale del Centro regionale di Programmazione impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013

Struttura amministrativa	Dirigenti	Funzionari CAT. D	Impiegati CAT. C	Impiegati CAT. B	Personale liste speciali	Esterni	TOTALE
	3	6	/	/	/	4	13

Tabella 14 - Flusso finanziario O.I. C.R.P. al 31 dicembre 2015

Asse	Dotazione post riprogrammazione	Spesa impegnata	Spesa liquidata (trasferimento RAS)	Spesa certificata
ASSE I	7.500.000,00	7.500.000,00	7.500.000,00	5.000.000,00
ASSE IV	28.512.073,90	28.512.073,90	26.727.073,90	26.308.105,87
ASSE VI	125.000,00	73.044,00	73.044,00	68.044,00

Di seguito si riportano integralmente le notizie pervenute dall'Autorità di Gestione (nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016) sulle attività principali svolte.

Operazione Sardegna 3.0

L'operazione denominata "Sardegna 3.0" comprende due diverse linee di intervento, la prima è relativa al progetto "I'M Sardegna "Innovation Manager Sardegna" che ha formato un team di 24 professionisti (Innovation Manager), che dovranno operare sulle linee programmatiche del ciclo 2014-2020 con l'obiettivo di favorire il collegamento tra la competitività delle imprese e quella dei territori. La seconda linea è relativa al progetto "ASFODELO" nell'ambito del quale sono stati formati 160 operatori di organismi pubblici e privati per accrescere le loro conoscenze e competenze finalizzate ad un più efficace utilizzo delle risorse comunitarie. I due progetti si sono conclusi rispettivamente nel 2014 nel 2015;

Borse di ricerca per giovani ricercatori

Sono state finanziate 564 borse di ricerca per giovani ricercatori, concluse nel 2013, nelle seguenti aree:

- a) scienze matematiche, informatiche, fisiche, chimiche e ingegneristiche;
- b) scienze della terra e dell'ambiente;
- c) scienze della vita;
- d) scienze umane e sociali".

3.5 L'avanzamento finanziario del PO FSE 2007-2013

Si propongono di seguito i dati finanziari concernenti l'ultimo triennio di attuazione osservando che, come consentito dai regolamenti comunitari, il periodo di programmazione si avvantaggia dei termini ultimi di spesa al 31 dicembre 2015 e che nel corso dell'attuazione sono intervenute diverse rimodulazioni (v. quanto già descritto al punto 2.1). Infatti, in ultimo con **istanza prot. n. 36938 del 28 agosto 2015** l'Autorità di gestione ha proposto al Comitato di Sorveglianza un'ulteriore modifica del **PO Sardegna 2007-2013**: le modifiche proposte sono determinate dall'esigenza di rafforzare gli interventi sul "capitale umano", l'istruzione, l'alta formazione. La proposta è stata validata dalla Commissione nel mese di dicembre 2015 (v. successivo paragrafo 2.5.6).

Limitandoci al triennio 2013-2015, per effetto delle ordinarie procedure di concertazione, con **Decisione C(2013) 4582 del 19/07/2013** la Commissione europea ha approvato la riprogrammazione del **POR FSE 2007-2013**, riducendo la dotazione finanziaria da € 729.291.176 a € 675.053.206. La riprogrammazione del Piano finanziario del Programma è stata effettuata con una **riduzione della quota di cofinanziamento nazionale** (dal 60% al 56,79%) e la conseguente **rimodulazione del tasso di cofinanziamento comunitario totale** (dal 40% al 43,21%); rimane invariata la quota di cofinanziamento regionale (12%).

3.5.1 L'attuazione finanziaria al 31.12.2013

Al 31 dicembre 2013 il **PO FSE** vedeva risorse programmate pari a 675.053.206,00 euro, risorse impegnate pari a 660.436.078,00 euro (97,83% dei fondi in programma), spese effettuate pari a 505.626.417,83 di euro (74,90% dei fondi in programma), mentre le spese certificate ammontano a

468.457.132,90 euro (69,40% dei fondi in programma), importo superiore di quasi 20 milioni di euro rispetto a quanto necessario per il target N+2.³⁰

Tabella 15 - Programmazione PO FSE al 31 dicembre 2013

ASSE	Dotazione finanziaria	Contributo comunitario	Cofinanziamento Statale	Cofinanziamento Regionale
Asse I – Adattabilità	€ 123.049.518,00	€ 49.219.807,20	€ 59.063.768,64	€ 14.765.942,16
Asse II – Occupabilità	€ 174.963.009,00	€ 69.985.203,60	€ 83.982.244,32	€ 20.995.561,08
Asse III - Inclusione sociale	€ 89.832.455,00	€ 35.932.982,00	€ 43.119.578,40	€ 10.779.894,60
Asse IV - Capitale Umano	€ 249.564.324,00	€ 121.520.855,41	€ 91.587.112,14	€ 36.456.356,45
Asse V - Transnazionalità e Interregionalità	€ 11.280.104,00	€ 4.512.041,60	€ 5.414.449,92	€ 1.353.612,48
Asse VI - Assistenza tecnica	€ 26.363.796,00	€ 10.545.518,40	€ 12.654.622,08	€ 3.163.655,52
TOTALE	€ 675.053.206,00	€ 291.716.408,21	€ 295.821.775,50	€ 87.515.022,29

Fonte: RAE 2014

Tabella 16 - Impegni PO FSE al 31 dicembre 2013

ASSE	Impegni	Contributo comunitario	Cofinanziamento Statale	Cofinanziamento Regionale
Asse I – Adattabilità	€ 109.604.369,00	€ 43.841.747,60	€ 52.610.097,12	€ 13.152.524,28
Asse II – Occupabilità	€ 132.574.469,00	€ 53.029.787,60	€ 63.635.745,12	€ 15.908.936,28
Asse III - Inclusione sociale	€ 78.120.180,00	€ 31.248.072,00	€ 37.497.686,40	€ 9.374.421,60
Asse IV - Capitale Umano	€ 319.011.297,00	€ 155.336.808,87	€ 117.073.317,86	€ 46.601.170,27
Asse V - Transnazionalità e Interregionalità	€ 6.635.945,00	€ 2.654.378,00	€ 3.185.253,60	€ 796.313,40
Asse VI - Assistenza tecnica	€ 14.489.818,00	€ 5.795.927,20	€ 6.955.112,64	€ 1.738.778,16
TOTALE	€ 660.436.078,00	€ 291.906.721,27	€ 280.957.212,74	€ 87.572.143,99

Fonte: RAE 2014

Tabella 17 - Pagamenti FSE (spese sostenute e ammesse in favore dei soggetti beneficiari al 31 dicembre 2013)

ASSE	Pagamenti	Contributo comunitario	Cofinanziamento Statale	Cofinanziamento Regionale
Asse I – Adattabilità	€ 76.142.746,26	€ 30.457.098,50	€ 36.548.518,20	€ 9.137.129,55
Asse II – Occupabilità	€ 102.935.048,82	€ 41.174.019,53	€ 49.408.823,43	€ 12.352.205,86
Asse III - Inclusione sociale	€ 67.372.607,95	€ 26.949.043,18	€ 32.338.851,82	€ 8.084.712,95
Asse IV - Capitale Umano	€ 244.939.002,15	€ 119.268.638,19	€ 89.889.674,52	€ 35.780.689,43
Asse V - Transnazionalità e Interregionalità	€ 4.660.941,23	€ 1.864.376,49	€ 2.237.251,79	€ 559.312,95
Asse VI - Assistenza tecnica	€ 9.576.071,42	€ 3.830.428,57	€ 4.596.514,28	€ 1.149.128,57
TOTALE	€ 505.626.417,83	€ 223.543.604,47	€ 215.019.634,05	€ 67.063.179,32

Fonte: RAE 2014

Si deve evidenziare che la Commissione europea (note ARES n. 3719540 del 13 dicembre 2013 e n. 395007 del 18 febbraio 2014) ha interrotto i termini di pagamento, ai sensi dell'art. 91 del

³⁰ La Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un programma operativo che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi o per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento ai sensi dell'articolo 86 entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma, salvo l'eccezione di cui al paragrafo 2 (art. 93. del regolamento CE/1083/2006). Ulteriore casistica specifica è sintetizzata in <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/over/normativa/Disimpegno%20automatico.pdf>

Regolamento generale fondo FSE, con riguardo alle domande di ottobre e dicembre 2013 a causa delle carenze riscontrate in una precedente missione di audit³¹. Dette carenze riguardavano sia attività di competenza dell'Autorità di gestione (relativamente ai sistemi informatizzati di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria) sia attività proprie dell'Autorità di Audit (in relazione alle procedure di controllo avviate).

3.5.2 La procedura di *audit* promossa dalla Commissione Europea nel 2013

Nel corso dell'istruttoria è stato analiticamente esaminato il Rapporto di audit varato dai rappresentanti della Commissione Europea.

Infatti, nel corso del 2013 si sono svolte “*verifiche in loco*” disposte dalla Commissione Europea, nel corso delle quali si sono riscontrati “...*elementi probanti che suggeriscono l'esistenza di carenze rilevanti nel funzionamento dei sistemi di gestione e controllo...*”, tali da indurre la Commissione all'interruzione dei pagamenti³² richiesti dalle Autorità italiane. Le carenze riguardavano i controlli di audit di secondo livello svolti dalla preposta Autorità; la pista di controllo; la separazione delle funzioni tra i soggetti attuatori; la formale e corretta designazione degli Organismi intermedi; i sistemi informatizzati di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria di audit. **A seguito dell'enunciazione delle diverse “*constatazioni*” (per ciascun profilo sottoposto a procedura di audit) il Rapporto conclude con la formulazione di apposite raccomandazioni.**

In questa sede è interessante riprendere tra le “*constatazioni*” formulate quelle appositamente riferite agli Organismi intermedi (Assessorato pubblica istruzione, Assessorato della programmazione e Assessorato alla sanità).

Le constatazioni degli uffici della Commissione rilevano sia incongruenze nelle relazioni di controllo varate su detti Organismi intermedi, sia scarsa chiarezza sull'organizzazione e sui compiti loro delegati dell'Autorità di gestione, tanto da raccomandare all'Autorità locale di audit di svolgere procedure supplementari di controllo per meglio determinare l'ammissibilità o meno della spesa da loro dichiarata³³.

³¹ La missione di Audit dei Servizi della Commissione si è svolta nei periodi 9-13 settembre 2013 e 23-26 settembre 2013.

³² V. nota 12038 del 18 dicembre 2013 della DG Occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione Europea; v. anche il documento CCI 2007 IT 052P0016 PO Sardegna, A-REP n. 2013-1637, elaborato il 5.2.2014.

³³ V. cit. rapporto, constatazioni n. 2 e n. 3, pag. 15 e seguenti.

Il Rapporto formula, tra le altre, significative “*constatazioni*” di carattere strettamente finanziario, incentrate su carenze riscontrate in ordine all’implementazione e alla funzionalità del sistema informativo (SIL) e sull’attendibilità, in conseguenza, degli esiti dei controlli effettuati a campione.

Pertanto la Commissione, redigendo esaustiva illustrazione, ha disposto la sospensione dei pagamenti intermedi³⁴, avvertendo che le autorità italiane avrebbero potuto evitare le rettifiche finanziarie in diminuzione solo attuando le misure necessarie.

Per effetto delle misure e delle rettifiche successivamente apportate dalle Autorità di gestione e di audit, dei chiarimenti e dei documenti forniti, nonché degli esiti di una ulteriore “*missione di controllo puntuale*” (disposta dalla Commissione nel luglio 2014), la Commissione ha ritenuto³⁵ che i sistemi apprestati per l’attuazione del PO FSE funzionano correttamente e si rivelano affidabili, ma restano necessari alcuni miglioramenti, e ha dichiarato chiusa la procedura d’interruzione dei termini di pagamento³⁶.

3.5.3 L’attuazione finanziaria al 31 dicembre 2014

Nel corso del 2014 si è verificata un’accelerazione della spesa (+59 milioni di euro), con la promulgazione di n. 12 fra avvisi e bandi.

Tabella 18 - Aggiornamento finanziario PO FSE al 31 dicembre 2014

	Finanziamento totale	Impegni*	Pagamenti**	Spese totali certificate***	Capacità di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità di certificazione
	A	B	C	D	B/A	C/A	D/A
Asse I - Adattabilità	€ 123.049.518,00	€ 117.399.338,34	€ 105.070.198,84	€ 103.303.704,27	95,4%	85,4%	84,0%
Asse II - Occupabilità	€ 174.963.009,00	€ 142.267.364,34	€ 132.331.555,33	€ 121.652.660,82	81,3%	75,6%	69,5%
Asse III - Inclusione sociale	€ 89.832.455,00	€ 83.696.514,00	€ 68.113.430,66	€ 65.080.610,60	93,2%	75,8%	72,4%
Asse IV - Capitale Umano	€ 249.564.374,06	€ 335.427.676,02	€ 280.919.943,64	€ 255.807.586,50	134,4%	112,6%	102,5%
Asse V - Transnazionalità e Interregionalità	€ 11.280.104,00	€ 8.264.100,36	€ 6.064.683,22	€ 5.701.389,43	73,3%	53,8%	50,5%
Asse VI - Assistenza tecnica	€ 26.363.796,00	€ 15.801.784,86	€ 13.338.189,71	€ 10.320.210,25	59,9%	50,6%	39,1%
TOTALE	€ 675.053.206,06	€ 702.856.777,92	€ 605.838.001,40	€ 561.866.161,87	104,1%	89,7%	83,2%

* Impegni: Impegni giuridicamente vincolanti

** Pagamenti: Spese effettivamente sostenute dai beneficiari

*** Spese certificate: importo totale delle spese ammissibili certificate sostenute dai beneficiari

Fonte: Rapporto Annuale di Esecuzione (R.A.E.) 2014

³⁴ V. nota 5851 del 12.6.2014.

³⁵ V. Rapporto finale di audit in data 05.08.2014, inoltrato con nota 2605598, data illeggibile.

³⁶ V. nota 8214 del 28.08.2014.

E' stato superato il target n+2 al 31 dicembre 2014 fissato per la quota UE in € 231.567.343. Infatti la spesa certificata al 31 dicembre 2014 si quantifica in euro 561.866.161,87, con contribuzione comunitaria pari a € 246.984.329,86.

La tabella che segue illustra la gestione complessiva (competenza e residui) nell'esercizio 2014 dell'insieme dei capitoli di spesa attinenti al PO FSE distinti per fonte di finanziamento (dati rendiconto 2014).

Tabella 19 - Programma FSE 2007-2013 – Gestione capitoli di spesa - anno 2014

Fonte	Stanziamiento Finale	Impegnato Formale C/Competenza	Impegnato Complessivo C/Competenza	Economie	Pagamenti disposti C/Competenza
AS	74.624.961,06	30.712.234,73	30.712.234,73	43.912.726,33	19.155.848,92
UE	39.339.476,05	13.745.946,33	13.745.946,33	25.593.529,72	7.425.185,02
PR	48.691,15	-	-	48.691,15	-
TOTALE	114.013.128,26	44.458.181,06	44.458.181,06	69.554.947,20	26.581.033,94

Tabella 20 - Programma FSE 2007-2013 - Gestione nel conto dei residui – anno 2014

Fonte	Carico residui all'1/1	Impegnato Formale C/Residui	Impegnato Complessivo C/Residui	Economie Perenzioni Residui	Pagamenti disposti C/Residui	Residui passivi parte residui
AS	40.373.367,57	34.117.825,39	40.244.924,43	128.443,14	12.801.827,28	27.443.097,15
UE	64.391.449,88	38.643.607,44	64.284.413,93	107.035,95	18.779.756,13	45.504.657,80
PR	33.223.221,96	17.721.771,39	33.191.111,17	32.110,79	7.960.633,89	25.230.477,28
TOTALE	137.988.039,41	90.483.204,22	137.720.449,53	267.589,88	39.542.217,30	98.178.232,23

Elaborazione Corte dei conti-Sezione controllo Sardegna su dati Rendiconto 2014.

L'incidenza degli impegni e dei pagamenti di competenza sul totale degli stanziamenti è bassa, anche con riguardo ai fondi comunitari esclusi dai vincoli del patto. Il carico dei residui proveniente dei precedenti esercizi appare elevato anche se a seguito della gestione 2014 si riduce.

3.5.4 Il Rapporto Annuale di Esecuzione (R.A.E. 2014)

Con riguardo al livello di attuazione del programma FSE il Rapporto Annuale di Esecuzione (R.A.E.) 2014 relativo al PO FSE 2007-2013³⁷ espone i seguenti dati di sintesi:

³⁷ V. RAE 2014, nota sintetica, pag. 2 e 3.

“Con riferimento, in ultimo, allo stato di avanzamento procedurale e fisico a livello di Programma al 31.12.2014 si registrano 17.321 progetti avviati e oltre 145.885 destinatari, di cui 10.388 nel 2014.

In particolare, a livello di Asse si segnala che:

** nell'Asse I risultano avviate 2.758 operazioni (approvate 2.925; concluse 2.749), con il coinvolgimento di 31.453 destinatari di cui 14.201 donne (45,1%);*

** nell'Asse II risultano avviate 7.217 operazioni (approvate 7.525; concluse 7.188), con il coinvolgimento di 23.670 destinatari di cui 10.753 donne (45,4%);*

** nell'Asse III risultano avviate 2.356 operazioni (approvate 2.644; concluse 2.271), con il coinvolgimento di 5.254 destinatari di cui 2.396 donne (45,4%);*

** nell'Asse IV risultano avviate 4.732 operazioni (approvate 5.489; concluse 3.702), con il coinvolgimento di 82.577 destinatari di cui 49.490 donne (59,9%);*

** nell'Asse V risultano avviate 230 operazioni (approvate 248; concluse 191), con il coinvolgimento di 2.931 destinatari di cui 1.476 donne (50,4%);*

** nell'Asse VI risultano approvate e avviate 28 operazioni, di cui 12 concluse”.*

Di particolare rilievo sembrerebbe l'impatto sul contesto economico-sociale isolano degli interventi di cui al PO FSE 2007-2013: infatti, secondo quanto riportato nel R.A.E. 2014, vi sono “17.321 progetti avviati” con ben “145.885 destinatari, di cui 10.388 nel 2014”. Detti destinatari (in totale) corrispondono all'8,89% dell'intera popolazione residente (1.640.379 persone all'1 gennaio 2013 dati Istat³⁸ e Sardegna Statistiche). Con riferimento al solo 2014, gli interventi hanno interessato lo 0,63% della popolazione residente.

Mentre, ove si considerasse la popolazione in età lavorativa (15-64 anni), pari a 1.102.291 residenti (anno 2013, dati Sardegna Statistiche) i destinatari dei progetti corrisponderebbero a ben il 13,23%.

Sul RAE si vuole osservare che, pur tenendo conto del fatto che il RAE 2014 è un documento di carattere intermedio e ancora provvisorio, rispetto al programma nella sua interezza, in ogni caso il documento interviene in prossimità della sua conclusione, a un anno della scadenza per l'ammissibilità della spesa.

³⁸ Vds. In nota <http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCISPOPRESI>

Il RAE 2014 è caratterizzato da una molteplicità di dati, notizie, griglie di lettura articolate secondo indicatori e coefficienti che danno conto di un complesso impegno di “sistematizzazione”.

Il Documento, tuttavia, non si presta ad una fruizione immediata e, in ogni caso, la principale lettura consentita è quella relativa alle percentuali di avanzamento finanziario conseguito. Dopodichè si rinvencono minuziose griglie settoriali, che danno conto della numerosità degli interventi posti in campo, in diversissimi settori. Non risulta facile, però desumere notizie relative all'avanzamento attuativo sostanziale, o, in altri termini, all'efficacia degli interventi realizzati e in corso di realizzazione.

Il Documento passa in rassegna le criticità incontrate in sede di realizzazione del programma e le definisce, prevalentemente, di carattere procedurale/regolamentare, quindi del tutto incentrate sulla preoccupazione di assicurare il pieno impiego delle risorse, *rilevando le economie di spesa e programmando alcune nuove operazioni con pronostico di poter essere concluse entro la data ultima di ammissibilità della spesa*³⁹.

Pertanto il Documento espone l'esame degli scostamenti tra programmato e impegnato, fra impegnato e spesa, fra spesa e certificato, ma in ordine alla *verifica delle cause di tali scostamenti e all'individuazione delle azioni correttive*, si limita a introdurre procedure di carattere contabile (disimpegni, revoche, economie ecc...).

3.5.5 Il Rapporto Annuale di Valutazione 2014

Dopo aver premesso le annotazioni di contesto socio-economico-regionale (leggero incremento del tasso di occupazione già ferma al 48,6%, circa sette punti al di sotto della media nazionale; *boom* della disoccupazione femminile e generale penalizzazione delle componenti più giovani dove si registra il 50% di disoccupazione nella fascia di età fra 15 e 24 anni, e positiva leggera inversione di tendenza nel tasso di iscrizione nel registro delle imprese), il Rapporto annuale⁴⁰ presentato nel corso del 2015 registra un significativo avanzamento sul piano finanziario del POR FSE, segnalando la crescita degli indicatori finanziari (42 milioni di impegni assunti e 100 milioni di spese realizzate) tali da raggiungere “*un livello di importi complessivi superiori alla dotazione, prevista ad una spesa pari al 90% delle risorse programmate (+20% rispetto all'esercizio precedente)*”.

³⁹ V. RAE 2014, Nota integrativa, pag. 3, Principali criticità registrate durante l'anno.

⁴⁰ V. Servizio di valutazione, POR Sardegna FSE 2007-2013, sintesi dei rapporti, presentato alla riunione del Comitato di sorveglianza nel giugno 2015.

Il Rapporto segnala, tuttavia, il ritardo operativo per alcuni Assi (livello medio degli impegni si attesta all'86% mentre le spese arrivano al 67% di quanto programmato) e la buona performance, invece, registrata dall'Asse IV.

Il Rapporto segnala, inoltre, che a fine 2014 la Regione ha adottato diverse decisioni di rimodulazioni finanziarie interne agli Assi che tendono a migliorare l'attuazione del programma. *“Si tratta di interventi che non modificano importi rilevanti ma aprono spazi a nuove azioni, per le quali la prospettiva temporale di attuazione è ormai molto limitata. I prossimi mesi saranno decisivi per l'attuazione del P.O., che deve essere attentamente monitorata per sorvegliare sulla capacità di attivare le risorse ancora disponibili ed in particolare sulla possibilità di assicurare il pieno utilizzo nei tempi previsti, anche eventualmente ricorrendo ad una proposta di revisione del P.O.”*

Le iniziative del Programma P.O. FSE – si legge nel Rapporto – hanno coinvolto **148.000 persone**, di cui circa **13.000 nel 2014**. Il maggior numero di essi si concentra sugli Assi I, II e IV. **Hanno concluso le attività 137.210 persone con prevalente componente femminile (73.000)**. A fronte del **98% di soggetti “avviati” alla corsualità, terminano le attività il 94%**; trattasi di indicatori ritenuti positivi dal valutatore ma in calo rispetto al biennio 2012-2013.

In questa sede risulta significativo evidenziare – rispetto alle problematiche evidenziate nella presente istruttoria – che i risultati di partecipazione più bassi (quanto anche a continuità e conclusione delle attività formative) si registrano nell'obiettivo f) *“riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro”*, dove si registra il 62% in quanto *“...sembra risentire della presenza di nuovi interventi a sostegno di target più fragili quali i giovani a rischio di dispersione scolastica (Ardisco)”*.

Nel Rapporto si illustra che tra i destinatari finali dei progetti conclusi nel triennio, prevalgono i giovani: quasi il 59% ha un'età inferiore a 25 anni, si giunge al 71% circa se si considerano le persone con meno di 35 anni. Gli ultra 55enni sono poco meno del 4% dei destinatari totali del P.O. Mentre, prosegue il Rapporto, per quanto riguarda la condizione occupazionale dei destinatari finali di progetti conclusi nel triennio 12-14, la numerosità dei partecipanti è da ricondurre prevalentemente a tre target: gli **studenti**, coinvolti nelle azioni, prevalentemente di orientamento, finanziate dall'Asse IV (57% del totale); a seguire, gli **occupati** e i **disoccupati**, inclusi i percettori di ammortizzatori sociali in deroga, coinvolti per lo più nelle azioni degli Assi I e II, rappresentano le quote più importanti (rispettivamente circa 24% e 16%). Decisamente meno rappresentate sono le persone alla **ricerca di prima occupazione** e gli **inattivi**, nonostante un lieve aumento rispetto al biennio 2012-13 (3,3%).

Il Rapporto contiene, inoltre, approfondimenti tematici inerenti il P.O. FSE (pacchetto anticrisi) ed esamina l'impegno finanziario assorbito dalle politiche passive (2% del P.O.), che intendevano

rafforzare direttrici d'intervento e di contrasto alla crisi⁴¹ (regime di ampliamento degli ammortizzatori sociali e per i lavoratori in mobilità Asse I e II).

Nel Rapporto si legge ancora che a fine 2014 i **destinatari complessivamente coinvolti dalle misure del "pacchetto anticrisi"** sono **18.000** e la cassa integrazione si conferma l'istituto con maggior numero di beneficiari (**10.588 unità**). Cresce nettamente il numero delle persone in mobilità (**7.483 unità**). La spesa mediamente sostenuta per il lavoratore in mobilità (politica attiva) è superiore a **4.600 euro**, mentre per quello cassintegrato (politiche passive) è circa **2.500 euro**. L'analisi proposta dal Valutatore evidenzia i vantaggi che deriverebbero della scelta di proseguire nelle azioni di politica attiva. Il Rapporto di valutazione affronta, inoltre, le analisi relative al "fondo microcredito FSE" (Asse III inclusione sociale e Asse II occupabilità, quattro avvisi pubblicati per la selezione dei progetti da ammettere a finanziamento; 8.183 domande presentate, di cui finanziabile il 33,2%), destinati a settori economici ritenuti strategici (commercio di prossimità, artigianato e servizi al turismo).

Il Rapporto affronta il programma **Master and Back** e il suo impatto sulla condizione occupazionale con significative considerazioni di sintesi, tra le quali si deve riferire il fenomeno del **brain drain** (per effetto del quale una consistente quota dei beneficiari a conclusione del programma preferisce cercare lavoro fuori piuttosto che tornare in Sardegna) e della constatata ridotta capacità di assorbimento da parte del mercato del lavoro regionale delle elevate competenze professionali che si sono formate per merito del programma stesso.

Andando a ricercare, infine, le notizie sui destinatari delle attività formative (disoccupati o in cerca di prima occupazione) si riscontra che il rapporto limita l'analisi ad alcune misure attuate (progetto gente di mare, tirocini formativi e di orientamento) per fasce di utenti/classi di età principalmente allocate tra i 35 e i 55 anni, limitandosi a riferire gli esiti di un'indagine a campione incentrata sul solo 2013 e sulle attività formative concluse nello stesso 2013.

⁴¹ L'intervento "pacchetto anticrisi" si è caratterizzato per l'integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro, laddove la partecipazione a misure di politica attiva è stata posta come condizione per il sostegno al reddito, pena la perdita dell'indennità (mobilità o CIG in deroga).

L'attuazione dell'Accordo anticrisi si è conclusa nel 2012, con una spesa sul POR FSE di poco meno di 40 Meuro, di cui 15,5 milioni per le politiche passive (2% del PO) – un peso complessivamente limitato di spesa (l'impegno inizialmente quantificato era circa il doppio). La Regione ha scelto di proseguire anche nel biennio successivo con le politiche attive, sempre attraverso lo strumento del Catalogo e il coinvolgimento dei Centri per il lavoro, assicurando le indennità con altri fondi.

3.5.6 L'attuazione finanziaria al 31 dicembre 2015 e la riprogrammazione nel 2015

- Si espongono di seguito i dati relativi all'avanzamento finanziario più recenti disponibili. Si precisa che al momento della chiusura della presente indagine non è ancora disponibile il R.A.F. 2015.

Tabella 21 - Avanzamento finanziario al 31.12.2015 del PO FSE Sardegna 2007-13 – Valori assoluti

Asse	Costo totale POR (ultima versione)	Costo Programmato	Costo impegnato	Spesa del beneficiario	Spesa certificata al 31/12/2015
	€ 108.386.300,05	€ 128.545.393	€ 121.336.064	107.140.146	106.530.324,31
	€ 166.241.523,11	€ 195.070.374	€ 169.064.056	140.497.233	131.305.457,00
	€ 88.632.455,00	€ 90.275.207	€ 88.366.464	69.854.755	67.897.260,51
	€ 274.564.324,06	€ 348.861.197	€ 342.535.938	281.229.709	276.267.588,38
	€ 10.864.807,84	€ 10.773.819	€ 9.561.781	7.053.958	7.385.682,66
	€ 26.363.796,00	€ 26.337.371	€ 23.561.609	14.077.431	13.979.580,04
	€ 675.053.206,06	€ 799.863.361	€ 754.425.912	619.853.232	603.365.892,90

Fonte: Autorità di Gestione e Autorità di Certificazione PO FSE 2007-2013 (febbraio 2016)

Tabella 22 - Avanzamento finanziario al 31.12.2015 - Capacità di programmazione, impegno e spesa

Asse	Costo Programmato/costo totale	Impegni/costo totale	Spesa/costo totale	Spesa certificata al 31.12.2015/costo totale
	118,6%	111,95%	98,85%	98,28%
	117,34%	101,69%	84,51%	78,98%
	101,85%	99,69%	78,81%	76,60%
	127,06%	124,75%	102,43%	100,62%
	99,16%	88,00%	64,92%	67,98%
	99,89%	89,37%	53,39%	53,02%
	118,48%	111,75%	91,82%	89,38%

Fonte: Autorità di Gestione e Autorità di Certificazione PO FSE 2007-2013 (febbraio 2016)

Tabella 23 – Ripartizione flusso finanziario AdG/O.I. al 31 dicembre 2015 (in euro)

Struttura	Dotazione ante riprogrammazione	Dotazione post riprogrammazione	Spesa impegnata	Spesa liquidata (trasferimenti RAS)	Spesa certificata
	67.125.742,98	50.388.372,86	56.692.542,89	49.711.885,10	35.702.709,11
	75.032.030,06	73.014.748,21	70.480.161,73	52.549.299,33	48.924.387,08
	33.625.000,00	36.137.073,90	36.085.117,90	34.300.117,90	31.376.149,87
	149.505.376,52	168.437.966,73	166.421.982,87	155.264.715,50	130.690.290,44
	325.288.149,56	327.978.161,70	329.679.805,39	291.826.017,83	246.693.536,50
	675.053.206,06	675.053.206,06	754.425.912,00	619.853.232,00	603.365.892,90

I dati finanziari espongono impegni in eccedenza rispetto all'ammontare del finanziamento, in particolare nell'Asse IV. A tale proposito, secondo quanto previsto dai regolamenti comunitari e recepito negli orientamenti nazionali, *“come auspicato dalla Commissione europea, per massimizzare l'utilizzo del fondo sociale europeo, l'Autorità di gestione si avvale della possibilità di certificare progetti in overbooking da intendere come lo sviluppo di un flusso di progetti più grande in volume rispetto alla portata finanziaria del programma, selezionati sviluppati ed implementati fin dall'inizio, al fine di soddisfare i requisiti applicabili al programma operativo”*⁴².

Agli effetti delle presenti verifiche istruttorie, si precisa che i dati concernenti l'avanzamento finanziario trovano corrispondenza anche sul sito web istituzionale⁴³ **Open Coesione**.

L'Adg ha trasmesso le liste di riepilogo delle **domande/dichiarazioni di pagamento** a valere sul FSE, distinte per importo richiesto, riconosciuto dall'UE, accreditato dall'IGRUE e trasferito alla Regione (aggiornata al mese di gennaio 2016).

Risultano presentate n. 22 richieste di pagamento all'UE per 252.360.238,98 euro e riconosciuti/trasferiti 243.944.347,30 euro dall'UE e la somma di 240,786 euro dall'IGRUE.

In conclusione a fronte di una spesa certificata in sede regionale pari a 603,365 milioni di euro, risulta riconosciuta/pagata la somma di 243,944 euro.

- L'Adg ha formulato **proposta di modifica del PO FSE anche nel corso del 2015** (nota prot. n. 36938 del 28 agosto 2015). A sostegno della proposta è stato predisposto analitico documento (*“Analisi sui motivi di revisione del programma, agosto 2015”*) nel quale si riscontrano le seguenti valutazioni *“La revisione del Programma Operativo è principalmente connessa all'esigenza di rafforzare e valorizzare l'azione di qualificazione del capitale umano e l'investimento sull'istruzione e l'alta formazione, quale leva strategica su cui la Regione ha scelto di investire fin dalla prima impostazione del PO e che attualmente si conferma una delle direttrici fondamentale di sviluppo socio economico dell'isola.*

Se, da un lato, infatti i principali indicatori del mercato del lavoro e dell'economia fanno rilevare un lieve miglioramento, dall'altro il divario della regione rispetto alla media del Paese è ancora molto significativo; uno dei principali fattori di debolezza del contesto sardo continua ad essere la scarsa qualità del capitale umano, testimoniata soprattutto dal basso livello di istruzione che caratterizza la popolazione regionale e dall'alto livello di dispersione scolastica. Inoltre, i dati relativi ai titoli di studio indicano in modo inequivocabile come ci sia una correlazione positiva

⁴² V. documento “Descrizione sistema di gestione e controllo” capitolo 2.7 pag. 70.

⁴³ www.opencoesione.gov.it

evidente fra il tasso di occupazione e il titolo di studio, con tassi di occupazione nella regione che dal 70,6% per la popolazione laureata scendono ad appena il 24,9% tra le persone con il più basso livello d'istruzione (licenza elementare, nessun titolo).

Ne deriva l'esigenza di focalizzare l'intervento del PO sull'Asse IV, il quale sostiene un complesso di azioni che coprono i diversi aspetti dell'istruzione e della valorizzazione del capitale umano, da quelle di rientro nel sistema scolastico formativo per l'acquisizione delle competenze di base, all'integrazione tra i sistemi scuola-università e orientamento, fino all'alta formazione post laurea, con particolare riguardo ai ricercatori ed alle competenze spendibili in funzione dello sviluppo del sistema produttivo e imprenditoriale sardo."

In considerazione di quanto sopra, degli esiti dell'attività di valutazione e dei principi generali di coerenza posti dagli orientamenti comunitari (in particolare il principio della concentrazione delle risorse sulle priorità considerate strategiche), la proposta di revisione prevede:

- l'incremento della dotazione finanziaria dell'Asse IV Capitale Umano, che ha già un livello di spesa superiore alla dotazione attuale;
- la riduzione delle dotazioni finanziarie degli Assi I Adattabilità, II Occupabilità, III Inclusione Sociale e V Transnazionalità e interregionalità.

Per effetto della proposta di riprogrammazione, restando invariato il piano finanziario complessivo (675.053.206 euro), l'Asse IV, già destinatario di 249.564.324,06 euro, acquisirebbe 25.000.000,00 euro, per un totale di risorse pari a 274.564.324,06 euro mentre i restanti Assi subiscono le correlate diminuzioni.

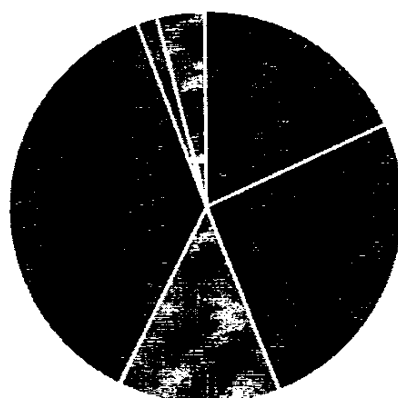
Si deve evidenziare che nel documento all'esame le Autorità regionali considerano con preoccupazione la persistenza delle criticità fondamentali del contesto socio-economico inciso dagli interventi del PO FSE, tra le quali si citano:

- incremento tassi di disoccupazione, in particolare giovanile; quest'ultima è pari al 50% e supera il dato nazionale di circa 8 punti;
- peggioramento degli indicatori relativi ai livelli di istruzione e l'elevatissimo tasso di abbandono scolastico, pari nel 2014-2015 al 23,5% (in aumento rispetto al 2008) che pone la regione al penultimo posto della graduatoria nazionale.

La proposta di riprogrammazione è stata recentemente approvata dalla Commissione europea con Decisione (C) 8883 dell'8 dicembre 2015. Il termine ultimo di presentazione dei documenti di chiusura

del PO è fissato entro marzo 2017. Quanto alla realizzazione di tutti gli interventi programmati, la Regione dichiara di garantirne il completamento entro il termine ultimo fissato (marzo 2017) se del caso, con proprie risorse (v. documento Analisi sui motivi di revisione del programma, agosto 2015, pag. 9).

PO FSE 2007-2013, programmazione iniziale dei fondi

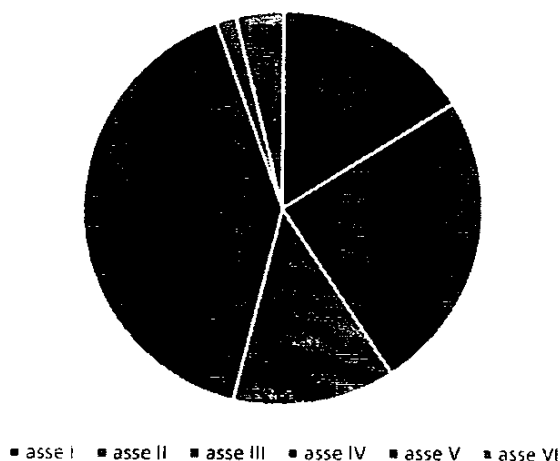


■ asse I ■ asse II ■ asse III ■ asse IV ■ asse V ■ asse VI

Asse	Costo totale POR	%
I Adattabilità	€ 123.049.518	18,23
II Occupabilità	€ 174.963.009	25,92
III Inclusione	€ 89.832.455	13,31
IV Capitale umano	€ 249.564.324	36,97
V Transnazionalità	€ 11.280.104	1,67
VI Assistenza Tecnica	€ 26.363.796	3,90
Totale	€ 675.053.206	100,00

Fonte: elaborazione su proposta aggiornamento PO FSE 2007-2013 (agosto 2015)

PO FSE 2007-2013, programmazione finale dei fondi
(dicembre 2015)



Asse	Costo totale POR	%
I Adattabilità	€ 108.386.300,05	16,05
II Occupabilità	€ 166.241.523,11	24,62
III Inclusione	€ 88.632.455,00	13,12
IV Capitale umano	€ 274.564.324,06	40,67
V Transnazionalità	€ 10.864.807,84	1,61
VI Assistenza Tecnica	€ 26.363.796,00	3,90
Totale	€ 675.053.206,06	100,00

Fonte: elaborazione su proposta aggiornamento PO FSE 2007-2013 (agosto 2015)

3.5.7 Le attività dell'Autorità di audit e dell'Autorità di certificazione

In sede istruttoria sono state acquisite notizie sulle rispettive attività svolte dall'Autorità di audit e dall'Autorità di certificazione a carico del PO FSE 2007-2013.

La prima, incardinata presso la Presidenza della Giunta, ha premesso⁴⁴ di dover accertare *l'efficace funzionamento del sistema di gestione di controllo del Programma Operativo e verificare che fornisca ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione Europea e circa la legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti* e di non doversi limitare a rilevare criticità sostanziali (che possono dar luogo a irregolarità finanziarie) ma anche quelle di carattere formale che non inficiano la regolarità della spesa. L'Autorità di audit dichiara, in conseguenza dei riscontri

⁴⁴ V. nota di risposta n. 14 in data 19 gennaio 2016.

svolti, di lieve entità il tasso di criticità rilevato (come dimostrato dal tasso di errore, attestatosi sempre al di sotto della soglia di materialità).

Vengono, quindi, analiticamente elencate le criticità riscontrate e già superate in gran parte, per ciascun anno di programmazione (2009-2015).

L'Autorità di certificazione, incardinata presso l'Assessorato della programmazione, precisa⁴⁵ di aver svolto l'attività di controllo a campione sulle attestazioni di spesa per le 22 domande di pagamento presentate e certificate a tutto il 23.12.2015 (per un importo totale pari a 603.365.892,90 euro), specificando che per ogni attività di controllo viene redatto apposito verbale, inviato al Responsabile di linea. E' stato trasmesso un verbale di controllo relativo al 2013 (linea di attività M 2.2, Asse V).

3.5.8 Il nuovo sistema contabile: l'aggiornamento finanziario per il 2015 e la legge di assestamento

Sotto il profilo finanziario, anche i fondi rientranti nella programmazione comunitaria sono interessati dalla complessa operazione di **armonizzazione dei sistemi contabili** prevista dal decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche e integrazioni⁴⁶.

Nel corso del 2015 anche il bilancio di previsione della Regione è stato interessato da una complessa e significativa operazione di variazione degli stanziamenti iniziali e di conseguente assestamento.

Sono state acquisite notizie dall'Autorità di gestione (nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016) con riguardo alla concreta attuazione dell'operazione di armonizzazione del sistema contabile regionale in riferimento ai fondi comunitari nell'ambito della generale revisione apportata dalla legge di *"Adeguamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017 alle*

⁴⁵ V. nota di risposta n. 407 in data 8 gennaio 2016.

⁴⁶ In particolare, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria n. 3.12 (decreto legislativo n. 118/2011 e s.m.i., allegato n. 4/2 aggiornato con il D.M. 20 maggio 2015) prevede che:

"Le entrate UE sono accertate distintamente per la quota finanziata direttamente dalla UE e per la quota di cofinanziamento nazionale (statale, attraverso i fondi di rotazione, regionale o di altre amministrazioni pubbliche), a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione europea, del piano economico-finanziario e imputate negli esercizi in cui l'Ente ha programmato di eseguire la spesa. Infatti, l'esigibilità del credito dipende dall'esecuzione della spesa finanziata con i fondi comunitari (UE e nazionali). L'eventuale erogazione di acconti è accertata nell'esercizio in cui è incassato l'acconto. Gli incassi UE versati nei conti di tesoreria centrale intestati alle Regioni sono considerati incassati nel bilancio delle Regioni".

La contabilizzazione di tale operazione nel bilancio della Regione comporta:

- la registrazione dell'accertamento e della riscossione del finanziamento UE;
- la registrazione del contemporaneo impegno e versamento di tali risorse nel conto di tesoreria centrale (attraverso l'emissione di un mandato versato in quietanza di entrata). All'impegno delle spese determinate dal versamento nel conto di tesoreria centrale (tra le operazioni finanziarie) corrisponde l'accertamento dell'entrata derivante dal prelevamento dal conto di tesoreria;
- al momento dell'effettivo prelievo delle somme presenti nel conto di tesoreria centrale, la registrazione dell'incasso derivante dal prelevamento dal conto di tesoreria".

disposizioni del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e disposizioni varie" (approvato con deliberazione Giunta regionale n. 52/37 del 28 ottobre 2015 varato con legge 3 dicembre 2015 n. 31).

Di seguito il quadro finanziario relativo al 2015⁴⁷ inizialmente fornito con esposizione degli appostamenti in conto competenza, in conto residui e nel fondo pluriennale vincolato (FPV). Nel corso del 2015 sono state effettuate cancellazioni di residui passivi formali inerenti il PO FSE 2007-2013 per un importo complessivo di euro 273.394,50, mentre non sussistono perenzioni, non previste dal quadro normativo in materia.

Tabella 24 – La gestione finanziaria del 2015 (i nuovi principi contabili)

Fonte	Stanziamenti finali	Residui passivi FPV riaccertamento straord. 2015	Stanziamenti netti	Impegni formali in conto competenza	Carico all'1/1/2015	Impegni formali in conto residui
AS	78.840.111,24	20.087.260,35	58.752.850,89	63.078.895,67	9.661.459,93	9.488.163,89
CE	57.204.253,63	15.992.556,73	41.211.696,90	44.211.367,52	11.329.169,31	11.213.427,70
PR	28.502.391,70	20.600.404,66	7.901.987,04	27.916.773,64	4.753.983,69	4.712.717,57
Totale	164.546.756,57	56.680.221,74	107.866.534,83	135.207.036,83	25.744.612,93	25.414.309,16

Appaiono di sensibile rilievo i dati concernenti il quadro finanziario 2015: le appostazioni degli stanziamenti finali (164.546.756,57 euro) rappresentano il 25% circa dell'intera disponibilità finanziaria del PO FSE 2007-2013 (euro 675.053.206,06), quasi un quarto. Il quadro finanziario di cui alla tabella n. 24 è stato riproposto aggiornato dall'Adg in sede di controdeduzioni finali e viene riportato a pag. 82, del capitolo 5 (v. nota 10311 del 6 aprile 2016 integralmente riportata nel capitolo 5).

3.6 Il Piano di Azione Coesione

Nel corso dell'audizione tenutasi in sede istruttoria è emerso che tra le rimodulazioni del PO FSE 2007-2013 intervenute, va considerata quella in favore del Piano di azione coesione statale, che ha determinato il trasferimento e la riallocazione del relativo finanziamento statale.

Il "Piano di Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al sud" è il frutto di un percorso condiviso dallo Stato italiano, dalle Istituzioni europee e da alcune Regioni. Per accelerare la spesa dei fondi strutturali disponibili per il periodo 2007-2013 e rilanciare – nel segno della qualità e dell'efficienza – i Programmi in ritardo di attuazione. A

⁴⁷ V. nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016 "Si precisa che le tabelle sopracitate riportano gli esiti del riaccertamento straordinario relativo all'esercizio 2014 e il dato riportato relativo alla cancellazione dei residui perenti di competenza dell'Assessorato del Lavoro non riguarda progetti finanziati con il POR FSE 2007/2013 in quanto ai sensi della normativa vigente tali finanziamenti non erano soggetti all'istituto della perenzione. Con riferimento al riaccertamento straordinario effettuato nel 2015 sono state effettuate cancellazioni di residui passivi formali del POR FSE 2007-2013 per l'importo di euro 273.394,50.

tal fine hanno individuato **5 priorità di intervento** su cui concentrare le risorse: *istruzione, agenda digitale, occupazione, servizi di cura e sistema dei trasporti/rete ferroviaria*.

La Regione Sardegna ha destinato al Piano di azione coesione circa **395 milioni di euro**: 340,3 provenienti dal cofinanziamento nazionale del Programma Operativo FESR 2007-2013 e circa 54,2 milioni dal POR FSE.

Con riguardo agli interventi inerenti alla formazione professionale, la Regione autonoma della Sardegna alle due priorità **“Agenda digitale” e “Istruzione”** ha riservato **54,2 milioni provenienti dal PO FSE** e quasi **83 milioni del PO FESR**.

L'obiettivo è accrescere l'efficacia delle didattiche attraverso la riqualificazione delle strutture scolastiche e l'introduzione di tecnologie innovative. Gli interventi con Agenda digitale puntano ad azzerare il *digital divide* e a moltiplicare le opportunità offerte a cittadini e imprese: l'accesso alla banda larga entro il 2013 e alla rete ultraveloce entro il 2020.

La priorità **“occupazione”** mira soprattutto alla creazione di opportunità di lavoro per i lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, alla promozione di nuova imprenditorialità, al sostegno di settori strategici quali il turismo e il commercio, al rilancio di aree industriali in crisi.

La parte sarda del piano vede la gestione (avente termine nel 2016) affidata al **Centro regionale di programmazione (C.R.P.)**.

Nello specifico, il piano **“Scuola Digitale”** è stato completamente spostato dal FSE-Asse IV **“Capitale Umano”** al Piano di azione Coesione statale, con conseguente trasferimento e riallocazione del relativo finanziamento statale. L'operazione è stata determinata dai fortissimi ritardi nell'attuazione del piano che avrebbero reso di fatto impossibile la conclusione entro il 2015 e, conseguentemente, avrebbero determinato la mancata inclusione nella programmazione comunitaria 2007-2013 con negativi effetti sull'ammissibilità delle spese.

L'analisi sull'andamento del piano in esame esula dalla presente sede d'indagine.

4 IL PO FSE SARDEGNA 2007-2013: GLI INTERVENTI PER LA FORMAZIONE E LA QUALIFICAZIONE LAVORATIVA

4.1 Gli interventi attivati

Di seguito si espongono le risultanze dell'approfondimento istruttorio condotto limitatamente agli interventi intestati al Servizio formazione – Assessorato al lavoro sui quali sono pervenute dall'Adg le seguenti notizie aggiornate al 31.12.2015.

- Dalle risultanze istruttorie e dall'audizione dell'8 ottobre 2014 tenutasi presso l'Ufficio istruttore (con l'Autorità di gestione del P.O. Obiettivo Competitività FSE 2007-2013 e con il Direttore del Servizio della *governance* della formazione professionale del medesimo Assessorato), nonché dalle risposte pervenute, si è appreso che gli interventi in esame sono così suddivisi nei singoli Assi:

- Asse I - Adattabilità: interventi di “formazione continua” in favore di “occupati”;
- Asse II - Occupabilità: interventi di formazione in favore di “inoccupati” e/o “disoccupati”;
- Asse III – Inclusione sociale: interventi di formazione personale per assistenza e sistema sanitario;
- Asse IV – Capitale Umano: interventi in favore di minori contro la dispersione scolastica.

E' stato precisato che le c.d. azioni in favore dell'“alta istruzione” (ricerca universitaria, borse di studio, programma *Master & Back*, centri linguistici di Ateneo, ecc.) sono in genere ricadenti sui fondi di cui all'Asse IV “Capitale Umano”, mentre gli interventi di “alta formazione” si giovano di fondi a valere sull'Asse V “Transnazionalità e Interregionalità”.

Si riferisce che gli interventi del bando *Ad Altiora* concernenti formazione e inserimento in contesti lavorativi per categorie svantaggiate (es. portatori di handicap, ex reclusi, ecc.) utilizzano fondi dell'Asse III “Inclusione Sociale” e riguardano linee seguite da Servizi dell'Assessorato regionale dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza sociale.

Con riguardo, invece, agli interventi gestiti dal Servizio Formazione dell'Assessorato al lavoro i dati disponibili, acquisiti nel corso della citata audizione e forniti dall'Autorità di gestione del PO FSE e (nota prot. n. 38559 dell'11 settembre 2015; nota prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016), forniscono le seguenti indicazioni specifiche:

1. 23 bandi/avvisi pubblicati fra il 2009 e il 2013;

2. 1.457 interventi formativi (corsi di formazione, formazione continua, recupero dispersione scolastica, ecc.) rientranti in 825 proposte progettuali rivolti a inoccupati, disoccupati, imprese, studenti a rischio abbandono scolastico, dei quali n. 70 corsi a catalogo;
3. 207 interventi di sostegno di iniziative imprenditoriali e di disoccupati, cassintegrati, *green economy*, ambiente, "antichi mestieri" sardi, e di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione;
4. stanziamenti complessivi pari a euro 174.083.216,13 per gli interventi formativi e il sostegno alle iniziative imprenditoriali di disoccupati, cassintegrati, *green economy*, ambiente, "antichi mestieri" sardi, e di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione;
5. spese complessive (al 31 dicembre 2015) per euro 148.105.317,98, pari all'85,07% dell'importo stanziato nel programma comunitario;
6. al 31 dicembre 2015 risultano in corso di svolgimento n. 573 interventi formativi;
7. risultano conclusi n. 884 interventi formativi e n. 207 interventi di sostegno alle iniziative imprenditoriali;
8. gli interventi formativi, avrebbero dovuto coinvolgere complessivamente n. 25.802 utenti, mentre hanno effettivamente partecipato n. 59.651 utenti;
9. al termine degli interventi, si registrano n. 22.486 partecipanti "formati" (il 37,70% dei partecipanti) e n. 8.555 partecipanti "qualificati" (il 14,34% dei partecipanti): complessivamente hanno superato i percorsi formativi n. 37.513 partecipanti (il 52,03%);
10. è intervenuto un unico caso di revoca di bando di finanziamento di progetti.

Tabella 25 – Interventi affidati al Servizio formazione (Assessorato al lavoro)

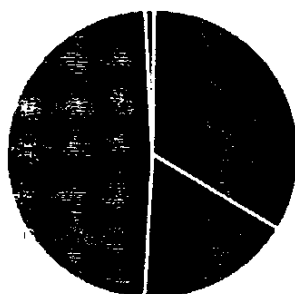
	NUMERO BANDI	FONDI STANZIATI	FONDI SPESI (AL 31 DICEMBRE 2015)	INTERVENTI CONCLUSI	INTERVENTI IN CORSO	TOTALE INTERVENTI
Bandi affidati	23	174.083.216,13	148.105.317,98			
Interventi formativi				884	573	1.457
Interventi di sostegno a iniziative imprenditoriali				207		207

Tabella 26 – Gli utenti degli interventi formativi finanziati con il PO FSE 2007-2013 – Servizio formazione (Assessorato al lavoro)

	NUMERO INTERVENTI	PARTECIPANTI EFFETTIVI	UTENTI "FORMATI"	UTENTI "QUALIFICATI"	UTENTI CHE HANNO SUPERATO I CORSI	PARTECIPANTI PREVISTI
Interventi formativi complessivi	1.457	59.651				25.802
Interventi formativi conclusi	884		22.486	8.555	31.041	
Interventi formativi in corso	573	28.610				

Fonte:

Beneficiari degli interventi al 31 dicembre 2014



- lavoratori dipendenti/autonomi
- disoccupati/inoccupati
- giovani studenti
- alta formazione/Master & Back
- portatori di handicap

Lavoratori dipendenti/autonomi: n. 49.227;
 disoccupati/inoccupati: 25.441;
 giovani studenti: n. 71.217;
 frequentanti alta formazione: n. 1.414;
 portatori di handicap: n. 100.

- Il complesso delle acquisizioni istruttorie evidenzia che, allo stato, non si dispone di analisi e/o valutazioni con riguardo all'efficacia degli interventi formativi (es. quanti abbiano effettivamente trovato un lavoro duraturo) e del sostegno alle imprese (es. quante imprese siano ancora attive dopo 3/5 anni). L'assenza di analisi e valutazioni, seppure provvisorie, sull'efficacia a medio-lungo termine delle politiche formative e di sostegno imprenditoriale, finanziate dalla programmazione comunitaria 2007-2013, costituisce un elemento di sensibile criticità anche in funzione della successiva attività di programmazione 2014-2020.

Di seguito il quadro pervenuto dall'A.d.g. comprendente gli interventi nel campo della formazione professionale (interventi formativi) e del sostegno alle iniziative imprenditoriali di disoccupati, cassintegrati, *green economy*, ambiente, "antichi mestieri" sardi, e di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione sostenuti con i fondi del PO FSE 2007-2013 e affidati per l'attuazione al Servizio formazione professionale (Assessorato al lavoro).

ALLEGATO 3 - Rendiconto per Conto dei Conti											
MIELOGO AZIONI POLITICHE DI INTERVENTO DEL SERVIZIO FORMAZIONE 2007/2013											
ANNO DI PIANO AZIONE	DESCRIZIONE ATTIVITA'	STATUS	TITOLOGIA	ATTUAZIONE	Strumento da servizio pubblico	NUMERO AMMESSI A FINANZIARIA BMTD	Asso	LGA	Straniero (escluso in seguito di altri provvedimenti amministrativi di aumento dotazione finanziaria dell'operazione)	Altre previsioni	Note
2013	AVVISO ARBICO - AZIONI DI FORMAZIONE DELLA DISPERSSIONE SCOLASTICA	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE MINORENNI - DISPERSSIONE SCOLASTICA	25 CORSI PER LA CONSEGNA DELLA QUALIFICA DI APP. ANNUALITA' AVVIATE LE SECONDE A PARTIRE DA GIUGNO 2014	€ 4.000.000,00	25	IV	127	€ 6.400.000,00	€ 4.253.108,08	Attività in fase di svolgimento 206
2013	AVVISO PUBBLICO INTERVENTI FORMATIVI NELLE AREE MARE CIELO SOLE E TERRA	IN ATTUAZIONE	INTERVENTI VOLTI AD INSERIMENTI LAVORATIVI DI PERSONE PRIVI DI OCCUPAZIONE NEL SETTORE COLLEGATI ALLE ATTIVITA' DEL MARE, DELL'AGRICOLTURA E DEL TERRITORIO	AVVIATI 49 CORSI DI FORMAZIONE CONTINUA PER DISOCCUPATI INTEGRATI DA ALTRI INTERVENTI DI POLITICA ATTIVA	€ 4.700.000,00	84	II	111	€ 12.340.000,00	€ 10.042.482,08	Attività in fase di svolgimento 763
2012	CULTIVAR - AVVISO PUBBLICO DI CHIAMATA PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI FORMATIVI DEL SETTORE AGROALIMENTARE DEL SETTORE AGROALIMENTARE FORESTALE	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE CONTINUA ADOTTI SETTORE AGRICOLA E FORESTALE	AVVIATI 23 CORSI PER IMPA. AGRICOLI - 23 PER AMICOLI - 8 corsi PER GESTORI FATTORIE DIDATTICHE - 15 corsi - CULTIVAR	€ 1.416.000,00	58	I	122	€ 1.416.000,00	€ 1.300.500,00	Attività in fase di svolgimento 524
2012	AVVISO PUBBLICO FLEMINO - FORMAZIONE MANAGEMENT SANTA	IN ATTUAZIONE	ALTA FORMAZIONE	AVVIATI 49 CORSI DI MANAGEMENT IN SANTA DESTINATI DIRIGENTI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E PRIVATO IN SVOLGIMENTO ATTIVITA'	€ 5.000.000,00	1	I	121	€ 5.000.000,00	€ 4.888.879,77	Attività in fase di svolgimento 949
2012	AVVISO PUBBLICO SFIDE FORMAZIONE CONTINUA	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE CONTINUA	PROGETTI MULTICORSO AVVIATI 118 CORSI DI FORMAZIONE CONTINUA DESTINATI A LAVORATORI, IMPRENDITORI E LORO COLLABORATORI DI AZIENDE PICCOLE E MICRO - SFIDE	€ 4.700.000,00	28	I	122	€ 4.562.791,50	€ 2.965.342,76	Attività in fase di svolgimento 3604
2012	CATALOGO FORMAZIONE MIRATA SEZIONI ALTA RISTORAZIONE - SCUOLE DI VOLO - FORMAZIONE PER DISABILI	IN ATTUAZIONE	ALTA FORMAZIONE	PROGETTI MULTICORSO AVVIATI 20 CORSI DI FORMAZIONE CONTINUA DESTINATI A LAVORATORI, IMPRENDITORI E LORO COLLABORATORI DI AZIENDE PICCOLE E MICRO - SFIDE	€ 1.865.888,00	20	I	122	€ 320.000,00	€ 391.423,74	Attività in fase di svolgimento 86
2012	PROGETTO "FAJ/GAL" PROGRAMMA DI FORMAZIONE PER IL PERSONALE DEI GAL	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE PER LE RISORSE UMANE DEI GAL	CORSO PER OPERATORI GAL CONCLUSO - FRUGAL	€ 20.000,00	1	I	122	€ 20.000,00	€ 20.000,00	Concluso di attività in fase di svolgimento 140
2011	AVVISO FOCIS - FORMAZIONE CONTINUA IN SARDEGNA - PIANO STRAORDINARIO PER L'OCCUPAZIONE	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE CONTINUA	PROGETTI MULTICORSO AVVIATI 225 CORSI DI FORMAZIONE CONTINUA	€ 9.000.000,00	91	NO	POH	€ 8.281.232,04	€ 5.581.750,82	Attività in fase di svolgimento 4920

RILEVATO ANCHE CONTINUI E INTERMITTENTI DEL SERVIZIO FORMAZIONI PER IMPRENDITORI																		
ANNO DI PUBBLICAZIONE DELL'AVVISO	DESCRIZIONE ATTIVITA'	STATUS	TITOLOGIA	ATTUALIZIONE	Finanziamento da avvisi pubblici	NUMERO PROGETTI A PARTIRE DAL 2010	Area LEA	Finanziamento (a seguito di) per progetti di iniziative di formazione (azioni di formazione)	Pagamenti	Altre attività	Altre attività	Altre attività	Formazione continua e attività formative	Percentuale di qualificazione M. A				

RIPILOGO AZIONI POLITICHE PER L'INTERVENTO DEL SERVIZIO FORMAZIONE PER 2007/2013																
(Art. 1). Ripilogo per Conti dei Comuni																
ANNO DI PUBBLICAZIONE	DESCRIZIONE ATTIVITA' AZIONE	STATUS	TIPOLOGIA	ATTUAZIONE	Finanziamento da: servizi pubblici	NUMERO PROGETTI A FINANZIAMENTO ENTO	Ass. Aree	LEA	Straniero (a seguito di definiti) per i servizi di amministrazione di aumento ordinazione (all'operazione)	Pagamenti	Alievi previsti	Alievi iscritti	Alievi frequentanti corsi in atto	Formazione Continua N. Alievi formati	Pecunia di qualificazione N. Alievi qualificati	Note
2009	AVVISO DI CHIAMATA PER IL FINANZIAMENTO DI OPERAZIONI INTEGRATE AI DISOCCUPATI IN UNO DEI SETTORI DEGLI ANTICHI MESTIERI	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE DISOCCUPATI	CONCLUSI 23 CORSI DI QUALIFICA PER DISOCCUPATI INTEGRATI DA ALTRI INTERVENTI DI POLITICA ATTIVA GLI ALIEVI QUALIFICATI PRIMA DEL 2013 HANNO RITROVATO LA LORO OCCASIONE DI LAVORO	€ 4.115.802,42	21	II	1.1	€ 1.729.906,74	€ 1.584.904,04	341	337	328		287	Concluso
2014	Personi formative per il rilascio della qualifica di Operatore Socio Sanitario OSS	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE DISOCCUPATI	FORMAZIONE PERSONE CHE PRESTANO ASSISTENZA		60	II	1.1	€ 5.485.000,00	€ 5.335.000,00		1451	1210		489	Avvisti in base di svolgimento
2007	WORK IN EVOLUTION	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE CONTINUA	Formazione di figure professionali nelle aziende dei settori produttivi regionali - occupati	€ 16.000.000,00	283	I	1.1	€ 12.110.365,88	€ 11.115.418,37		7.176		4448		Concluso
2014	BENI BENUS	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE IMMIGRATI	Avvio di chiamata per la realizzazione di progetti formativi destinati agli immigrati in Sardegna	€ 372.362,07	42	II	1.1	€ 372.362,07	€ 372.362,07	370	243	243	155		Avvisti in base di svolgimento
2010	Concorso di idee - Equipaggiamento Nuovi Imprenditori - INCENTIVI	IN ATTUAZIONE	SOSTEGNO PER LO SVILUPPO DI PROGETTI DI CREAZIONE D'IMPRESA	INTERVENTI FINALIZZATI ALL'AUTODIMPIEGO ANCHE IN FORMA ASSOCIATA	€ 8.000.000,00	87	II	1.1	€ 3.204.180,36	€ 2.581.948,28	75	6	41	28		Pagamenti di cui al FESE 1.078.480,12
2014	ARDECO ANCORA	IN ATTUAZIONE	FORMAZIONE DISPERSIONE SCOLASTICA	Asson di recupero delle dispersioni scolastiche	€ 1.437.800,00	8	IV	1.1	€ 1.169.600,00	€ 000.984,00	130	100	80		44	Avvisti in base di svolgimento
2013	PRIMA	IN ATTUAZIONE	Formazione di imprenditori con esperienza in attività imprenditoriali e di business tradizionali e di nuove imprese	Incentivi alle imprese private per promuovere la competitività e l'imprenditorialità	€ 8.000.000,00	63	I	1.1	€ 2.723.343,19	€ 2.723.343,19						Avvisti in base di svolgimento
2011	PROMLOVIDA	IN ATTUAZIONE	Interventi volti allo sviluppo e creazione di imprese e al potenziamento delle attività imprenditoriali	Progetti europei per la creazione e sviluppo di nuove imprese e al potenziamento delle attività imprenditoriali	€ 8.000.000,00	138	II	1.1	€ 8.443.833,87	€ 8.443.833,87						Avvisti in base di svolgimento

4.2 Il bando ARDISCO contro la dispersione scolastica (Asse IV “Capitale umano”, Linea di azione 1.2.1)

Con specifico riguardo alle problematiche dell'abbandono scolastico è stato varato il bando **ARDISCO** nel 2013 (azioni di recupero della dispersione scolastica), finalizzato a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica dei giovani a rischio di esclusione ed emarginazione sociale.

Il progetto è sostenuto con risorse pari a complessivamente euro **4.000.000,00**, a valere sul P.O. FSE 2007-2013 - Asse IV “Capitale umano” (Linea di azione 1.2.1).

L'intervento di recupero educativo e sociale è mirato al potenziamento del sistema dell'istruzione e della formazione professionale (IeFP) in Sardegna e prevede la realizzazione e il finanziamento di 23 percorsi formativi “a catalogo” biennali della durata di 1.000 ore annue, con esame finale, per il conseguimento di una qualifica professionale. L'offerta formativa è rivolta a ragazzi residenti in Sardegna che hanno compiuto il quindicesimo anno di età, in possesso della licenza media alla data di partecipazione al bando.

Il bando è stato pubblicato nel maggio 2013⁴⁸, competente all'attuazione dell'intervento il Servizio Formazione dell'Assessorato regionale del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale.

Le varie agenzie formative hanno presentato all'Assessorato regionale del Lavoro i singoli progetti finalizzati alla creazione di nuove figure professionali, selezionate sulla base delle esigenze dei territori, fra i quali cui l'operatore del mare, del benessere, della trasformazione agroalimentare e della manutenzione delle imbarcazioni da diporto.

Nell'ottobre 2013 sono state ammesse a finanziamento le 23 iniziative formative ritenute conformi al bando. Fra la fine del 2013 e i primi mesi del 2014 hanno avuto inizio i primi corsi, attualmente sono stati tutti conclusi, a eccezione di uno (attuatrice l'agenzia di formazione Isfor Api), per il quale è stata concessa una proroga.

Gli allievi originariamente previsti erano complessivamente 312, gli iscritti sono stati 293, quelli frequentanti sono risultati 288, mentre sono stati 206 gli allievi “qualificati” al termine dei relativi percorsi formativi.

Nel febbraio 2014 è stato emanato, in prosecuzione e a integrazione dell'intervento di recupero educativo e sociale, il bando **ARDISCO Ancora** (stanziamento euro 1.400.000,00) per iniziative “a

⁴⁸ V. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/1725?s=1&v=9&c=389&c1=1385&id=35988>

catalogo” di recupero della dispersione scolastica in favore di giovani che devono completare la scuola dell’obbligo⁴⁹. Dal RAE 2014 si ricava che a fine 2014 risultano approvati e avviati 7 progetti che coinvolgono 96 giovani (impegno 1,4 MEURO).

Complessivamente sono stati stanziati euro 6.400.000,00, al dicembre 2014 emergevano pagamenti pari a euro 1.109.100,00 (27,72% degli stanziamenti), mentre al settembre 2015 risultano pagati euro 3.564.222,69, pari al 55,69% degli stanziamenti, **al 31 dicembre 2015 risultano pagamenti per euro 4.255.106,05, pari al 66,48% degli stanziamenti** (nota AdG prot. n. 4031 del 15 febbraio 2016).

L’avanzamento finanziario ha, quindi, avuto sensibili difficoltà: secondo quanto reso noto dall’Adg, *“al momento quasi tutte le prime annualità (18 su 23) sono state saldate, per quanto riguarda le seconde annualità solo 10 su 23 hanno ricevuto l’anticipo del 50% e solo 10 su 23 il saldo finale. Le restanti, non avendo ricevuto l’anticipo su polizza (le agenzie non ne hanno fatto richiesta), verosimilmente andranno direttamente al rendiconto finale. Per quanto riguarda i 6 percorsi di abilitazione professionale soltanto 1 su 6 è stato saldato, gli altri come nel caso delle seconde annualità andranno verosimilmente direttamente al rendiconto finale. Il totale erogato per annualità è così ripartito:*

<i>Annualità</i>	<i>Totale finanziato</i>	<i>Totale erogato</i>
<i>1^ annualità</i>	<i>€ 3.002.500,00</i>	<i>€ 2.651.925,82</i>
<i>2^ annualità</i>	<i>€ 3.002.500,00</i>	<i>€ 1.527.208,23</i>
<i>Percorso di abilitazione Professionale</i>	<i>€ 395.400,00</i>	<i>€ 75.972,00</i>
<i>Totale</i>	<i>€ 6.400.400,00</i>	<i>€ 4.255.106,05</i>

“

4.3 Il Programma Iscol@ (deliberazione Giunta regionale n. 10/15 del 28 marzo 2014)

Analogamente, si vuole citare un’ulteriore iniziativa che recentemente è stata promossa dall’Amministrazione regionale con l’obiettivo dichiarato di ridurre la dispersione scolastica, il **Programma Iscol@**. A tal proposito le Autorità Regionali hanno ufficialmente comunicato⁵⁰ il 29.12.2015 l’avvio di una *importantissima azione strategica e strutturale della Giunta che ha una durata di tre anni* con risorse pari a 15 milioni di euro. Precisano le stesse Autorità che la Sardegna presenta

⁴⁹ V. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/1725?s=1&v=9&c=389&c1=1385&id=41218>.

⁵⁰ V. sito istituzionale Regione, comunicato pubblicato in data 04.01.2016 “Tutti a Iscol@. Al via il bando da 15 milioni per combattere la dispersione scolastica e migliorare le competenze”.

una media di dispersione scolastica del 24,7% contro la media nazionale del 17%. Il programma si compone di tre linee di intervento (miglioramenti interventi di base; scuole aperte; inclusione e sostegno psicologico), saranno chiamati a d attuarlo oltre 250 tra docenti e personale ATA.

In ultimo l'Adg⁵¹ del PO FSE 2007-2013 ha comunicato che *la parte che non rientra nell'ambito dell'edilizia scolastica, cioè quella relativa alla dispersione scolastica, sarà cofinanziata a valere sul PO FSE 2014-2020.*

A fronte dei dati allarmanti che concernono i giovani in abbandono scolastico, si deve segnalare che, avviato con la deliberazione Giunta regionale n. 10/15 del 28 marzo 2014, non trattasi propriamente di un intervento che si occupi direttamente di formazione o recupero di giovani in età scolastica. Infatti *"è un intervento strutturato di riqualificazione delle scuole sarde, che prevede sia interventi di costruzione di nuovi edifici, riqualificazione e ampliamento che interventi di messa in sicurezza"*⁵². Suddiviso in due Assi (Asse I "Scuole per il nuovo millennio" e Asse II "Interventi di messa in sicurezza e manutenzione programmata degli edifici scolastici"), è dotato di un finanziamento pari a euro 129.000.000,00 per il 2015 e punta a finanziare 160 concorsi di progettazione e 530 interventi di riqualificazione e messa in sicurezza di edifici scolastici.

La finalità dell'Asse I "Scuole per il nuovo millennio" consiste nel porre al centro dell'attenzione lo studente e le sue necessità, attraverso *"un percorso di riqualificazione degli edifici esistenti e di realizzazione di nuove scuole caratterizzate da una forte correlazione tra progetto architettonico e progetto didattico"*, perseguendo la *"realizzazione di architetture incentrate su un ambiente scolastico flessibile, in grado di adattarsi alle esigenze cognitive delle nuove generazioni, in cui sia possibile un'efficace integrazione tra innovazione metodologica disciplinare e la sperimentazione laboratoriale"*. Secondo gli intendimenti regionali, *"le scuole devono diventare un punto di riferimento non solo per le attività di apprendimento, ma anche per le attività formative, ricreative, sportive e culturali da svilupparsi in una struttura che sia aperta l'intera giornata. L'obiettivo è una scuola che faccia sistema, faccia rete e che favorisca processi di integrazione tra i diversi soggetti della comunità locale, che faccia della qualità architettonica e della sostenibilità ambientale e sociale il suo punto di forza"*.

La finalità dell'Asse II "Interventi di messa in sicurezza e manutenzione programmata degli edifici scolastici" è quella di *"rendere le scuole luoghi più confortevoli e sicuri effettuando interventi di messa in sicurezza, manutenzione e rinnovamento di arredi ed attrezzature sugli edifici scolastici che ne necessitano"*.

⁵¹ V. le riposte pervenute il 10.02.2016.

⁵² V. http://www.iscola.it/pdf/scheda_edilizia.pdf

Per la realizzazione sono stati coinvolti gli Enti locali titolari degli edifici scolastici (Comuni, Province) e gli stessi Istituti scolastici dei diversi gradi, interessati a tale complesso di interventi. La Regione autonoma della Sardegna assicura il monitoraggio e il supporto per la realizzazione degli interventi previsti e provvede all'erogazione dell'intero importo assegnato all'Ente locale al momento della sottoscrizione dell'accordo ex art. 15 della legge n. 241/1990 e s.m.i. per la realizzazione del singolo intervento.

Anche con tale programma di adeguamenti e ristrutturazioni di edifici scolastici, la Regione autonoma della Sardegna conta di combattere la dispersione scolastica, migliorando il contesto delle dotazioni strutturali e del patrimonio edilizio destinato all'istruzione.

Tuttavia, dev'essere evidenziato che gli interventi ISCOL@ concernenti alla lotta alla dispersione scolastica sono stati integralmente spostati alla successiva programmazione comunitaria 2014-2020.

Infatti, il bando "Tutti a Iscol@" destinato al miglioramento dell'offerta formativa degli istituti scolastici sardi, con fondi a valere sul PO FSE 2014-2020, è stato pubblicato il 23 dicembre 2015 (vds. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/13?s=296795&v=2&c=3&t=1>) con scadenza delle proposte nel febbraio 2016 (vds. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/1725?s=1&v=9&c=389&cl=4123&id=50791>).

4.4 Irregolarità, frodi e decertificazioni

Si deve ricordare che, a termini di normativa regolamentare Comunitaria, qualora insorga qualsiasi fatto di qualsiasi natura che renda impossibile la prosecuzione dell'intervento sostenuto con i fondi comunitari, sorge l'obbligo del recupero del contributo erogato, in particolare quando si tratti di sospetto di "irregolarità" o "frode"⁵³.

⁵³ Per *irregolarità* si intende, ai sensi dell'art. 1, par. 2 del Regolamento CE 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, qualsiasi violazione alle norme comunitarie posta in essere da un operatore economico (attraverso qualsiasi comportamento, anche omissivo, intenzionale o colposo⁵³) che arrechi o possa determinare un pregiudizio al bilancio dell'Unione Europea, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita. Perché vi sia irregolarità dev'esservi violazione di normativa (comunitaria o nazionale) comunque posta a tutela degli interessi finanziari dell'U.E.

Accanto alla nozione di irregolarità è possibile rinvenire quella di *frode*, lesiva degli interessi finanziari dell'U.E., contenuta nella Convenzione del 1995, elaborata in base all'art. K.3 del trattato sull'UE, relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari. L'art. 1, par. 1, lett. a) definisce frode qualsiasi condotta dolosa (anche omissiva) relativa:

a) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti od incompleti cui consegua l'illecita percezione di fondi UE ovvero l'illegittima diminuzione di risorse destinate o gestite al livello UE;

b) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui conseguano gli stessi effetti;

c) alla distrazione di fondi UE per finalità diverse da quelle per cui essi sono stati inizialmente concessi ovvero alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto.

Procedure

Qualora l'irregolarità riguardi una spesa già certificata alla Commissione europea, la fattispecie è compiutamente disciplinata dalle procedure previste dai regolamenti comunitari e il Responsabile di Misura/Linea ha la facoltà di scegliere tra due opzioni, in base a quanto previsto dalle stesse disposizioni comunitarie (COCOF 10/002/02-EN versione finale 17/03/2010).

La prima opzione prevede:

-il Responsabile di Misura/Linea può scegliere, in via cautelativa, di eliminare dalla attestazione di spesa l'intervento oggetto di irregolarità anche prima di effettuare il recupero;

in tal caso l'Autorità di Certificazione deduce l'importo in questione dalla successiva domanda di pagamento presentata alla Commissione ovvero, se l'importo dedotto è insufficiente, rimborsa la differenza all'Unione europea;

-il recupero verrà poi gestito a livello di bilancio regionale dal Responsabile di Misura/Linea e potrà avvenire tramite escussione della polizza fidejussoria, attraverso compensazione o rideterminazione degli importi oggetto di delega (nel caso di opere pubbliche) o emanazione di appositi provvedimenti di richiesta di rimborso;

La seconda opzione prevede:

-il Responsabile di Misura/Linea avvia la procedura di recupero e ne dà comunicazione, al più tardi con la successiva attestazione di spesa, all'Autorità di Certificazione perché possa compilare gli allegati previsti dal *format* della domanda di pagamento e iscrivere l'importo nel registro dei recuperi;

-dopo il recupero, l'Autorità di Certificazione restituisce gli importi relativi ai pagamenti irregolari recuperati, maggiorati degli interessi di mora, deducendo l'importo in questione dalla successiva "*dichiarazione delle spese e domanda di pagamento*" presentata alla Commissione ovvero, se l'importo dedotto è insufficiente, rimborsa la differenza all'Unione europea.

L'opzione prescelta nella quasi totalità dei casi è la prima, definita *decertificazione*.

E' opportuno evidenziare che si tratta della modalità operativa largamente utilizzata in Italia e nel resto dell'Unione europea.

A fronte della velocizzazione impressa per questa via alle richieste di pagamento formulate alla Commissione (già "ripulite" della quota di spesa irregolare) l'adozione delle operazioni di decertificazione comporta, però, l'obbligo di realizzare gli interventi con fondi nazionali e/o regionali, con indubbi significativi riflessi negativi di carattere finanziario. In tali termini, detti interventi gravano del tutto sul bilancio regionale e nazionale per effetto delle minori entrate a valere sul bilancio comunitario, ovvero diversamente da quanto era stato già programmato.

4.4.1 Le irregolarità, le frodi, le decertificazioni e i recuperi nel PO FSE Sardegna 2007-2013 (banca dati SIDIF)

Dal 2013 è attiva la banca dati SIDIF (Sistema Informativo delle Irregolarità e Frodi comunitarie) presso la centrale Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti, in cui vengono acquisiti e organicamente elaborati i dati e le informazioni concernenti le "irregolarità" riscontrate

nella spesa dei fondi comunitari, secondo quanto risulta nella sede comunitaria OLAF (Ufficio europeo per la lotta anti-frodi).

Il quadro aggiornato al 12 aprile 2016 relativo ai programmi comunitari che interessano la Sardegna espone la spesa “irregolare”, secondo la tabella seguente.

Tabella 27 - Irregolarità PO FSE Sardegna 2007-2013

ANNO DI COMUNICAZIONE OLAF	NUMERO CASI APERTI	SPESA IRREGOLARE	IMPORTO GIÀ LIQUIDATO	IMPORTO RECUPERATO	IMPORTO DA RECUPERARE
2013	2	164.736	164.736	-	164.736
TOTALE	2	164.736	164.736	-	164.736

Fonte: banca dati SIDIF (dati al 12 gennaio 2016).

Alla luce delle notizie già comunicate in fase istruttoria alla Corte dei conti di parifica del rendiconto generale 2014 della Regione autonoma della Sardegna⁵⁴, la Direzione generale dell'Assessorato del Lavoro aveva spiegato che nel 2013 per il PO FSE 2007-2013 erano state inserite per errore due schede relative alla stessa irregolarità e che, a seguito di aggiornamento del Sistema I.M.S. (Sistema di gestione delle irregolarità dell'OLAF), detta irregolarità è stata chiusa in quanto l'importo relativo è stato decertificato dalla domanda di pagamento di riferimento.

L'Adg ha comunicato in questa sede di controllo che nell'ambito dell'attuazione dell'intero PO FSE sono state riscontrate “spese non ammissibili” per un importo complessivo pari a euro 1.303.425,29, determinate, in particolare, dalle problematiche di interpretazione della complessa normativa sui “costi ammissibili” (note Direzione generale Ass.to regionale Lavoro prot. n. 13616 del 2 aprile 2014 e prot. n. 17230 del 29 aprile 2014). L'Adg ha precisato sul punto che “...in pratica, tramite tale procedura (storno delle dichiarazioni di spesa dalle richieste di pagamento) l'Amministrazione regionale evita di mantenere nel programma la spesa irregolare, in attesa dell'esito delle procedure di recupero, liberando le relative risorse per destinarle ad altre operazioni”.

Inoltre, secondo le precisazioni dell'Adg, la modifica delle procedure di controllo ha portato alla riduzione a percentuali minimali delle spese irregolari decertificate rispetto a quelle complessive (circa 0,28% delle spese certificate al 31 dicembre 2013, pari a euro 468.457.139,90) “...le verifiche amministrativo-contabili vengono infatti espletate sul 100% delle operazioni/progetti prima della presentazione della domanda di pagamento ovvero della certificazione della spesa alla Commissione

⁵⁴ Con nota prot. n. 27161 in data 18 giugno 2015, corredata di prospetto dimostrativo estrapolato dal sistema I.M.S.

Europea, in concomitanza della gestione dell'intervento, al contrario della precedente programmazione dove veniva garantito il controllo rendicontale alla chiusura del progetto".

L'Autorità di Certificazione ha, infine, aggiornato l'importo complessivo delle spese irregolari decertificate al 31 dicembre 2015 in euro 3.192.652,23 (nota prot. n. VI.4.5.1 del 12 aprile 2016).

Allo stato attuale⁵⁵, quindi, sebbene le informazioni estratte dalla banca dati SIDIF non coincidano con le notizie pervenute dall'Autorità di gestione, non risulterebbero irregolarità relative a operazioni concernenti il PO FSE Sardegna 2007-2013, compresi gli interventi nel settore della **formazione professionale** (interventi formativi) e del **sostegno alle iniziative imprenditoriali** di disoccupati, cassintegrati, *green economy*, ambiente, "antichi mestieri" sardi, e di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione sostenuti con i fondi del PO FSE 2007-2013.

Quanto al registro dei recuperi non è mai stato movimentato, in quanto in presenza di eventuali importi da recuperare, i Responsabili di Linea FSE hanno proceduto all'immediato ritiro degli importi dal Programma, liberando immediatamente la partecipazione Comunitaria per destinarla ad altra operazione (v. RAE 2014, punto 2.1.5 sostegno restituito o riutilizzato, pag. 29).

⁵⁵ In ultimo l'Adg ha confermato le notizie illustrando quanto segue "si rileva che allo stato attuale è stata ricevuta dall'ufficio gestione irregolarità un'unica scheda Olaf relativa al trimestre aprile-giugno 2013 del Responsabile di linea del Servizio Politiche per il lavoro, scheda che è stata inserita nel sistema I.M.S. Tale irregolarità ha riguardato l'avviso "Lunga estate 2010" per un importo pari a € 93.600,00. La suddetta scheda Olaf nel sistema I.M.S. risulta essere un caso chiuso in quanto decertificata dalla domanda di pagamento al riferimento. Il Servizio di competenza ha provveduto all'inoltro della determina di ingiunzione al pagamento al destinatario oggetto della irregolarità. Si rileva che allo stato attuale nel sistema I.M.S. risultano inseriti due casi di irregolarità che sono un duplicato dell'irregolarità succitata che è stata decertificata e chiusa, i suddetti casi sono stati regolarmente trasmessi alla Commissione Europea, ciò desume dallo stato identificato con un lucchetto nel Sistema I.M.S. Nel corso degli altri trimestri sono state ricevute dall'ufficio gestione irregolarità dai vari Responsabili di linea le schede di assenza comunicazione irregolarità in quanto ciascun Responsabile di linea, sulla base dei controlli svolti sulle azioni di propria competenza non ha rilevato la presenza di irregolarità oggetto di comunicazione. Il sistema I.M.S risulta correttamente e correntemente alimentato con i dati di pertinenza del P.O.R. Sardegna FSE 2007-2013 (v. nota 4031 del 15.02.2016)".

5 CONTRADDITTORIO SCRITTO E ORALE.

5.1 Il contraddittorio scritto

Si riportano in formato integrale le osservazioni e le controdeduzioni scritte pervenute in risposta alla relazione istruttoria inviata con nota Uff. II prot. n. 1507 del 21 marzo 2016.

ALLEGATO 1.

**Direzione generale Assessorato Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale
quale Autorità di Gestione PO FSE 2007-2017**

Prot. n. 10311/4.7.8

Cagliari, 6 aprile 2016

CORTE DEI CONTI

Sezione di Controllo per la Sardegna

Ufficio II

Cagliari

Pec: Sardegna.controllo.ufficiosecondo@corteconticert.it

Oggetto: Indagine di controllo sullo stato di attuazione del PO FSE 2007-2013 in Sardegna, con particolare riferimento agli interventi per la formazione professionale. Richieste Istruttorie finali.

In riferimento alla relazione ricevuta a seguito dell'attività istruttoria svolta si formulano di seguito alcune osservazioni e deduzioni utili ad una completa disamina della tematica oggetto di controllo.

Preliminarmente si precisa che attualmente l'Assessorato regionale del Lavoro, struttura in cui è incardinata l'Autorità di Gestione, in seguito alla riorganizzazione disposta dall' Assessore con decreto n.440/Dec A/5 del 2 Marzo 2015 si compone di sei Servizi:

Servizio lavoro, Servizio Formazione, Servizio di Supporto all' Autorità di Gestione PO FSE, Servizio attività territoriali, Servizio Coesione Sociale, Servizio Programmazione Finanziaria e controlli sui Programmi comunitari.

Attualmente solo il Servizio Programmazione Finanziaria e controlli sugli interventi comunitari è coperto ad interim dal Direttore del Servizio di Supporto dell'Autorità di Gestione.

ECESSIVO NUMERO DI RIPROGRAMMAZIONI

Si ritiene opportuno sottolineare che l'attuazione del POR FSE 2007-2013 è stata segnata dalla gravità della crisi economica che ha colpito l'Italia e la Sardegna a partire dal 2008 e che ha fortemente mutato la situazione socio-economica dell'Isola, radicalmente diversa da quella sulla cui base era stato delineato il POR.

Infatti, alla luce dei suddetti mutamenti nel contesto di riferimento, è stato necessario e opportuno rivedere il Programma proprio al fine di rispondere alle sollecitazioni che arrivavano dalla congiuntura economica generale. La prima riprogrammazione, avvenuta nel 2012, ha riguardato sia l'allocazione delle risorse finanziarie, sia le linee di azione ed è stata elaborata a seguito di una attenta autovalutazione condotta con il supporto dell'Isfol per individuare le criticità ed elaborare possibili azioni di miglioramento.

Tale riprogrammazione si deve, pertanto, ad una approfondita valutazione delle opportunità di miglioramento della strategia e delle condizioni di attuazione del PO, che ha determinato un forte indirizzo verso il contrasto della disoccupazione, prevedendo il rafforzamento degli assi dedicati a questa finalità. L'Asse II del POR, è quello che è stato maggiormente interessato da questo processo avendo subito la pressione del sensibile aumento del target di riferimento (disoccupati e inoccupati) e avendo subito un rallentamento iniziale a causa della necessità di attuare il cosiddetto pacchetto anticrisi.

Proprio nel 2009, infatti, il Governo italiano, a seguito dell'aggravarsi della crisi e in particolare dell'incremento esponenziale del ricorso alla cassa integrazione e alla mobilità c.d. "in deroga", ha promosso l'iniziativa conosciuta come "pacchetto anticrisi", ovvero il ricorso obbligatorio a un mix di misure di politiche attive e passive in favore di tutti coloro che avevano perduto o stavano per perdere il posto di lavoro. L'idea era quella di affiancare all'erogazione passiva di un sostegno economico interventi attivi finalizzati a favorire il reinserimento della persona nel mercato del lavoro. Come accennato, si è trattato di misure concordate a livello nazionale a seguito di un negoziato che ha coinvolto la Commissione Europea e ha fortemente condizionato tutta la programmazione regionale, obbligando appunto le AdG a dirottare una parte significativa delle risorse degli Assi I e II su questa iniziativa. In Sardegna, l'attuazione del pacchetto è avvenuta con un avvio lento, che ha portato a un effettivo decollo solo nel 2011, momento nel quale l'AdG ha constatato la necessità di prevedere ulteriori risorse su questa partita, data l'esigenza di soddisfare una domanda di politiche attive nel frattempo, purtroppo, cresciuta enormemente (è in proposito da ricordare, infatti, che fino al 2013 la Legge stabiliva l'obbligo di usufruire di almeno una politica attiva per ciascun lavoratore in mobilità o in CIG in deroga).

La riprogrammazione del Programma avvenuta nel 2013, invece, ha previsto principalmente, una riduzione del cofinanziamento nazionale del Programma, al fine di allocare sul Piano di Azione e Coesione (PAC) un intervento in materia di istruzione ("Scuola Digitale"). La realizzazione dell'intervento ha necessitato di uno stretto collegamento con le politiche nazionali, con tempi attuativi molto lunghi e soprattutto con esiti incerti. Ciò ha indotto a ritenere utile non disperdere le energie profuse fino a quel momento nella progettazione e a utilizzare il dispositivo messo a disposizione dall'azione delle autorità centrali, svincolando la misura dalle tempistiche più stringenti di attuazione del FSE. Ciò ha probabilmente fatto perdere alla Regione l'occasione di intervenire con urgenza e in maniera più incisiva sul tema della dispersione scolastica. Tema che, tuttavia, è stato immediatamente affrontato con la nuova programmazione del POR FSE, che ha fatto registrare già l'avvio del progetto [tuttiscol@](#) ispirato ad una buona pratica nazionale.

La terza riprogrammazione, infine, avvenuta nell'ultimissima fase del settennio (2015), è basata più su principi di gestione finanziaria, che sulla modifica delle strategie di intervento di un PO caratterizzato da una performance attuativa già molto avanzata. In sostanza, la revisione dei piani finanziari è risultata funzionale alla chiusura del Programma, facendo concentrare l'attenzione sugli Assi del PO, in overspending a causa dell'integrazione con altre risorse regionali, il cui rafforzamento può consentire, unitamente all'utilizzo della flessibilità concessa dal regolamento generale, una completa chiusura del PO senza perdita di risorse comunitarie.

Buona parte delle scelte compiute nelle tre riprogrammazioni intervenute in successione, sono dunque ascrivibili all'esigenza di far fronte alle conseguenze dell'avvenuto assorbimento di gran parte delle risorse degli Assi I e II dalle misure anticrisi. La stessa terza e ultima riprogrammazione, infatti, è certamente avvenuta nell'ultimissima

fase del settennio, ma si è sviluppata intorno alla constatazione che molta parte della spesa "dirottata" sui primi due Assi non è stata finalizzata per tempo, mentre sull'Asse IV (che era stato ridimensionato nella seconda riprogrammazione con il trasferimento dell'operazione Sardegna digitale sul Piano di Azione e Coesione), continuava a sussistere una forte disponibilità di progetti finanziati originariamente con risorse regionali o nazionali, che ha consentito in effetti il raggiungimento dell'obiettivo di spesa. Le scelte compiute quindi nelle tre revisioni richiamate, pertanto, hanno rappresentato i tentativi da parte dell'Amministrazione di attuare il Programma, aumentandone i pronostici di efficacia. Ovviamente, i processi di valutazione in atto e quelli che saranno attivati potranno chiarire gli esiti effettivi delle azioni messe in campo e forniranno preziosi elementi per stabilire le strategie da adottare in futuro.

INEFFICACIA DELLA LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA

Se è vero che nell'analisi di contesto preliminare al Programma 2007-13 si sostiene che nel passato era stata concentrata troppa attenzione sull'obbligo formativo senza risultati apprezzabili, è anche un fatto che nel corso del settennio il dato sulla dispersione scolastica è cresciuto di diversi punti percentuali, senza che gli interventi promossi sull'orientamento nelle scuole inferiori e superiori abbiano potuto dare risultati apprezzabili. Questo fatto, unitamente alla constatazione che in Sardegna non era stato avviato il diritto-dovere di Istruzione e Formazione professionale, al contrario di quanto avvenuto in Italia a partire dal 2007, ha portato nel 2012-13 a introdurre una prima, limitata, sperimentazione con corsi annuali finanziati con risorse nazionali, per poi avviare dei corsi biennali finanziati dall'Asse IV del POR, riservati ai quindicenni che hanno abbandonato gli studi senza un diploma o una qualifica. I corsi sono stati particolarmente apprezzati dalle famiglie dei ragazzi in dispersione, come dimostrano le lunghe liste di attesa formatesi in alcuni centri (soprattutto dove sono risultate assenti altre proposte di istruzione professionale nel sistema scolastico, così detta "in sussidiarietà"). Soltanto nell'autunno del 2015 si sono conclusi i primi corsi biennali, ed è dunque ancora presto per valutare concretamente l'impatto in termini di diminuzione del tasso di dispersione scolastica. Da notare, ancora, che il sistema così introdotto, che già sta evolvendo in una programmazione triennale, potrà favorire anche il conseguimento di un diploma, giacché gli studenti potranno rientrare nel sistema scolastico dopo il conseguimento della qualifica professionale.

E' comunque utile, in riferimento alla realizzazione degli interventi formativi, sottolineare lo sforzo continuo e costante dell'Amministrazione volto ad incidere positivamente sulle criticità oggetto di intervento.

È inoltre doveroso evidenziare che la recente riorganizzazione della Direzione Generale dell'Assessorato Regionale del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale (avvenuta con Decreto n. 440/DecA/5 del 02/03/2015) e la successiva riorganizzazione del Servizio Formazione (stabilita con Determinazione 54731/6024 del 15/12/2015 e con Determinazione n. 58277-6842 DEL 30-12-15), sommate all'esperienza maturata nella precedente programmazione hanno consentito di apportare dei significativi correttivi al procedimento di programmazione degli avvisi, alla loro ideazione e strutturazione.

In relazione alle specifiche azioni di contrasto alla dispersione scolastica, può essere portato l'esempio dell'**"Avviso per il finanziamento di Percorsi di Istruzione e Formazione Professionale"**, di imminente pubblicazione.

Intanto, le risorse stanziare per finanziare l'Avviso ammontano a 8 milioni di euro. Questo consentirà di investire in termini di organizzazione e di strutturazione delle competenze sulla medesima operazione, evitando la frammentazione in sede di azione amministrativa con sicuro vantaggio dell'efficacia strutturale dell'operazione e delle possibilità di innescare processi di innovazione e discontinuità.

Altro correttivo è la durata del percorso: è stato fissato in tre anni, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs 226/2005, per l'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione professionale.

La progettazione del percorso formativo, inoltre, avverrà per competenze, abilità e conoscenze, per consentire ai giovani di età compresa tra 14 e 17 anni non compiuti cui è destinato, una maggior crescita personale ed il confronto con situazioni reali che agevolino la transizione e il futuro inserimento lavorativo. Per questo motivo i percorsi formativi di natura professionalizzante, saranno strutturati prioritariamente sulla base delle esigenze che emergono dal mondo del lavoro pur nel rispetto di un'adeguata formazione culturale di base.

Proprio per promuovere una efficace azione di contrasto contro la dispersione scolastica e consentire un innalzamento del livello di istruzione della popolazione sarda sono state previste azioni ulteriori rispetto alle attività formative in senso stretto. Infatti, è in fase di perfezionamento l'Avviso che dovrà affidare le seguenti attività:

- Indagine preliminare sui fabbisogni dei beneficiari finali da realizzarsi tramite la piattaforma "Sardegna ParteciPA" (<http://www.sardegnapartecipa.it/>);
- Azioni di orientamento: prima dell'avvio delle attività formative, dovrà essere prevista **un'azione di orientamento** dei giovani anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie, al fine di promuovere e stimolare una maggior motivazione alla partecipazione al percorso formativo.
- Azioni di motivazione/rimotivazione: durante lo svolgimento del percorso formativo dovranno essere realizzati **momenti di ri-motivazione** per i giovani partecipanti qualora vi fosse un calo dell'interesse (potrà trattarsi di azioni realizzate in gruppo o singolarmente a seconda della situazione).
- Azioni di accompagnamento al lavoro (a sei mesi dalla conclusione del percorso formativo);

Analisi di *placement* (a sei mesi dalla conclusione delle attività formative, dovrà essere realizzata **un'azione per la valutazione dei risultati raggiunti e del livello di soddisfazione dei destinatari e delle famiglie**).

INTERVENTI PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

In riferimento agli interventi per la formazione professionale e all' assenza di analisi e/o valutazioni sull'efficacia a medio e lungo termine, si precisa che:

Allo stato non è possibile dare evidenza delle analisi e delle valutazioni, maturate seguendo lo svolgimento degli Avvisi precedenti e facendo un bilancio dei risultati delle esperienze pregresse, effettuate dagli uffici prima della pubblicazione di un Avviso.

Nonostante questo imprescindibile lavoro di analisi venga costantemente effettuato dagli uffici, non esiste, infatti, un procedimento codificato che produca una raccolta organica e una conseguente analisi dei dati raccolti.

Tuttavia, dal momento che la strategia del nuovo POR è stata costruita per obiettivi, risultati e azioni, lo studio costante dei principali fabbisogni formativi regionali, l'analisi e la valutazione del contesto con gli attori chiave del

territorio, la raccolta e l'analisi dei risultati delle azioni messe in campo, saranno ausilio indispensabile per attivare strumenti sempre più efficaci.

Pertanto, su proposta del Servizio Formazione, la Direzione Generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, ha individuato delle priorità strategiche che, attraverso la digitalizzazione delle procedure amministrative di propria competenza, consentano all'Amministrazione Regionale di:

- **incrementare la capacità di raccogliere le esigenze professionali e formative espresse dalle imprese;**
- **arricchire il bagaglio informativo dei cittadini in termini di competenze;**
- **semplificare e ottimizzare i procedimenti amministrativi.**

Nelle more che venga completata la definizione degli elementi necessari per l'informatizzazione del Gestore degli Avvisi dell'Offerta Formativa, la Direzione Generale, con

nota prot. n. 51433 del 20.11.2015, ha già richiesto l'attivazione di specifici interventi evolutivi del SIL Sardegna finalizzati alla realizzazione dei servizi "on line" dedicati alla "Raccolta dei fabbisogni professionali e formativi delle imprese" e "Individuazione delle competenze". L'evoluzione dei due sottosistemi informativi del SIL Sardegna sarà realizzata attraverso i seguenti servizi "on line":

Per il Sottosistema "Formazione Professionale":

- Servizi per consentire all'Amministrazione Regionale la configurazione e la successiva gestione della rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi delle imprese attraverso lo strumento del "questionario di rilevazione".
- Servizi per consentire all'Amministrazione Regionale la pubblicazione del "questionario di rilevazione" alle imprese selezionate quali target dell'indagine.
- Servizi per consentire alle imprese la compilazione e successiva trasmissione del questionario di rilevazione.
- Servizi di monitoraggio per consentire all'Amministrazione Regionale di rilevare i fabbisogni professionali e formativi delle imprese per ciascuna rilevazione effettuata.

Per il Sottosistema "Servizi specialistici e Politiche Attive del Lavoro":

- Servizi per consentire ai servizi competenti (CSL e Soggetti Accreditati) l'individuazione e successiva trascrizione delle competenze dei cittadini. Il Fascicolo elettronico del cittadino, già implementato sul SIL Sardegna e a disposizione dei CSL e dei Soggetti.
- Strumenti a supporto delle attività di orientamento dei cittadini volti alla trascrizione delle competenze secondo gli standard sintattici e lessicali del Repertorio Regionale dei Profili di Qualificazione della Regione Autonoma della Sardegna.
- Servizi di monitoraggio per consentire all'Amministrazione Regionale di rilevare le competenze individuate e tracciate dai servizi competenti.

Inoltre, la **Banca Dati Unica del SIL Sardegna** sarà migliorata con nuove strutture dati volte ad accogliere le informazioni gestite nel SIL Sardegna nell'ambito della "Raccolta dei fabbisogni professionali e formativi delle imprese" e "Individuazione delle competenze".

In generale, si sta cercando, in sostanziale discontinuità con la precedente programmazione, di investire sull'efficacia delle azioni programmate.

L'Avviso "**Aiuti *de minimis* per il rafforzamento delle funzioni di ricerca e sviluppo delle agenzie formative nella prospettiva della progressiva qualificazione dell'offerta formativa**", per esempio, risponde all'esigenza di dare avvio ad una serie di interventi funzionali al progressivo rafforzamento del sistema della Formazione Professionale regionale in un periodo particolarmente delicato quale quello rappresentato dalla fase di prima attuazione delle innovazioni introdotte nell'ambito della programmazione pluriennale dei nuovi Fondi Strutturali e di Investimento Europei.

La Regione punta a rafforzare un sistema strutturato che consenta lo stretto raccordo tra l'offerta formativa tecnica e professionale e il mondo del lavoro attraverso interventi di qualificazione e valorizzazione della filiera.

L'intento è quello di rafforzare il Sistema dei servizi per il lavoro, composto, oltre che dai soggetti istituzionali (Centri dei Servizi per il Lavoro e Agenzia Regionale del Lavoro) anche dagli ulteriori soggetti pubblici o privati che, previo accreditamento, collaborano con essi attraverso l'erogazione sul territorio regionale e/o provinciale di servizi per il lavoro, tra cui rientrano anche le Agenzie Formative.

L'Avviso, quindi, si rivolge strategicamente ad una platea di Beneficiari che possa garantire la conoscenza e il collegamento tra il mercato del lavoro e i sistemi di formazione, in una prospettiva di economicità, progressiva integrazione e miglioramento continuo, sostenibilità.

In tale prospettiva, il potenziamento delle capacità di analisi dei fabbisogni formativi del tessuto imprenditoriale regionale e l'adeguamento delle metodologie didattico-valutative delle agenzie accreditate potranno contribuire all'innalzamento della qualità dell'offerta formativa, anche alla luce delle recenti modifiche del quadro normativo di riferimento.

In particolare, l'Avviso richiede che ciascuna Agenzia (soggetto beneficiario di aiuto) garantisca la funzione sopra richiamata di ricerca e sviluppo, che prevede le seguenti attività:

1. Analisi approfondita dei contenuti del Repertorio Regionale dei Profili di Qualificazione finalizzata all'individuazione di eventuali carenze, ridondanze o esigenze di aggiornamento alle necessità del mercato del lavoro e/o all'evoluzione del quadro normativo vigente;
2. Progettazione e attuazione di attività mirate di Informazione, diffusione e animazione del tessuto imprenditoriale regionale per l'individuazione, nell'ambito di uno o più settori da concordare con il Responsabile dell'Azione, dei fabbisogni formativi e l'identificazione di profili di qualificazione, non ancora presenti all'interno del Repertorio Regionale dei Profili di Qualificazione o meritevoli di aggiornamenti mirati;
3. Correlazione delle qualificazioni regionali agli standard professionali e formativi dei Repertori di Istruzione e Formazione Professionale e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore;
4. Progettazione e attuazione di Laboratori per la definizione di percorsi e di prove comuni di valutazione riferite alle qualificazioni dell'Istruzione e Formazione Professionale (e quindi anche dell'Apprendistato per la qualifica e il diploma) e alle Qualificazioni del Repertorio Regionale dei Profili di Qualificazione.

Da ultimo si evidenzia che, il dossier di candidatura dovrà essere trasmesso, a pena di esclusione, unicamente tramite casella di posta elettronica certificata (pec) del beneficiario alla casella di posta elettronica certificata della Direzione generale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale dell'Amministrazione regionale (lavoro@pec.regione.sardegna.it)

Anche l'Avviso Pubblico **"Progetti per l'accompagnamento, l'empowerment e la formazione professionale finalizzati alla certificazione di competenze e alla promozione di nuova imprenditorialità nell'ambito della Green&BlueEconomy"** ha dei profili di sostanziale discontinuità con la precedente programmazione.

Intanto, la procedura è stata interamente informatizzata: il soggetto proponente presenterà il dossier di candidatura esclusivamente per mezzo della procedura telematica disponibile nell'area riservata sul portale "Sardegna Lavoro" (<http://www.sardegnaelavoro.it/servizi-on-line>), alla quale i soggetti registrati accederanno inserendo le credenziali in loro possesso e compilando tutte le sezioni previste per la presentazione delle proposte progettuali.

Inoltre, al fine di potenziare la comunicazione in merito al programma **"Green&BlueEconomy"** e realizzare azioni concrete di condivisione, dialogo e coinvolgimento attivo della cittadinanza alla programmazione degli interventi di propria competenza, il Servizio Formazione dell'Assessorato regionale del Lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale della Sardegna, prima della pubblicazione dell'Avviso, ha effettuato una consultazione pubblica attraverso la piattaforma tecnologica di *e-democracy* SardegnaPartecipaPA (<http://www.sardegnapartecipa.it/it>), per incrementare la conoscenza delle diverse linee progettuali, quale canale per favorire il coinvolgimento delle imprese e degli stakeholder del territorio e per promuovere la sua attrattività presso i potenziali destinatari e in generale tutti i portatori d'interesse.

Oltre a ciò, i destinatari dell'iniziativa sono gli inattivi, gli inoccupati, i disoccupati, con particolare riferimento ai disoccupati di lunga durata, ai giovani fino ai 35 anni, ai NEET e alle donne in coerenza con il Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019.

L'iniziativa si colloca all'interno di un sistema di azioni complementari e sinergiche che prevedono il cofinanziamento sia del FSE che del FESR, per realizzare un'integrazione tra:

- azioni formative, attraverso le quali si intende rafforzare le competenze professionali dei destinatari e favorirne l'inserimento lavorativo;

azioni di sviluppo locale finalizzate alla creazione di impresa e al consolidamento di quelle esistenti, grazie alle innovazioni di processo e di prodotto nei settori emergenti della **"Green&BlueEconomy"**. **In relazione alle difficoltà sull'avanzamento finanziario con riferimento agli Avvisi Ardisco, Ardisco ancora occorre** evidenziare che il rallentamento nell'avanzamento finanziario degli Avvisi citato è stato determinato anche da fattori esterni a questa Amministrazione.

Infatti, durante il 2014 e 2015, in coincidenza con l'avvio e lo svolgimento delle operazioni dei due avvisi, si sono susseguiti diversi procedimenti di accertamento ordinario e straordinario dei residui ai fini dell'aggiornamento e dell'integrazione del quadro finanziario della gestione "armonizzata" introdotta con la L. 118/2011, che hanno condizionato lo svolgimento dell'attività amministrativo/finanziaria, soprattutto per il prolungato blocco del sistema informativo Sibar - SAP.

Inoltre, entrambi gli Avvisi prevedevano l'ammissibilità della spesa secondo "tabelle standard di costi unitari" in aggiunta alla rendicontazione a costi reali per alcune macrovoci di spesa, ai sensi dell'art. 1 del Regolamento CE n. 396/2009 (che modifica l'art. 11.3 (b) del Regolamento CE n. 1081 e l'art. 2, comma 9, del D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008).

Quindi, secondo i criteri dettati dalla Nota COCOF/09/0025/04 della Commissione Europea del 28/01/2010, si è reso necessario adeguare la procedura ed individuare il metodo più adeguato per determinare i costi standard secondo i criteri individuati dall'art. 1 del Regolamento CE n. 396/2009, stabilendo gli elementi essenziali ai fini dello svolgimento dei controlli ai sensi dell'art. 125 paragrafo 5 del Regolamento (UE) n.1303/2013, da svolgersi senza la produzione di documentazione amministrativa e contabile probatoria specifica da parte degli attuatori beneficiari, ma secondo elementi di verifica di coerenza dei risultati prodotti.

Ciò ha quindi determinato un preliminare lavoro di impostazione metodologica delle attività di gestione e controllo, terminato il quale, l'erogazione dei finanziamenti ha potuto procedere con regolarità.

Tale esperienza, tenuto delle innovazioni introdotte successivamente dai Regolamenti (UE) n. 1303/2013 e 1304/2013 in materia di costi, è stata preziosissima e ha rappresentato un investimento del quale si possono raccogliere i frutti nella programmazione 2014/2020.

FRAMMENTAZIONE DELL'ATTIVITA' E CARENZA DI GOVERNANCE DEGLI ORGANISMI INTERMEDI

Il coinvolgimento di una pluralità di soggetti nella gestione del Programma nasce dalla necessità di differenziare le azioni previste sulla base delle articolazioni organizzative dell'Amministrazione regionale. Solo così si è potuta garantire una piena rispondenza delle operazioni ai fabbisogni e alle specificità rilevate, evitando le incongruenze delle passate programmazioni che concentravano gli interventi soprattutto sulle esigenze di un Assessorato. E' stata sicuramente sopravvalutata la necessità di attribuire a tali articolazioni il rango di organismi intermedi, ciò che ha effettivamente portato a un eccesso di adempimenti burocratici: in realtà, infatti, gli OI designati hanno spesso coinciso con i Responsabili di linea e, paradossalmente, non si è sfruttata appieno la potenzialità della delega che poteva essere attribuita. Nella Programmazione 2014-20 è stata scelta una strada diversa in cui le articolazioni organizzative dell'Amministrazione (Servizi) sono Responsabili di azioni e agiscono sotto il controllo dell'AdG, quali attori designati dalla Giunta regionale per le specifiche competenze esercitate. Questo meccanismo consentirà una governance più efficace del Programma, senza appesantire eccessivamente l'Autorità di gestione concentrando su di essa eccessive funzioni gestionali.

IN MERITO ALLE PROBLEMATICHE RISCONTRATE SUL PROGRAMMA MASTER AND BACK :

Come noto, il programma Master and Back ha l'obiettivo di finanziare la frequenza di percorsi formativi post lauream fuori dal territorio regionale da parte di giovani laureati sardi e, successivamente, favorire il loro rientro lavorativo in Sardegna attraverso l'erogazione di incentivi economici ad aziende e organismi sardi per l'inserimento nel proprio organico.

L'impostazione del programma, fin dal principio, ha però fatto sì che, tra i due obiettivi (aumentare le competenze post lauream dei giovani sardi e incentivarne l'occupazione in Sardegna) si privilegiasse il primo: i partecipanti, infatti, avevano la possibilità di scegliere liberamente l'argomento della formazione, e il programma ne prevedeva il finanziamento a prescindere dalle potenziali ricadute occupazionali in Sardegna.

Il programma, pertanto, come si evince dal Report di valutazione sul programma Master and Back, a cura della società Iris Ricerche, ha avuto risultati molto positivi per quanto riguarda la fase formativa (per soddisfazione e occupabilità dei destinatari), mentre è risultata meno efficace la fase del rientro in Sardegna.

Tuttavia, è opportuno sottolineare che, durante l'arco di svolgimento del programma, sono stati finanziati quasi 2000 percorsi di rientro e che circa il 40% di coloro che hanno svolto l'alta formazione è rientrato a lavorare in Sardegna. Di questi, oltre il 40% sono stati inseriti con un contratto di tipo subordinato, in modo da garantire un'occupazione più stabile e qualificata; tutti hanno avuto la possibilità di arricchire il proprio CV con un'esperienza lavorativa, regolata da un normale contratto di lavoro e altamente qualificante.

Un risultato che poteva certamente essere migliore, ma che a nostro avviso non è da sottovalutare, in considerazione di diversi elementi:

- la particolarità del tessuto economico sardo, composto prevalentemente da aziende di piccole o piccolissime dimensioni e con uno scarso livello di innovatività, che spesso hanno difficoltà ad inserire con successo nel proprio organico giovani con un'elevata formazione e specializzazione;
- l'attuale congiuntura economica nazionale, certamente non favorevole;
- la più elevata propensione alla mobilità e facilità negli spostamenti.

Per la programmazione 2014-2020 si è tenuto conto dei risultati esposti e si sta procedendo in modo da superare le criticità riscontrate, in particolar modo per la fase di rientro.

L'obiettivo portante del nuovo Master and Back sarà quindi quello di favorire l'occupazione in

Sardegna, sia attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro, sia attraverso l'incentivazione dell'autoimprenditorialità.

In presenza di scarsità di risorse (14 mln dal FSE per tutta la fase di formazione, 3 dal FSE + 8 circa dal FESR per la fase di rientro) viene dato al programma un nuovo indirizzo politico: non più estese possibilità di formazione post lauream per favorire in generale l'occupabilità dei giovani sardi, ma un deciso indirizzo della formazione verso quelle discipline che possono avere reali possibilità di garantire un'occupazione in Sardegna.

Inoltre, nella nuova programmazione si punterà molto sulla creazione d'impresa, destinando 7 milioni (dei 14 complessivamente stanziati per la formazione) per percorsi specificamente mirati alla formazione imprenditoriale, istituendo il programma "parallelo" Entrepreneurship and Back, così che i giovani formati non debbano solo puntare all'assunzione presso datori di lavoro già esistenti, ma possano realizzare un progetto lavorativo autonomo, creando – nel medio/lungo periodo - una nuova generazione di imprenditori, più innovativi e aperti, che potranno contribuire alla crescita della Sardegna.

Tipo fondo	Carico all'1/1 pre-riaccertamento straordinario 2015	Reimputazioni di impegni	Cancellazioni	Carico all'1/1 post-riaccertamento straordinario 2015
AS	38.997.724,75	25.366.710,87	3.218.951,57	10.412.062,31
FR	24.231.419,18	8.773.934,61	10.517.952,13	4.939.532,44
UE	51.825.419,11	23.263.249,02	16.607.012,66	11.955.157,43
	115.054.563,04	57.403.894,50	30.343.916,36	27.306.752,18

* Di cui €. 229.755,94 senza vincolo.

Reimputazioni divise per anno				
Tipo fondo	2015	2016	2017	Totale complessivo
AS	25.238.095,39	125.436,97	3.178,51	25.366.710,87
FR	8.742.775,32	30.364,72	794,57	8.773.934,61
UE	23.157.907,35	102.692,95	2.648,72	23.263.249,02
	57.138.778,06	258.494,64	6.621,80	57.403.894,50

POR FSE 2007/2013	Stanz. Finale	Residui passivi FPV riacc. straordinario 2015	Stanz. Netto	Impegnato Formale C/Comp	Rimasto da impegnare C/Compete	Economie formali	Carico all'1/1/2015	Impegnato Formale C/Residui	Rimasto da impegnare C/Residui	Economie di stanziamento in C/residui
AS	78.846.960,61	25.366.710,87	53.480.249,74	61.015.640,00	17.521.727,52	309.593,09	10.412.062,31	9.999.259,21		412.806,1
UE	57.211.039,39	23.263.249,02	33.947.790,37	42.558.061,65	14.446.845,88	206.131,86	11.955.157,43	11.639.824,10		315.333,33
FR	13.802.391,70	8.773.934,61	5.028.457,09	12.739.663,92	1.052.529,51	10.198,27	4.939.532,44	4.838.388,79		101.143,65
Totale	149.860.391,70	57.138.778,06	92.721.613,64	116.313.365,57	33.021.102,91	525.923,22	27.306.752,18	26.477.469,10		629.283,08

Si rimane a disposizione per eventuali chiarimenti o integrazioni e si porgono distinti saluti.

Il Direttore Generale

f.to Dott. Eugenio Annicchiarico

Dr. Luca Galassi

Dr. Sandro Ortu

Dr.ssa Anna Paola Maxia

ALLEGATO 2).

Direzione generale Servizi finanziari Assessorato Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio quale Autorità di Certificazione PO FSE 2007-2017

Prot. n. _____ **VI.4.5.1**

Cagliari, 12 aprile 2016

➤ Alla Corte dei Conti
Sezione di Controllo per la Sardegna Ufficio II
Via Lo Frasso 4
09127 CAGLIARI

e p.c.

➤ Assessorato del Lavoro, formazione
professionale, cooperazione e sicurezza
sociale
Autorità di Gestione PO FSE 7-13
SEDE

Oggetto: Indagine di controllo sullo stato di attuazione del PO FSE2007 – 2013 in Sardegna, con particolare riferimento agli interventi per la formazione professionale. Risposta a nota 0001507 del 21.03.2016. Integrazioni

Con riferimento alla nota citata all'oggetto, ad integrazione della precedente nota prot. n. 7897 si specifica quanto segue:

Questione 2) Aggiornamento e integrazione del quadro finanziario della gestione armonizzata 2015 del PO FSE 2007 – 2013 in relazione alle Entrate.

Nel corso dell'anno 2015 sono state contabilizzate le seguenti Entrate:

Titolo	Codice UPB	Fonte	Capitolo	Accertato C/Competenza
II	E233.002	UE	EC233.061	30.673.317,84
IV	E421.001	Stato	EC421.024	12.025.474,73
II	E231.030	Stato	EC231.345	53.268.204,26
IV	E422.002	UE	EC422.055	9.537.441,92

Si evidenzia che i dati trasmessi non sono dati definitivi in quanto l'Amministrazione Regionale non ha ancora concluso la fase di riaccertamento ordinario per l'anno 2015. Pertanto, i dati definitivi saranno presumibilmente disponibili nel prossimo mese di maggio.

Inoltre, si precisa che l'Autorità di certificazione presenterà ancora due domande di pagamento da qui alla chiusura della programmazione, una nel mese di giugno p.v. ed una entro il termine ultimo del 31 marzo 2017.

Questione 3) Quadro finanziario definitivo degli interventi decertificati.

In merito agli interventi decertificati si confermano al 31.12.2015 i dati già trasmessi nel mese di gennaio scorso che permangono invariati.

In totale sono state stornate spese complessive per un importo pari a euro **3.192.652,23** così articolato per singole annualità:

2010	€ 1.051.941,50 <i>di cui € 560.742,69 riferiti alla domanda di pagamento dell'11/05/2010, che però è stata totalmente rifiutata dall'UE, come da nota dell'AdC prot. 6537 del 16.9.2010. Le somme dunque non sono realmente entrate nel circuito della certificazione.</i>
2011	€ 996.427,80
2012	€ 645.941,40
2013	€ 333.739,21
2014	€ 86.219,08
2015	€ 78.383,24
TOTALE	€ 3.192.652,23

Si precisa che le decertificazioni non sempre necessariamente sono dovute a irregolarità. Le singole motivazioni sono riportate nel registro allegato articolato per domande di pagamento e per singole operazioni decertificate.

Il documento allegato è articolato per domande di pagamento e riporta importi e motivazioni delle singole decertificazioni. Si precisa che è compito di questa Autorità effettuare le decertificazioni e tenerne la contabilità, mentre le schede OLAF relative alle irregolarità sono curate dall'Autorità di Gestione del programma.

Cordiali Saluti.

Il Direttore del Servizio
(ad interim ex art.30, co.4 L.R.31/98)
Ignazio Carta

5.2 Il contraddittorio orale nell'adunanza pubblica del 14 aprile 2016

Nel corso dell'adunanza pubblica, tenutasi il 14 aprile 2016, l'Assessore al Lavoro precisa che le analisi svolte dalla Corte dei conti hanno fornito spunti di riflessione, validi in particolare per la futura programmazione e gestione. Precisa che è presto per disporre di idonee analisi di efficacia delle politiche/gestioni appena concluse e ancora in corso e richiama la crisi economica intervenuta nel corso della programmazione in atto, la quale ha comportato le revisioni gestionali/finanziarie (osservate dalla Corte dei conti) dovendosi dare ingresso a mirati interventi di sostegno economico.

L'Assessore, con l'occasione, delinea sinteticamente le strategie selezionate a supporto della programmazione 2014-2020, richiamando l'attività deliberativa della Giunta regionale d'individuazione delle varie priorità di intervento. Tra le priorità si rinvencono il contrasto alla dispersione scolastica e il consolidamento delle politiche attive (riforma dei servizi per il lavoro).

L'Autorità di Gestione segnala che la programmazione 2007-2013 è stata interessata da un trascurabile tasso di errore e i conseguenti apprezzamenti pervenuti dalla Commissione europea nei confronti dei sistemi di audit. L'Autorità di Gestione affronta il tema dell'importanza dell'analisi sulla utilità della spesa (efficacia delle azioni intraprese), cui sono finalizzate le diverse attività di audit e in che misura tali esiti si riflettano proficuamente sulle future programmazioni. Ritiene che sulla gestione 2007-2013 restino da svolgere ancora numerose analisi e riflessioni, anticipando, tuttavia, che l'impianto organizzativo doveva necessariamente articolarsi tra diverse strutture assessoriali in ragione della diversità sostanziale degli Assi di intervento. Ripropone la questione delle scelte obbligatoriamente da assumersi per effetto della crisi economica che ha determinato uno spostamento di attenzione e risorse sulle politiche attive e passive del lavoro (occupazione, cassa integrazione, riconversione di lavoratori, ecc.) con apposite misure "anti-crisi".

Con riguardo al tema della dispersione scolastica, l'Autorità di Gestione ritiene che debbano essere individuati ulteriori strumenti d'intervento, ma evidenzia che trattasi di materia e di ambito operativo nei quali devono richiamarsi anche i compiti/prerogative propri dello Stato rispetto ai quali non può ritenersi la Regione unica pubblica amministrazione competente.

I dirigenti dell'Assessorato del Lavoro riferiscono brevemente in ordine ai dati finanziari contenuti nei prospetti presentati nella relazione istruttoria, con riferimento particolare alla gestione 2015.

Il Dirigente del Servizio Formazione illustra le nuove metodologie che si stanno mettendo in campo per una puntuale rilevazione dei bisogni formativi e il nuovo approccio che si assicura per la successiva programmazione 2014-2020. In particolare, descrive alcune misure che dovrebbero

consentire di coordinare/allineare le attività regionali (di contrasto alla dispersione scolastica) con quelle parallelamente assunte dalle competenti autorità statali.

Il Direttore del Centro Regionale di Programmazione riferisce, quale Organismo Intermedio, alcune notizie in ordine agli interventi e ai tempi consentiti nel PO FSE 2007-2013, allo stesso affidati.

A handwritten signature in black ink is written over a circular official stamp. The stamp features a five-pointed star in the center and the text "CENTRO REGIONALE DI PROGRAMMAZIONE" around the perimeter. To the right of the stamp, the word "Mauri" is handwritten.

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 -Concordanza fra obiettivi globali specifici e Assi di intervento PO FSE 2007-2013	23
Tabella 2 - Organizzazione del ciclo della programmazione PO FSE 2007-2013	24
Tabella 3 - Struttura dell'Autorità di gestione e degli Organismi intermedi	25
Tabella 4 - Rappresentazione grafica organigramma Direzione generale del Lavoro.....	29
Tabella 5 - Personale dell'Assessorato del Lavoro impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013 (formazione)	29
Tabella 6 - Flusso finanziario per O.I. al 31 dicembre 2015 (in euro).....	31
Tabella 7 - Personale dell'Assessorato dell'Igiene, Sanità e Assistenza sociale impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013	32
Tabella 8 - Flusso finanziario O.I. Politiche Sociali al 31 dicembre 2015 (in euro).....	32
Tabella 9 - Personale dell'Assessorato della Pubblica istruzione, Beni culturali, Informazione, Spettacolo e Sport impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013	34
Tabella 10 - Flusso finanziario O.I. Istruzione al 31 dicembre 2015 (in euro).....	34
Tabella 11 - Personale dell'Agenzia per il Lavoro (ARL) impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007- 2013.....	37
Tabella 12 - Flusso finanziario O.I. A.R.L. al 31 dicembre 2015	37
Tabella 13 - Personale del Centro regionale di Programmazione impegnato nell'attuazione del PO FSE 2007-2013	38
Tabella 14 - Flusso finanziario O.I. C.R.P. al 31 dicembre 2015	38
Tabella 15 - Programmazione PO FSE al 31 dicembre 2013	40
Tabella 16 - Impegni PO FSE al 31 dicembre 2013.....	40
Tabella 17 - Pagamenti FSE (spese sostenute e ammesse in favore dei soggetti beneficiari al 31 dicembre 2013).....	40
Tabella 18 - Aggiornamento finanziario PO FSE al 31 dicembre 2014.....	42
Tabella 19 - Programma FSE 2007-2013 – Gestione capitoli di spesa - anno 2014	43
Tabella 20 - Programma FSE 2007-2013 - Gestione nel conto dei residui – anno 2014	43
Tabella 21 - Avanzamento finanziario al 31.12.2015 del PO FSE Sardegna 2007-13 – Valori assoluti	48
Tabella 22 - Avanzamento finanziario al 31.12.2015 - Capacità di programmazione, impegno e spesa	48
Tabella 23 – Ripartizione flusso finanziario AdG/O.I. al 31 dicembre 2015 (in euro).....	48

Tabella 24 – La gestione finanziaria del 2015 (i nuovi principi contabili).....	54
Tabella 25 – Interventi affidati al Servizio formazione (Assessorato al lavoro)	57
Tabella 26 – Gli utenti degli interventi formativi finanziati con il PO FSE 2007-2013 – Servizio formazione (Assessorato al lavoro).....	58
Tabella 27 - Irregolarità PO FSE Sardegna 2007-2013	68

