



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

RELAZIONE ORALE

Adunanza pubblica del 14 aprile 2016

**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

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 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

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.

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 immutate 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.

2. NOTIZIE GENERALI, RIMODULAZIONE FINANZIARIE, ASSETTO ORGANIZZATIVO.

A) Il PO Sardegna FSE 2007 - 2013 definisce le modalità di attuazione del Programma, indicando le principali Autorità e Organismi che hanno il compito di sorvegliare e gestire la sua attuazione. Inizialmente il quadro finanziario complessivo esponeva 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) illustrando le risorse distinte per asse e obiettivo e **intestandone l'attuazione all'Autorità di gestione (Direzione generale dell'Assessorato al lavoro) e agli Organismi intermedi (Assessorato alla sanità, Assessorato alla Pubblica Istruzione, Centro Regionale di programmazione, Agenzia del lavoro).**

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

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

Il quadro riepilogativo delle articolazioni amministrative competenti all'attuazione e delle relative risorse è stato ripetutamente modificato⁵.

B) 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).

Il programma è partito con ritardo considerando che il quadro riepilogativo⁶ delle competenze e delle rispettive dotazioni finanziarie intestate all'Autorità di gestione e agli Organismi intermedi è stato predisposto solo in chiusura del 2008 e che l'accelerazione della spesa si è verificata solo a decorrere dal 2014 (successivamente alla chiusura della procedura comunitaria⁷ di sospensione dei pagamenti).

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 rallentamenti⁸ 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).

A tal proposito, è risultato 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.

C) 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.*

⁵ 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).

⁶ V. del. Giunta regionale 68/1 del 03.12.2008.

⁷ V. paragrafo 2.5.2.

⁸ Significative riduzioni sono 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).

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 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.”

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).

D) 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 distinguersi 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 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 contesto⁹. 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*¹⁰.

In questa sede si ritiene di 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.**

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 2014-2020¹¹.

E) 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.).

⁹ V. POR Sardegna – FSE, 2007-2013, analisi di contesto pag. 4 e seguenti.

¹⁰ Cit. PO FSE 2007-2013, pag. 23.

¹¹ 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.

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 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 nazionali¹².

A fronte dei ritardi nell'avanzamento della spesa affidata ai 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.

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.

F) 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).

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 relazione si è esposto l'andamento finanziario per ciascun esercizio del triennio considerato (2013-2015).

Gli stanziamenti del 2015 (ultimo anno del programma) esponevano risorse pari a 164,5 milioni di euro, che rappresentano circa un quarto dell'intera dotazione del PO FSE 2000-2013 (v. tabelle nn. 1 e 2).

¹² In tali termini v. Descrizione del sistema di gestione e controllo, aprile 2015, pag. 5.

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 in euro 3.192.652,23¹³, l'Adg ha chiarito che si sarebbe proceduto con la procedura di *storno* dalle richieste di pagamento; mentre le spese irregolari decertificate ammontano a 468.457.139,90 euro al 31.12.2013. Sul punto la Sezione si riserva di procedere agli opportuni aggiornamenti e verifiche.

G) 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**¹⁴ (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

¹³ 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 prot. n. VI.4.5.1 del 12 aprile 2016.

¹⁴ Aggiornamento 2014, presentato alla riunione del Comitato di Sorveglianza del 9 giugno 2015, http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_528_20150917105314.pdf.

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”*.¹⁵

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’”*.

H) 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. tabelle nn. 3 e 4).

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

¹⁵ 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).

3. GLI INTERVENTI PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE (LA VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE UMANO, ASSE IV DEL PO FSE 2007-2013).

A) 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.

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 subentrate 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 scolastica¹⁶ sono stati integralmente spostati alla successiva programmazione comunitaria 2014-2020.**

Il quadro regionale di notizie non pare enunciare 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).

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).

¹⁶ Infatti, il bando "Tutti a Iscol@" destinato al miglioramento dell'offerta formativa degli istituti scolastici sardi 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&c1=4123&id=50791>).

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

B) 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 (v. tabelle 5 e 6).

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) e ciò costituisce un elemento di sensibile criticità anche in funzione della successiva attività di programmazione 2014-2020.

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.

Tabella 1- 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
I Adattabilità	108.386.300,05	128.545.393	121.336.064	107.140.146	106.530.324,31
II Occupabilità	166.241.523,11	195.070.374	169.064.056	140.497.233	131.305.457,00
III Inclusione	88.632.455,00	90.275.207	88.366.464	69.854.755	67.897.260,51
IV Capitale umano	274.564.324,06	348.861.197	342.535.938	281.229.709	276.267.588,38
V Transnazionalità	10.864.807,84	10.773.819	9.561.781	7.053.958	7.385.682,66
VI Assistenza Tecnica	26.363.796,00	26.337.371	23.561.609	14.077.431	13.979.580,04
Totale	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 2- 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
I Adattabilità	118,6%	111,95%	98,85%	98,28%
II Occupabilità	117,34%	101,69%	84,51%	78,98%
III Inclusione	101,85%	99,69%	78,81%	76,60%
IV Capitale umano	127,06%	124,75%	102,43%	100,62%
V Transnazionalità	99,16%	88,00%	64,92%	67,98%
VI Assistenza Tecnica	99,89%	89,37%	53,39%	53,02%
Totale	118,48%	111,75%	91,82%	89,38%

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

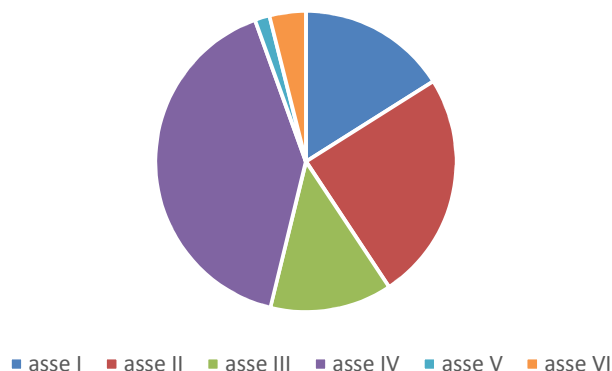
Tabella 3 – Ripartizione flusso finanziario Adg/O.I. al 31 dicembre 2015 (in euro)

Struttura	Dotazione ante riprogrammazione	Dotazione post riprogrammazione	Spesa impegnata	Spesa liquidata (trasferimenti RAS)	Spesa certificata
O.I. Politiche Sociali	67.125.742,98	50.388.372,86	56.692.542,89	49.711.885,10	35.702.709,11
O.I. Istruzione	75.032.030,06	73.014.748,21	70.480.161,73	52.549.299,33	48.924.387,08
O.I. CRP	33.625.000,00	36.137.073,90	36.085.117,90	34.300.117,90	31.376.149,87
O.I. ARL	149.505.376,52	168.437.966,73	166.421.982,87	155.264.715,50	130.690.290,44
O.I. Totale	325.288.149,56	327.978.161,70	329.679.805,39	291.826.017,83	246.693.536,50
PO FSE 2007-2013	675.053.206, 06	675.053.206, 06	754.425.912,00	619.853.232,00	603.365.892,90

Tabella 4 - 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 Politiche Sociali	67.125.742,98	50.388.372,86	56.692.542,89	49.711.885,10	35.702.709,11
Ass. 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

**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)

Tabella 5 – 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 attivati	23	174.083.216,13	148.105.317,98			
Interventi formativi				884	573	1.457
Interventi di sostegno a iniziative impenditoriali				207		207

Tabella 6 – 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				

