



# Regione Lombardia

## LA GIUNTA

---

DELIBERAZIONE N° XI / 2631

Seduta del 16/12/2019

---

Presidente

**ATTILIO FONTANA**

Assessori regionali

FABRIZIO SALA *Vice Presidente*  
STEFANO BOLOGNINI  
MARTINA CAMBIAGHI  
DAVIDE CARLO CAPARINI  
RAFFAELE CATTANEO  
RICCARDO DE CORATO  
MELANIA DE NICHILLO RIZZOLI  
PIETRO FORONI

GIULIO GALLERA  
STEFANO BRUNO GALLI  
LARA MAGONI  
ALESSANDRO MATTINZOLI  
SILVIA PIANI  
FABIO ROLFI  
MASSIMO SERTORI  
CLAUDIA MARIA TERZI

Con l'assistenza del Segretario Enrico Gasparini

Su proposta dell'Assessore Melania De Nichilo Rizzoli

Oggetto

APPROVAZIONE DEL RAPPORTO INTERMEDIO DI VALUTAZIONE DEL POR FSE 2014-2020 DI REGIONE LOMBARDIA - (ATTO DA TRASMETTERE AL CONSIGLIO REGIONALE)

Si esprime parere di regolarità amministrativa ai sensi dell'art.4, comma 1, l.r. n.17/2014:

Il Direttore Generale Sabrina Sammuri

La Dirigente Monica Muci

L'atto si compone di 159 pagine

di cui 156 pagine di allegati

parte integrante



## Regione Lombardia

### LA GIUNTA

---

**VISTO** il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, ed in particolare:

- l'art. 54 che stabilisce come le valutazioni dei Programmi operativi sono effettuate per migliorarne la qualità della progettazione e dell'esecuzione nonché per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto dei Programmi in relazione agli obiettivi della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- l'art. 56 che stabilisce come l'Autorità di gestione (AdG), sulla base del Piano di valutazione, garantisca nel corso del periodo di programmazione l'effettuazione di valutazioni del proprio Programma operativo;

**VISTO** il Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo (POR FSE) 2014-2020, approvato con Decisione di Esecuzione della Commissione del 17 dicembre 2014 C(2014) 10098 final e modificato con Decisioni di Esecuzione della Commissione del 20 febbraio 2017 C(2017) 1311, del 12 giugno 2018 C(2018) 3833 e del 30 aprile 2019 C(2019) 3048;

**VISTO** il Piano di valutazione del Programma Operativo FSE 2014-2020, approvato dal Comitato di Sorveglianza dei POR FSE e FESR 2014-2020 con procedura di consultazione scritta il 22 dicembre 2015 e ratificato dal Comitato di Sorveglianza POR FSE il 25 febbraio 2016, secondo quanto stabilito dall'art. 110 par. 2, lett. c) del Reg. (UE) n. 1303/2013, con il quale viene delineato l'approccio e gli obiettivi che l'AdG POR FSE intende assicurare nell'attuazione delle attività di valutazione del programma;

**CONSIDERATO** che la L.r. n. 20 del 8 agosto 2017 prevede all'art. 7, par. 3 che la Giunta regionale approvi e trasmetta al Consiglio Regionale i documenti di valutazione previsti dai Programmi operativi regionali;

**RITENUTO** pertanto di approvare il "Rapporto intermedio di valutazione del POR FSE 2014-2020" riferito all'annualità 2018, esaminato nell'ambito della Seduta del 4 giugno 2019 del Comitato di Sorveglianza del POR FSE ai sensi dell'art. 110 del REG



**Regione Lombardia**  
LA GIUNTA

---

UE n. 1303/2013, quale allegato parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, e di trasmetterlo al Consiglio Regionale ai sensi dell'art. 7 par. 3 della L.r. n. 20 del 8 agosto 2017;

**PRECISATO** che non ci sono oneri a carico di Regione Lombardia in relazione alla presente delibera;

**RICHIAMATA** la L.r. 7 luglio 2008, n. 20 "Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale", nonché i provvedimenti organizzativi della XI Legislatura;

**All'unanimità** dei voti, espressi nelle forme di legge;

**DELIBERA**

1. di approvare il "Rapporto intermedio di valutazione del POR FSE 2014- 2020" – Anno 2019, riferito all'annualità 2018, esaminato nell'ambito della Seduta del 4 giugno 2019 del Comitato di Sorveglianza del POR FSE ai sensi dell'art. 110 del REG UE n. 1303/2013, quale allegato parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
2. di trasmettere il medesimo Rapporto intermedio di valutazione del POR FSE 2014-2020 al Consiglio Regionale ai sensi dell'art. 7 della L.r. n. 20/2017.

IL SEGRETARIO  
ENRICO GASPARINI

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge



---

## VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL PROGRAMMA OPERATIVO DELLA REGIONE LOMBARDIA FSE 2014-2020

---

Tipo di prodotto: Rapporto Intermedio di Valutazione (RIV)

Data: giugno 2019

---

Committente: Regione Lombardia

ISTITUTO  
PER LA  
RICERCA  
SOCIALE

**irs**

  
COGEA  
*Consulenti per la Gestione Aziendale*



## INDICE

EXECUTIVE SUMMARY .....	5
1 INTRODUZIONE .....	21
2 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO LOMBARDO.....	23
2.1 Un mercato del lavoro dinamico, ma che continua ad offrire meno opportunità a giovani e donne rispetto alla media europea .....	23
2.2 Aumentano povertà ed esclusione sociale pur in un contesto socio-economico migliore anche rispetto alla media europea .....	27
2.3 Migliora l'investimento in capitale umano, ma rimangono ancora elevati i gap con la media europea e la carenza di figure tecniche .....	29
2.4 Elementi di forza e criticità, scenari futuri e implicazioni per le politiche .....	32
3 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA AL 31 DICEMBRE 2018 E CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI A META' PERCORSO .....	43
3.1 L'avanzamento finanziario e fisico del POR FSE .....	43
3.1.1 <i>Le risorse programmate, impegnate e spese</i> .....	43
3.1.2 <i>I progetti e i destinatari</i> .....	45
3.1.3 <i>Il quadro di efficacia</i> .....	48
3.1.4 <i>L'Asse I - Occupazione</i> .....	51
3.1.5 <i>L'Asse II – Inclusione sociale</i> .....	63
3.1.6 <i>L'Asse III – Istruzione e formazione</i> .....	77
3.1.7 <i>L'Asse IV – Capacità amministrativa</i> .....	88
3.1.8 <i>L'Asse V – Assistenza Tecnica</i> .....	95
3.2 Il grado di conseguimento degli obiettivi della Strategia EU2020 .....	97
3.2.1 <i>Un'analisi qualitativa del contributo del POR FSE alla Strategia EU2020</i> .....	98
3.3 I Temi trasversali: parità di genere, pari opportunità e non discriminazione, sviluppo sostenibile	103
3.3.1 <i>Promozione della parità fra uomini e donne</i> .....	103
3.3.2 <i>Promozione delle pari opportunità per tutti e di contrasto alla discriminazione</i> .....	109
3.3.3 <i>Sviluppo sostenibile</i> .....	115
4 APPROCCIO TERRITORIALE ED INTEGRAZIONE .....	123
4.1 Premessa.....	123
4.2 L'integrazione in attuazione: un modello lombardo per l'integrazione .....	123
4.3 L'integrazione conseguita .....	124
4.3.1 <i>Il contributo allo Sviluppo Urbano Sostenibile</i> .....	124
4.3.2 <i>Il contributo alla Strategia Aree Interne</i> .....	126
4.3.3 <i>Il contributo alle politiche nazionali e l'integrazione e la sinergia coi PON</i> .....	128
5 VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE, DI MONITORAGGIO, E DI COMUNICAZIONE	131
5.1 Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione .....	131
5.1.1 <i>Il sistema di gestione e controllo</i> .....	131
5.1.2 <i>La governance del PORL FSE, nel complessivo assetto della governance dei Fondi SIE e di quanto definito nel Piano di Rafforzamento Amministrativo</i> .....	133
5.2 Valutazione della qualità e adeguatezza del sistema di monitoraggio .....	139

5.3	Il ruolo dei partner nell'attuazione del programma .....	142
5.4	La qualità e adeguatezza della Strategia di Comunicazione.....	145
5.4.1	<i>Obiettivi e metodologia dell'analisi</i> .....	145
5.4.2	<i>Coerenza della Strategia adottata rispetto alle prescrizioni dei Regolamenti e qualità dell'impianto strategico rispetto agli obiettivi della comunicazione</i> .....	146
5.4.3	<i>Adeguatezza dell'assetto di governance istituzionale previsto per la gestione della fase attuativa</i> .....	146
5.4.4	<i>Coerenza e rilevanza delle attività di comunicazione svolte rispetto agli obiettivi specifici della Strategia</i> .....	148
5.4.5	<i>Efficacia nel conseguimento dei target di realizzazione legati alle attività di comunicazione previste dalla Strategia</i> .....	154

## EXECUTIVE SUMMARY

### Evoluzione del contesto regionale

I principali indicatori del mercato del lavoro (tassi di occupazione, disoccupazione e quota di NEET), delle condizioni sociali (indice di povertà), e di investimento in capitale umano (tasso di abbandono scolastico e livelli di istruzione) descrivono la Lombardia come una regione virtuosa se rapportata ai dati nazionali.

Rispetto ad inizio programmazione, **l'economia lombarda risulta inoltre in netto miglioramento**. In complesso, l'evoluzione recente evidenzia un rafforzamento della ripresa economica e un **buon posizionamento in termini di occupazione e di reddito pro-capite sia rispetto alla media nazionale che rispetto al contesto europeo**. Anche l'investimento in capitale umano è molto cresciuto da inizio programmazione. Considerando gli indicatori di riferimento della Strategia Europa 2020 emerge che la Lombardia **ha raggiunto tutti gli obiettivi italiani** per quanto attiene l'occupazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà, e l'istruzione.

Rimangono, però, delle **criticità** che rischiano di limitare le possibilità di crescita e sviluppo socio-economico regionale, soprattutto di fronte alle sfide demografiche, tecnologiche e competitive che la regione deve affrontare nel medio periodo. I dati lombardi su riduzione del **rischio di povertà e abbandono scolastico** mostrano negli ultimi anni un **peggioramento**, mentre **il livello di istruzione terziaria** (in particolare nelle materie STEM) **rimane distante dalla media europea e dalle altre regioni forti d'Europa**. **Permangono, inoltre, significativi divari con l'Europa nei tassi di occupazione e nelle condizioni occupazionali delle donne e dei giovani**.

### L'avanzamento del POR al 31.12.2018

Nel 2018 si registra un **miglioramento significativo dell'efficienza operativa** nell'attuazione del POR, grazie all'**accelerazione di impegni**, aumentati del 72,3% rispetto ad un anno prima, e **pagamenti**, più che raddoppiati nel confronto con l'anno precedente. A fronte di questi incrementi, gli **impegni di spesa raggiungono il 42% circa della dotazione finanziaria del POR FSE**, con oltre l'81% trasformati in pagamenti.

L'analisi per Asse evidenzia che, al 31 dicembre 2018, la maggior parte degli impegni (il 38,6%) si concentra sull'Asse III per un totale 156,5 milioni di Euro, pari al 47,1% della dotazione finanziaria dell'Asse. Seguono per capacità di impegno gli Assi IV e II, che raggiungono rispettivamente il 43,3% e il 38%. La capacità di impegno risulta invece più bassa nell'Asse I (37,3%), dovuta al fatto che la Dote Unica Lavoro (DUL), che rappresenta larga parte delle attività di quest'Asse, registra gli impegni contestualmente alla liquidazione, così che i pagamenti raggiungono il 91,4% degli impegni.

**Il confronto tra le risorse effettivamente impegnate e l'avanzamento teorico** (costante di anno in anno) delle risorse complessivamente allocate sul POR FSE **conferma la forte accelerazione della capacità di impegno e il probabile raggiungimento dell'N+3 al 2023** continuando con l'attuale andamento finanziario.

Si registra anche una **buona copertura degli ambiti di policy del POR**: al 31.12.2018 erano stati messi in campo **interventi su quasi tutte le priorità di investimento (tranne la 8ii e la 8iv) e gli obiettivi specifici** sui quali insiste la strategia del POR. In totale, a fronte di 405,1 milioni di Euro di impegni, sono stati **avviati quasi 204mila progetti e coinvolti all'incirca 301mila destinatari**.

**La centralità del sistema dotale** nella strategia del POR è evidenziata dal fatto che **l'80% circa dei progetti è rappresentato dalla Dote Unica Lavoro, che ha coinvolto il 54% circa del totale dei destinatari** degli interventi attivati finora con il POR FSE. **Oltre la metà dei destinatari sono**

**persone in cerca di (prima) occupazione** (il 55,9%), con un **tasso di copertura dei disoccupati piuttosto elevato** (pari al 59,1% nel 2018).

**Gli interventi del FSE hanno raggiunto complessivamente il 3,5% della popolazione residente in Lombardia con 15 anni ed oltre.** I tassi di copertura sono più elevati per gli uomini (3,9% contro il 3,1% delle donne), per i giovani tra i 15 e i 24 anni (il 9,3%) e gli adulti tra i 25 e i 54 anni (il 4,7%), per gli individui con un livello di istruzione secondaria (ISCED 3 e 4) (il 4,1%). Nel caso degli immigrati e delle persone con disabilità, il tasso di copertura è pari rispettivamente al 2,7% e al 3,8%, entrambi in crescita rispetto al 31.12.2017 quando si erano attestati all'1,7% e al 2,2%.

A conferma del significativo miglioramento della efficienza operativa nell'attuazione del POR, al 31.12.2018, si registra il **conseguimento, a livello degli Assi prioritari, di tutti i target intermedi (al 2018) degli indicatori di output e finanziari del quadro di efficacia.** Le spese certificate complessive hanno raggiunto il 62% dei pagamenti e superato i valori target al 2018 su tutti gli Assi. Sull'Asse I è stato superato il valore target del numero di disoccupati, inclusi quelli di lunga durata, previsto al 2018; sull'Asse II quello del numero di persone con disabilità e di altri partecipanti svantaggiati e dei nuclei famigliari con figli (coppie e mono-genitori); sull'Asse III quello dei titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2); sull'Asse IV quello del numero di Pubbliche Amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa e del numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione.

Il rapporto di conseguimento dei **valori target finali al 2023** evidenzia però alcuni elementi di attenzione:

- un **minore coinvolgimento in media delle donne su tutti gli Assi del POR FSE** (da indicatori di output);
- **rapporti di conseguimento dei target finali al 2023 ancora contenuti su tutti gli Assi per le spese certificate** (da indicatori finanziari).

### ***L' avanzamento dell'Asse I***

Al 31.12.2018, sull'Asse I, si contano **163.514 progetti e 202.708 destinatari.** Si tratta di **interventi attivati sulle priorità 8i e 8v, di contrasto alla disoccupazione (di lunga durata) e di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi** tramite la Dote Unica Lavoro (DUL) e le Azioni di rete per il lavoro, **e di azioni per sostenere l'aggiornamento delle competenze e la mobilità dei lavoratori,** realizzate con la Formazione continua, in continuità con la precedente Programmazione.

**Non sono invece stati attivati interventi sulle priorità 8ii e 8iv dedicate a sostenere l'occupazione dei giovani e a promuovere la parità tra uomini e donne nel mercato del lavoro.** Per quanto riguarda il sostegno all'occupazione dei giovani, Regione Lombardia ha scelto di agire in un'ottica di complementarietà rispetto al Programma nazionale Garanzia Giovani, mentre nel caso dell'occupazione femminile la scelta è stata di adottare un approccio di mainstreaming attraverso la DUL.

Nell'ambito della **priorità 8i,** Obiettivo specifico 8.5 di sostegno all'occupazione dei disoccupati di lunga durata, dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento, e delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata, **la DUL** ha coinvolto, al 31.12.2018, 157.898 destinatari per un totale di risorse impegnate pari a 99,4 milioni di Euro.

Sulla **priorità 8v** volta a "favorire la permanenza al lavoro e l'adattamento dei lavoratori al cambiamento per prevenire situazioni di crisi", **la DUL** ha coinvolto 4.281 destinatari a fronte di risorse impegnate pari a 3,1 milioni di Euro. Su questa stessa priorità, obiettivo specifico 8.6, a fronte di circa 27,3 milioni di Euro impegnati, sono anche stati realizzati 1.311 progetti di **formazione continua** per un numero complessivo di lavoratori, imprenditori e liberi professionisti coinvolti pari a 40.169. Sono altresì stati impegnati 3,8 milioni di Euro per 24 progetti sul bando "**Azioni di rete per il lavoro**" che hanno coinvolto nel complesso 360 lavoratori.

La recente riprogrammazione dell'Asse ha aumentato le risorse della priorità 8i a fronte di una riduzione di pari valore delle risorse allocate sulle priorità 8ii e 8v. Se da un lato, la riduzione di risorse sulla Priorità 8ii è compensata dal rifinanziamento nazionale di Garanzia Giovani, dall'altro, il diffondersi, anche sul territorio Lombardia, di nuove situazioni di crisi aziendale suggerisce di continuare a prevedere, sulla Priorità 8v, un adeguato ricorso alle Azioni di rete per il lavoro a sostegno di gruppi di lavoratori coinvolti in processi di crisi aziendale.

**Gli interventi di contrasto alla disoccupazione, inclusa quella di lunga durata, realizzati sull'Asse I mostrano buone performance in termini sia di numero di disoccupati coinvolti e sostenuti dagli interventi realizzati sull'Asse I (indicatore di output CO01) che di persone in cerca di occupazione che hanno trovato lavoro a sei mesi dalla conclusione dell'intervento (indicatore di risultato comune CR06).**

Anche gli **interventi di formazione continua e le azioni di rete per il lavoro mostrano buoni risultati in termini di lavoratori (anche autonomi) coinvolti rispetto ai target** (indicatore di output comune CO05) e in termini di imprese (indicatore di output specifico a5.1).

**Si riscontra tuttavia, tra i destinatari degli interventi dell'Asse, una sotto-rappresentazione degli over 55 e una quota di donne inferiore a quella degli uomini.** Sebbene, sull'Asse I, la composizione per genere dei destinatari rifletta sostanzialmente quella della popolazione attiva (o forza lavoro) in Lombardia, appare comunque opportuno rafforzare le azioni di sostegno all'occupazione femminile, per far convergere il tasso di occupazione delle donne in Lombardia verso la media europea. Nel caso dei lavoratori over55, che rappresentano una quota crescente della forza lavoro, sarebbe invece opportuno rafforzare le azioni mirate sia per quanto riguarda gli interventi di formazione continua che le azioni di rete per favorirne la permanenza al lavoro e la riqualificazione.

**L'approfondimento tematico sugli interventi di formazione continua** della programmazione 2014/2020 (avvisi Fase IV e Fase V) ha valutato la scelta di indicare aree tematiche per indirizzare gli interventi del FSE, le sinergie e complementarietà tra la formazione co-finanziata con il FSE e quella finanziata con i fondi Interprofessionali, il valore aggiunto e le criticità del FSE per la formazione continua. L'analisi è stata condotta sulla base di una analisi statistica dei dati di monitoraggio, *focus group* ed interviste con testimoni privilegiati (principali soggetti attuatori e parti sociali) e una indagine a cui hanno risposto 777 imprese, il 76% delle imprese coinvolte nei progetti avviati sulla Fase V.

I dati di monitoraggio mostrano un calo del numero dei progetti, delle imprese e dei lavoratori coinvolti nel passaggio dalla fase IV alla V. I **progetti ammessi e finanziati** passano da 796 a 590, le **imprese** coinvolte da 1.620 a 1.024 e i **lavoratori** da 18.518 a 10.911.

I progetti avviati mostrano una buona capacità di raggiungere le piccole e micro imprese e imprese che non aderiscono ai Fondi Interprofessionali. Le micro e piccole imprese rappresentano il 60,9% delle imprese coinvolte nei progetti avviati sulla Fase V (pur se in calo del 5,5% rispetto alla Fase IV), mentre la quota di medie imprese cresce dal 19,6% al 24,7%, e il 37% delle imprese intervistate dichiara di non aderire ai Fondi Interprofessionali.

Le imprese sono distribuite principalmente sui progetti interaziendali (50,9%) e aziendali (46%) mentre sono in numero limitato le imprese coinvolte in progetti strategici regionali (3,2%). In entrambe le fasi, la maggior parte delle grandi e medie imprese sono interessate a progetti di tipo aziendale, mentre i progetti interaziendali sono maggiormente diffusi tra le piccole e micro-imprese, così come i progetti strategici regionali.

Il numero medio di lavoratori coinvolti per progetto passa, tra Fase IV e Fase V, da 31 a 25 e aumenta il **divario di genere** a sfavore delle donne (8,9 p.p.), soprattutto nei progetti strategici regionali. **È basso e in calo anche il numero di destinatari con cittadinanza diversa da quella italiana** (6,4%). La fascia d'età che ha maggiormente usufruito della formazione è quella tra i 35 ed i 44 anni (32%), seguono i lavoratori tra i 45 ed i 54 anni (28,5%) e quelli fra 30 e 24 anni (14,4%). **Meno rappresentati sono i giovani fino a 29 anni (13,9) e i lavoratori over 55 (11%). Il numero medio di ore di formazione** cresce da 32,2 ore nella Fase IV a 34,1 ore nella V, con gli uomini, i lavoratori

più anziani e quelli più giovani, gli imprenditori e i liberi professionisti che registrano un numero di ore di formazione superiore al dato medio.

L'interlocuzione con gli stakeholder e l'indagine evidenziano **un apprezzamento ed un buon grado di condivisione** della scelta della Regione Lombardia di **orientare tematicamente l'offerta di formazione continua**, nonché un riconoscimento del **valore aggiunto delle sperimentazioni compiute con il POR FSE**. Al contempo sono stati sottolineati alcuni punti di attenzione rispetto a:

- **l'eterogeneità del tessuto di imprese lombarde** e la conseguente difficoltà di trovare tematiche che possano supportare la crescita competitiva di realtà con dimensione e maturità tecnologica estremamente differente;
- **l'assenza di un quadro programmatico unitario** per la formazione continua, che comporta un'incertezza sui tempi e sulle risorse disponibili, e, spesso, una scarsa addizionalità e un limitato contenuto innovativo dei progetti finanziati;
- **la rigidità e l'onerosità di alcune procedure adottate**, che rischiano di allontanare l'interesse delle imprese.

**Più critico (e difficoltoso) è considerato il grado di sinergia e di complementarità tra il FSE e i fondi interprofessionali**, stante la presenza di significative differenze nel quadro regolatorio, nei processi decisionali, nelle tempistiche, nell'entità delle risorse disponibili.

Le esigenze maggiormente condivise attengono alla necessità di **costruire un quadro programmatico (almeno annuale) e di semplificare gli adempimenti per le imprese**. Sono emerse, inoltre, alcune interessanti proposte di cui valutare la percorribilità:

- **Costruire un'offerta di formazione continua a doppio canale**, un primo canale più libero e rispondente a bisogni formativi di carattere trasversale e generale (domanda delle PMI), e un secondo canale tematicamente vincolato.
- **Vincolare (richieste avvisi e controlli ex post) la formazione al sistema di strumenti di cui RL si è dotata per la filiera IFL: il Quadro regionale degli Standard Professionali, il Sistema di Certificazione delle Competenze, e l'Atlante delle Professioni.**
- **Costruire con i fondi interprofessionali strumenti di collaborazione che valorizzino la complementarità dei target**, in particolare valorizzando la possibilità del FSE di estendere l'accesso alla formazione continua a imprenditori/titolari/soci delle imprese/famigliari e ad aziende non iscritte ai fondi interprofessionali.
- **Rafforzare le sinergie tra le politiche regionali di formazione continua cofinanziate dal FSE e le strategie regionali di sviluppo del sistema produttivo lombardo**, in particolare con riferimento al POR FESR e al prossimo ciclo di programmazione.
- **Incentivare interventi formativi che coinvolgano i gruppi di lavoratori attualmente sotto-rappresentati**, come le donne, i lavoratori over 50, i lavoratori di origine straniera e quelli con qualche forma di svantaggio.

### **L'avanzamento dell'Asse II**

Al 31.12.2018, **sull'Asse II, si contano 4.181 progetti e 48.564 destinatari**. Il maggior numero di progetti è rappresentato dai **percorsi personalizzati per allievi disabili (3.273 progetti, pari al 78,2% del totale)**, mentre **oltre la metà dei destinatari (il 55,9%) è coinvolta nella misura "Nidi Gratis"**.

- Nonostante la significativa concentrazione di progetti e destinatari su queste due tipologie di intervento, **le misure finora attivate sull'Asse sono piuttosto diversificate e hanno riguardato:**
- **l'inclusione attiva delle persone con disabilità**, mediante: *percorsi personalizzati per gli allievi disabili* (che hanno coinvolto 3.273 allievi a fronte di 16,4 milioni di Euro impegnati); i voucher per l'autonomia a favore di 814 persone con disabilità (su 173 progetti con un impegno di spesa

per 3,4 milioni di Euro) per favorire azioni propedeutiche all'inserimento lavorativo (tirocini, ecc.), consolidare l'autonomia di persone disabili giovani e promuoverne l'inclusione sociale

- **il sostegno ai minori, giovani e adulti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria**, per accrescerne le opportunità di inclusione sociale e lavorativa (Obiettivo specifico 9.2), che hanno impegnato complessivamente 9,9 milioni di Euro su 62 progetti con il coinvolgimento di 8.898 destinatari.
- **l'integrazione socio-economica di soggetti a rischio di esclusione sociale** (difficoltà relazionali, disagio abitativo e sociale, abuso di sostanze, provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ecc.), con particolare riferimento alle fasce giovanili più fragili della popolazione (inoccupati, disoccupati, immigrati, ecc.) ed alle conseguenze dell'abuso di sostanze (Obiettivo 9.5). Gli impegni per gli avvisi marginalità estrema, Fase 1, Fase 1bis e Fase 2 ammontano complessivamente a 4 milioni di Euro per un totale di 52 progetti e 2.225 destinatari. Questi avvisi hanno agito su soggetti in grave stato di emarginazione, hanno permesso di sistematizzare la collaborazione delle varie reti istituzionali presenti sul territorio e di avviare la sperimentazione per la modellizzazione a costi standard degli interventi di contrasto alla marginalità.
- **L'estensione, il consolidamento e la qualificazione dei servizi educativi e di cura**, tra cui l'attivazione di voucher per garantire alle persone anziane di permanere al proprio domicilio (attraverso il **reddito di autonomia per gli anziani** che ha coinvolto 490 destinatari, a fronte di impegni pari 1,7 milioni di Euro); e il potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, con l'obiettivo di offrire soluzioni flessibili alle esigenze di conciliazione vita – lavoro delle famiglie. Da un lato l'avviso **“Conciliazione vita lavoro 2017/2019”** ha contato 53 progetti e 5.722 destinatari a fronte di 4,9 milioni di Euro impegnati, mentre l'avviso **“Nidi gratis”** ha registrato impegni di spesa per 32 milioni di euro coinvolgendo 14.351 nuclei familiari. La misura **nidi gratis**, diretta ad azzerare la retta dei nidi per i nuclei familiari in difficoltà economica, concentra il 37% delle risorse impegnate sull'Asse. Si tratta di una misura che, nella sua edizione 2018-2019, è stata citata dalla Commissione Europea come esempio di buone pratiche per favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro nella Relazione 2019 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione Europea” (Obiettivo specifico 9.3).
- **la gestione sociale dei quartieri a edilizia popolare**, finalizzata a sperimentare nuovi modelli sociali e abitativi, offrire servizi di promozione sociale alle persone fragili e alle loro famiglie in questi quartieri e favorirne l'accesso ai servizi per il lavoro presenti sul territorio (Obiettivi specifici 9.1 e 9.4).

**L'approfondimento tematico sugli interventi di sostegno ai soggetti in condizioni di marginalità estrema** (del dicembre 2018), basato sull'analisi desk di documenti di II livello e interviste ai referenti regionali dell'Asse II e ad alcuni soggetti beneficiari ha valutato positivamente la scelta di Regione Lombardia di avviare delle sperimentazioni locali, basate su esperienze già in parte sviluppate, dalle quali trarre modalità operative di provata efficacia e giungere, dopo un percorso di scambio e concertazione, ad un possibile modello a costi standard da diffondere a livello regionale.

I progetti promossi coi bandi marginalità hanno contribuito al rafforzamento e alla messa a sistema della collaborazione delle varie reti istituzionali presenti sul territorio, al potenziamento del pronto intervento sociale, e al coinvolgimento dell'associazionismo per intercettare le situazioni di bisogno più estreme.

Molto rilevante appare anche la prospettiva dell'integrazione tra servizi sanitari, sociosanitari e sociali, che può costituire la chiave di volta dell'intera azione insieme alla creazione e al consolidamento dei partenariati territoriali e all'integrazione tra i soggetti istituzionali che detengono le competenze dei percorsi attivati (Regione, ATA, ASST, Comuni).

La sinergia con interventi del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) appare invece ancora limitata: nei bandi non è stato previsto il sostegno del FEAD. Non si è osservato neppure un esplicito

riferimento al PON Inclusion, sebbene alcuni dei destinatari possano essere anche stati beneficiari del REI, misura cofinanziata dal PON Inclusion. In qualche caso è osservabile una interazione forte con attività promosse dal PON Metro, specie nel caso dell'esperienza del bando laboratori sociali della DG Casa.

**L'Asse II mostra nel complesso un buon grado di coinvolgimento di persone svantaggiate (migranti, persone con disabilità e persone emarginate) e dei nuclei familiari, anche monogenitoriali, a basso reddito.** Anche su questo Asse è però relativamente **meno ampio il coinvolgimento delle donne**, che sono tra i target a rischio di impoverimento, unitamente ai nuclei familiari in cui sono presenti persone con disabilità o anziani non autosufficienti, in cui il capofamiglia ha un'età avanzata e/o possiede un basso livello di istruzione o i cui componenti sono numerosi oppure tutti stranieri.

**Poiché i dati di contesto mostrano un aumento della quota di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, l'approccio preventivo degli interventi dell'Asse II appare quanto mai opportuno e andrebbe rafforzato** per raggiungere fasce più ampie della popolazione, soprattutto quelle fuori dal mercato del lavoro (perché inattive o disoccupate), che necessitano di un adeguato supporto preventivo per non cadere in povertà.

### ***L'avanzamento dell'Asse III***

**L'Asse III si caratterizza per una forte attenzione al raccordo tra sistema di istruzione e formazione e sistema produttivo e per l'elevata integrazione di diverse fonti di finanziamento (risorse FSE, risorse nazionali MLPS e MIUR, risorse regionali).**

Al 31.12.2018, sull'Asse sono stati **realizzati 36.048 progetti e coinvolti 45.827 destinatari. I progetti hanno promosso soprattutto l'Istruzione e Formazione Professionale (III e IV anno)**, anche come strumento per contrastare la dispersione scolastica e formativa. Sono stati inoltre **realizzati e consolidati interventi nella fascia più alta della filiera formativa regionale, con i percorsi ITS e IFTS, e azioni di formazione permanente e di specializzazione per i disoccupati tra i 16 e i 35 anni, attraverso Lombardia Plus.** In dettaglio:

- **L'Istruzione e Formazione Permanente (IeFP)**, a fronte di impegni di spesa complessivamente pari a 120,1 milioni di Euro, ha visto l'erogazione di 35.773 doti con importi differenziati in relazione alla tipologia di percorso.
- **Lombardia Plus** ha contato finora 75 progetti e ha coinvolto 3.219 destinatari per un totale di risorse impegnate pari a 9,9 milioni di Euro.
- Al 31.12.2018 i **percorsi ITS** registrano 71 progetti e 3.516 destinatari a fronte di risorse impegnate pari a 18,7 milioni di Euro, mentre i **percorsi IFTS** contano 128 progetti e 3309 destinatari con gli impegni che ammontano complessivamente a 7,8 milioni di Euro.
- Infine è stato finanziato su quest'Asse anche un progetto di **formazione continua** (Azione 10.4.2, Obiettivo specifico 10.4) per l'accrescimento delle competenze della forza lavoro e l'agevolazione della mobilità e dell'inserimento/reinserimento lavorativo, che ha raggiunto 10 destinatari con un impegno di spesa totale pari a circa 5.500 Euro.

Coerentemente con la natura degli interventi realizzati, tra i destinatari dell'Asse III si registra una **prevalenza di giovani (con meno di 25 anni) e inattivi, con al massimo la licenza media inferiore, per sostenere il rispetto dell'obbligo formativo, e con la licenza secondaria superiore, per garantire competenze professionali con l'alta formazione.** La quota di giovani che consegue una qualifica alla fine dei percorsi intrapresi è relativamente elevata.

Anche su questo Asse, **la quota di donne è mediamente inferiore a quella del POR FSE nel suo complesso (43,9% rispetto al 45,6%).** Ciò potrebbe essere dovuto in parte al fatto che **la dispersione scolastica e formativa è un fenomeno che interessa in misura minore le ragazze** e quindi la IeFp intercetta soprattutto i ragazzi (che rappresentano il 54,5% dei destinatari della IeFp cofinanziata dal FSE) ed in parte al fatto che **meno ragazze accedono ai percorsi di formazione tecnica, sia IFTS che ITS** (la quota di ragazze tra i destinatari IFTS e ITS al 31.12.2018, è pari rispettivamente al 38,2% e al 33,2%).

L'Asse coinvolge una **quota elevata di destinatari con disabilità** (10%), grazie ai percorsi leFP, mentre **è relativamente bassa la quota di destinatari "migranti, di origine straniera, appartenenti a minoranze" o rientranti in "altre tipologie di svantaggio"**.

**L'approfondimento tematico sulla filiera professionalizzante ITS-IFTS** condotto nel giugno 2018 e basato su una analisi desk dei percorsi a catalogo attivi per l'A.F. 2017/18 (IV anno leFP, percorsi IFTS e corsi ITS) e interviste a testimoni privilegiati (inclusi i principali enti formativi e Fondazioni coinvolti nelle filiere professionalizzanti lombarde), valuta positivamente la capacità del sistema lombardo di strutturare filiere professionalizzanti complete, come nel caso di filiere più piccole come l'Agroalimentare, l'Arredo e design, l'Energia o i Trasporti e la logistica, ma anche di filiere più complesse come l'ICT, audiovisivo e multimediale, la Meccanica, la Moda, i Servizi alle imprese o il Turismo. Emerge tuttavia la necessità di sviluppare una maggiore comunicazione con gli studenti e le famiglie. L'attività di orientamento e informazione presso famiglie e studenti rispetto ai percorsi di filiera, realizzata quasi esclusivamente nel caso di "filiere interne" alla stessa Fondazione ITS, non appare infatti sufficientemente adeguata. Altrettanto importante sarebbe un orientamento precoce, soprattutto a favore degli studenti della scuola secondaria di I grado.

Sebbene gli obiettivi italiani di EU2020 relativi all'abbandono scolastico e l'istruzione terziaria siano stati raggiunti dalla Lombardia, **nel 2018 la quota di giovani 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi è aumentata rispetto ad inizio programmazione e la quota di 30-34enni con una istruzione terziaria è ancora distante dalla media europea**, così come la quota di tecnici e laureati in discipline tecnico-scientifiche. È dunque **necessario promuovere e rafforzare gli interventi di informazione e orientamento alle famiglie e ai giovani** sui percorsi di istruzione e formazione nella filiera professionale di Regione Lombardia, e soprattutto incentivare i giovani, e in particolare le giovani donne, a intraprendere percorsi di istruzione e formazione STEM, anche attraverso la filiera ITS e IFTS. A questo proposito, il percorso avviato con la delibera di programmazione del sistema per l'a.f. 2019/2020, che prevede una linea di azione specificatamente dedicata all'informazione e all'orientamento dei giovani nella prospettiva di promozione della filiera professionalizzante, è un buon passo in avanti. Infine, si segnala l'importanza di continuare a garantire un buon coinvolgimento, tra i destinatari delle misure dell'Asse, di giovani migranti, stranieri o appartenenti a minoranze etniche.

### **L'avanzamento dell'Asse IV**

**Sull'Asse IV sono stati cofinanziati 6 progetti, quasi tutti con rilevanti importi impegnati.**

Nello specifico:

- nell'ambito dell'obiettivo specifico 11.1 sono stati finanziati un progetto per la digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo (Azione 11.1.1) ed un progetto per realizzazione del Database Topografico Regionale per la difesa del territorio e la prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico (Azione 11.1.2);
- nell'ambito dell'obiettivo specifico 11.3 sono stati finanziati 4 progetti, tutti sull'Azione 11.3.3: due progetti per la formazione di operatori di Polizia di Milano e di Brescia, un progetto per il piano di *empowerment* del personale dei CPI della Regione Lombardia e e un progetto realizzato in partenariato da Regione Lombardia, ANCI Lombardia e Provincia di Brescia, per promuovere presso il personale dipendente degli enti locali della Lombardia la capacità progettuale per la programmazione europea.

**Emerge una elevata capacità di coinvolgere le pubbliche amministrazioni nel miglioramento della capacità amministrativa e gli operatori di polizia locale in iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione** (in entrambi i casi sono stati già superati anche i valori target al 2023).

**I due progetti per la formazione degli operatori di polizia** hanno coinvolto 3.458 operatori a fronte di impegni di spesa pari a 359mila. Altri 99 destinatari (gli operatori dei CPI lombardi) sono stati coinvolti nell'ambito delle **attività di empowerment del personale dei CPI** realizzata dal Formez.

I target intermedi e finali previsti sull'Asse nell'ambito del *performance framework* siano già stati superati, tuttavia **le attività di riprogrammazione hanno rallentato l'avanzamento dell'Asse. Un giudizio sul raggiungimento degli obiettivi dell'Asse IV**, in termini di miglioramento della performance della pubblica amministrazione (P.A.) nel suo complesso e dell'intera filiera di attori coinvolti nella buona riuscita delle politiche pubbliche **richiede quindi di ulteriori approfondimenti valutativi.**

### **L'avanzamento dell'Asse V**

Il buon avanzamento complessivo nell'attuazione del POR FSE e dei suoi Assi prioritari, testimoniato dal raggiungimento di tutti i target intermedi per il 2018, e l'eterogeneità degli ambiti di intervento, coperti dall'Asse V in termini di Assistenza tecnica, depongono a favore di una **buona capacità dell'Asse V di affiancare e supportare le competenze interne di Regione Lombardia**, con interventi ad hoc capaci di produrre effetti aggiuntivi in termini di innovazione e professionalità dell'organico regionale (secondo il **principio di addizionalità**) e di assicurare una efficace ed efficiente attuazione del POR FSE. L'indicatore di risultato V1 "Percentuale cittadini che conoscono la politica di coesione" non è ancora stato quantificato e la rilevazione per alimentare questo indicatore di risultato sarà condotta nel 2020.

## **Il conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020**

Lo stato di avanzamento finanziario e fisico al 31.12.2018 mostra che la maggior parte degli impegni e dei destinatari si è **concentrato sulle Priorità 8i, 8v, 10i.**

Gli **indicatori di realizzazione del quadro di efficacia** mostrano che sugli Assi I, II e III è stato raggiunto e superato il target intermedio al 2018 per quanto riguarda i disoccupati (inclusi quelli di lunga durata), i partecipanti con disabilità e le altre persone svantaggiate, i nuclei familiari con figli (coppie e mono-genitori), e le persone con bassi titoli di studio (ISCED 1-2).

Sulla **priorità 8i**, il 60% circa dei disoccupati, compresi quelli di lunga durata, ha un lavoro, anche autonomo, entro sei mesi dalla fine della partecipazione all'intervento (indicatore di risultato CR06), un valore due volte superiore al valore del target intermedio al 2018 (30%).

L'indicatore di risultato CR03 "partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento" evidenzia che, rispettivamente sulle **priorità 10i e 10iv**, hanno ottenuto la qualifica al termine dell'intervento: il 63,3% dei titolari di un diploma di istruzione primaria o secondaria inferiore (ISCED1 e 2), rispetto ad un target intermedio al 2023 dell'85%; e il 52,3% dei titolari di un diploma di istruzione secondaria superiore o di istruzione post secondaria (ISCED 3 e 4), rispetto ad un target intermedio al 2023 dell'80%.

Tenendo quindi conto degli impegni, dei destinatari raggiunti e dei risultati conseguiti al 31.12.2018 emerge che **l'impatto del POR sulla Strategia EU2020 è potenzialmente alto sull'obiettivo dell'innalzamento del tasso di occupazione e su quello della riduzione dell'abbandono scolastico, con ricadute, seppur di medio livello, sull'inclusione sociale e il contrasto alla povertà.**

Un **sensibile contributo all'obiettivo occupazionale potrebbe derivare dall'eventuale avvio di attività sulle priorità 8ii e 8iv** (che non registrano ancora impegni al 31.12.2018) che dovrebbero favorire l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro di giovani e donne, i cui livelli occupazionali sono ancora bassi rispetto alla media europea. Se opportunamente valorizzati, giovani e donne potrebbero contribuire in maniera rilevante alla crescita socio-economica e alla competitività regionale, dato il loro più elevato livello di istruzione (rispetto a lavoratori più anziani e agli uomini).

Anche il **rafforzamento degli interventi sulle priorità 9i e 9ii potrebbe accrescere il contributo del POR FSE (con un impatto previsto di media intensità) all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà**, riducendo la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale.

**Sull'Asse III**, le attività realizzate nell'ambito delle **Priorità 10i e 10v hanno un impatto potenziale medio-alto nel contrasto alla dispersione scolastica e medio sul rafforzamento dell'istruzione terziaria**, che richiede di rafforzare gli interventi mirati soprattutto nel campo dei percorsi STEM e ITS.

## I temi trasversali

### *Pari opportunità di genere*

La regione ha scelto di adottare un **approccio orientato al mainstreaming di genere**, sostenendo la partecipazione femminile in tutte le misure del POR FSE, piuttosto che attivando misure specifiche di sostegno. L'azione trasversale a sostegno di target specifici, tra cui le donne, in tutte le misure cofinanziate è certamente un percorso auspicabile. Tuttavia, come già sottolineato, le donne sono presenti in misura mediamente inferiore agli uomini in tutti gli Assi, ed affiancare l'approccio di mainstreaming con **interventi mirati** potrebbe garantire una maggiore valorizzazione delle risorse femminili nel contesto lombardo e permettere di affrontare le determinanti della femminilizzazione della povertà. In particolare, la previsione, oltre che di politiche generalizzate, di azioni mirate a sostenere l'occupazione femminile (Asse I) ed una maggiore partecipazione delle ragazze ai percorsi di istruzione e formazione tecnico-scientifici (Asse III), consentirebbe di tenere conto dell'eterogeneità della condizione femminile, in termini di situazioni nel mercato del lavoro, di livelli di istruzione e di condizioni familiari e sociali.

È invece da **valutare positivamente** il forte sostegno alla conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari attraverso le misure dell'Asse II, che agisce certamente a sostegno della occupazione femminile.

### *Pari opportunità per tutti*

Nel complesso emerge una **crescente attenzione alle persone a forte rischio di esclusione e discriminazione**, soprattutto con interventi di sostegno all'inserimento lavorativo, attraverso la DUL, il sostegno all'inserimento scolastico e all'autonomia economica per le persone con disabilità, e la sperimentazione di strumenti di innovazione sociale per l'inclusione delle persone in condizioni di grave marginalità finalizzate allo sviluppo di un modello di intervento regionale.

Ci sono tuttavia dei **margini di miglioramento** soprattutto nel sostenere l'inclusione lavorativa ed educativa e l'accesso ai servizi sociali e abitativi di altri gruppi svantaggiati, come gli immigrati e i rifugiati (incluse le seconde generazioni), e le minoranze etniche per cui il POR non prevede interventi specifici.

L'attivazione della Autorità di Pari Opportunità, presso la Direzione Generale "Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità", rappresenta un importante strumento per accrescere l'attenzione alle pari opportunità per tutti nell'attuazione del POR.

### *Sviluppo sostenibile*

Per ciò che concerne il principio dello sviluppo sostenibile, si rileva un positivo orientamento del sostegno su percorsi formativi professionalizzanti in grado di favorire nel medio periodo processi produttivi maggiormente sostenibili e un'attenzione specifica verso l'adozione di strumenti di supporto al *decision maker* sui rischi connessi ai cambiamenti climatici. Al contempo, si rilevano spazi per un'azione di rafforzamento dei meccanismi procedurali e di partenariato mirati ad un più forte integrazione della policy di potenziamento del capitale umano con il sostegno alle imprese, nell'ottica di un organico sostegno allo sviluppo della *green economy*.

In definitiva, alla luce delle informazioni raccolte, ribadendo che i risultati che è lecito attendersi dall'azione del FSE rispetto al conseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale sono

decisamente circoscritti e non paragonabili con quelli che il FESR può in potenza garantire, è possibile sostenere che la **direzione presa con i processi di attuazione attivati delinea un contributo positivo del POR FSE verso una adeguata considerazione del tema della sostenibilità ambientale.**

## Integrazione ed approccio territoriale

Il **disegno strategico** per l'integrazione tra i Fondi e gli ambiti di intervento è **chiaro e ben delineato: focalizzato nell'ambito dell'approccio territoriale, dotato dei necessari strumenti di governance**, e **declinato** in modo da garantire complementarietà e corretta demarcazione nell'azione coordinata del POR con i PON pertinenti per ambiti di intervento.

**La traduzione di questo disegno ha portato all'utilizzo di strumenti e modalità differenti di integrazione in funzione della natura degli interventi**, che risultano adeguati a promuovere l'integrazione, ma ha influenzato il livello di integrazione conseguito al 31-12-2018:

- Lo stato di avanzamento della strategia di **Sviluppo Urbano Sostenibile non consente ancora di cogliere gli esiti della policy promossa, ma nel 2018 si registra positivamente l'avvio degli interventi previsti a valere sul POR FSE nel quartiere Lorenteggio di Milano e la definizione dei passi necessari all'avvio degli stessi a Bollate nei primi mesi del 2019.**

Nonostante l'avvio recente degli interventi, si è comunque già raccolta **una valutazione positiva** da parte dei responsabili regionali e dei referenti delle Autorità Urbane, che evidenziano come il percorso di sperimentazione avviato abbia avuto un ruolo importante di **capacity building nelle amministrazioni coinvolte**. Si auspica che l'esperienza possa **fornire buone pratiche trasferibili in analoghi contesti e che si possano trovare procure semplificate anche in vista della futura programmazione comunitaria.**

**Nel corso del 2018 sono stati inoltre finanziati 33 progetti integrati** in quartieri di ERP della Lombardia **con un impegno a 7,7 mln di euro**, che adottano il medesimo approccio a sostegno di nuovi modelli di gestione sociale.

- L'avvio della strategia per le **Aree Interne** è molto recente, ma **nel corso del 2018 si registra positivamente l'avvio di numerosi interventi riconducibili al POR FSE:**
  - **sono stati approvati 7 progetti per il potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro;**
  - **è stata costituita una riserva specifica di € 480.000 per l'Area dell'Oltrepò pavese** per l'erogazione di voucher volti al miglioramento della qualità della vita delle persone anziane fragili;
  - **sono stati finanziati 5 progetti relativi all'attivazione di percorsi IFTS nelle Aree Interne selezionate**, principalmente relativi a tecniche di progettazione e realizzazione di processi artigianali e di trasformazione agroalimentare con produzioni tipiche del territorio e della tradizione enogastronomica.

**Nel corso del 2019 sarà possibile apprezzare gli esiti degli interventi finanziati e valutarne il contributo specifico, nonché l'integrazione con gli altri interventi definiti nei Piani, anche verificando l'avvio di un percorso di accompagnamento e di rafforzamento della capacità di programmazione degli EELL delle aree interne attualmente all'attenzione della AdG.**

- In merito all'integrazione con le politiche nazionali ed i PON, si conferma **l'azione sinergica ed integrata con il Programma Europeo "Garanzia Giovani"**, che ha consentito di definire le azioni del PON IOG in complementarietà sinergica con gli interventi attivati nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale.

Un ulteriore ambito di forte raccordo ed integrazione tra fondi e interventi è rappresentato dal **sostegno e supporto dei CPI, coerentemente con le nuove disposizioni del D. Lgs.**

**150/2015**, che si è avvantaggiato della integrazione tra risorse del **POC SPAO**, del **PON Inclusione dell'Asse IV del POR FSE**

Meritevole di segnalazione, infine, l'azione di sistema avviata con ANCI Lombardia per il **rafforzamento della capacità progettuale degli EELL per la programmazione europea**.

## I sistemi di gestione e controllo

**Il Sistema di gestione e controllo e il Manuale delle procedure sono stati adeguati nel febbraio 2019** ai cambiamenti nell'assetto organizzativo e nell'organigramma regionale e aggiornati in riferimento a taluni aspetti procedurali e nella definizione del SI.Ge.Co degli organismi intermedi (dei quali è stato approvato quello del Comune di Bollate, mentre è in fase di approvazione quello del Comune di Milano). **Il SI.GE.CO si dimostra complessivamente funzionale e coerente con gli obiettivi definiti nel PRA seconda fase (2018-2019).**

**L'assetto di governance è complessivamente funzionale all'attuazione del POR.** Una novità è data dalla sostituzione della Cabina di regia con un nuovo Comitato di coordinamento della programmazione europea, che dovrebbe meglio riflettere quello che di fatto era diventata la Cabina di regia, ossia un organismo di coordinamento operativo, raccordo, monitoraggio, ma anche di presidio e coordinamento della programmazione 2021-2027.

Il tema dell'integrazione/complementarità tra Fondi è rilevante in questa programmazione e va correttamente declinato quando ci si riferisce alla *governance*. Non si possono negare **le difficoltà di una governance multilivello**, che coinvolge istituzioni e soggetti con propri sistemi organizzativi e amministrativi che richiedono adeguamenti e modifiche. Nell'ambito della **Strategia urbana la governance si caratterizza per la presenza degli Organismi intermedi**. Ciò aveva evidenziato un iniziale ritardo attuativo, cui si è cercato di ottemperare anche con azioni di tutoring e accompagnamento, sia ai beneficiari che agli OO.II. Dalle interviste svolte emerge l'esigenza di **porre attenzione, in prospettiva, alla semplificazione delle procedure, obiettivo che dovrebbe essere declinato operativamente anche in vista della futura programmazione comunitaria**. Nel caso della **Strategia Aree interne le difficoltà operative sono notevoli**, anche per la presenza di enti locali di piccole dimensioni, che necessitano di un rafforzamento per affrontare le complessità delle procedure legate alla programmazione comunitaria. Per questo l'AdG intende assumere un ruolo più diretto nella gestione operativa della strategia.

La **piattaforma SIAGE** ha ulteriormente incrementato l'operatività dei diversi moduli, contribuendo a migliorare lo scambio di informazioni sia tra soggetti istituzionali coinvolti nella gestione e nei controlli, sia con gli operatori, nonostante le difficoltà nel passaggio dal precedente sistema. Essa è stata progressivamente sostituita da **"Bandi online", la nuova piattaforma**, frutto di un lavoro di riprogettazione del precedente servizio, attiva da settembre 2018, che intende offrire gli stessi servizi di SIAGE ma in maniera migliorata, per semplificare l'accesso alle informazioni e la partecipazione ai bandi.

Nel complesso, il **Sistema informativo si dimostra funzionale** e coerente con gli obiettivi dello scambio di informazioni tra i diversi attori coinvolti nella gestione, controllo, certificazione. Il processo di miglioramento e adeguamento alle esigenze dell'AdG e degli operatori appare costante. Si individuano tuttavia delle **aree di miglioramento che occorrerà progressivamente implementare**, ad esempio **nella reportistica ed elaborazione dei dati, nell'utilizzo delle funzionalità del sistema nel corso dei controlli in loco, nell'interfacciamento tra operatori e funzionari**.

## La strategia di comunicazione

L'impianto della Strategia di comunicazione si basa su un mix di strumenti coerente con gli obiettivi qualitativi della comunicazione, l'utilizzo diffuso di strumenti in grado di raggiungere il grande pubblico con modalità innovative ed una congrua attenzione alle esigenze di accessibilità di specifici

target, oltre che su un assetto di *governance* complessivamente più che adeguato, sebbene emergano in prospettiva **opportunità di maggior ricorso agli stakeholders non istituzionali nella diffusione dei risultati conseguiti dal Programma**.

Dalle analisi condotte emerge una **elevata coerenza ed efficacia delle azioni messe in campo** e degli strumenti attivati rispetto agli obiettivi operativi della Strategia e agli output del relativo piano. Un'attenzione elevata si rileva, in special modo, rispetto alle opportunità di finanziamento promosse dal Programma e alla visibilità dell'immagine del FSE, anche con riferimento all'adempimento degli obblighi a carico dei beneficiari in materia di comunicazione e pubblicità.

In un'ottica di *accountability* **si raccomanda un progressivo reindirizzamento delle attività verso la comunicazione al grande pubblico dei risultati conseguiti dal Programma**, anche attraverso un sistematico coinvolgimento di imprese e altri stakeholder come partner e protagonisti della comunicazione sugli interventi finanziati.

## Il ruolo dei partner nell'attuazione del Programma

Una prima modalità di verifica del ruolo del partenariato è partita dall'analisi della partecipazione alle discussioni del CdS, tenendo ben presenti le diversità di ruoli e funzioni. **In generale, la discussione evidenzia una buona partecipazione e un apporto costruttivo di tutti i partecipanti.**

Oltre al CdS, il partenariato, in particolare quello economico e sociale, è in generale coinvolto su più piani: a livello generale, sull'insieme delle politiche, tramite il tavolo di segreteria del Patto di sviluppo. Invece in relazione alle singole politiche, in particolare relative all'Asse I, il coinvolgimento avviene soprattutto nell'ambito della sottocommissione ammortizzatori sociali. Il partenariato della società civile, in particolare il terzo settore, viene coinvolto sulle politiche per l'inclusione, quindi in ambito Asse II.

Una verifica del ruolo del partenariato è stata effettuata anche attraverso interviste semi-strutturate a rappresentanti delle tre tipologie di partenariato (PI, PES, PSC). Le interviste evidenziano in particolare, **un giudizio sostanzialmente positivo delle parti sindacali sul livello di informazione in generale e sul coinvolgimento a livello di sottocommissione ammortizzatori sociali e di asse occupabilità**. Emerge tuttavia anche una richiesta di **maggior coinvolgimento in sede CdS su talune misure e di maggiore informazione di dettaglio su esiti degli avvisi**, oltre che criticità nel **trattare in maniera unitaria la programmazione di risorse su determinati ambiti tematici** (vedi i servizi per l'infanzia o i temi di inclusione sociale) che vedono il finanziamento da fonti diverse, oppure la gestione su diversi assessorati e direzioni. Emerge anche una **richiesta di essere coinvolti in tavoli/sottocommissioni di Asse II** e un'aspettativa di essere consultati prima dell'uscita di provvedimenti della DG IFL riguardanti l'intera programmazione del sistema unitario istruzione, formazione e lavoro, oltre ad una richiesta di promozione a livello regionale della conoscenza del Codice di condotta europeo. Dalle **parti datoriali** emerge il riconoscimento della difficoltà nell'integrazione delle politiche, in particolare nella *governance* multilivello tra politiche attive nazionali e regionali e tra FESR e FSE, un'esigenza di **gruppi di lavoro tecnici** per approfondire in dettaglio aspetti come le modalità operative degli avvisi e, da parte di alcuni, la richiesta di essere coinvolti in tavoli come la sottocommissione ammortizzatori, come uditori. Si rileva da parte di taluni soggetti la **scarsa conoscenza del Codice di condotta** e una sovrapposizione di ruoli tra la rappresentanza nella *governance* e il diretto coinvolgimento negli avvisi. Vi è inoltre l'esigenza di essere coinvolti nelle fasi di elaborazione della nuova programmazione e di non partecipare solo a titolo consultivo.

## Conclusioni e suggerimenti

Tutti gli indicatori considerati sottolineano come *la Lombardia*, pur posizionandosi ai primi posti nel contesto nazionale, **rimane ancora lontana dalla media europea e dagli obiettivi di Europa 2020** soprattutto per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione di giovani,

donne e persone con un basso livello di istruzione, l'abbandono scolastico, l'istruzione terziaria, specie quella STEM, l'apprendimento permanente, e il contrasto alla povertà e alla disuguaglianza sociale. Tutti ambiti che richiedono specifiche politiche di sostegno e su cui il FSE può intervenire.

L'analisi degli elementi di forza e di debolezza del sistema regionale rispetto alle sfide future, consente di individuare alcuni aspetti su cui concentrare l'attenzione nei prossimi anni per rafforzare il mercato del lavoro regionale attraverso un maggior investimento in capitale umano e per contenere i rischi di esclusione lavorativa e sociale di ampie fasce di popolazione.

Nell'ambito del **sistema di istruzione e formazione** è necessario soprattutto intervenire per contrastare la dispersione scolastica e formativa, accrescere le competenze della forza lavoro e il capitale umano di alto livello, sostenere percorsi di riqualificazione e formazione dei lavoratori adulti e anziani.

Per integrare i giovani nel mercato del lavoro è necessario sostenere la **transizione scuola-lavoro**, sia potenziando i **servizi di orientamento, e presa in carico**, che incentivando l'utilizzo dell'apprendistato e dei tirocini con un forte contenuto formativo da parte delle imprese. Regione Lombardia sta investendo nello sviluppo del sistema duale, ma è necessaria una maggiore attenzione all'**orientamento** per la scelta dei percorsi di formazione secondaria e in uscita da tali percorsi. Anche le scuole superiori devono essere messe in grado di **orientare meglio e di raccordarsi di più con le aziende** anche attraverso il coinvolgimento dei soggetti che operano nell'ambito dei servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Per ridurre il *mismatch* è necessario in particolare il **rafforzamento**, per tutti i livelli di istruzione, **delle competenze STEM e trasversali** (soft-skill). In tema di formazione tecnica, è importante il **ruolo svolto dai percorsi IFTS e ITS** e il loro potenziamento per rispondere alla domanda delle imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche. È fondamentale **consolidare questi percorsi e farli conoscere ai giovani e alle famiglie**, ribadendone l'identità di percorsi paralleli e alternativi rispetto all'Università.

Oltre alla transizione scuola-lavoro, è necessario considerare le transizioni nel corso della vita lavorativa, potenziando la **formazione permanente e di riqualificazione professionale degli adulti** aiutandoli a costruirsi dei percorsi individualizzati, anche attraverso la certificazione delle competenze acquisite e tenendo conto delle specificità dei meccanismi di apprendimento degli adulti e, soprattutto, degli over 50. È necessario **promuovere la trasversalità e la trasferibilità delle competenze** utilizzabili per diverse professioni e settori, e agevolare l'acquisizione di **competenze digitali ed imprenditoriali**.

Per quanto riguarda le **politiche del lavoro**, il modello lombardo basato sul sistema dotale e la valorizzazione delle iniziative che vengono dalla società civile è positivo. È però **necessario continuare a rafforzare il ruolo di indirizzo strategico, di controllo e di gestione, e sviluppare un solido sistema informativo, di monitoraggio e valutazione** degli interventi per rafforzare e valorizzare l'investimento delle risorse pubbliche. In particolare, **il sistema Dote Unica Lavoro (DUL)** rappresenta una buona base di partenza anche per l'attuazione del nuovo sistema di intervento nell'ambito delle politiche attive del lavoro previsto dal Reddito di cittadinanza.

Tra le misure da considerare per contrastare la riduzione dell'offerta di lavoro e sostenere l'offerta di lavoro qualificato, andrebbe anche rafforzato il **sostegno alla occupazione giovanile, a quella femminile, e a quella immigrata**, potenziando degli interventi mirati a favore delle donne e delle persone con particolare svantaggio.

I principali problemi nell'ambito degli **interventi di inclusione** riguardano la **capacità di raggiungere la popolazione** più marginalizzata e di definire interventi mirati alle specifiche necessità dei diversi gruppi svantaggiati. Interventi che siano in grado di rispondere anche ai bisogni di inclusione delle persone più fragili, con difficoltà ormai cronizzate di inserimento nel lavoro, e condizioni economiche e di vita estremamente precarie. Per queste persone è necessario rafforzare un **sistema di presa in carico globale** in grado di affrontare in modo integrato la molteplicità dei

loro bisogni attraverso interventi che integrino misure di assistenza sociale, educativa, lavorativa, abitativa.

Come si è visto, le misure attivate dal POR FSE mostrano importanti avanzamenti su questi aspetti, anche se ci sono ancora margini di miglioramento, anche in vista della programmazione "FSE +" post 2020.

Sull' **Asse I** si suggerisce di rafforzare gli interventi della **DUL** a sostegno della occupazione femminile e delle persone a rischio di discriminazione nel mercato del lavoro, come gli immigrati. La Fase III della DUL dovrebbe andare in questa direzione e sarà interessante valutarne l'efficacia nei prossimi anni. Per quanto riguarda la **Formazione Continua** si suggerisce di: costruire un'offerta di formazione continua a doppio canale (il primo più libero e rispondente a bisogni formativi di carattere trasversale e generale (domanda delle PMI) e il secondo tematicamente vincolato; vincolare (richieste avvisi e controlli ex post) la formazione al sistema di strumenti di cui RL si è dotata per la filiera IFL (Quadro regionale degli Standard Professionali, Sistema di Certificazione delle Competenze, Atlante delle Professioni); introdurre criteri di premialità per incentivare le imprese a coinvolgere di più donne e lavoratori over 50 nella formazione; rivedere il meccanismo dei costi standard per renderlo più flessibile e adatto agli interventi di FC; rafforzare sinergie e complementarità con fondi professionali estendendo l'accesso alla formazione continua FSE a imprenditori/titolari/soci delle imprese/famigliari e alle imprese non iscritte ai fondi interprofessionali; costruire quadro programmatico (almeno annuale); semplificare adempimenti amministrativi per le imprese e limitare nel tempo i controlli ex post. In merito alle **Azioni di rete** per il lavoro si suggerisce di mantenere un'offerta adeguata di questa tipologia di interventi, dato l'aumento dei casi di crisi aziendale anche sul territorio regionale.

In merito all'**Asse II** si suggerisce di rafforzare e consolidare l'approccio preventivo di contrasto alla povertà e l'integrazione dei servizi sanitari/sociosanitari/sociali e di sostegno all'inserimento lavorativo per contrastare la marginalità estrema passando dalle sperimentazioni ad un modello di intervento con servizi stabili e finanziamenti certi e pluriennali; di consolidare i partenariati territoriali e l'integrazione tra soggetti istituzionali (Regione, ATA,ASST, Comuni) per una presa in carico globale attraverso un sistema integrato di servizi; di continuare ad investire nei servizi di cura per minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità con orari, costi e qualità adeguati; di costruire un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi che consenta di valutare gli esiti delle sperimentazioni e consolidare quelle di successo in un quadro di intervento coordinato.

In merito all'**Asse III**, il suggerimento è di rafforzare le attività di informazione e orientamento delle famiglie e dei giovani in merito ai percorsi IFTS e ITS con attenzione in particolare al contrasto alla segregazione di genere nelle scelte di istruzione e formazione; e di rafforzare gli interventi volti a prevenire l'abbandono scolastico con attenzione in particolare ai soggetti più a rischio: seconde generazioni, immigrati e minoranze etniche, minori in famiglie a basso reddito e bassa istruzione.

**Nell'Asse IV** si suggerisce di rafforzare la complementarità degli interventi previsti per il rafforzamento dei CPI con il Reddito di Cittadinanza, la cui implementazione richiede il rispetto di alcune "condizionalità" riguardanti l'immediata disponibilità al lavoro, l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale

Per quanto riguarda gli **obiettivi trasversali**, andrebbero rafforzate le misure di sostegno alle pari opportunità di genere, con particolare attenzione all'inserimento lavorativo e al contrasto della segregazione nelle scelte educative e formative e nei percorsi lavorativi; le misure di sostegno all'integrazione socio-economica della popolazione straniera e delle minoranze; e le misure di contrasto agli stereotipi di genere, razza, ecc.

Andrebbero inoltre approfonditi gli esiti dei percorsi ITS e IFTS orientati verso lo sviluppo sostenibile, per verificare se in termini di occupabilità la performance di questi percorsi si discosta significativamente da quella degli altri e in che misura l'offerta riesce ad intercettare la domanda di innovazione delle imprese esistente in questo campo.

Per rafforzare il **sistema di gestione, monitoraggio e comunicazione** si suggerisce di:

- 
- rafforzare il sistema informativo e di monitoraggio per superare le attuali criticità in merito all'accesso diretto ai dati, alla reportistica e alla elaborazione degli indicatori, alle difficoltà di utilizzo delle funzionalità del sistema nei controlli in loco, alle difficoltà di interfacciamento tra operatori e funzioni;
  - semplificare le regole e la *governance* dei progetti integrati multilivello (es. aree interne e sviluppo urbano) e sostenere attività di *capacity building* nei territori coinvolti;
  - riflettere sul sistema dei costi standard e sulla loro applicabilità, soprattutto in merito alle misure di sostegno all'inclusione sociale dell'Asse II e alle misure di sostegno alla formazione continua dell'Asse I;
  - rafforzare le azioni di comunicazione sui risultati del POR presso il grande pubblico, anche coinvolgendo il partenariato e rendendo i siti più chiari e *user-friendly*;
  - accrescere il coinvolgimento del partenariato prevedendo momenti di condivisione e raccordo sulle strategie e le politiche integrate da attivare sullo stesso bacino territoriali e sulle misure di inclusione sociale. Prevedere inoltre azioni informative sul Codice di condotta europeo.



# 1 INTRODUZIONE

Il **Rapporto Intermedio di Valutazione** (RIV) mira a verificare se la Strategia del POR FSE di Regione Lombardia sta conseguendo gli obiettivi che si era prefissata e ha raggiunto i target intermedi al 2018 previsti dal Quadro di Efficacia (*Performance Framework*). Il Rapporto fornisce inoltre un approfondimento specifico sul “quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione” di tutti gli Assi Prioritari e delle diverse trasversalità indicate dal Piano della Valutazione”. In considerazione di ciò, la struttura del RIV contiene l'analisi di tutti gli Assi prioritari e di tutti i temi trasversali, ossia parità di genere e non discriminazioni, sviluppo sostenibile, comunicazione.

Il Rapporto prende in considerazione lo stato di attuazione del POR FSE da inizio Programmazione al 31 dicembre 2018. Coerentemente con l'approccio valutativo generale, la valutazione assume carattere sia operativo che strategico.

Per la redazione del RIV sono state realizzate:

- analisi desk delle informazioni disponibili: dati di monitoraggio e documentazione di II livello, forniti dalla Autorità di Gestione e/o reperiti sui siti istituzionali di Regione Lombardia;
- 21 interviste, sia viso a viso che tramite traccia inviata/ricevuta via mail, con i referenti regionali coinvolti nella gestione e nell'attuazione del POR FSE e con i principali stakeholder del Programma<sup>1</sup>.

Il Rapporto tiene inoltre conto degli approfondimenti tematici condotti fino ad ora, basati su analisi documentale, interviste ai principali *stakeholders*, indagini sul campo:

- **L'approfondimento tematico sulla filiera professionalizzante ITS-IFTS (Asse III)**, condotto nel giugno 2018, basato su una analisi desk dei percorsi a catalogo attivi per l'A.F. 2017/18 (IV anno leFP, percorsi IFTS e corsi ITS) e interviste a testimoni privilegiati (inclusi i principali enti formativi e Fondazioni coinvolti nelle filiere professionalizzanti lombarde).
- **L'approfondimento tematico sugli interventi di sostegno ai soggetti in condizioni di marginalità estrema (Asse II)** (del dicembre 2018), basato sull'analisi desk di documenti di II livello, interviste ai referenti regionali dell'Asse II e ad alcuni soggetti beneficiari e, laddove possibile, analisi quantitative dei dati di monitoraggio disponibili.
- **L'approfondimento tematico sugli interventi di formazione continua** della programmazione 2014/2020 (avvisi Fase IV e Fase V) (giugno 2019) condotto sulla base di una analisi statistica dei dati di monitoraggio, *focus-group* ed interviste con testimoni privilegiati (principali soggetti attuatori e parti sociali) e una indagine CATI a cui hanno risposto 777 imprese, il 76% delle imprese coinvolte nei progetti avviati sulla Fase V.

Per rispondere all'esigenza di fornire all'Autorità di Gestione (AdG) un avanzamento del Programma funzionale alla verifica di metà programmazione, le attività valutative si sono concentrate sui seguenti aspetti:

- Analisi dell'avanzamento finanziario del POR e delle prospettive di realizzazione degli obiettivi del Programma con l'attuale dinamica di impegno delle risorse.

---

<sup>1</sup> Referente AdG POR FSE, Referenti di ciascun Asse del POR FSE e Referente Azioni 9.4.2 e 9.1.3, Referente della Strategia di Comunicazione del POR FSE, 3 referenti di parte sindacale del Comitato di Sorveglianza del POR FSE, 4 referenti di parte datoriale del Comitato di Sorveglianza del POR FSE, 2 referenti di Organismi Intermedi (Comune di Milano e Comune di Bollate), Referente Assistenza Tecnica del POR FSE e dell'Asse II del POR FSE, 4 referenti di ITS e 1 referente di un Istituto di Istruzione Superiore,

- Analisi della coerenza e significatività degli interventi ad oggi finanziati sui vari Assi e Priorità del POR FSE 2014-2020 rispetto all'evoluzione dei bisogni rilevati ad inizio programmazione ed emersi nel corso dell'attuazione del Programma.
- Analisi valutativa degli interventi realizzati finalizzata ad evidenziare su quali priorità strategiche si è finora concentrato il Programma e quali ambiti (target) siano ancora rimasti "scoperti", aspetto, quest'ultimo, particolarmente funzionale per la verifica di medio periodo.
- Verifica qualitativa della "misura in cui il POR contribuisce alla Strategia Europa 2020 ed ai suoi obiettivi e target".
- Aggiornamento sintetico delle iniziative di programmazione integrata tra i Fondi Europei avviate nell'ambito del POR FSE, dedicando una specifica attenzione all'attuazione dell'approccio territoriale, ossia alla Strategia Aree Interne e Sviluppo Urbano Sostenibile, individuate da Regione Lombardia quali strumenti territoriali integrati per la promozione dello sviluppo locale.
- Analisi del ruolo dei partner nell'attuazione del Programma.
- Valutazione dei sistemi di gestione, di monitoraggio, e di comunicazione.

## 2 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO LOMBARDO

L'analisi di contesto del POR FSE ad inizio programmazione, evidenziava come la grande crisi del 2008 e le successive difficoltà congiunturali avessero portato ad una forte polarizzazione del contesto sociale e produttivo:

- Da un lato, l'emersione di un gruppo di imprese e lavoratori capace di rafforzare la propria posizione competitiva e in grado di avvantaggiarsi dei punti di forza regionali senza bisogno di interventi pubblici e risorse consistenti, ma che necessita di un contesto socio-economico non troppo impoverito e indebolito dalla crisi.
- Dall'altro lato, invece, il drammatico aumento delle situazioni di rischio e di povertà che hanno bisogno di sostegno pubblico per evitare che la Lombardia si ritrovi in condizioni troppo fragili dal punto di vista della coesione economica e sociale per sostenere la ripresa.

Rispetto ad inizio programmazione, **l'economia lombarda risulta in netto miglioramento**, sebbene tale crescita sia **accompagnata da un aumento della quota di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale**.

Sebbene i principali indicatori del mercato del lavoro (tassi di occupazione, disoccupazione e quota di NEET), delle condizioni sociali (indice di povertà), e del capitale umano (tasso di abbandono scolastico e livelli di istruzione) descrivano la Lombardia come una regione virtuosa se rapportata ai dati nazionali, questi stessi indicatori evidenziano la distanza che ancora distingue la Lombardia rispetto alla media europea e il permanere di significativi differenziali di genere e di età.

### 2.1 Un mercato del lavoro dinamico, ma che continua ad offrire meno opportunità a giovani e donne rispetto alla media europea

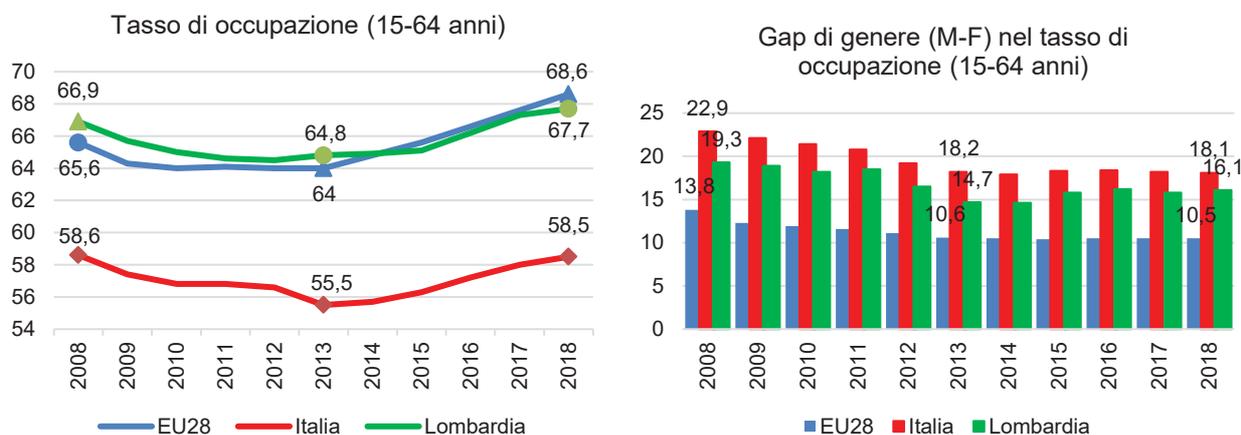
**Un mercato del lavoro forte rispetto al contesto italiano.** Il mercato del lavoro lombardo continua a registrare un progressivo, seppur lento, miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, mantenendo i punti di forza rispetto al contesto italiano segnalati ad inizio programmazione. Rispetto all'Italia, infatti, la Lombardia registra minori tassi di disoccupazione tra i 15 e i 74 anni (6% versus 10,6% nel 2018), minori livelli di giovani che non lavorano e non studiano NEET (13,1% versus 19,2% nella fascia di età 15-24), in particolare per le giovani donne (12,7% rispetto al 13,5% dei giovani uomini in Lombardia). Si conferma inoltre, in crescita progressiva da oltre un decennio per effetti sia demografici che legati all'innalzamento dell'età pensionabile, un tasso di occupazione adulta per la fascia di età 55-64 anni superiore alla media nazionale (56,8% vs 53,7%).

**Permangono però i gap con l'Europa.** Rispetto all'Europa, permane come punto di forza la migliore posizione maschile: il tasso di occupazione maschile (15-64 anni) è superiore a quello medio europeo (75,7% vs 73,8%) e il tasso di disoccupazione è inferiore (5,2% vs 6,6%). Tuttavia rispetto all'inizio della programmazione il tasso di occupazione complessivo è peggiorato relativamente alla media europea, collocandosi nel 2018 al di sotto del valore UE28 (67,7% vs 68,6%): ciò è dovuto principalmente al tasso di occupazione femminile, che è molto inferiore a quello medio europeo (59,6% vs 63,8%). Considerazioni analoghe valgono che per il tasso di occupazione 20-64 anni. Permangono inoltre i minori tassi di occupazione della fascia d'età 55-64 (56,8% versus 58,7%) e la maggiore incidenza dei NEET tra i giovani nella fascia di età 15-24 anni (13,1% vs 10,5%), seppur in calo dopo il picco del 2015 (17%).

La Lombardia presenta performance migliori o in linea con quelle degli altri motori di Europa (Baden-Württemberg, Rhône-Alpes e Cataluña) nel caso del tasso di disoccupazione, mentre sono peggiori le performance nel caso del tasso di occupazione, per via del più basso tasso di occupazionale femminile (quello maschile è secondo solo a quello del Baden-Württemberg), sono più elevati i gap di genere, ed è maggiore la quota di giovani NEET.

**L'evoluzione del mercato del lavoro rispetto al 2013** mostra una crescita dell'occupazione che nel 2018 raggiunge i 4,4 milioni di **occupati** (15+), con un aumento del 4,9% rispetto al 2013. Rispetto all'inizio della programmazione, l'aumento degli occupati è stato più marcato per gli uomini (+5,5% rispetto al +4% delle donne), per coloro con elevati livelli di istruzione (+26,6% per i laureati) e per i lavoratori più anziani (+35% nella fascia di età 55-64 e +24,4% per gli over 65), in quest'ultimo caso anche in seguito alle norme pensionistiche varate tra il 2010 e il 2011<sup>2</sup>. Questo andamento dell'occupazione si riflette nella crescita del **tasso di occupazione** dal 64,8% del 2013 al 67,7% (Fig. 2.1), un livello persino superiore a quello pre-crisi del 2008 (66,9%). Come anticipato, la crescita del tasso di occupazione è trainata dalla componente maschile: tra gli uomini il tasso di occupazione supera l'80% nelle fasce di età che vanno dai 25 ai 54 anni, mentre rimane basso tra i giovani 15-24 (27,1%) seppur in aumento rispetto al 2013 (23,3%). Il tasso di occupazione femminile (59,6%), rimane ampiamente inferiore a quello maschile (75,7%) e il **gap di genere** (Fig. 2.1) è **aumentato da 14,7 p.p. nel 2013 a 16,1 p.p. nel 2018** (molto superiore a quello medio della UE28 10,5 p.p.). *Se si considera la fascia di età 20-64 anni il gap di genere è ancora più marcato (17,6p.p.) in crescita rispetto al 2013 (16p.p.)*. A differenza della componente maschile (27,1% vs 23,3% nel 2013), il tasso di occupazione delle giovani donne 15-24 risulta in peggioramento rispetto al 2013 (19% vs 19,7%).

**Figura 2.1 Tasso di occupazione (15-64) e gap di genere nel tasso di occupazione, 2008-2018**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

L'andamento dell'**occupazione per settore produttivo** (15+) mostra, rispetto all' inizio della programmazione, un consistente calo del numero di persone occupate nel settore agricolo (-8,7%) e nelle costruzioni (-13,2%), più che compensato dalla crescita occupazionale nei servizi (+7,9%) e nell'industria in senso stretto (+2,7%). In complesso il numero degli occupati dell'industria (industria in senso stretto più costruzioni) è diminuito dello 0,6% rispetto al 2013 e di ben il 7,9% rispetto al periodo pre-crisi.

La quota di occupati nell'industria lombarda rimane comunque significativa e superiore al dato nazionale (31,3% rispetto al 26,1%). E, soprattutto, la Lombardia rimane ben posizionata nel contesto europeo per quanto riguarda la *quota di occupati nel settore manifatturiero con contenuto tecnologico alto e medio-alto*. Tale quota è cresciuta tra il 2008 e il 2017, raggiungendo nel 2017 il 9,4%, per poi calare al 9% nel 2018. Rimanendo comunque ben superiore sia alla media nazionale (6,1%) che a quella della UE28 (5,8%), anche se ancora inferiore alla Germania (9,9%), ed in particolare al Baden Wurttemberg (16,3%), altra regione a forte vocazione manifatturiera.

<sup>2</sup> Si fa riferimento alla Riforma Sacconi del 2010 (DL 78/2010, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n.122) e del 2011 (DL 98/2011, Legge 15 luglio 2011, n.111 e DL 138/2011, Legge 14 settembre 2011, n. 148) e alla Riforma Fornero del 2011 (DL 201/2011, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n.124) che hanno portato ad un significativo innalzamento dell'età pensionabile.

Considerando tutti i settori ad alta tecnologia (*manifattura ad alta tecnologia e servizi ad alta tecnologia ed alta conoscenza*), la quota di occupati in Lombardia nel 2018 raggiunge il 4,9%, un dato leggermente superiore a quello del 2008 (4,6%), alla media nazionale (3,5%) e ed europea (4,1%), ma ancora leggermente inferiore a quello del Baden-Wurtemberg (5,2%).

L'evoluzione dell'**occupazione per posizione**, evidenzia tra il 2013 e il 2018 una crescita del lavoro dipendente pari al 7,4% (in linea con il dato nazionale) e una riduzione di quello indipendente del -4,1%. La crescita del lavoro dipendente ha riguardato soprattutto i dipendenti a tempo determinato (+41,9%): tuttavia in Lombardia è cresciuto più che a livello nazionale anche il numero di occupati a tempo indeterminato (+3,8% vs +2,5%), ad indicare un mercato del lavoro più solido rispetto al resto del paese. I dati amministrativi di flusso delle Comunicazioni Obbligatorie di Regione confermano un aumento della flessibilità del lavoro, nonostante il crollo degli avviamenti con lavoro a progetto, per effetto delle modifiche apportate dal *Jobs Act* a questa tipologia contrattuale. La quota di avviamenti a tempo determinato sul totale degli avviamenti sale dal 48% al 55,1%. Oltre agli avviamenti a tempo determinato (+42,1%), crescono quelli in somministrazione (+33,6%), e quelli in apprendistato (+60%).

Un altro indicatore della solidità del mercato del lavoro lombardo è l'**aumento dell'occupazione a tempo pieno**, +5,1% (superiore al +3,8% registrato a livello nazionale), più sostenuto di quello del lavoro a tempo parziale (+3,9% rispetto al +8,6% nazionale). La quota individui occupati (15+) a tempo parziale è del 18,1%, e presenta un elevato differenziale di genere, ad indicazione di una maggiore fragilità delle donne occupate, sia in termini di autonomia economica che di rischio di povertà. In Lombardia nel 2018, infatti, il gap di genere nella quota di occupati a tempo parziale raggiunge i 25,3 punti percentuali (in linea col dato del 2013), superiore sia alla media nazionale (23,9 p.p.) che alla media UE28 (22,1 p.p.).

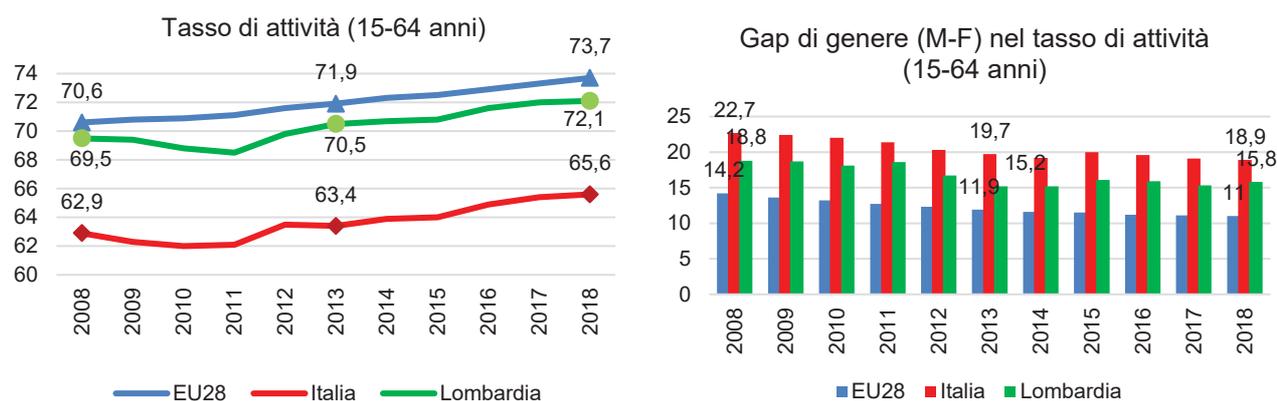
Prosegue il riassorbimento della **cassa integrazione**. I 35,2 milioni di ore autorizzate nel 2018 risultano oltre 7 volte inferiori rispetto al 2013, quando raggiungevano i 258,4 milioni. Il calo interessa tutte le tipologie di intervento: Cassa Integrazione Ordinaria (CIGO) (-84,4%), Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS) (-82,6%) e Cassa in Deroga (CIGD) (-99,7%). I lavoratori in CIG equivalenti a zero ore<sup>3</sup> sono, nel 2018, pari a 8.523 lavoratori, ovvero solo lo 0,2% dell'occupazione dipendente in Lombardia.

Rispetto al 2013 è cresciuto anche il **tasso di attività** (Fig. 2.2) che raggiunge il 72,1%, trainato dalla crescita della partecipazione delle persone tra 55 e 64 anni che cresce di 12,4 p.p. rispetto al 2013. Tra gli uomini il tasso di attività supera il 90% nelle fasce di età che vanno dai 25 ai 54 anni. Rimane basso (29,3%) e in calo rispetto al 2013 (31,1%) tra i giovani. Il tasso di attività femminile, pur in forte crescita rimane ampiamente inferiore a quello maschile (tra il 76% e l'80% nelle fasce dai 25 e 54 anni), anche se è cresciuto nella fascia di età tra i 55 e i 64 anni che si attesta al 50,6% nel 2018 (+12,6% rispetto al 2013).

---

<sup>3</sup> Stimati rapportando il monte ore utilizzato di CIG all'orario di lavoro medio annuale di 1702 ore; le ore effettivamente utilizzate sono state calcolate considerando il tiraggio medio nazionale nell'anno 2018 aggiornato a marzo 2019 e diffuso dall'INPS nel mese di giugno 2019, pari, nel 2018, al 45,17% delle ore autorizzate di CIGO e al 37,53% delle ore autorizzate di CIGS e CIGD; si ottiene così un numero (teorico) di lavoratori sospesi integralmente ("a 0 ore").

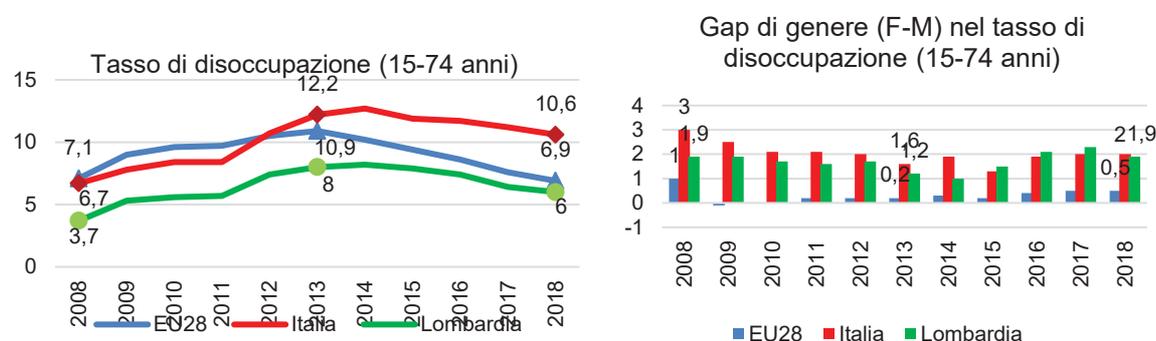
**Figura 2.2 Tasso di attività (15-64) e gap di genere nel tasso di attività, 2008-2018**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Il miglioramento del mercato del lavoro dal 2013 si riflette anche nel calo del **tasso di disoccupazione** nella fascia di età 15-74 anni (Fig. 2.3) dall'8% del 2013 al 6% nel 2018, che rimane però ancora molto al di sopra dei livelli pre-crisi (3,7% nel 2008). La diminuzione del tasso di disoccupazione è stata più marcata per gli uomini (-2,3 p.p. rispetto al -1,6 p.p. per le donne), andando ad aggravare il gap di genere, Fig. 2.3), per coloro con bassi livelli di istruzione (-3,4 p.p. per coloro con licenza di scuola elementare/ nessun titolo di studio) e per i giovani (-9,9 p.p. nella fascia di età 15-24) che rappresentano una delle categorie più colpite dalla pesante crisi economico-finanziaria e dalle conseguenze che quest'ultima ha generato sul mercato del lavoro.

**Figura 2.3 Tasso di disoccupazione (15-74) e gap di genere nel tasso di disoccupazione, 2008-2018**

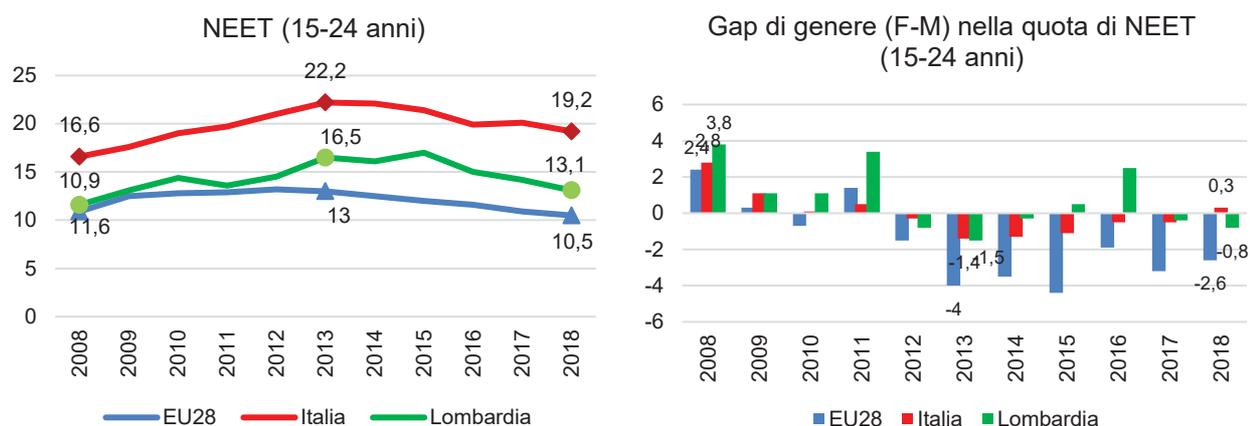


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Il **tasso di mancata partecipazione**, che conteggia non solo i disoccupati ma anche quegli individui che sarebbero disponibili a lavorare pur non cercando attivamente un lavoro, risulta particolarmente elevato tra i giovani fino ai 24 anni (per entrambi i generi: nel 2018, 32,6% per le donne e 29,9% per gli uomini) e tra i meno istruiti (il 14,5% nel 2018).

Con riferimento ai giovani, è importante considerare anche il numero dei **giovani NEET** (*Not in employment, education or training*), termine con il quale vengono indicati i giovani che si dichiarano non occupati e non inseriti in percorsi di istruzione e formazione. In Lombardia, nel 2018, i giovani NEET fra i 15 e i 24 anni sono 122mila, un dato inferiore al 2013 quando raggiungevano 148mila, ma che rimane più elevato di quello del 2008 quando erano 98mila. Nel 2018, in Lombardia, i giovani NEET rappresentano il 13,1% della popolazione tra i 15 e i 24 anni (Fig. 2.4), un dato al di sotto di quello nazionale (19,2%), ma superiore alla media UE (10,5%). La quota di NEET tra le ragazze è inferiore a quella maschile (12,7% rispetto al 13,5%), perché le ragazze tendono a continuare gli studi più dei ragazzi, anche se il differenziale è molto più ampio a livello europeo.

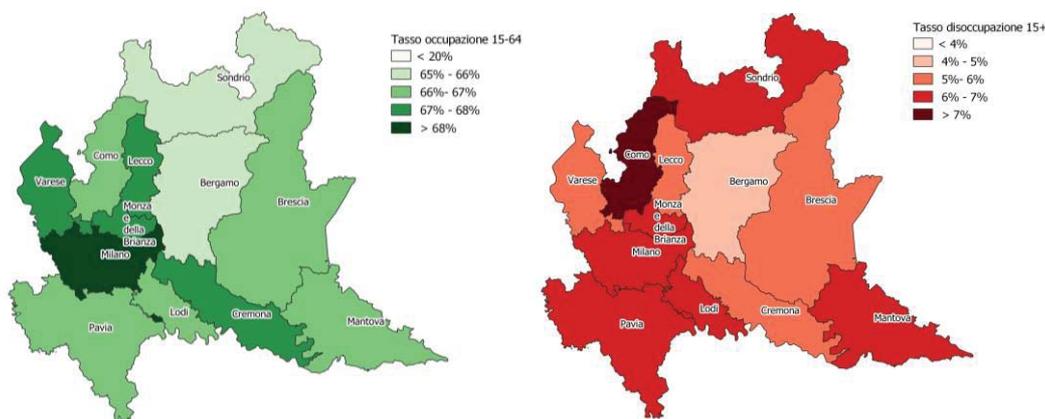
**Figura 2.4 Quota di NEET (15-24) e gap di genere, 2008-2018**



Fonte: elaborazioni su dati Istat ed Eurostat

**I divari territoriali.** Le province che hanno registrato i risultati migliori in termini di occupazione sono quelle di Milano, Lecco e Varese (Fig. 2.5). In queste province, infatti, il tasso di occupazione è tra il 67,8% e il 69,5%. Tassi inferiori al 66% si registrano nelle sole province di Bergamo e Sondrio. I tassi di disoccupazione più elevati, tra il 6,7% e il 7,3%, si segnalano nelle province di Como, Mantova e Sondrio (Fig. 2.5). Le province con il tasso di disoccupazione più basso, inferiore al 5,6%, sono quelle di Brescia, Cremona e Bergamo.

**Figura 2.5 Tasso di occupazione (15-64) e di disoccupazione (15+) nelle province lombarde, 2018**



Fonte: elaborazioni su dati Istat

## 2.2 Aumentano povertà ed esclusione sociale pur in un contesto socio-economico migliore anche rispetto alla media europea

La Lombardia si conferma una regione ricca, con un **Pil pro-capite** (in *parità di potere d'acquisto* - PPA) pari nel 2017 (ultimo dato disponibile) a 38.500 €, in crescita sia rispetto ad inizio programmazione – nel 2013 era pari a 34.500 € -- che rispetto al periodo pre-crisi – quando era pari a 36.500 €. Si tratta di un valore superiore sia al valore nazionale (28.900 €) che a quello medio della UE28 (30.000€ nel 2017). Valori simili a quelli della Lombardia si registrano in Danimarca e nei

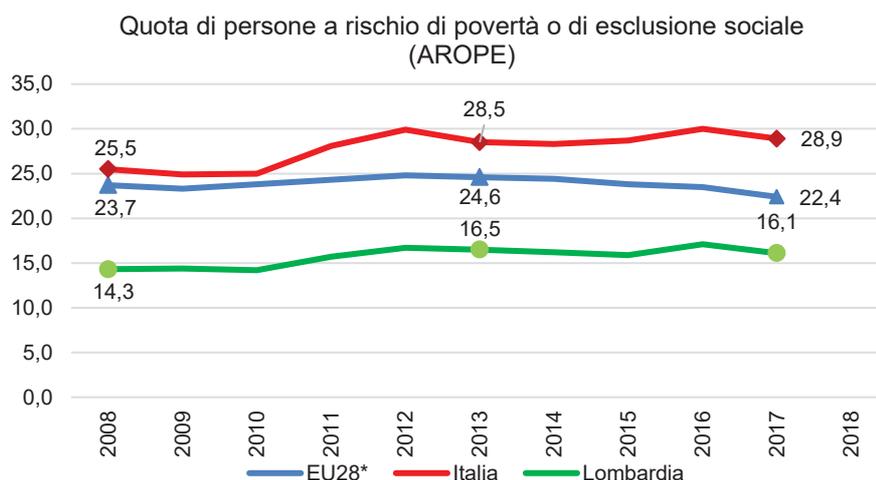
Paesi Bassi (38.400 €), mentre tra le regioni motore d'Europa solo il Baden-Wurttemberg registra un valore superiore a quello lombardo (42.300 €<sup>4</sup>).

La ripresa economica non si è però tradotta in una riduzione delle diseguaglianze sociali né in una riduzione della popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale.

**La diseguaglianza nella distribuzione del reddito**, calcolata in base all'indice di Gini<sup>5</sup> sui redditi equivalenti, nel 2016 (ultimo dato disponibile) era leggermente inferiore al livello medio nazionale (0,324 rispetto a 0,333), ma al di sopra di quello europeo (0,308) ed in crescita rispetto all'inizio della programmazione (0,308).

**Il rischio di povertà ed esclusione sociale** - che tiene conto della complessiva situazione di fragilità delle famiglie – da fenomeno circoscritto, si è trasformato, negli ultimi anni, in una minaccia per una quota crescente e consistente della popolazione, sia a livello europeo, sia sul territorio nazionale e regionale. In Lombardia, la quota di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) risulta comunque ancora molto inferiore sia alla media nazionale (19,7% nel 2017 rispetto al 28,9% nazionale) che a quella della UE28 (22,4%). Questa quota è cresciuta rispetto al dato di inizio programmazione (era 17,7% nel 2013) e dunque ancora al di sopra del livello pre-crisi (era pari al 14,7% nel 2008), a differenza di quanto accaduto a livello europeo, dove invece è diminuita (nel 2013 era pari al 24,6% e 23,7 nel 2008).

**Figura 2.6 Quota di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE), 2008-2017**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat- Dato disaggregato per genere non disponibile a livello regionale

In Lombardia cresce soprattutto la quota di **persone a rischio di povertà** (AROP), che si attesta al 13,6% nel 2017. Si tratta di un dato in crescita sia rispetto al 2008 (10,3%) che soprattutto al 2013 (8,4%), pur se inferiore al dato nazionale (20,3%) ed europeo (16,9%).

Anche gli indicatori di **povertà assoluta** registrano una crescita delle situazioni di maggior disagio. La quota di **famiglie sotto della soglia di povertà** è cresciuta di 1,7 punti percentuali tra il 2013 e il 2017 (da 3,8% a 5,5%) e di poco più di due punti rispetto al 2008 (quando era pari al 3,4%). Ed è aumentata anche la quota di **persone** (con meno di 60 anni) che **vivono in nuclei familiari a bassa intensità lavorativa** dal 6.1% nel 2013 al 7% nel 2017. La **quota di popolazione che si trova in condizioni di forte deprivazione materiale** è invece diminuita dal 2013 (6,4% nel 2017 rispetto al 9,2%), indice di un miglioramento rispetto ad inizio programmazione, pur rimanendo ancora più elevata

<sup>4</sup> Valore stimato.

<sup>5</sup> L'indice di Gini varia tra zero e uno al crescere della sperequazione distributiva.

rispetto al periodo pre-crisi (nel 2008 era solo il 3,1%). Questa quota rimane al di sotto della media nazionale (10,1%) ed in linea con quella europea (6,6%).

**Alcuni gruppi di popolazione sono particolarmente esposti al rischio di povertà:** le donne, i bambini e i giovani, le famiglie monoparentali e quelle con 4 o più componenti, i migranti, gli stranieri non comunitari e i Rom<sup>6</sup>, e i cosiddetti *working poor*, cioè le persone con lavori precari e bassi salari.

Il rischio di povertà relativa o di esclusione sociale è più elevato per le donne rispetto agli uomini: nel 2016 (ultimo dato disponibile) raggiungeva il 20,9% nelle donne rispetto al 18,3% per gli uomini. Aumentano inoltre le differenze generazionali: rispetto al 2014 gli anziani sono sempre meno poveri, mentre adulti e giovani lo sono sempre di più. Si trova in povertà assoluta solo l'1,2% di chi ha più di 65 anni, rispetto al 4,5% nella fascia 35-64 anni, il 5,9% fra i 18-34enni e l'8,3% dei minorenni, circa 130mila fra bambini e giovani.

Quando il capofamiglia è in cerca di occupazione l'incidenza povertà sale al 9,1% e aumenta anche al crescere dei componenti del nucleo. Ci sono anche differenze di genere: sono in condizioni disagiate il 6,3% degli uomini, il 7,2% delle donne<sup>7</sup>.

La quota di minori in povertà relativa in Lombardia è nel 2017 pari al 14% (rispetto al 21,5% del dato nazionale) e quella di minori rischio di povertà ed esclusione sociale raggiunge il 22,8% (contro il 32,1% del dato per l'Italia) (Gruppo CRC, 2018)<sup>8</sup>. Il sostegno a bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità è dunque fondamentale per promuovere condizioni idonee alla crescita, prevenire i rischi che possono ostacolare il percorso di sviluppo e preservare e/o proteggere la salute e la sicurezza del bambino.

Ulteriori evidenze sui gruppi più a rischio di emarginazione e povertà sono presentati nella sezione 3.2.2. sulla promozione delle pari opportunità per tutti e il contrasto alla discriminazione.

## 2.3 Migliora l'investimento in capitale umano, ma rimangono ancora elevati i gap con la media europea e la carenza di figure tecniche

L'investimento in capitale umano rappresenta uno dei fattori cruciali per la capacità competitiva del sistema socio-economico lombardo. Gli indicatori considerati presentano valori migliori rispetto a quelli nazionali, ma ancora distanti dalla media europea e dalle altre regioni motori d'Europa.

È ormai assodato che **l'istruzione pre-elementare** fin dalla più tenera età gioca un ruolo chiave nello sviluppo cognitivo, fisico, sociale ed emozionale dei bambini, nel sostenere l'apprendimento delle competenze di base e nel contrastare le disuguaglianze sociali, interrompendo la trasmissione intergenerazionale della povertà e dell'esclusione sociale. I servizi offerti alle famiglie nei primi anni di vita del bambino consentono inoltre alle madri di (continuare a) lavorare e non subire penalizzazioni future in termini di condizioni di lavoro e retributive. In Lombardia, i posti pubblici e privati nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per 100 bambini sotto i tre anni nell'anno scolastico 2016-2017 è pari a 27,5<sup>9</sup>, un dato ancora inferiore all'obiettivo di Barcellona per il 2020 che richiede 33 posti ogni 100 bambini sotto i 3 anni e alla media EU28 pari al 34,2%. Il tasso di frequenza della scuola materna è invece superiore alla media Europea.

<sup>6</sup> Nelle famiglie in cui la persona di riferimento ha cittadinanza straniera il rischio di povertà è più di 7 volte superiore a quello delle famiglie con PR italiana (20,5% rispetto al 2,8%).

<sup>7</sup> <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2018/05-maggio/28-31/famiglie-lombarde-poverta/famiglie-lombarde-poverta>

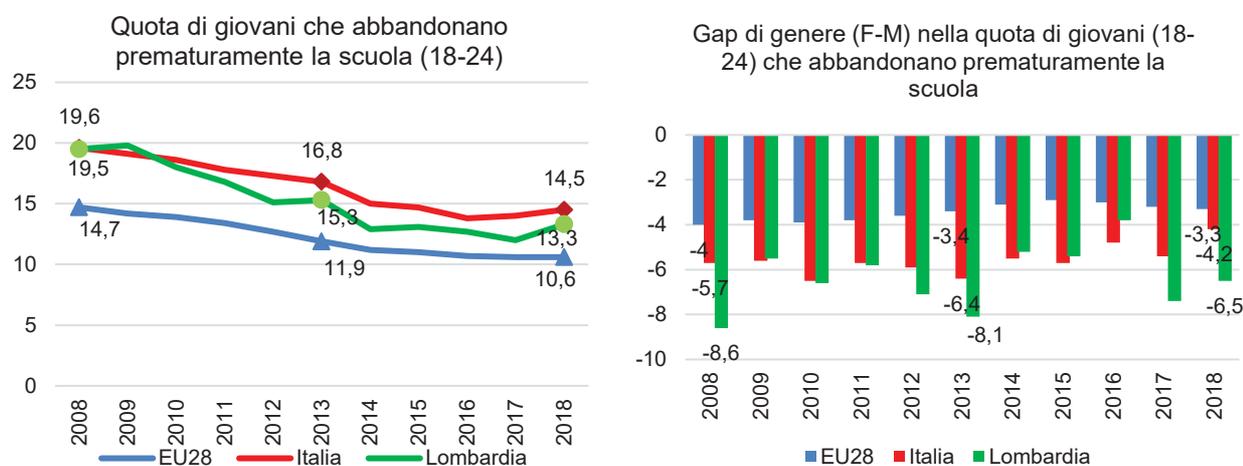
<sup>8</sup> Gruppo CRC (2018), I diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza in Italia: I dati regione per regione 2018, Roma, dicembre 2018 <http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2019/03/rapporto-CRC-2018.pdf>

<sup>9</sup> Istat, "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia". Anno scolastico 2016-2017, Data di pubblicazione: 21 marzo 2019. <https://www.istat.it/it/files/2019/03/asili-nido.pdf>

Passando all'istruzione primaria e secondaria, tra il 2013 e il 2018 la regione ha ridotto il **tasso di abbandono scolastico** (Fig. 2.7). La percentuale di giovani tra 18 e 24 anni che hanno interrotto precocemente gli studi è calata dal 15,3% del 2013 al 13,3%. Ma è aumentato rispetto agli anni precedenti ed in particolare nel confronto con il 2017 (quando era pari al 12%). Il tasso di abbandono è inoltre ancora superiore alla media della UE28 (10,6%) e al target del 10% previsto da Europa 2020. Inoltre, la Lombardia presenta ancora tassi di abbandono superiori rispetto a Rhône-Alpes (7,5%) e Baden-Wurttemberg (9,7%), che hanno già superato l'obiettivo europeo.

È relativamente basso e in calo anche il **tasso di scolarità per le scuole secondarie di secondo grado** diminuisce dall'83,6% dell'anno scolastico 2012/2013 all'82% del 2016/2017, risultando inferiore al dato nazionale (92,7%). Questo indicatore tuttavia potrebbe essere sottostimato per la Lombardia a causa della più alta presenza in regione di studenti nell'IeFP; studenti che hanno conseguito una qualifica prima del 18° anno e che quindi sono usciti prima di quella età dal sistema di istruzione e formazione.

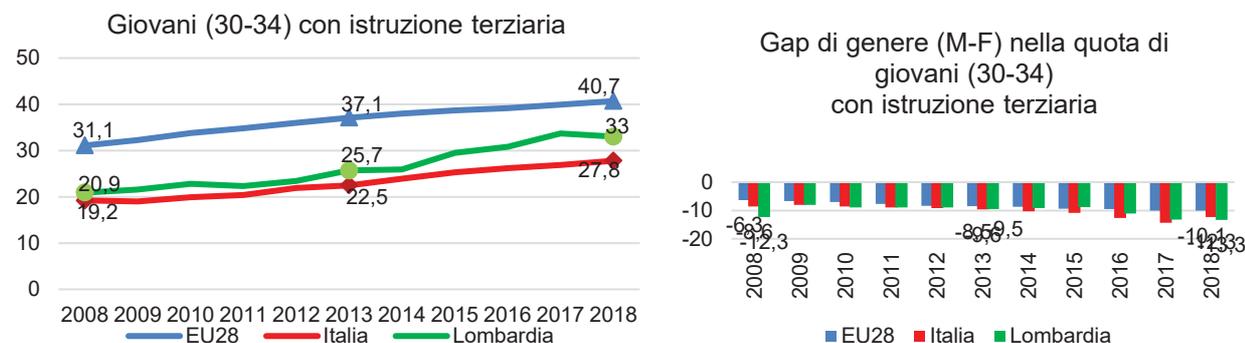
**Figura 2.7 Quota di giovani (18-24) che abbandonano prematuramente gli studi e gap di genere, 2008-2018**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

È invece aumentata in modo significativo la quota di **giovani tra 30 e 34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario** (Fig. 2.8) che ha raggiunto il 33% nel 2018. La Lombardia è la regione italiana con la più alta percentuale di laureati nella popolazione tra i 30 e i 34 anni, e ha superato l'obiettivo previsto per l'Italia dalla Strategia Europa 2020 (26%), anche se rimane ancora al di sotto di quello previsto per l'Europa (40%), della media UE28 (40,7%), e delle altre regioni motore d'Europa (39,1% in Baden-Wutttemberg; .47,3% in Cataluna; 50,2% nelle Rhone – Alpes).

**Figura 2.8 Quota di giovani tra 30 e 34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario e gap di genere, 2008-2018**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Considerando la tipologia di studi intrapresi, i dati disponibili registrano una **carenza di figure tecniche e scientifiche, a fronte di una domanda in forte crescita**. I dati dell'Indagine Excelsior sui programmi occupazionali delle imprese<sup>10</sup> relativi al 2018 sottolineano da un lato la crescita della domanda di dirigenti, specialisti e tecnici la cui quota raggiunge il 24,7% delle assunzioni previste (rispetto al 15,3% delle professioni non qualificate), e, dall'altro lato, un aumento delle difficoltà di reperimento di queste figure: la percentuale di difficile reperimento raggiunge infatti il 43,4% per gli operai specializzati, il 39% per le professioni tecniche e il 36,9% per dirigenti, professioni intellettuali, scientifiche e con elevata specializzazione. Cresce anche la domanda di competenze digitali, matematiche, informatiche, multimediali e di conoscenza delle lingue.

Queste tendenze si rafforzeranno nei prossimi anni: le previsioni a medio termine per il 2023 di Unioncamere<sup>11</sup> evidenziano come a livello nazionale la **digitalizzazione** avrà un peso determinante nel caratterizzare i fabbisogni occupazionali dei diversi settori economici, arrivando a coinvolgere circa il 30% dei lavoratori di cui imprese e Pubblica Amministrazione avranno bisogno nei prossimi 5 anni. Oltre un quarto del fabbisogno occupazionale previsto nel periodo 2019-2023 dipenderà poi dalle esigenze di cinque filiere: salute e benessere, *education* e cultura, meccatronica e robotica, mobilità e logistica, energia. I laureati e i diplomati dovrebbero rappresentare il 61% del fabbisogno totale. I laureati maggiormente richiesti saranno quelli dell'indirizzo economico-statistico, seguiti dai laureati dell'indirizzo medico-sanitario e da quelli dell'indirizzo ingegneria. Dato l'andamento previsto dei laureati e dei diplomati emerge però una possibile **carenza di offerta**.

Gli iscritti agli ITS, che preparano tecnici specializzati in base ai fabbisogni del territorio e offrono percorsi con ottime possibilità di inserimento lavorativo sono ancora molto pochi anche a causa della scarsa conoscenza di queste opportunità da parte dei diplomati e delle famiglie. Inoltre, l'ultimo dato disponibile (2016<sup>12</sup>) sulla **quota di laureati in materie tecnico-scientifiche (STEM)** sulla popolazione residente di età compresa tra i 20 e i 29 anni, evidenzia un calo di 0,4 punti percentuali rispetto al 2013, esclusivamente imputabile alla componente femminile, ad indicazione della necessità di attivare interventi di contrasto alla segregazione di genere nei percorsi di studio. La quota di laureati STEM in Lombardia, pari al 13,4%, è inferiore sia al dato nazionale (13,8%)<sup>13</sup> che alla media Europea del 2016 (19,3%)<sup>14</sup>. Si tratta di un risultato da tenere in considerazione, soprattutto alla luce del fatto che la scarsa quota di laureati in materie tecnico-scientifiche rappresentava già una delle criticità individuate ad inizio programmazione.

Considerando la popolazione in età lavorativa (20-64 anni), la **quota di persone con bassi livelli di istruzione (ISCED 0-2)**, pur essendo diminuita in Lombardia dal 37,9% del 2014 al 35% nel 2018, rimane ancora molto superiore a quella media della UE28 (21,9%). Si tratta di persone che rischiano di rimanere tagliate fuori dal mercato del lavoro con la diffusione della digitalizzazione se non vengono coinvolte in attività mirate di formazione e riqualificazione professionale. Tuttavia, la quota di adulti tra 25 e 64 anni impegnati in attività di **apprendimento permanente** in Lombardia (Fig. 2.9) nel 2018 è pari solo al 9%, dato superiore a quello medio nazionale (8,1%), ma ancora inferiore all'obiettivo di Europa 2020 (15%) e alla media UE28 (11,1%). Il confronto con le altre regioni motore d'Europa mostra livelli inferiori a quelli di Rhône-Alpes (24,2%) ed in linea con quelli del Baden-Württemberg (9,1%).

<sup>10</sup> Unioncamere, Excelsior Informa Regione Lombardia, Anno 2018 [http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/OE\\_EXCELSIOR\\_dal\\_2017/Excelsior\\_LOMB\\_2018\\_report.pdf](http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/OE_EXCELSIOR_dal_2017/Excelsior_LOMB_2018_report.pdf)

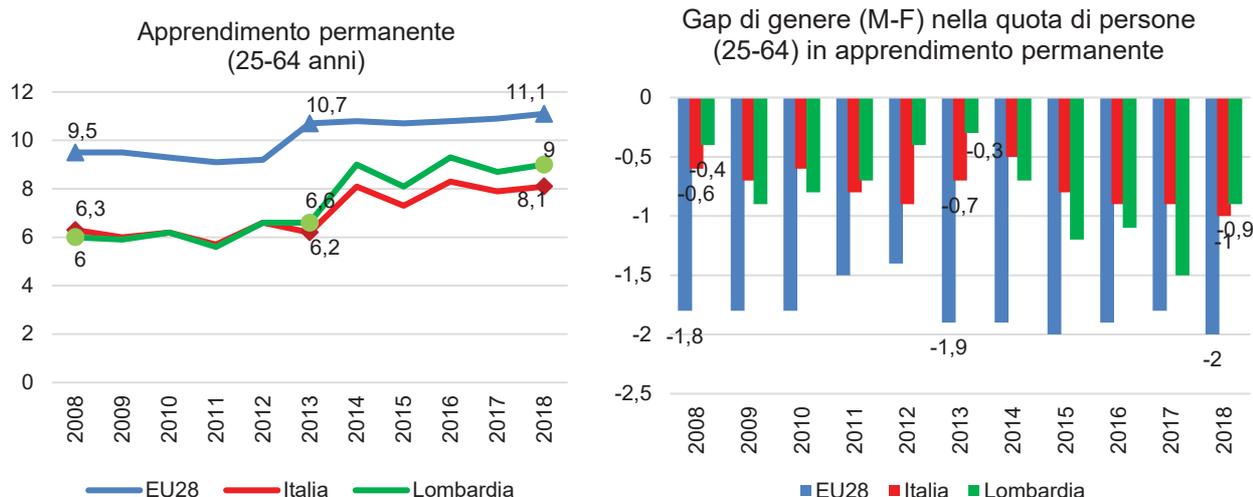
<sup>11</sup> Unioncamere – Sistema Informativo Excelsior (2019), Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2019-2023) [www.unioncamere.gov.it/download/9018.html](http://www.unioncamere.gov.it/download/9018.html)

<sup>12</sup> <http://noi-italia.istat.it/>

<sup>13</sup> Dato Istat sui "laureati in discipline tecnico-scientifiche per 1.000 residenti in età 20-29 anni".

<sup>14</sup> Dato Eurostat "graduates in tertiary education, in science, math., computing, engineering, manufacturing, construction, by sex - per 1000 of population aged 20-29 [educ\_uae\_grad04]"

**Figura 2.9 Quota di persone (25-64) in apprendimento permanente e gap di genere, 2008-2018**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

## 2.4 Elementi di forza e criticità, scenari futuri e implicazioni per le politiche

In complesso, l'evoluzione recente del mercato del lavoro regionale evidenzia un rafforzamento della ripresa economica e il **buon posizionamento della Lombardia in termini di reddito pro-capite sia rispetto alla media nazionale che rispetto al contesto europeo** e, in particolare, ai quattro motori d'Europa. **Il sistema economico lombardo conferma quindi il suo ruolo trainante nel contesto nazionale.**

Anche l'investimento in capitale umano è molto cresciuto da inizio programmazione, e la Lombardia presenta una quota di occupati nei settori manifatturieri a media e alta tecnologia (9% nel 2017), superiore non solo alla media Italiana (6,1%), ma anche a quella Europea (5,8%). Guardando agli indicatori di riferimento della Strategia Europa 2020 (Tabella 2.1), emerge che la Lombardia **ha raggiunto tutti gli obiettivi italiani ma non ancora quelli europei** per quanto attiene l'occupazione e l'istruzione.

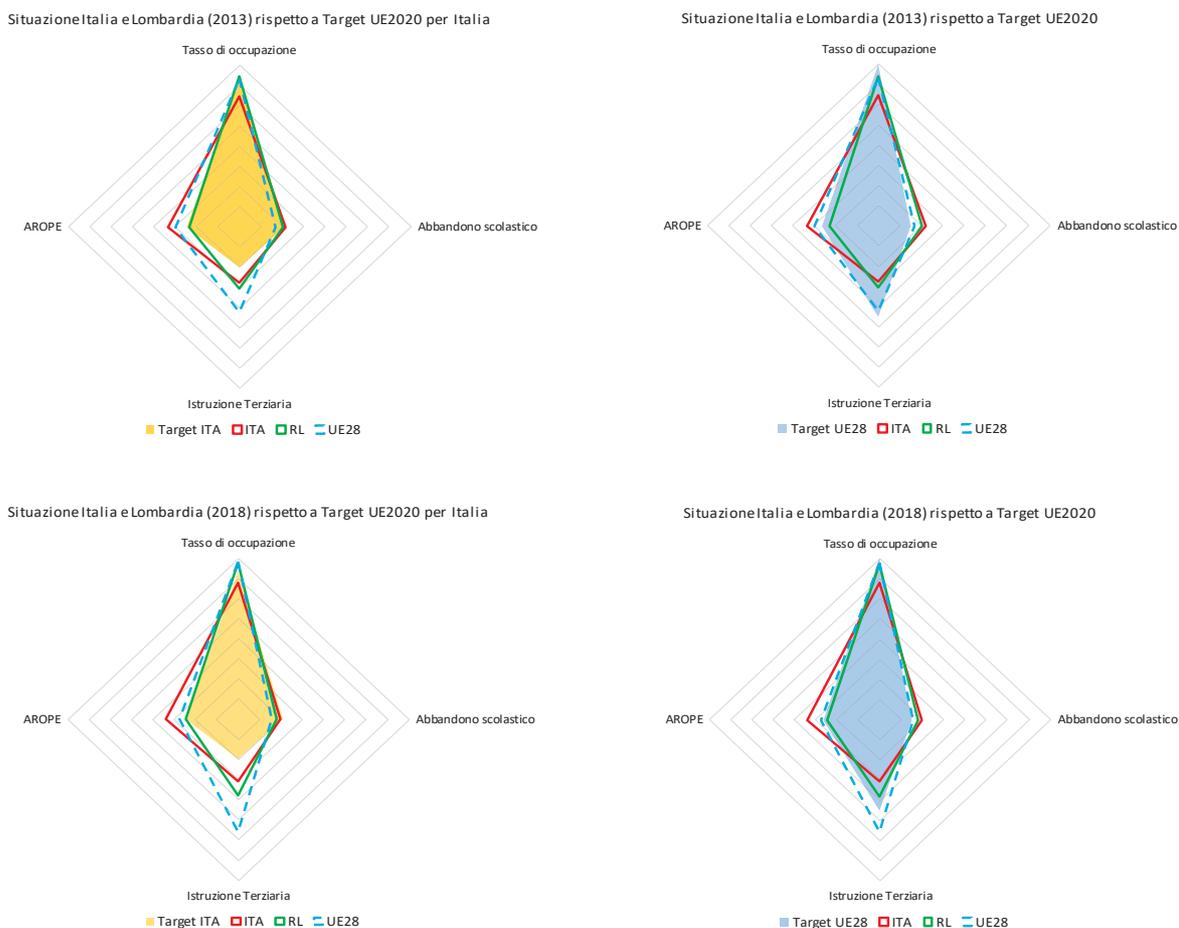
Tuttavia, permangono delle criticità che rischiano di limitare le possibilità di sviluppo regionale. I dati lombardi su integrazione sociale e riduzione del rischio di povertà, abbandono scolastico ed istruzione terziaria (con riferimento alle materie STEM) mostrano negli ultimi anni un **peggioramento e un aumento della distanza dalla media europea e le altre regioni forti d'Europa.**

**Tabella 2.1 Il posizionamento della Lombardia rispetto agli obiettivi di Europa 2020, in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale**

Obiettivo EU2020	Obiettivo Italia 2020	Obiettivo UE28 2020	Situazione UE28 (2013)	Situazione Italia (2013)	Situazione Lombardia (2013)	Situazione UE28 (2018)	Situazione Italia (2018)	Situazione Lombardia (2018)
<b>Tasso di occupazione</b> (popolazione 20-64 anni)	67-69%	75%	68,3%	59,7%	69,3%	73,1%	63%	72,6%
<b>Abbandono scolastico</b> (% giovani 18-24 anni che non ha titoli scolastici superiori alla licenza media)	16%	10%	11,9%	16,8%	15,3%	10,6%	14,5%	13,3%
<b>Istruzione Terziaria</b> (% pop. 30-34 anni in possesso diploma ISCED 5-8)	26-27%	40%	37,1%	22,5%	25,7%	40,7%	27,8%	33%
<b>Riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale</b>	Riduzione di almeno 2,2 milioni di persone Target stimato JRC-EC: 19,5%	Riduzione di almeno 20 milioni di persone Target stimato JRC-EC: 21,4%,	24,6%	28,5%	18,1%	22,4% (dato al 2017)	28,9% (dato al 2017)	19,7% (dato al 2017)

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 2.10 Il posizionamento della Lombardia rispetto agli obiettivi di Europa 2020, in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

*Il permanere delle **difficoltà di partecipazione e occupazione di giovani e donne** è un ulteriore elemento di preoccupazione che sottolinea la difficoltà del sistema produttivo lombardo ad assorbire risorse altamente scolizzate che potrebbero contribuire alla crescita e all'innovazione. Tanto più in un contesto caratterizzato da un progressivo invecchiamento della popolazione, che rischia di peggiorare le potenzialità di crescita e di innovazione del sistema regionale, se non controbilanciato dall'inserimento nel mercato del lavoro e dalla valorizzazione delle competenze di giovani, donne.*

***L'aumento delle disuguaglianze sociali e del rischio di povertà** richiede un rafforzamento e un consolidamento di politiche mirate di contrasto alla povertà e di sostegno all'inclusione sociale, che tengano conto delle esigenze specifiche dei diversi gruppi di popolazione a rischio di povertà ed esclusione.*

Queste criticità rischiano di peggiorare la capacità del sistema lombardo di affrontare le sfide demografiche, tecnologiche e sociali che la regione si troverà ad affrontare nei prossimi anni, sintetizzate nel Box 2.1

## Box 2.1 Le principali sfide di medio periodo e gli impatti sul mercato del lavoro

I principali cambiamenti che stanno già influenzando le dinamiche produttive e occupazionali regionali e lo faranno ancora di più nei prossimi anni sono i seguenti:

- **Cambiamenti tecnologici** che si stanno caratterizzando come una “quarta rivoluzione industriale” per la velocità esponenziale e la pervasività con cui si sta diffondendo<sup>15</sup>. In particolare la digitalizzazione dell’industria e dei servizi (controllo a distanza; *on-demand economy*; internet delle cose e dei servizi); lo sviluppo della “*knowledge economy*” e dei settori *high-tech* (Intelligenza Artificiale; robotica; nuovi materiali; nanotecnologie; genetica; biotecnologie, per citarne alcuni).
- **Cambiamenti demografici e sociali**: invecchiamento della popolazione e aumento dei flussi migratori (extra-UE ed intra-UE); crescente peso della componente migratoria di seconda generazione; aumento della partecipazione femminile al lavoro; aumento dei giovani istruiti e contestuale incremento di disoccupazione intellettuale e *overeducation*; urbanizzazione; cambiamenti nei modelli famigliari; aumento delle disuguaglianze.
- **Cambiamenti economici e ambientali** legati alla crescente internazionalizzazione dei mercati e dei processi produttivi<sup>16</sup>, ai cambiamenti climatici e alle crisi energetiche.

### Gli effetti dell’innovazione tecnologica e della quarta rivoluzione industriale

Secondo la più recente letteratura internazionale, gli sviluppi tecnologici stanno rapidamente portando ad una quarta rivoluzione industriale (“Industria 4.0”)<sup>17</sup> basata sulla digitalizzazione e il cosiddetto “internet delle cose e dei servizi”, con una crescente rilevanza dei settori ad alta tecnologia e la digitalizzazione dell’intera filiera produttiva e di tutti i settori. Le nuove tecnologie e la competizione internazionale comportano anche un crescente peso della cosiddetta “*knowledge economy*”, caratterizzata da settori ad alta intensità di conoscenza e dalla preponderanza di risorse intangibili (capitale umano e competenze). Il processo di digitalizzazione sta inoltre portando ad una crescente erosione del confine tra manifattura e servizi. Le imprese di servizio stanno operando sempre di più anche nei settori industriali, in particolare in quelli legati alla *knowledge economy* e alla salute (*white economy*), e l’offerta di servizi *on-line* comporta lo sviluppo della cosiddetta “*share economy*” con effetti significativi anche nell’organizzazione del lavoro e nei rapporti di lavoro.

**Le nuove tecnologie digitali impattano fortemente sul mercato del lavoro**, comportando la creazione di nuove occupazioni e la distruzione di altre, anche se l’effetto complessivo delle nuove tecnologie dal punto di vista **occupazionale** non è chiaro. Secondo le più recenti stime del *World Economic Forum*<sup>18</sup> il saldo occupazionale dovrebbe essere positivo. Si prevede però che tenderanno ad essere penalizzate soprattutto le professioni che richiedono attività di natura routinaria, e competenze poco o mediamente qualificate nelle funzioni amministrative e di produzione. Sono invece attesi incrementi occupazionali nelle aree dell’informatica, della gestione dei dati, dell’ingegneria, finanza, gestionali, dei servizi alle persone. Crescerà soprattutto la domanda di specialisti in Intelligenza Artificiale e Machine Learning, di specialisti di *Big Data* ed esperti di *Process Automation* e di sicurezza informatica, di ingegneri di robotica, di *specialist di Blockchain*.

Si prevede inoltre che l’impatto occupazionale non riguardi solo l’occupazione nei settori ad alta tecnologia, ma anche i settori “tradizionali”. Uno studio condotto dall’Università di Leuven<sup>19</sup> sull’occupazione europea nei settori

<sup>15</sup> Secondo il termine coniato da Schwab al World Economic Forum di Davos. Cfr. Schwab, K. (2016), *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, <http://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>

<sup>16</sup> Enriquez, L., Smit, S. e Ablett, J. (2015), *Shifting tides: Global economic scenarios for 2015–25*, McKinsey & Company, Settembre <https://www.mckinsey.it/file/5277/download?token=-sLEoXUH>

<sup>17</sup> German Federal Ministry for Labour and Social Affairs (2015), *Green Paper on Working 4.0. Thinking about the future of work*, Directorate-General for Basic Issues of the Social State, the Working World and the Social Market Economy, Berlino, Aprile.

[http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/arbeiten-4-0-green-paper.pdf;jsessionid=E52C7520232F63EC642E7A821C2B7262?\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/arbeiten-4-0-green-paper.pdf;jsessionid=E52C7520232F63EC642E7A821C2B7262?_blob=publicationFile&v=2); Unioncamere (2015), *Alimentare il digitale: Il futuro del lavoro e della competitività dell’Italia*, Rapporto Unioncamere, 20 Maggio <http://www.unioncamere.gov.it/download/4793.html>.

<sup>18</sup> World Economic Forum (2019), *the Future of Jobs, Report 2018*, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf)

<sup>19</sup> Goos, M., Hathaway, I., Konings, J. e Vandeweyer, M. (2013). “High-Technology Employment in the European Union”, KU LEUVEN, VIVES, Discussion paper 41 <http://feb.kuleuven.be/VIVES/publicaties/discussionpapers/DP/dp2013/final-20131223-3rd.pdf>

*high-tech*, ha identificato l'esistenza di elevati **effetti moltiplicatori**<sup>20</sup> sull'occupazione dei settori tecnologici digitali: per ogni posto di lavoro ad alto contenuto tecnologico creato in un territorio, se ne dovrebbero generare altri 4 in altri settori. Questo studio conferma quanto già rilevato da Moretti<sup>21</sup>, sulla base dell'esperienza statunitense, secondo cui per ogni nuovo posto di lavoro ad elevato contenuto tecnologico se ne creano altri 5 sia in settori altamente qualificati che poco qualificati per effetto dell'aumento della domanda di servizi alle persone, di turismo e di cultura. La digitalizzazione richiede **nuove competenze**. Crescerà in particolare la domanda di competenze non facilmente sostituibili dalla tecnologia, dai cambiamenti organizzativi o dall'*outsourcing*, che richiedono capacità di pensiero e di comunicazione, decisionali e organizzative. Si tratta di competenze necessarie sia in professioni altamente qualificate, come quelle di supervisione, analisi, studio; che in molte professioni considerate a bassa qualificazione, come quelle collegate all'assistenza alle persone. Aumenterà la domanda di **competenze e abilità trasversali** (le cosiddette *soft skill*), fondamentali per mansioni che non siano meramente esecutive e che consentano di adattarsi rapidamente alle nuove tecnologie e ai cambiamenti dei processi produttivi. Il *problem solving* rimarrà la competenza più ricercata, e crescerà l'importanza di competenze come il *pensiero critico*, *la creatività*, *la capacità di relazione con* con soggetti di altre culture e generazioni. Le competenze tecniche e specialistiche continueranno ad essere necessarie, ma per essere adeguate ad un contesto tecnologico in continua evoluzione richiederanno un costante investimento in formazione e aggiornamento per evitare la loro rapida obsolescenza. Anche in **Lombardia**, secondo i dati dell'OCSE<sup>22</sup>, le imprese **faticano a trovare lavoratori con competenze adeguate soprattutto nell'ambito dell'ingegneria, della tecnologia e delle materie scientifiche**. Il deficit di competenza nelle discipline scientifiche è superiore alla media europea e a quella tedesca (soprattutto per quanto concerne la matematica e la fisica). Le **previsioni 2017-2021** elaborate da Gruppo Clas<sup>23</sup>, stimano che il fabbisogno occupazionale complessivo riguarderà soprattutto le professioni *high skill* (42% del fabbisogno totale nel 2021, un punto in più che nel 2017), mentre la richiesta di professioni intermedie e *low skill* (operai e personale non qualificato) sarà, per ciascuna delle due componenti, pari al 29% del totale. Per i livelli di istruzione, nel 2021 i laureati e i diplomati dovrebbero rappresentare il 65% del fabbisogno totale rispetto al 62% del 2017. Anche **le previsioni per il 2023** di Unioncamere già citate stimano un aumento della domanda di laureati e diplomati nell'ambito dei settori della salute e benessere, istruzione e cultura, meccatronica e robotica, mobilità e logistica, energia e un aumento delle difficoltà di reperimento per queste figure.

La digitalizzazione ha effetti significativi anche sull'organizzazione del lavoro. In particolare il cosiddetto **smart-working**, cioè la possibilità di lavorare in remoto grazie alle nuove tecnologie, può da un lato contribuire a ridurre i tempi di trasporto e a conciliare meglio i tempi di vita e di lavoro dei lavoratori, favorendo in questo modo l'occupazione femminile, ma dall'altro rischia di ridurre il confine tra vita professionale e vita personale e di trasferire sui lavoratori alcuni dei costi di produzione (come quelli legati alla sede di lavoro). Un'altra conseguenza importante della digitalizzazione e della quarta rivoluzione industriale riguarda la sempre maggior diffusione della cosiddetta **gig economy**<sup>24</sup>, dove prevale il **lavoro autonomo** (lavoro *freelance*, lavoro occasionale, etc.) che si attiva quando c'è richiesta per i propri servizi, prodotti o competenze, e dove domanda e offerta vengono gestite attraverso piattaforme e app dedicate come nel caso dell'affitto temporaneo di camere (ad es. Airbnb), della progettazione di siti web (ad es. Upwork o Fivver), della vendita di prodotti artigianali (ad es. Etsy) e dei trasporti privati alternativi ai taxi (ad es. Uber). Come emerge dall'esperienza statunitense<sup>25</sup> queste tendenze favoriscono la smaterializzazione dei modi di produzione, favorendo lo sviluppo di nuove forme di lavoro autonomo che comportano anche carriere discontinue ed elevati rischi di perdita di lavoro e di reddito e nessuna forma di protezione sociale.

I cambiamenti legati allo sviluppo di "industria 4.0" potranno avere **effetti anche sulle condizioni sociali, la povertà e il sistema di welfare**. Il dibattito nei paesi anglosassoni sulla *gig economy* e le sue implicazioni è significativo a questo proposito: da un lato, infatti, si sottolinea come la maggiore autonomia dei lavoratori garantisca una maggiore flessibilità nella gestione del proprio tempo; dall'altro, questo implica una maggiore **discontinuità lavorativa e di reddito**, oltre all'**assenza delle tutele e dei diritti** tipici del lavoro dipendente, che rischia di tradursi in un maggior rischio di povertà. È inoltre necessario tenere in considerazione gli effetti negativi di queste nuove forme di lavoro in termini di maggiore isolamento e impoverimento delle relazioni sociali. Nel complesso rischiano di aumentare le

<sup>20</sup> Moretti, E. (2010), "Local Multipliers," *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Volume 100, Issue 2.

<sup>21</sup> Moretti, E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori.

<sup>22</sup> OECD; Skills for Jobs Database riportato in Banca d'Italia (2019), *Economie regionali L'economia della Lombardia*, no.3, 2019 <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2019/06/1903-lombardia.pdf>

<sup>23</sup> Gruppo Clas, (2018), *Previsione dei fabbisogni occupazionali per settore economico e delle caratteristiche della domanda di lavoro in Lombardia nel periodo 2017-2021 e primo confronto con l'offerta di laureati e diplomati*,

<sup>24</sup> Vitaud, L. (2016), *Gig Economy: Italy Has A Few Cards to Play*, 1.02.2016

<https://medium.com/switch-collective/gig-economy-italy-has-a-few-cards-to-play-7984582b7580#ivxpb619c>

<sup>25</sup> Cfr. ad esempio Zysman J., M. Kenney (2015), *Where will work come from in the era of the cloud and big data*, Next American Economy Convening July 6, 2015, the Roosevelt Institute.

diseguaglianze nelle condizioni di lavoro e di reddito. Questo obbliga a ripensare il sistema degli ammortizzatori sociali e a sostenere la formazione permanente.

#### **Gli effetti dell'invecchiamento della popolazione e dei flussi migratori**

L'invecchiamento della popolazione, i bassi tassi di fertilità e le migrazioni, stanno modificando la struttura demografica della regione, con importanti implicazioni sul sistema di protezione sociale, sul ricambio generazionale nel mercato del lavoro e sull'organizzazione del lavoro, sulla produttività e la capacità innovativa del sistema produttivo. Il cambiamento nella struttura e nella composizione della popolazione determina un mutamento dei bisogni e della domanda di servizi, con un conseguente adeguamento del sistema produttivo e dei profili professionali richiesti.

Da un lato, **l'aumento della popolazione anziana** sta accrescendo la domanda di cure e di assistenza. Si prevede quindi uno sviluppo consistente dell'occupazione nei settori della salute e dell'assistenza (i cosiddetti *white jobs*) nei servizi socio-sanitari e alla persona, ma anche nei settori che producono prodotti e ausili per persone anziane e/o disabili e per il sistema della sanità. Si tratta di posti di lavoro relativamente stabili, che coinvolgono sia professioni altamente qualificate (medici, tecnici delle professioni socio-sanitarie), sia non qualificate (come gli addetti ai servizi domestici e ai servizi alle persone).

Dall'altro lato, l'invecchiamento della popolazione ha effetti negativi sulla crescita, sulla produttività, sulla capacità di innovazione e sulla sostenibilità della spesa previdenziale e assistenziale. Per quanto riguarda il sistema di *welfare* dovranno essere ricercati equilibri diversi dagli attuali. Lo Stato infatti non potrà più rispondere a tutti i bisogni, e al contempo non ci sarà più una rete familiare in grado di far fronte ai crescenti bisogni di una popolazione che invecchia, per il progressivo ridimensionarsi delle reti parentali.

Un altro aspetto da considerare è **l'immigrazione e la presenza straniera**. In Lombardia su una popolazione di 10 milioni, gli stranieri residenti al 1° gennaio 2018 sono 1.153.835 in crescita del 12.2% rispetto al 1 gennaio 2013. È in atto un processo di integrazione socio-economica degli immigrati di prima e seconda generazione, che contribuiscono allo sviluppo, dal punto di vista demografico ed economico, al sistema lombardo.

I cambiamenti demografici assumono quindi una rilevanza sempre maggiore nell'ambito delle **politiche pubbliche** che devono sostenere l'allungamento della vita lavorativa con adeguate **misure di sostegno alla formazione e all'occupazione** lungo tutto l'arco della vita lavorativa. L'aumento della speranza di vita e la riduzione della popolazione in età da lavoro apre anche il problema della **sostenibilità del sistema di welfare**. La crescita della spesa per la previdenza sociale e l'assistenza socio-sanitaria pesano sulla domanda sociale complessiva di servizi che lo Stato ha tradizionalmente sostenuto. In mancanza di una rete familiare in grado di sostenere una popolazione sempre più anziana, sarà necessario incentivare lo sviluppo di un sistema privato complementare a quello pubblico e **forme di welfare integrativo, a livello aziendale e/o territoriale**, attraverso l'attivazione di nuovi soggetti privati e del terzo settore (il cosiddetto "secondo *welfare*"), anche grazie a politiche di incentivazione.

#### **Gli effetti dei cambiamenti climatici.**

La drammaticità della crisi ambientale ed energetica richiede sempre maggiori sforzi di pianificazione energetico-climatica, sia in termini di mitigazione che di adattamento e transizione verso una economia sostenibile e a basse emissioni.<sup>26</sup> Sempre di più il tema della sostenibilità e lo sviluppo della **green economy** viene considerato tra i requisiti necessari per la crescita di medio-lungo periodo. Secondo una indagine della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile<sup>27</sup> ben il 27,5% delle imprese italiane produce beni o servizi ambientali o specificamente finalizzati ad elevate prestazioni ambientali, e il 14,5% ha adottato modelli *green* di gestione.

L'analisi degli elementi di forza e di debolezza del sistema regionale rispetto alle sfide future, consente di individuare alcuni aspetti su cui concentrare l'attenzione nei prossimi anni per rafforzare la competitività dell'economia regionale attraverso un maggior investimento in capitale umano e per contenere i rischi di esclusione lavorativa e sociale di ampie fasce di popolazione.

<sup>26</sup> Consiglio Nazionale della Green Economy (2015), *Cinque priorità sull'energia e il clima per l'Italia 2015*, Stati Generali della Green Economy 2015 [http://www.statigenerali.org/cms/wp-content/uploads/2015/10/documento\\_gdl\\_3\\_energia\\_e\\_clima\\_priorita\\_Italia.pdf](http://www.statigenerali.org/cms/wp-content/uploads/2015/10/documento_gdl_3_energia_e_clima_priorita_Italia.pdf)

<sup>27</sup> Per quanto riguarda lo stato della Green Economy in Italia e la classificazione dei modelli Green di gestione si veda Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile (2015), *Relazione sullo stato della Green Economy in Italia*, Stati Generali della Green Economy 2015 [http://www.statigenerali.org/cms/wp-content/uploads/2015/11/relazione\\_lo\\_stato\\_della\\_green\\_economy\\_in\\_Italia.pdf](http://www.statigenerali.org/cms/wp-content/uploads/2015/11/relazione_lo_stato_della_green_economy_in_Italia.pdf)

**Tavola 2.1 Elementi di forza e di debolezza del sistema socio-economico regionale in relazione alle principali sfide di medio periodo**

Punti di forza	Elementi di debolezza
<p style="text-align: center;"><b>Aspetti economici e tecnologici</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elevato potenziale economico ed imprenditoriale. Digitalizzazione e salute/benessere settori trainanti con poli di eccellenza</li> <li>PIL per abitante al di sopra della media europea e della media nazionale.</li> <li>Maggiore incidenza spesa delle imprese per R&amp;S sul Pil rispetto alla media nazionale; elevata presenza di start-up innovative in cluster tecnologici;</li> <li>Ricca presenza di imprese orientate alla realizzazione delle KET (<i>key enabling technologies</i>); presenza di distretti che fungono da incubatori specializzati settorialmente per la diffusione della manifattura 4.0 orientata ai prodotti di alta qualità;</li> <li>Buona dotazione di infrastrutture di connessione (logistica, cablaggio, fibra ottica, ecc..) ed elevata integrazione tra tessuto industriale e servizi</li> <li>Sistema imprenditoriale con forte propensione alla internazionalizzazione</li> <li>Buon orientamento della pubblica amministrazione alla open innovation e sostegno alla diffusione di innovazioni</li> <li>Elevata propensione all'aggregazione tra imprese a livello territoriale</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Mercato del lavoro e competenze</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tasso di occupazione maschile superiore alla media europea. Tasso di disoccupazione inferiore sia alla media europea che italiana.</li> <li>Elevata incidenza occupati settori high-tech ad alta conoscenza (manifattura e servizi) sul totale rispetto media nazionale.</li> <li>Competenze degli studenti in lettura e matematica più elevate della media italiana.</li> <li>Quota di giovani 30-34enni con un titolo di studio universitario in crescita e superiore alla media nazionale e all'obiettivo di EU2020 per l'Italia (26/27%).</li> <li>Quota di adulti coinvolti in percorsi di formazione permanente in crescita e superiore alla media nazionale.</li> <li>Buona e articolata offerta scolastica e formativa e di istruzione terziaria polo di attrazione da altre regioni; buono sviluppo del sistema di istruzione tecnica e degli ITS; Buono sviluppo della formazione professionale e dell'alternanza scuola-lavoro</li> <li>Buona capacità di intervento delle istituzioni regionali e locali e abitudine a lavorare in partnership con sistema privato e terzo settore</li> <li>Sistema DUL considerato innovativo e buona prassi a livello nazionale</li> <li>Ampia e articolata rete operatori pubblici e privati accreditati ai servizi per il lavoro e per la formazione.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Aspetti demografico- sociali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Minore incidenza di persone a rischio di povertà e di persone in condizione di grave privazione materiale rispetto alla media nazionale</li> <li>Sperimentazione e sviluppo di reti territoriali per la conciliazione</li> <li>Buon livello di inserimento economico-sociale della popolazione immigrata ed aumento degli immigrati di seconda generazione</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Aspetti economici e tecnologici</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Peggioramento del posizionamento nel contesto europeo</li> <li>Spesa totale in R&amp;S inferiore a media Europea e a obiettivo di Europa 2020;</li> <li>Limitato dialogo Limitato dialogo tra sistema della ricerca e sistema produttivo;</li> <li>Ridotto sfruttamento commerciale della proprietà intellettuale, anche in mercati esteri</li> <li>Limitato sfruttamento della leva della spesa pubblica per creare beni e servizi innovativi ed elevata frammentazione amministrativa che aumenta il costo degli adempimenti amministrativi</li> <li>Difficoltà di accesso ai capitali di rischio e stretta creditizia</li> <li>Elevata frammentazione in microimprese sottocapitalizzate e poco orientate all'innovazione e all'internazionalizzazione</li> <li>Bassa attrattività del sistema economico territoriale (eccessivo carico fiscale, burocrazia) anche se si vedono segnali di miglioramento (soprattutto nell'area metropolitana di Milano)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Mercato del lavoro e competenze</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elevati gap di genere e per età: Tasso di occupazione e di attività donne (15-64) e giovani inferiori alla media europea. Quota di giovani NEET (15-24) superiore alla media europea.</li> <li>Quota di adulti (20-64) a bassa scolarizzazione ancora molto più elevata della media europea e Indice di abbandono scolastico precoce superiore alla media europea.</li> <li>Quota di giovani 30-34enni con un titolo di studio universitario più bassa della media europea e Quota di laureati in materie tecnico-scientifiche inferiore alla media nazionale ed europea</li> <li>Quota di adulti coinvolti in percorsi di formazione permanente inferiore alla media europea e lontana dagli obiettivi comunitari.</li> <li><i>Mismatch</i> tra domanda ed offerta di lavoro, gap di competenze tecnico-scientifiche e sovra-istruzione. Carenza tecnici intermedi</li> <li>Sviluppo discontinuo dell'istruzione tecnica superiore</li> <li>Sistema di orientamento da rafforzare.</li> <li>Marginalizzazione delle donne e dei giovani nel mercato del lavoro.</li> <li>Persistenza di segregazione di genere nei percorsi scolastici e formativi e nell'occupazione.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Aspetti demografico- sociali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Invecchiamento della popolazione e della forza lavoro</li> <li>Difficoltà di integrazione degli immigrati e dei rifugiati</li> <li>Aumento quota popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale soprattutto tra le generazioni più giovani, gli immigrati, le donne e le famiglie monoparentali.</li> </ul>
<b>Opportunità</b>	<b>Sfide</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elevato potenziale economico ed imprenditoriale</li> <li>Opportunità offerte dall'innovazione tecnologica e digitalizzazione</li> <li>Area metropolitana milanese come catalizzatore per lo sviluppo regionale e per attrarre talenti, nel campo della ricerca, del design e della moda.</li> <li>Start-up innovative come elemento dinamico per l'economia regionale</li> <li>Ampia articolazione percorsi di istruzione e formazione sul territorio e reti con sistema produttivo</li> <li>Diffusione e ruolo dell'impresa sociale e del terzo settore</li> <li>Sviluppo di azioni locali e attivazione partenariato socio-economico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difficoltà del sistema regionale nel far fronte ad aumento della pressione concorrenziale e innovazione tecnologica <i>labour saving</i></li> <li>Elevata mobilità del lavoro altamente qualificato (<i>brain-drain</i>) e dei capitali</li> <li>Cambiamenti Sociali: aumento rischio povertà ed esclusione sociale soprattutto tra i giovani; cambiamenti nei modelli familiari e di lavoro; urbanizzazione</li> <li>Cambiamenti Demografici: invecchiamento della popolazione, crescenti flussi migratori (sia in entrata che in uscita), cambiamento nella composizione della popolazione (anziani, immigrati di seconda e terza generazione),</li> <li>Cambiamenti climatici</li> <li>Vincoli di bilancio e riduzione delle risorse pubbliche.</li> </ul>

Nell'ambito del **sistema di istruzione e formazione** è necessario soprattutto intervenire per contrastare la dispersione scolastica e formativa, accrescere le competenze della forza lavoro e il capitale umano di alto livello, sostenere percorsi di riqualificazione e formazione dei lavoratori adulti e anziani.

Per integrare i giovani nel mercato del lavoro è necessario sostenere la **transizione scuola-lavoro**, sia potenziando i servizi di orientamento, e presa in carico, che incentivando l'utilizzo dell'apprendistato e dei tirocini con un forte contenuto formativo da parte delle imprese. Regione Lombardia sta investendo nello sviluppo del sistema duale, ma è necessaria una maggiore attenzione all'**orientamento** per la scelta dei percorsi di formazione secondaria e in uscita da tali percorsi. Anche le scuole superiori devono essere messe in grado di **orientare meglio e di raccordarsi di più con il settore produttivo** anche attraverso il coinvolgimento delle imprese e dei soggetti che operano nell'ambito dei servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

È necessario inoltre il **rafforzamento**, per tutti i livelli di istruzione, **delle competenze STEM** (science, technology, engineering, mathematics) e **trasversali** (*soft skill*).

Per ridurre il *mismatch* e il fenomeno della sovra-istruzione, oltre all'orientamento scolastico, è anche necessario **promuovere la trasferibilità delle competenze** utilizzabili per diverse professioni e settori. È in particolare necessario agevolare l'acquisizione di **competenze digitali ed imprenditoriali**. In quest'ottica, il sistema di apprendimento deve privilegiare maggiormente il lavoro di gruppo e all'applicazione di casi. Anche lo sviluppo **dell'apprendimento sul posto di lavoro** e la **formazione professionale** sono un tassello fondamentale di questa strategia, su cui Regione Lombardia deve continuare ad avere un ruolo importante di indirizzo e incentivo.

In tema di formazione tecnica, è importante il **ruolo svolto dagli ITS (Istituti Tecnici Superiori)** come "scuole ad alta specializzazione tecnologica" per rispondere alla domanda delle imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche. C'è spazio per ulteriori iniziative di formazione tecnica superiore soprattutto in riferimento ai percorsi ITS che possono rispondere ai bisogni delle imprese di medie e piccole dimensioni. È però fondamentale **consolidare questi percorsi e farli conoscere ai giovani e alle famiglie**, ribadendone l'identità di percorsi paralleli e alternativi rispetto all'Università.

La Regione deve inoltre continuare ad avere un ruolo di **promozione e sostegno dell'leFP, dell'alternanza e dell'apprendistato** nel quadro del sistema duale lombardo. In ambito terziario, in particolare, possono essere di grande interesse gli apprendistati di ricerca che vedono il coinvolgimento di giovani che provengono dalle Università o dai percorsi ITS per sviluppare nuove tecnologie e per introdurre innovazioni di processo e organizzative nelle PMI.

Oltre alla transizione scuola-lavoro, è anche necessario considerare le transizioni nel corso della vita lavorativa, potenziando la **formazione permanente e di riqualificazione professionale degli adulti** aiutandoli a costruirsi dei percorsi individualizzati, anche attraverso la certificazione delle competenze acquisite e tenendo conto delle specificità dei meccanismi di apprendimento degli adulti e, soprattutto, degli over 50.

Per quanto riguarda le **politiche del lavoro**, il modello lombardo basato sul sistema dotale e la valorizzazione delle iniziative che vengono dalla società civile è positivo. È però **necessario continuare a rafforzare il ruolo di indirizzo strategico, di controllo e di gestione, e sviluppare un solido sistema informativo per il monitoraggio puntuale e la valutazione** degli interventi al fine di rafforzare e valorizzare l'investimento delle risorse pubbliche.

In particolare il **sistema Dote Unica Lavoro (DUL)** rappresenta una buona base di partenza per l'attuazione del nuovo sistema di intervento nell'ambito delle politiche attive del lavoro previsto dal Reddito di cittadinanza. Raffinando costantemente, sulla base di bisogni in continua evoluzione, la consolidata capacità del sistema dotale di sviluppare interventi differenziati in base agli specifici bisogni delle persone da sostenere. E continuando ad implementare un sistema informativo che aiuti

l'individuo a definire una scelta consapevole, capace di offrire informazioni facilmente comprensibili sui servizi disponibili e sulle caratteristiche e le performance degli operatori a cui ci si può rivolgere.

Tra le misure da considerare per contrastare la riduzione dell'offerta di lavoro legata all'invecchiamento della popolazione, e sostenere un'offerta di lavoro qualificato, andrebbe anche rafforzato il **sostegno alla occupazione giovanile, a quella femminile, e a quella immigrata**.

La progressiva riduzione della quota di **giovani** che si affacciano sul mercato del lavoro e l'incapacità di includerli nel mercato del lavoro produce una perdita di risorse e competenze cruciali per il futuro, trasformando i giovani da risorsa a costo sociale. L'esperienza della disoccupazione o della inattività nella transizione al lavoro può avere infatti effetti negativi permanenti che riducono le prospettive future di occupazione e di reddito, attraverso il cosiddetto "effetto cicatrice" (*scarring effect*). L'esclusione dei giovani dal mercato del lavoro si traduce inoltre in uno spreco di risorse umane altamente istruite e potenzialmente produttive, con i giovani meno istruiti che diventano NEET, e i più istruiti che cercano opportunità occupazionali all'estero. Uno spreco che porta inevitabilmente a un indebolimento delle potenzialità di crescita e all'ampliarsi della fascia della povertà e delle disuguaglianze di reddito tra generazioni, con costi elevati per il bilancio pubblico. La crescita dell'occupazione giovanile deve essere tra le priorità di azione, e questo richiede una approfondita riflessione sulle politiche più efficaci per sostenere da un lato l'investimento in istruzione e formazione dei giovani, orientandone meglio le scelte, contrastando l'abbandono scolastico e lo scoraggiamento, e dall'altro un inserimento lavorativo che favorisca percorsi occupazionali e di carriera adeguati, anche attraverso il coinvolgimento delle imprese. Le esperienze passate, quelle di altri paesi e l'esperienza di Garanzia Giovani offrono molti spunti di riflessione sull'efficacia dei diversi interventi. Rispetto ai giovani c'è una questione non solo di competenze tecniche ma anche di *soft skills*, la cui mancanza rischia di rendere inefficaci gli interventi a loro destinati. Un altro problema riguarda la difficoltà di raggiungere e motivare i giovani inattivi e scoraggiati e di intercettare per tempo quei giovani che pur avendo delle potenzialità di sviluppo professionale, non hanno le occasioni e le opportunità per crescere e rischiano di cadere nell'inattività.

**Sostenere l'occupazione femminile** è altrettanto necessario per la crescita economica e per contrastare la riduzione della popolazione in età lavorativa legata all'invecchiamento della popolazione. La letteratura empirica ha evidenziato una relazione positiva tra crescita economica ed occupazione femminile ed ha dimostrato che l'occupazione delle donne non solo contribuisce a diminuire il rischio di povertà e a creare altro lavoro attraverso i maggiori servizi consumati dalle famiglie dove lavorano anche le donne<sup>28</sup>, ma contribuisce anche ad aumentare l'investimento in capitale umano delle nuove generazioni, in quanto le donne che lavorano spendono una parte maggiore dei loro redditi per la salute e l'istruzione dei figli rispetto agli uomini e la loro autonomia economica ha un importante impatto sulle scelte di investimento in capitale umano e di lavoro dei figli e, soprattutto, delle figlie. Le donne sono anche mediamente più scolarizzate degli uomini e sta aumentando la loro quota anche nei percorsi e nelle professioni STEM<sup>29</sup>. Vanno dunque rafforzate le politiche volte ad aumentare l'occupazione femminile e a ridurre le difficoltà di conciliazione tra lavoro e famiglia. L'eterogeneità della condizione femminile rende necessari approcci e politiche differenziate, che tengano conto del livello di istruzione, delle condizioni familiari e di quelle sociali. Si tratta quindi di agire su diversi fronti, sia attraverso politiche generalizzate, che attraverso politiche mirate alle donne per sostenerle nel mantenere il lavoro se occupate, nella ricerca di un lavoro se disoccupate, e nel rientro nel mercato del lavoro se inattive.

In un'economia in ripresa, se la popolazione invecchia e la forza lavoro giovane diminuisce, aumenta anche la necessità di ricorrere a manodopera immigrata, da integrare con politiche sociali adeguate.

<sup>28</sup> Secondo G.Esping Andersen per ogni donna occupata si creano 1,5 posti di lavoro aggiuntivi. Gøsta Esping-Andersen (2009), *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Cambridge: Polity Press,

<sup>29</sup> Assolombarda (2017) *Donne STEAM: evoluzione e scenari in Lombardia*. Ricerca N°04/2017. <https://www.assolombarda.it/centro-studi/donne-steam-evoluzione-e-scenari-in-lombardia-report-completo>

È ormai accertato che gli **immigrati** possono essere una importante risorsa per lo sviluppo regionale. Da un lato, rafforzano la base della piramide demografica, nonostante tendano ad assumere col tempo gli stessi comportamenti della popolazione italiana (abbassamento del tasso di fertilità); dall'altro, rispondono alle carenze di manodopera nei settori e nelle professioni dove l'offerta degli italiani è insufficiente, e presentano una propensione all'imprenditorialità relativamente elevata. È necessario rafforzare le misure di sostegno all'integrazione, con attenzione alle seconde generazioni, soprattutto nell'ambito del sistema scolastico e delle imprese. Vanno inoltre considerate le ricadute sul sistema di *welfare* e sulla sua sostenibilità, per evitare un aggravamento delle diseguaglianze e degli squilibri sociali.

La crescita delle diseguaglianze e del rischio di povertà negli ultimi anni richiede inoltre di rafforzare le misure di **contrasto alla povertà e di sostegno all'inclusione attiva**, attraverso interventi di presa in carico e progetti personalizzati attraverso l'integrazione di servizi assistenziali, educativi, formativi e per il lavoro. I principali problemi in questo ambito riguardano la capacità di raggiungere la popolazione più fragile e marginalizzata e come disegnare interventi mirati alle specifiche necessità dei diversi gruppi svantaggiati.

Le misure attivate dal POR FSE analizzate nei prossimi capitoli mostrano il contributo delle misure attivate con il FSE su questi aspetti, anche se permangono dei margini di miglioramento anche in vista della programmazione "FSE +" post 2020.



### 3 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA AL 31 DICEMBRE 2018 E CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI A META' PERCORSO

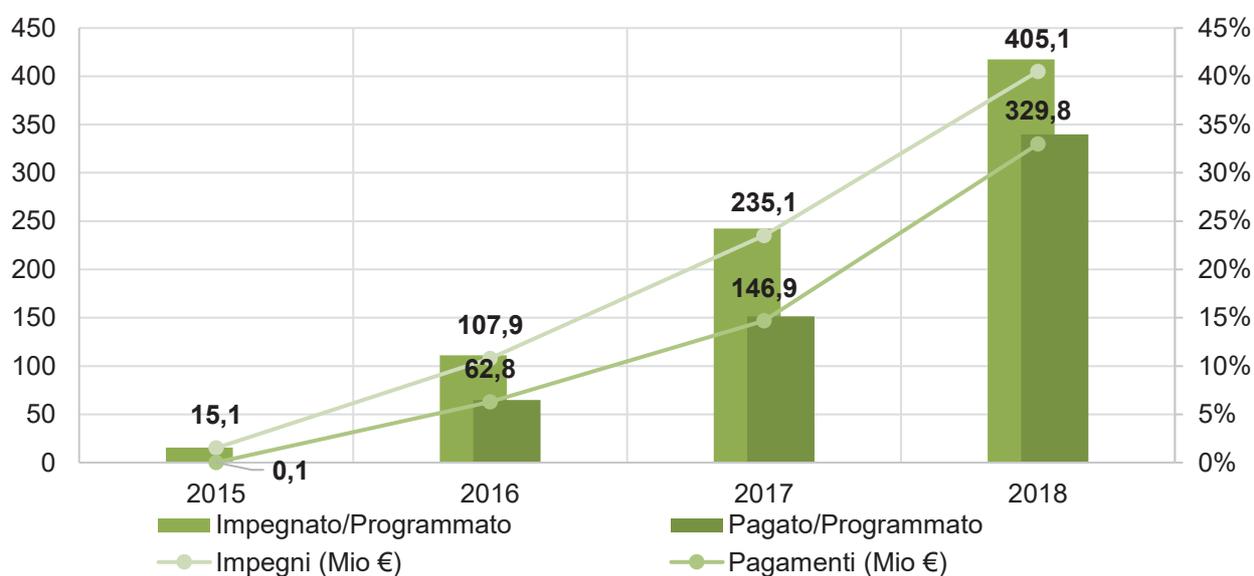
#### 3.1 L'avanzamento finanziario e fisico del POR FSE

##### 3.1.1 Le risorse programmate, impegnate e spese

Il POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia, dopo essere stato approvato a dicembre 2014 ed aver impiegato gran parte del 2015 per porre le basi e gli strumenti operativi della nuova Programmazione, ha visto, a partire dal 2016, l'avvio di iniziative su tutti gli Assi e, nel 2017, una prima accelerazione nell'attuazione. **Nel corso del 2018 si registra una ulteriore e marcata accelerazione di impegni**, aumentati del 72,3% rispetto ad un anno prima, **e pagamenti**, più che raddoppiati nel confronto con l'anno precedente.

Al 31.12.2018 le **risorse programmate** (ossia le risorse attivate per la realizzazione delle iniziative) sono pari a 758,5 milioni di euro (il 78,2% della dotazione finanziaria) e gli **impegni** raggiungono i 405 milioni di Euro per un rapporto tra impegnato e dotazione finanziaria complessiva del POR (**capacità di impegno**) che si attesta al 41,7%, in aumento di 17,5 punti percentuali (p.p.) rispetto all'anno precedente (Figura 3.1 e Tabella 3.1). I **pagamenti** si attestano a 329,8 milioni di euro, pari al 34% della dotazione finanziaria del POR FSE (+ 18,8 p.p. rispetto al 31.12.2017) e all'81,4% dell'impegnato (**capacità di spesa**) (+18,9 p.p. nel confronto con l'anno precedente). Le **spese certificate** ammontano complessivamente a 204,6 milioni di euro, il 62% dei pagamenti.

**Figura 3.1 L'avanzamento finanziario del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Tabella 3.1 Lo stato di attuazione finanziaria del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018

Asse	Dotazione finanziaria (A)	Risorse programmate/attivate (B)	Impegni (C)	Pagamenti (D)	Spese certificate (E)	Avanzamento programmato (B/A)	Capacità di impegno (C/A)	Capacità di spesa (D/C)	Pagamenti su dotazione finanziaria (D/A)	Capacità di Certificazione (E/D)
I	358.000.000,00	329.300.193,55	133.615.344,12	122.136.070,10	69.211.091,81	92,0%	37,3%	91,4%	34,1%	56,7%
II	227.100.000,00	172.454.493,72	86.370.816,79	58.518.120,42	41.319.147,46	75,9%	38,0%	67,8%	25,8%	70,6%
III	332.500.000,00	221.512.261,92	156.520.390,42	137.617.690,17	90.726.762,39	66,6%	47,1%	87,9%	41,4%	65,9%
IV	20.000.000,00	15.348.927,00	8.669.559,96	2.337.948,14	1.158.929,46	76,7%	43,3%	27,0%	11,7%	49,6%
V	32.874.516,00	19.891.440,77	19.891.440,77	9.175.983,29	2.207.811,57	60,5%	60,5%	46,1%	27,9%	24,1%
<b>Totale</b>	<b>970.474.516,00</b>	<b>758.507.316,96</b>	<b>405.067.552,06</b>	<b>329.785.812,12</b>	<b>204.623.742,69</b>	<b>78,2%</b>	<b>41,7%</b>	<b>81,4%</b>	<b>34,0%</b>	<b>62,0%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Per trarre indicazioni di massima su cosa potrebbe succedere qualora si procedesse con la stessa dinamica media degli impegni nei prossimi anni di Programmazione, un semplice esercizio può essere condotto sulla base del **confronto tra impegnato effettivo (al 31.12.2018) e programmato “teorico”**, ottenuto dividendo la dotazione finanziaria del POR per Asse/quota annuale. Tenendo conto che la Regione può impegnare risorse anche nei tre anni immediatamente successivi (“N+3”) e del fatto che il POR è stato approvato a dicembre 2014, si considerano nove annualità, invece che sette. Si tratta di un esercizio di proiezione che sconta il fatto che, come detto precedentemente, la distribuzione delle attività non è stata omogenea negli anni passati e che ad inizio programmazione gran parte del lavoro svolto per attivare le politiche e gli interventi previsti sui vari Assi del POR FSE si è solo parzialmente tramutato in risorse impegnate.

Il confronto tra impegnato effettivo e programmato “teorico” conferma la forte accelerazione della capacità di impegno e il **probabile raggiungimento dell’N+3 al 2023 continuando con l’attuale capacità di impegno**. Infatti, **la stima relativa alla capacità di impegno si attesta al 93,9% rispetto a quanto previsto dal POR**. In altri termini, se ogni anno si impegnasse una stessa quota media annuale analoga a quella attuale si arriverebbe al 93,9%, ovvero **quasi tutta la dotazione finanziaria del POR FSE verrebbe impegnata**, a meno di un 6% che comunque dovrebbe essere facilmente conseguibile alla luce della forte accelerazione nello stato di attuazione del Programma registrata negli ultimi due anni e, in particolare, nel 2018. Rimangono di poco sotto la media l’Asse I – Occupazione (84%) e l’Asse II – Inclusione sociale e lotta alla povertà (85,6%) che prevedono iniziative per le quali gli impegni vengono assunti contestualmente ai pagamenti. La stima relativa alla capacità di impegno rispetto a quanto previsto dal POR FSE è invece superiore a quella media nel caso dell’Asse IV (97,5%) e degli Assi III e V dove addirittura è superiore al 100%.

**Tabella 3.2 POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia: Dotazione finanziaria, avanzamento teorico quadriennale, impegni al 31.12.2018 e rapporto tra impegnato effettivo e “teorico” per Asse (v.a. e %)**

Asse prioritario	Dotazione finanziaria	Impegni 4/9 (teorico)	Impegni al 31/12/2018 (effettivo)	Effettivo / Teorico
I	358.000.000,00	159.111.111,11	133.615.344,12	<b>83,98%</b>
II	227.100.000,00	100.933.333,33	86.370.816,79	<b>85,57%</b>
III	332.500.000,00	147.777.777,78	156.520.390,44	<b>105,92%</b>
IV	20.000.000,00	8.888.888,89	8.669.559,96	<b>97,53%</b>
V	32.874.516,00	14.610.896,00	19.891.440,77	<b>136,14%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>970.474.516,00</b>	<b>431.322.007,11</b>	<b>405.067.552,08</b>	<b>93,91%</b>

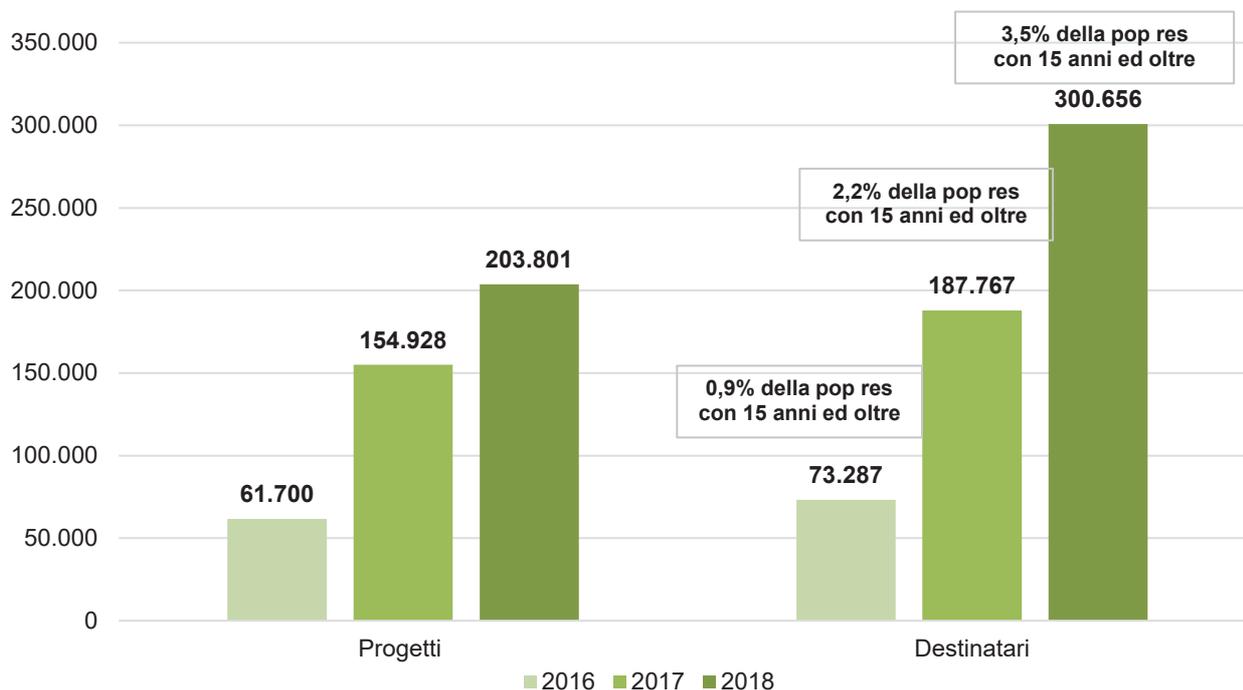
Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

### 3.1.2 I progetti e i destinatari

I **progetti** sono passati da 61.700 a fine 2016 a 203.801, un **numero dunque più che triplicato nell’arco di due anni** ed in crescita del 31,5% rispetto al 31.12.2017. Di questi progetti, la maggior parte (ben 163.514, pari all’80,2%) si concentra sull’Asse I – Occupazione e nello specifico 162.179 (il 79,6% del totale dei progetti al 31.12.2018) sono Piani di Intervento Personalizzato (PIP) stipulati nell’ambito di **Dote Unica Lavoro**, per cui ogni intervento (progetto) è rappresentato da una dote individuale.

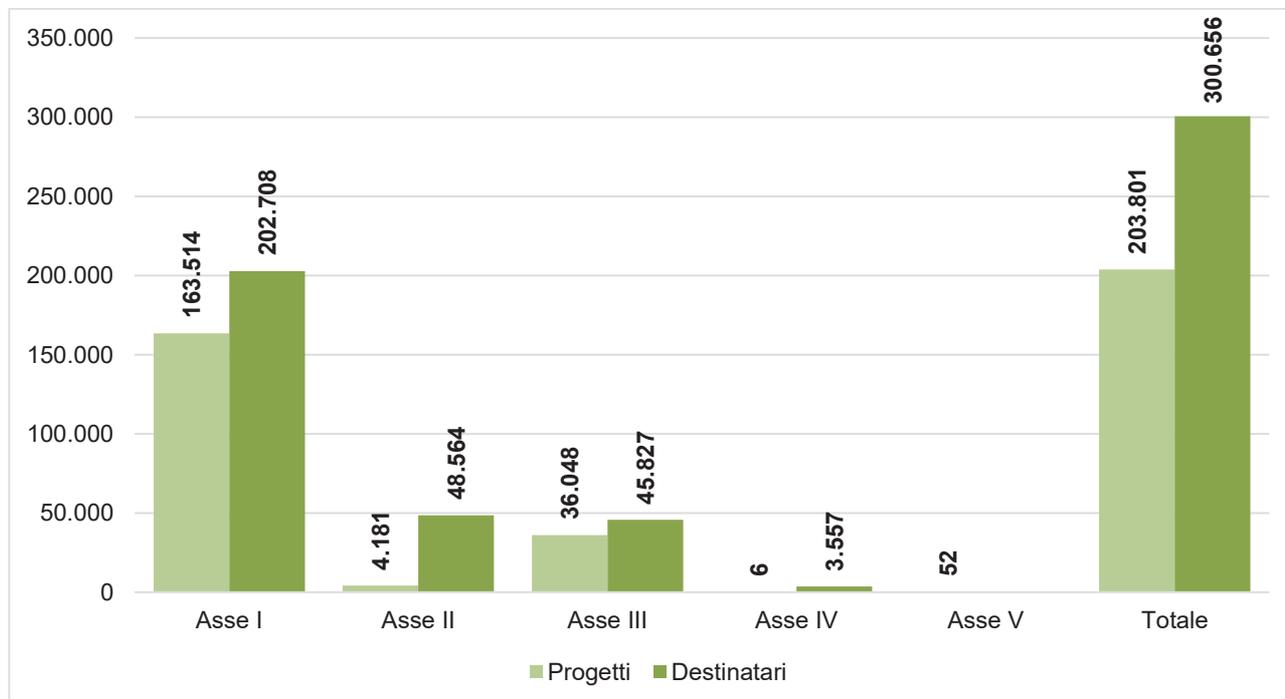
I **destinatari** coinvolti nei progetti cofinanziati dal FSE sui diversi Assi del POR della Regione Lombardia sono 300.656 al 31.12.2018, in crescita del 60,1% rispetto ad un anno prima e **quadruplicati nel confronto con il 31.12.2016**. Analogamente ai progetti, **la quota prevalente dei destinatari** (202.708, pari al 67,4% del totale dei destinatari) si concentra sull’Asse I: 162.179 (il 53,9% dei destinatari) **hanno beneficiato della Dote Unica Lavoro** dato che, nel caso di DUL, il numero dei destinatari coincide col numero dei progetti poiché ogni intervento/progetto è rappresentato da una dote individuale.

**Figura 3.2 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Figura 3.3 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018, per Assi**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Come mostra la Tabella 3.3, i destinatari sono **soprattutto uomini (54,4%**, contro il **45,6%** di **donne**)<sup>30</sup>; **adulti (64,9%** tra 25 e 54 anni); **disoccupati**, inclusi i disoccupati di lunga durata (**55,9%**); **con un livello di istruzione medio-alto** (pari o superiore al diploma di scuola secondaria superiore, **58,7%**). Tra i **soggetti svantaggiati**, i **migranti**, i **partecipanti di origine straniera**, le **minoranze** (comprese le comunità emarginate come i Rom) sono **25.188 (8,4%** del totale dei destinatari), le **persone con disabilità** sono **15.568 (5,2 %)** e le **altre persone svantaggiate** sono **25.521 (8,5%)**. Nel confronto col 31.12.2017, diminuisce la quota di donne, di adulti di età tra i 25 e i 54 anni, di disoccupati (inclusi quelli di lunga durata), mentre aumenta quella di persone con un livello di pari o superiore al diploma di scuola secondaria superiore. Crescono anche le “altre persone svantaggiate”<sup>31</sup> e in misura più contenuta aumentano i migranti e le persone con disabilità<sup>32</sup>.

**Tabella 3.3 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari (composizione percentuale) e tassi di copertura della popolazione al 31.12.2018**

Caratteristiche	Destinatari (Composizione %) (31.12.2018)	Tassi di copertura (%) (31.12.2018)
<b>Sesso</b>		
Femmine	45,6	3,1
Maschi	54,4	3,9
<b>Età</b>		
Under 25	28,9	9,3
25-54 anni	64,9	4,7
Over 55	6,2	0,5
<b>Livello di istruzione</b>		
Isced 1-2	38,0	2,8
Isced 3-4	43,1	4,1
Isced 5-8	15,6	3,4
<b>Condizione occupazionale</b>		
Disoccupati (inclusi disoccupati lunga durata)	55,9	59,1
Inattivi	17,9	1,4
Lavoratori (inclusi lavoratori autonomi)	26,3	1,8
<b>Gruppi svantaggiati</b>		
Migranti ecc.	8,4	2,7
Persone con disabilità	5,2	3,8
Altro svantaggio	8,5	--
<b>Totale destinatari</b>	<b>100</b>	<b>3,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

I **tassi di copertura**, ovvero l'incidenza percentuale di ciascun target di destinatari sul totale della popolazione di riferimento con 15 anni ed oltre (in altri termini, la misura della quota di popolazione con 15 anni ed oltre residente in Lombardia raggiunta dagli interventi cofinanziati dal FSE), alla fine

<sup>30</sup> La composizione per genere della popolazione con 15 anni ed oltre (sia attiva che inattiva) residente in Lombardia al 1 gennaio 2018 mostra invece una leggera prevalenza della componente femminile (il 51,5% contro il 48,5% di quella maschile). Se invece si considera la sola popolazione attiva (le forze di lavoro) gli uomini rappresentano il 56,2% del totale e le donne il 43,8%. Si tenga presente che il POR FSE contempla misure che si rivolgono a destinatari sia attivi che inattivi.

<sup>31</sup> Persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, abusatori di sostanze, persone/famiglie con disagio abitativo e sociale, ecc.

<sup>32</sup> Al 31.12.2017 infatti tra i destinatari le donne erano pari al 46,9%, gli adulti (tra 25 e 54 anni) al 65,7% i disoccupati, inclusi i disoccupati di lunga durata al 56,9%), le persone con un livello di istruzione pari o superiore al diploma di scuola secondaria superiore al 57,6%). La quota di migranti era pari all'8,2% del totale dei destinatari, quella delle altre persone svantaggiate al 7,6% e quella di persone con disabilità al 4,9%.

del 2018, **raggiungono complessivamente il 3,5%** (in crescita rispetto al 2,2% registrato al 31.12.2017), con una differenza, sebbene contenuta, a favore degli uomini (3,9% contro il 3,1% delle donne), e sono più elevati per gli adulti tra i 25 e i 54 anni (il 4,7%) e tra i più giovani (il 9,3% della popolazione tra i 15 e i 24 anni), gli individui con un livello di istruzione secondaria (ISCED 3 e 4) (il 4,1%) e soprattutto le persone in cerca di (prima) occupazione (il 59,1%, in forte crescita rispetto al 35,4% registrato al 31.12.2017) (Tabella 3.3). Nel caso degli immigrati e delle persone con disabilità, il tasso di copertura è pari rispettivamente al 2,7% e al 3,8%, entrambi in crescita rispetto al 31.12.2017 quando si erano attestati all'1,7% e al 2,2%. Naturalmente questi tassi di copertura devono essere considerati alla luce del fatto che il POR FSE di Regione Lombardia è stato approvato a dicembre 2014, il 2015 è stato l'anno di vero e proprio avvio e solo col terzo anno si è registrato un incremento delle attività progettuali che si sono intensificate nel 2017 e si sono ulteriormente ampliate nel 2018.

### 3.1.3 Il quadro di efficacia

A conferma del significativo miglioramento della efficienza operativa nell'attuazione del POR FSE 2014 – 2020, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite da Regione Lombardia nella Relazione Annuale sullo stato di Attuazione nel 2019, si osserva il **conseguimento di tutti i target intermedi (al 2018) del Programma a livello degli Assi prioritari**. Previa verifica e validazione della Commissione, si dovrebbe quindi poter procedere all'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione. Dall'osservazione degli indicatori del “**performance framework**” (PF), rispetto al 2013, emerge inoltre che:

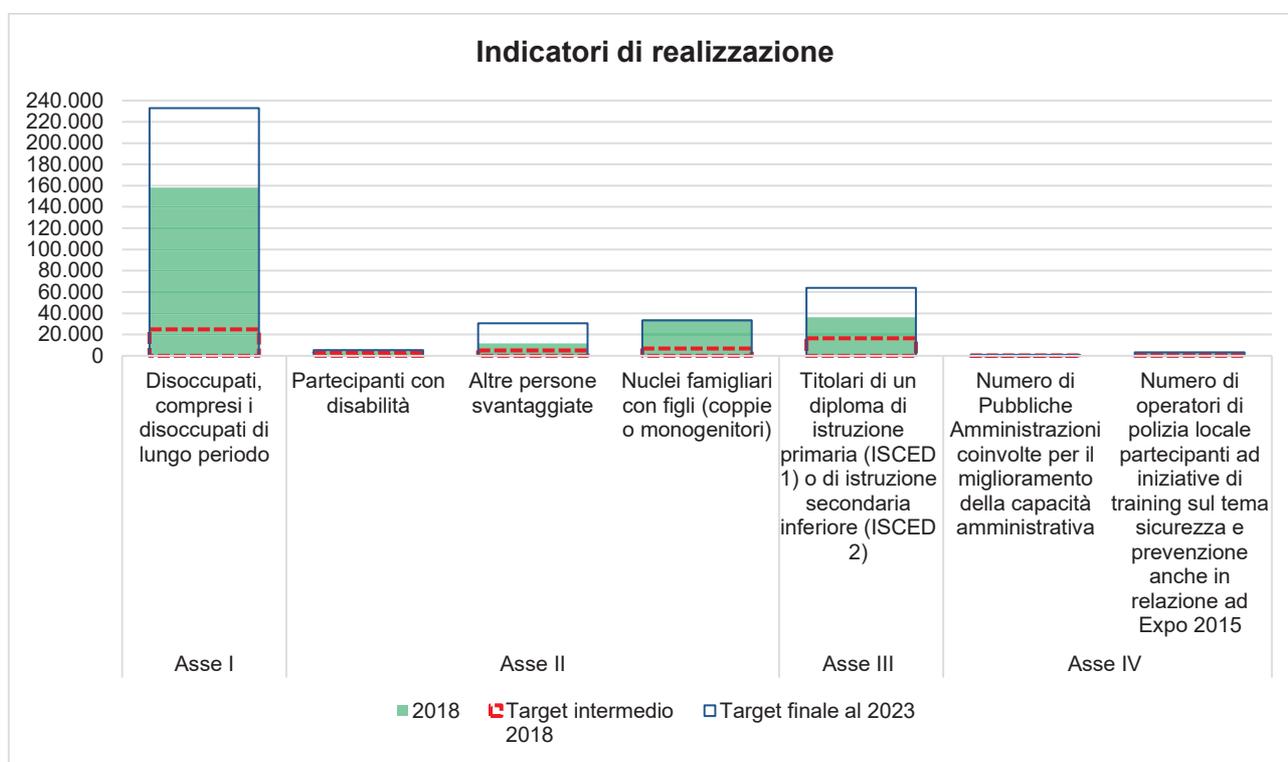
- **I target finali al 2023 sono stati conseguiti nel caso degli indicatori di output o di realizzazione relativi al numero di nuclei familiari** (coppie e mono-genitori) coinvolti sull'Asse II (indicatore di output specifico b.4.1), con un rapporto di conseguimento pari al 103,1%, **e al numero di Pubbliche Amministrazioni coinvolte negli interventi dell'Asse IV per il miglioramento della capacità amministrativa** (indicatore di output comune CO22), con un rapporto di conseguimento pari al 102,2%. Sempre sull'Asse IV, l'indicatore di output specifico d2.4 registra un “**numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione**” superiore al target finale al 2023 nel caso delle donne (156,8%) e prossimo al conseguimento nel caso degli uomini (il 92% circa), anche tenuto conto che tra gli operatori di polizia municipale il numero di donne è solitamente molto più contenuto di quello degli uomini (infatti, nel 2015, in Lombardia, solo il 5,2% dei dipendenti dei corpi di polizia era di genere femminile).
- **Il conseguimento dei target finali al 2023 è molto probabile nel caso degli indicatori “i disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo”** (indicatore di output comune CO01) sull'Asse I e “**le persone con disabilità**” (indicatore di output comune CO16) sull'Asse II, essendo pari rispettivamente al 67,9% e all'84%. In entrambi i casi, il rapporto di conseguimento è più elevato per gli uomini, superando addirittura il target finale al 2023 nel caso degli uomini “con disabilità”.
- **La quota de “i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)” coinvolti sull'Asse III al 31.12.2018 ha ampiamente superato il 50% del valore target al 2023**. È, infatti, pari al 57%, con un differenziale relativamente moderato a favore degli uomini (il 57,6% rispetto al 56% delle donne).
- **Il rapporto di conseguimento del valore target al 2023 più basso tra gli indicatori di output del PF si registra sull'Asse II per “le altre persone svantaggiate”** (il 37,9%). Ma con ampie differenze di genere. L'indicatore CO17 sale al 64,4% nel caso degli uomini e scende al 13,8% nel caso delle donne
- **La somma delle spese certificate su tutti gli Assi al 31.12.2018 ammonta complessivamente a 202,4 milioni di Euro, ossia il 63,8% del totale dei pagamenti**. Ma il

rapporto di conseguimento dei “valori target finali al 2023”<sup>33</sup> delle spese certificate è basso su tutti gli Assi (inferiori al 30% nel caso dell’Asse III, al 20% nel caso degli Assi I e II, e intorno al 6% sull’Asse IV).

In questo quadro ampiamente positivo emergono alcuni aspetti da monitorare con attenzione:

- In primo luogo, nel caso degli indicatori di output per quanto riguarda il **coinvolgimento delle donne** su tutti gli Assi del POR FSE. In particolare tra le “altre persone svantaggiate” sull’Asse II (l’indicatore CO17 mostra il rapporto di conseguimento più basso), ma anche nel caso di indicatori di output che, sebbene mostrino nel complesso un rapporto di conseguimento elevato, si caratterizzano per ampi divari di genere a sfavore delle donne (come nel caso dell’indicatore CO01 relativo ai disoccupati sull’Asse I ma soprattutto dell’indicatore sui partecipanti con disabilità CO16 sull’Asse II).
- In secondo luogo, le **procedure di certificazione delle spese su tutti gli Assi** che al 31.12.2018 mostrano rapporti di conseguimento dei “target finali al 2023”<sup>34</sup> ancora piuttosto contenuti.

**Figura 3.4 Gli indicatori di output (o di realizzazione) del performance framework al 31.12.2018 e target intermedi (2018) e finali (2023)**

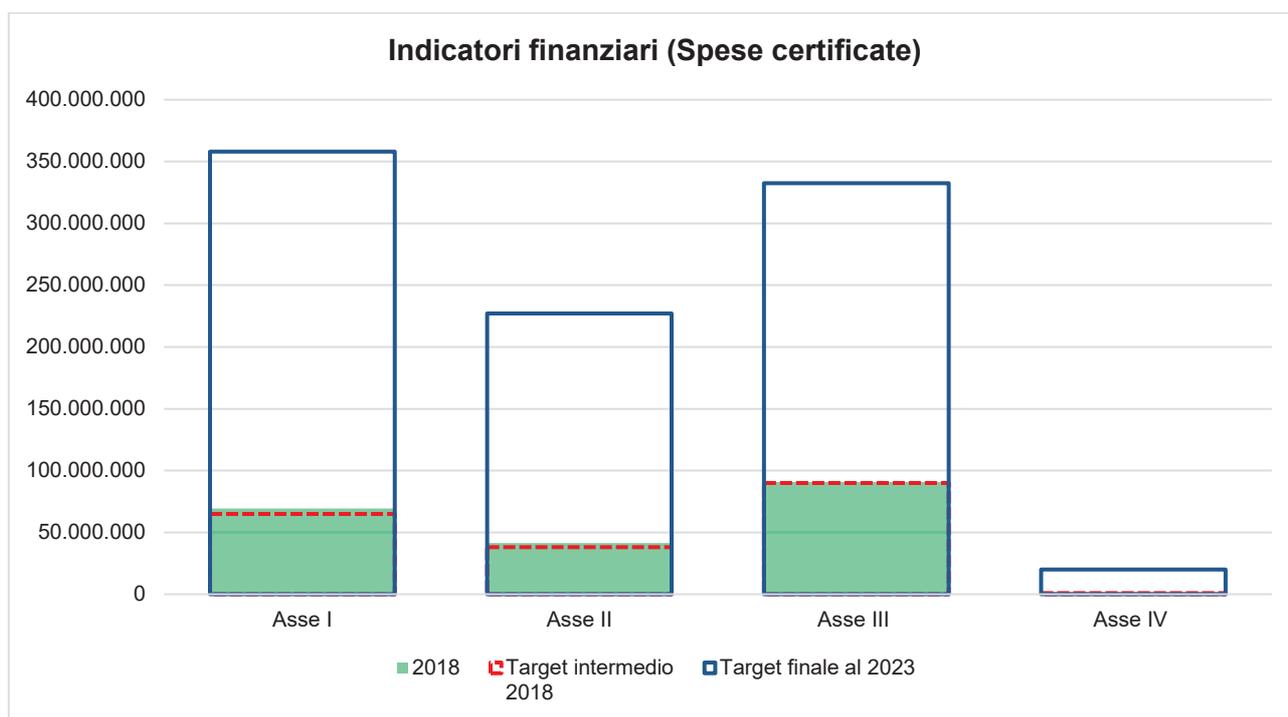


Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

<sup>33</sup> Questi target di spesa seguono la cosiddetta regola comunitaria N+3 (stabilita dall’articolo 136 del Regolamento UE 1303/2013) secondo la quale le Amministrazioni titolari di Programmi operativi devono presentare alla Commissione europea domande di pagamento, ossia richieste di rimborso, relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all’impegno di bilancio riferito ai Programmi medesimi.

<sup>34</sup> Cfr. precedente nota a piè di pagina.

**Figura 3.5 Gli indicatori finanziari (le spese certificate) del performance framework al 31.12.2018 e target intermedi (2018) e finali (2023)**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Per concludere, nel complesso, nel 2018, si evidenzia un miglioramento significativo della efficienza operativa nell'attuazione del POR FSE 2014 – 2020 della Regione Lombardia.

- Gli impegni di spesa crescono in misura rilevante, raggiungendo il 42% circa della dotazione finanziaria del POR FSE.
- Più dell'81% degli impegni di spesa si sono trasformati in pagamenti.
- La Regione ha richiesto alla Commissione Europea il rimborso del 62% circa dei pagamenti (le spese certificate).

Il confronto tra le risorse effettivamente impegnate e l'avanzamento teorico (costante di anno in anno) di quelle complessivamente allocate sul POR FSE conferma la forte accelerazione della capacità di impegno e il probabile raggiungimento dell'N+3 al 2023 continuando con l'attuale andamento finanziario.

Le accresciute capacità di impegno, di spesa e di certificazione della spesa del POR FSE si sono concretizzate in un incremento significativo del:

- numero di progetti avviati;
- numero di destinatari coinvolti;
- tasso di copertura della popolazione di riferimento con 15 anni ed oltre.

In totale, al 31.12.2018, a fronte di 405,1 milioni di Euro di impegni, sono stati avviati quasi 204mila progetti e coinvolti all'incirca 301mila destinatari, per un impegno medio per progetto di 1987,6 € e per destinatario di 1347,3 €.

L'80% circa dei progetti è rappresentato dalla Dote Unica Lavoro, grazie alla quale è stato coinvolto il 54% circa del totale dei destinatari.

- Il rilevante peso di Dote Unica Lavoro conferma la centralità del sistema dotale per rispondere alle esigenze delle persone attraverso un'offerta integrata e personalizzata di servizi. La dote è attivabile per gli interventi individuali, in relazione agli obiettivi di politica regionale di formazione

e lavoro, con i destinatari che scelgono gli interventi in base alle proprie esigenze all'interno di un paniere unico di servizi di formazione e lavoro, incentivi ed altri interventi personalizzati.

- Il fatto che il principale strumento utilizzato dal POR FSE sia la DUL comporta che oltre la metà dei destinatari siano persone in cerca di (prima) occupazione (il 55,9%) con un tasso di copertura del totale dei disoccupati nel 2018 in Lombardia pari al 59,1%.

A conferma del significativo miglioramento della efficienza operativa nell'attuazione del POR FSE 2014 – 2020, al 31.12.2018, si registra il conseguimento, a livello degli Assi prioritari, di tutti i target intermedi (al 2018) degli indicatori di output e finanziari del quadro di efficacia del Programma. Ciononostante a valorizzazione di questi indicatori al 31.12.2018 e l'analisi del rapporto di conseguimento dei valori target finali al 2023 evidenzia alcuni elementi di attenzione:

- un minore coinvolgimento in media delle donne su tutti gli Assi del POR FSE (da indicatori di output);
- rapporti di conseguimento dei “target finali al 2023” (ossia, entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito al Programma medesimo) ancora piuttosto contenuti su tutti gli Assi per qual che riguarda le spese certificate (da indicatori finanziari).

### 3.1.4 L'Asse I - Occupazione

La **strategia dell'Asse I** mira a promuovere le dinamiche occupazionali e ridurre i rischi di disoccupazione o inattività, soprattutto per le categorie più vulnerabili (giovani, donne, disoccupati di lunga durata e lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali).

Gli interventi attuati sull'Asse I al 31.12.2018 hanno soprattutto rafforzato le azioni di **contrasto alla disoccupazione (di lunga durata)** e di **sostegno alla ricollocazione dei lavoratori** coinvolti in situazioni di crisi, tramite la Dote Unica Lavoro e le Azioni di rete per il lavoro, e le azioni per sostenere l'**aggiornamento delle competenze** e la mobilità dei lavoratori, realizzate con la Formazione continua (**Priorità 8v**), in continuità con la precedente Programmazione.

#### Box 3.1 I principali strumenti di intervento: DUL, azioni di rete per il lavoro, formazione continua

Sull'Asse I si individuano due grandi aree di interventi cofinanziati dal FSE:

- inserimento/reinserimento lavorativo;
- sviluppo di competenze degli occupati per evitare il rischio di disoccupazione.

Trova conferma negli interventi realizzati sull'Asse I l'adozione da parte di Regione Lombardia **dell'approccio dotale** nelle politiche del lavoro, che mira ad accompagnare le persone in un percorso di occupazione o in un percorso volto al miglioramento delle proprie competenze, garantendo la centralità della persona e la libertà di scelta. A tal fine, Regione Lombardia prevede sia l'offerta di un percorso personalizzato che tenga conto delle diverse esigenze e caratteristiche delle persone sia l'offerta di un insieme di servizi attraverso la scelta tra diversi operatori (pubblici e privati) e attraverso modalità che tendono ad incentivare il risultato occupazionale.

Nell'ambito dell'area di intervento “inserimento/reinserimento lavorativo”, il principale strumento adottato è infatti **la Dote Unica Lavoro (DUL)** che, introdotta a ottobre 2013, si caratterizza per un forte orientamento al risultato occupazionale, la presenza di doti e servizi di diversa intensità a seconda del profilo dei destinatari e del loro grado di occupabilità, e la definizione di costi standard per i diversi servizi erogabili. Nel corso della sua implementazione, è stato rafforzato il sistema dei controlli per verificare il conseguimento del risultato occupazionale, anche per consolidare ulteriormente, in un'ottica preventiva, i meccanismi *anti-gaming* e *anti-creaming* della DUL. Con il Decreto n. 152 del 14 gennaio 2016 “Avviso Dote Unica Lavoro POR 2014-2020” è stata avviata la II fase di attuazione che ha confermato i principi posti a fondamento del modello “Dote” e, nel contempo, ha avviato un processo di revisione delle modalità d'attuazione dello strumento, con una maggiore personalizzazione dei servizi per le diverse fasce di aiuto. È stata in particolare introdotta una nuova fascia d'intensità di aiuto, la “Fascia 3 Plus”, dedicata ai soggetti con particolari forme di svantaggio e destinatari di un Progetto di inserimento lavorativo, che prevede una indennità di partecipazione di 300 euro al mese per un periodo massimo di 6 mesi, accompagnato (in base al principio di condizionalità) da attività di orientamento, formazione e ricerca attiva del lavoro previste dalla DUL. Per la terza fase di attuazione di Dote Unica Lavoro (2019-2021), i cambiamenti introdotti tengono conto della necessità di rivedere i parametri di spesa, del diverso contesto socio-economico rispetto agli anni passati, delle iniziative di politica attiva assunte a livello nazionale e dell'esperienza fatta in questi anni. Viene quindi valorizzata la complementarità tra la DUL, l'Assegno di Ricollocazione (AdR), strumento di politica attiva nazionale, Garanzia

Giovani programma nazionale di politica attiva per i giovani, evitando sovrapposizioni e introducendo integrazioni. L'AdR sarà infatti indirizzato ai disoccupati in Naspi da almeno 4 mesi e ai lavoratori in cassa integrazione straordinaria. Garanzia Giovani, anche nella Fase II, si rivolge ai giovani fino a 29 anni. DUL copre invece tutti gli altri disoccupati e finanzia la riqualificazione dei lavoratori in Cigs che non ricorrono all'AdR. Inoltre: è stato rafforzato il supporto ai disoccupati con maggior difficoltà di ricollocazione, tenendo conto anche delle diversità di genere; è stata riconfermata una "premieria" più alta per gli operatori del mercato del lavoro che ricollocano con contratti stabili; sono state semplificate le procedure di attivazione della DUL.

La DUL si conferma quindi lo strumento principale delle politiche attive del lavoro della Regione Lombardia. Il ricorso alla DUL, tra l'altro, ha anche avuto l'effetto di sostenere l'aumento significativo degli operatori accreditati e delle loro sedi (come mostrato dai dati di monitoraggio regionali sulla DUL). Rispetto al 2013, anno di introduzione della DUL, al 2018, anno di chiusura della Fase II di DUL, il numero di operatori accreditati al lavoro è aumentato da 182 a 236, con un numero di sedi che è cresciuto da 427 a 1.002, quello degli operatori accreditati alla formazione, sezione B, è passato da 452 a 551, per un numero di sedi che da 471 è salito a 656. Solo il numero degli operatori accreditati alla formazione, sezione A, è diminuito, sebbene di solo 4 unità (da 149 a 145), ma con un incremento delle sedi da 175 a 331.

L'altro strumento che, sempre all'interno dell'area "inserimento/reinserimento lavorativo" dell'Asse I, è stato utilizzato sono le "azioni di rete per il lavoro" che prevedono l'attivazione di servizi al lavoro e alla formazione a favore di gruppi di lavoratori coinvolti in processi di crisi aziendale, attraverso la messa in rete di diversi soggetti del sistema socio economico, con l'obiettivo di ridurre l'impatto delle crisi sui territori interessati e supportare il mantenimento dei livelli occupazionali.

L'area di intervento sullo "sviluppo delle competenze" è stata centrata sul sostegno alla **formazione continua**. Con il sostegno a progetti formativi a costi standard erogati da enti accreditati a favore delle imprese che hanno stipulato accordi sindacali per la formazione, il POR FSE 2014-2020 ha contribuito a portare a compimento un processo già avviato nella precedente Programmazione. Dal punto di vista dei contenuti, la formazione continua si è spostata da "progetti liberi" a progetti finalizzati a sostenere le priorità del territorio e complementari ad altri progetti strategici realizzati a livello regionale. Negli avvisi di fase IV e V, la formazione continua è stata infatti maggiormente legata alle innovazioni di processo e prodotto e ai temi di industria 4.0 e impresa 4.0. Il cofinanziamento del FSE è stato orientato su tematiche complementari a quelle dei fondi interprofessionali. Nell'Avviso di Fase V è stata inoltre prevista la possibilità di dare continuità a programmi già avviati e finanziati coi fondi interprofessionali.

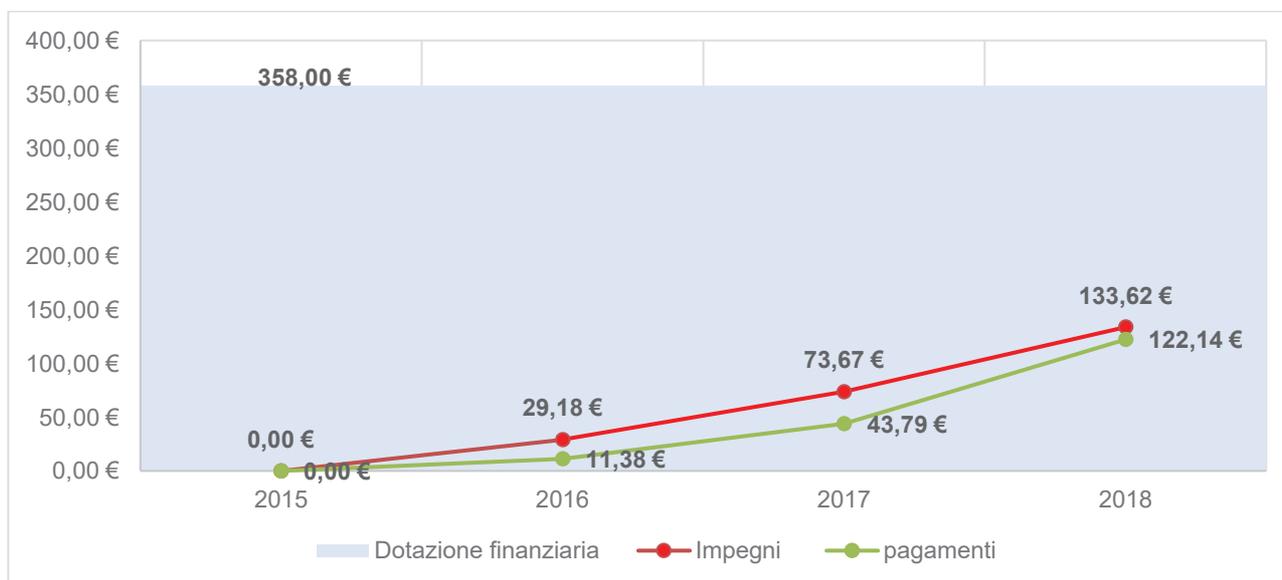
### L'avanzamento finanziario dell'Asse: impegni e pagamenti

Al 31.12.2018, **gli impegni** sull'Asse I sono pari a 134 milioni di euro, **in crescita** dell'81,4% rispetto alla stessa data del 2017. I **pagamenti** raggiungono i 122 milioni, **quasi triplicati** nel confronto con l'anno precedente. La **capacità di impegno** (data dal rapporto tra impegni e dotazione finanziaria dell'Asse) è pari al 37,3%, un valore **in crescita** rispetto a quello di un anno prima (+16,7 punti percentuali) **ma inferiore a quello totale del POR (41,7%)**, in quanto la maggior parte degli interventi sull'Asse I avvengono mediante DUL, per la quale l'impegno viene registrato contestualmente alla liquidazione. Anche la **capacità di spesa** (data dal rapporto tra pagamenti ed impegni) cresce in maniera rilevante nel confronto con l'anno precedente (+32 punti percentuali) attestandosi al 91,4%, risultando superiore a quella complessiva (81,4%). I pagamenti rappresentano il 34,1% della dotazione finanziaria dell'Asse, in crescita di 21,9 punti percentuali rispetto al 31.12.2017. Le **risorse programmate** sono pari a 329,3 milioni di Euro, il 92% della dotazione finanziaria dell'Asse. Le **spese certificate, quasi raddoppiate** rispetto ad un anno prima, ammontano ad oltre 69 milioni di euro (il 56,7% dei pagamenti) **superando il target intermedio per il 2018** (65 milioni di euro) previsto nell'ambito del quadro di efficacia dal relativo indicatore finanziario.

Gli **impegni al 31.12.2018 si distribuiscono su due delle quattro Priorità dell'Asse**, ossia la Priorità 8i - "Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro", anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale, sulla quale si concentra il 74,4% delle risorse impegnate sull'Asse, e la Priorità 8v - "Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento", sulla quale si concentra l'ammontare restante (25,6%). **Gli impegni sulla Priorità 8i si concentrano esclusivamente sull'Obiettivo specifico 8.5 - "Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata"**, e nello specifico sulle Azioni 8.5.1 e 8.5.5. **Quelli sulla priorità 8v esclusivamente sull'Obiettivo specifico 8.6 - "Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi"**, e nello specifico sull'Azione 8.6.1.

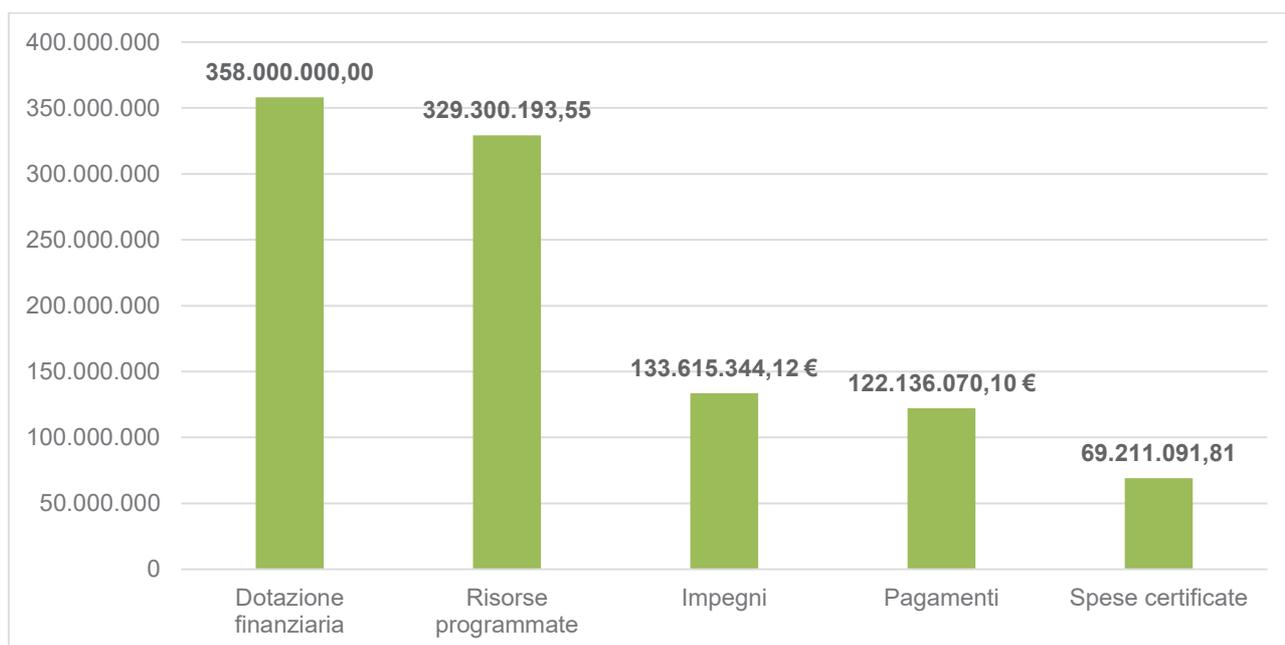
La **recente riprogrammazione** (cfr. POR FSE 2014-2020 versione 5.0 aggiornato con decisione CE C(2019)3048 del 30.04.2019) ha previsto una rimodulazione delle risorse finanziarie tra le priorità di investimento dell'Asse I, con un **incremento della dotazione finanziaria della priorità di investimento 8i** (passata da 179,5 milioni a 235,9 milioni) **a fronte di una riduzione di pari valore della dotazione finanziaria delle priorità di investimento 8ii e 8v e l'eliminazione dell'azione 8.1.4.** Queste rimodulazioni sono state motivate dalla necessità di garantire un sostegno maggiore alle persone in cerca di occupazione attraverso azioni di politica attiva e di formazione/qualificazione/riqualificazione destinate ai disoccupati, a partire dal potenziamento della DUL, a fronte di un calo, nel confronto tra il 2018 e l'inizio della Programmazione, delle crisi aziendali, con un conseguente minor bisogno di ricollocare e riqualificare i lavoratori colpiti dalle crisi. Se da un lato, la riduzione di risorse sulla Priorità 8ii è compensata dal rifinanziamento nazionale di Garanzia Giovani, **la recente ripresa delle crisi aziendali, anche sul territorio regionale, suggerisce tuttavia di mantenere alta l'attenzione sui lavoratori coinvolti in queste crisi e di continuare a prevedere, sulla Priorità 8v, un adeguato ricorso alle Azioni di rete per il lavoro** che costituisce il principale strumento di intervento a favore di gruppi di lavoratori coinvolti in processi di crisi aziendale.

**Figura 3.6 L'avanzamento finanziario dell'Asse I del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Figura 3.7 Lo stato di attuazione finanziaria del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Tabella 3.4 Impegni e pagamenti al 31.12.2018 dei bandi realizzati sull'Asse I per Priorità, Obiettivo specifico e Azione**

Priorità	Obiettivo Specifico	Azione	Bando	Impegni		Pagamenti	
				v.a.	%	v.a.	%
8i	8.5	8.5.1	NOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	99.442.601,09 €	74,4%	99.442.601,09 €	81,4%
		8.5.5	NOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020				
8v	8.6	8.6.1	NOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	3.116.888,60 €	2,3%	3.116.888,60 €	2,6%
			Formazione continua fase IV	16.862.412,94 €	12,6 %	11.901.566,16 €	9,7%
			Formazione continua fase V	10.437.780,61 €	7,8%	7.675.014,25 €	6,3%
			Azioni di rete per il lavoro	3.755.660,88 €	2,8%	0,00 €	0,0%
<b>Totale</b>				<b>133.615.344,12 €</b>	<b>100%</b>	<b>122.136.070,10 €</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

### L'Avanzamento fisico: progetti e destinatari

Al 31.12.2018, sull'Asse I, si registrano **163.514 progetti e 202.708 destinatari**.

Il maggior numero di progetti cofinanziati dal FSE all'interno dell'Asse I insiste sull'Obiettivo specifico 8.5, per un totale di 157.898 progetti di Dote Unica Lavoro (DUL) e altrettanti destinatari. La DUL, nell'ambito di questo Obiettivo specifico, ha sostenuto l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati, dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo o a maggior rischio di disoccupazione di lunga durata.

Sull'Asse I sono stati cofinanziati anche 5.616 progetti finalizzati sull'Obiettivo specifico 8.6, per un totale di 44.810 destinatari, per realizzare interventi per sostenere la permanenza al lavoro degli occupati e l'adattamento al cambiamento per prevenire situazioni di crisi, mediante:

- La **DUL** per la riqualificazione dei lavoratori in CIG in deroga (CIGD) e in CIG straordinaria (CIGS) sospesi da aziende ubicate in Lombardia.
- Le **azioni di rete** per il lavoro attivare servizi al lavoro e alla formazione per il mantenimento dei livelli occupazionali dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali sul territorio lombardo.

- La **formazione continua** per promuovere e migliorare le conoscenze e le competenze professionali di lavoratori/lavoratrici, di imprenditori/imprenditrici lombardi o liberi professionisti/libere professioniste del territorio lombardo, accrescendo la competitività d'impresa.

Nel complesso, al 31.12.2018, sono stati attivati bandi per Dote Unica Lavoro (con 4.281 progetti ed altrettanti destinatari), per Formazione Continua (fasi IV e V) (con 1.311 progetti, 40.169 destinatari e 2.134 imprese coinvolte sulle due fasi) e per Azioni di rete per il lavoro (con 24 progetti e 360 destinatari).

**Tabella 3.5 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse I del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Denominazione Bando	Progetti		Destinatari	
				v.a.	%	v.a.	%
8i	8.5	8.5.1	DOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	145.155	88,77%	145.155	71,61%
		8.5.5	DOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	12.743	7,79%	12.743	6,29%
8v	8.6	8.6.1	DOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	4.281	2,62%	4.281	2,11%
			Formazione continua fase IV	748	0,46%	25745	12,70%
			Formazione continua fase V	563	0,01%	14424	0,18%
			Azioni di Rete per il Lavoro Bn 2022	24	0,34%	360	7,12%
<b>Totale</b>				<b>163.514</b>	<b>100,00%</b>	<b>202.708</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

La composizione dei destinatari delle misure del POR sull'Asse I presentata nella Tabella 3.6 evidenzia, da un lato, il coinvolgimento di ampie fasce di popolazione, con una forte presenza di persone in cerca di occupazione, inclusi i disoccupati di lunga durata, ma dall'altro una sotto-rappresentazione dei giovani (intercettati però da Garanzia Giovani) e degli over 55. Le donne rappresentano il 46,7% dei destinatari dell'Asse I (contro il 53,3% degli uomini): la composizione per genere dei destinatari di quest'Asse riflette quindi sostanzialmente quella della popolazione attiva (o forza lavoro) in Lombardia<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Secondo i dati ISTAT della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL), nel 2018, in Lombardia, il 56,2% della forza lavoro con 15 anni ed oltre è costituito da uomini e il 43,8% da donne.

**Tabella 3.6 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse I (composizione percentuale) al 31.12.2018**

	v.a.	%
<b>Genere</b>		
Femmine	94.679	46,7%
Maschi	108.029	53,3%
<b>Età</b>		
Persone di età inferiore a 25 anni	40.892	20,2%
Persone tra i 25 e i 54 anni	145.511	71,8%
Persone di età superiore a 54 anni	16.305	8,0%
<b>Livello di istruzione</b>		
Isced 1-2	57.038	28,1%
Isced 3-4	102.905	50,8%
Isced 5-8	34.810	17,2%
nd	7.955	3,9%
<b>Condizione occupazionale</b>		
Disoccupati	158.118	78,0%
Di cui di lungo periodo	81.808	40,4%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	44.589	22,0%
<b>Svantaggio</b>		
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	16.899	8,3%
Partecipanti con disabilità	5.412	2,7%
Altre persone svantaggiate	12.657	6,2%
<b>Totale</b>	<b>202.708</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Sull'Asse I, dove i **giovani e le donne** rappresentano rispettivamente il 20,2% e il 46,7% (contro il 53,3% degli uomini) dei destinatari, **non sono state avviate iniziative sulle Priorità 8ii – “L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani” e 8iv “Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore”**. Giovani e donne vengono raggiunti trasversalmente dalle iniziative implementate sulle priorità 8i e 8v. Nel caso della priorità 8ii in ragione della scelta di agire in un'ottica di complementarità rispetto agli interventi adottati dal Programma operativo nazionale Garanzia Giovani, che nella I fase di attuazione ha registrato in Lombardia un numero molto elevato di adesioni e di giovani presi in carico, e che è stato rifinanziato nel 2019 per dare continuità alla continuità alla strategia di investimento sui giovani con risorse complementari a quelle del POR FSE. Nel caso della priorità 8iv per la scelta della Regione Lombardia di sostenere un approccio orientato al mainstreaming di genere nelle misure di politica attiva attuate attraverso Dote Unica Lavoro. Come approfondito nel paragrafo 3.2, l'attenzione all'occupazione femminile deve essere comunque mantenuta alta in quanto quello lombardo è ancora un mercato del lavoro, che rispetto alla media europea, offre minori opportunità alle donne<sup>36</sup>, nonostante i loro livelli di istruzione più alti di quelli degli uomini.

I **destinatari over 55** rappresentano solo l'8% dei destinatari coinvolti dagli interventi cofinanziati dal FSE. Si tratta di una quota esigua tenuto conto che negli ultimi anni è aumentata molto la partecipazione degli over55 e sono rilevanti i temi dell'invecchiamento attivo, della riqualificazione delle competenze e delle forme di sostegno per rimanere al lavoro e maturare i requisiti pensionistici. Anche tra i destinatari della formazione continua la loro quota rimane bassa (11,8%) specie se letta rispetto alla quota di over55 tra gli occupati in Lombardia (19% circa nel 2018). **Sarebbe dunque opportuno rafforzare gli interventi di formazione continua a favore dei lavoratori senior.**

<sup>36</sup> Il gap di genere nel tasso di occupazione 20-64 anni si è ampliato rispetto all'inizio della programmazione ed è molto più alto di quello della UE28.

Per quanto riguarda il titolo di studio, due terzi dei destinatari hanno almeno un diploma di scuola secondaria superiore (il 67,9%). Il 28,1% ha un livello di istruzione medio-basso (rispetto al 38% del totale dei destinatari del POR): si tratta di quasi la metà di tutti i destinatari del POR con un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) (il 49,9%).

Considerando la popolazione in condizioni di svantaggio, sull'Asse I le persone con disabilità e le "altre persone svantaggiate" raggiungono rispettivamente il 2,7% e il 6,2% del totale dei destinatari dell'Asse, mentre la quota dei "i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" raggiunge l'8,3%. Comunque è sull'Asse I che si concentra la quota maggiore di persone in condizioni di svantaggio raggiunte dal POR: "i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" sono il 67,1% del totale, le persone con disabilità e le altre persone svantaggiate rispettivamente il 34,8% e il 49,6% del totale di queste persone aggiunte dal POR nel suo complesso.

**Gli interventi di contrasto alla disoccupazione, inclusa quella di lunga durata, realizzati sull'Asse I mostrano buone performance in termini sia di numero di disoccupati coinvolti e sostenuti dagli interventi realizzati sull'Asse I che di persone in cerca di occupazione che hanno trovato lavoro a sei mesi dalla conclusione dell'intervento. Anche gli interventi di formazione continua e le azioni di rete per il lavoro mostrano buoni risultati in termini di lavoratori (anche autonomi) e di imprese coinvolti.**

I disoccupati rappresentano il 78% dei destinatari dell'Asse I. Si tratta di 158.118 disoccupati (di cui il 51,7% di lunga durata), equivalenti al 55,7% del numero delle persone in cerca di occupazione in Lombardia nel 2018. Si tratta di un numero di disoccupati che supera ampiamente il target intermedio al 2018 (25mila) previsto dal relativo indicatore di output del quadro di efficacia sull'Asse I e che mostra un rapporto di conseguimento del target finale al 2023 (232.977 disoccupati) pari al 67,9% (Indicatore di output comune CO01 del *performance framework*).

**I disoccupati coinvolti sulla priorità 8i attraverso la DUL** sono stati 157.769 (indicatore di output comune CO01) pari al 72,7% del valore target al 2023 (216.887 disoccupati da coinvolgere con gli interventi sulla priorità 8i), con differenze di genere di circa 1 punto percentuale nel rapporto di conseguimento. I destinatari della DUL che hanno trovato lavoro a sei mesi dall'intervento sulla priorità 8i sono 94.926 pari al 60,1% dei disoccupati sulla priorità (indicatore di risultato comune CR06), il doppio del valore target al 2023 (30%).

Il monitoraggio regionale della DUL (febbraio 2019), mostra che, al 31.12.2018, **alla fine della Fase II di DUL l'86% dei destinatari in percorsi di inserimento lavorativo sono stati avviati al lavoro:** il 49,7% con contratti di durata inferiore a 180 giorni, il 46,2% con contratti di durata pari o superiore a 180 giorni e il 4,1% in tirocinio.

I dati di monitoraggio della DUL di Fase II, aggiornati al 5 novembre 2018 (data dell'ultimo monitoraggio settimanale pubblicato da Regione Lombardia)<sup>37</sup> mostrano che i destinatari avviati al lavoro sono pari a 124.646, la quasi totalità (il 98,7%) dei destinatari delle fasce 1, 2, 3 e 3 plus che hanno ricevuto servizi di inserimento lavorativo (126.328). La quota di destinatari avviata al lavoro con contratti di durata pari o superiore ai 6 mesi scende al 36,4% nel caso delle donne, contro il 41% circa degli uomini. La quota di destinatari avviati al lavoro con contratto a tempo indeterminato si attesta al 6,2% sia tra gli uomini che tra le donne. La maggior parte dei destinatari avviati al lavoro si concentra nella fascia di età 35-54 anni (il 41% circa). Ma la quota di avviati al lavoro con contratti di durata pari o superiore ai 6 mesi mediamente più elevata si registra tra giovani tra i 15 e i 34 anni, il 46% contro il 31,2% delle persone tra i 35 e i 54 anni (31,3%) e il 28,2% degli over55. La percentuale di destinatari avviati al lavoro a tempo indeterminato è tuttavia più alta tra gli over 55 che tra i 15-34enni e i 34-55enni (8,9% contro il 6,1%). Più della metà dei destinatari I destinatari di DUL avviati al lavoro ha un diploma di scuola secondaria superiore (all'incirca il 53%). Tuttavia, la

<sup>37</sup> <http://www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/Bandi/monitoraggi-settimanali>

quota più di avviati al lavoro con contratti di durata pari o superiore ai 6 mesi si registra tra quanti hanno un'istruzione terziaria (Isced 5-6) (il 43,6%). Questa quota si riduce progressivamente al diminuire del livello di istruzione scendendo al 24,7% nel caso delle persone con la licenza primaria (Isced 1).

**Tabella 3.7 Tipologia di contratti attivati tra i destinatari di DUL avviati al lavoro**

	Contratti di durata superiore ai 6 mesi				Tirocinio	Contratti di durata inferiore a 6 mesi	Totale
	Indeterminato	Determinato	Apprendistato	Altro			
<b>Genere</b>							
M	6,20%	23,95%	7,45%	3,83%	6,46%	52,10%	100,00%
F	6,24%	19,79%	6,95%	3,44%	7,75%	55,84%	100,00%
<b>Classi di età</b>							
15-24	4,50%	18,92%	19,18%	5,63%	13,94%	37,83%	100,00%
15-29	8,55%	24,62%	12,73%	4,75%	9,45%	39,90%	100,00%
30-34 anni	6,82%	26,10%	0,18%	2,43%	3,89%	60,58%	100,00%
35-54 ANNI	6,06%	22,80%	0,08%	2,34%	2,63%	66,09%	100,00%
55 +	8,95%	16,43%	0,07%	3,32%	5,11%	66,12%	100,00%
<b>Livelli di istruzione</b>							
Isced 1	7,84%	12,17%	1,95%	2,72%	11,40%	63,93%	100,00%
Isced 2	5,21%	22,50%	3,79%	3,05%	4,96%	60,51%	100,00%
Isced 3	5,75%	22,55%	9,35%	4,06%	7,20%	51,09%	100,00%
Isced 5+6	9,15%	22,97%	7,77%	3,70%	8,90%	47,51%	100,00%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio della Regione Lombardia su DUL

Gli **interventi di formazione continua e le azioni di rete per il lavoro** realizzati sulla priorità 8v hanno coinvolto 44.461 lavoratori, inclusi quelli autonomi, più del doppio del valore target al 2023 (21.485 lavoratori) (indicatore di output comune CO05) e 2.682 imprese, oltre tre volte il valore target al 2023 (734 imprese) (indicatore di output specifico a5.1). Anche nel caso dei destinatari della formazione continua emerge una presenza di donne inferiore a quella degli uomini (solo nella fase V) e una sotto-rappresentazione di over55. In quello delle Azioni di rete per il lavoro di over55, mentre le donne sono la maggioranza dei destinatari.

**Tabella 3.8 Distribuzione percentuale dei destinatari coinvolti negli interventi di formazione continua Fase IV e Fase V e degli occupati in Lombardia (Anno 2018) per caratteristiche socio-anagrafiche**

Caratteristiche	FASE IV	FASE V	Occupati RCFL ISTAT (2018)
<b>Sesso</b>			
Maschi	50,2	54,4	56,7
Femmine	49,8	45,6	43,3
<b>Età</b>			
15-24 anni	2,4	3,0	4,9
25-34 anni	23,6	25,3	18,3
35-44 anni	32,0	32,1	26,9
45-54 anni	29,2	28,5	30,9
<b>55 anni ed oltre</b>	12,9	11,1	19,0
<b>Cittadinanza</b>			
Italiana	89,7	93,6	*
Straniera	10,3	6,4	*
<b>Posizione professionale</b>			
Imprenditore	2,4	2,3	*
Lavoratore	96,2	95,4	*
Libero professionista	1,6	2,4	*
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Note: \* Disaggregazione non disponibile a livello regionale nel database I.Stat

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio della Regione Lombardia e dati RCFL-Istat

Tabella 3.9 Indicatori di output e di risultato dell'Asse I per priorità

Priorità	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31 / 12 / 2018			Valore obiettivo 2023			Grado di performance		
			M	F	T	M	F	T	M	F	T
8i - Accesso Occupazione persone in cerca di lavoro e inattive	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	84.136	73.633	157.769	114.950	101.937	216.887	73,19%	72,23%	72,74%
	CR06	partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	64,5%	55,2%	60,2%	31,5%	28,6%	30%	204,75%	193,09%	200,56%
	CO06	le persone di età inferiore ai 25 anni	0	0	0	3.025	2.321	5.526	0,00%	0,00%	0,00%
8ii - Integrazione sostenibile mdi con garanzia giovani	a2.1	Partecipanti di età tra i 15 ed i 29 anni	0	0	0	7.632	5.526	13.158	0,00%	0,00%	0,00%
	CR06	partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	0	0	0	36	34	35	0,00%	0,00%	0,00%
	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	0	0	0	0	16.090	16.090	-	0,00%	0,00%
8iv - Uguaglianza uomini donne in tutti i settori	CO21	numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro	-	-	0	-	-	10	-	-	0,00%
	CR06	partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	-	0	0	-	28	28	-	0,00%	0,00%
	A4.1	Tasso di copertura delle iniziative di comunicazione degli strumenti e delle politiche in materia di mercato del lavoro (in relazione alla popolazione femminile in stato di disoccupazione)	--	0	0	-	20	20	-	0,00%	0,00%
8v - Adattamento lavoratori, imprese, imprenditori	CO05	i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	23.686	20.775	44.461	12.676	8.809	21.485	186,86%	235,84%	206,94%
	a5.1	numero di imprese beneficiarie	-	-	2.682	-	-	734	-	-	365,40%
	CR06	partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	0	0	0	21	19	20,2	0,00%	0,00%	0,00%

Note: I trattini sono presenti per gli indicatori per i quali non è prevista/non è pertinente la declinazione di genere.

Fonte: Elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

### Box 3.2 La Formazione Continua: principali risultati dell'approfondimento tematico (giugno 2019)

L'approfondimento tematico sugli interventi di formazione continua della programmazione 2014/2020 (avvisi Fase IV e Fase V) ha analizzato: la scelta di indicare specifiche aree tematiche per indirizzare gli interventi del FSE, le sinergie e complementarità tra la formazione co-finanziata con il FSE e quella finanziata con i fondi Interprofessionali, il valore aggiunto e le criticità del FSE per la formazione continua. L'analisi è stata condotta sulla base di una analisi statistica dei dati di monitoraggio, *focus group* ed interviste con testimoni privilegiati (principali soggetti attuatori e parti sociali) e una indagine a cui hanno risposto 777 imprese, il 76% delle imprese coinvolte nei progetti avviati sulla Fase V.

Con gli avvisi per la formazione continua delle Fasi IV e V, Regione Lombardia ha individuato gli ambiti tematici su cui sviluppare i progetti di formazione continua<sup>38</sup>, **ambiti tematici ulteriormente declinati e diventati vincolanti** nella Fase V:

- Accompagnare i processi di riorganizzazione a fronte di nuovi investimenti tecnologici e l'introduzione di innovazioni di prodotto/processo, anche nell'ambito dell'art 17 della l.r. 30/2015 (*smartworking*).
- Promuovere lo sviluppo di conoscenze e competenze ad alto contenuto tecnico e/o manageriali per le persone.
- Favorire approcci e strategie innovative di sviluppo aziendale, di processo e/o di prodotto e tecnologico, con particolare riferimento alla diffusione dell'ICT nei processi produttivi.

Si tratta di ambiti tematici che incentivano le sinergie tra la formazione co finanziata col FSE e quella finanziata con i Fondi interprofessionali. Sinergie rafforzate dal fatto che la FC cofinanziata dal FSE non riguarda solo i lavoratori alle dipendenze, ma può interessare anche i collaboratori, i liberi professionisti e gli imprenditori, e può interessare anche le imprese che non aderiscono ai Fondi Interprofessionali.

I dati di monitoraggio delle attività cofinanziate dal FSE nella attuale programmazione mostrano un calo del numero dei progetti, delle imprese e dei lavoratori coinvolti nel passaggio dalla fase IV alla V. **I progetti ammessi e rendicontati** passano da 796 a 590, le **imprese** coinvolte da 1.620 a 1.024 e i **lavoratori** da 18.518 a 10.911.

I progetti avviati mostrano una **buona capacità di raggiungere le piccole e micro imprese e le imprese che non aderiscono ai Fondi Interprofessionali**. Le micro e piccole imprese rappresentano il 60,9% delle imprese coinvolte nei progetti avviati sulla Fase V (pur se in calo del 5,5% rispetto alla Fase IV, mentre la quota di medie imprese cresce dal 19,6% al 24,7%), e il 37% delle imprese intervistate dichiara di non aderire ai Fondi Interprofessionali.

Le imprese sono distribuite principalmente sui progetti interaziendali (50,9%) e aziendali (46%) mentre sono in numero limitato le imprese coinvolte in progetti strategici regionali (3,2%). In entrambe le fasi, la maggior parte delle grandi e medie imprese sono interessate a progetti di tipo aziendale, mentre i progetti interaziendali sono maggiormente diffusi tra le piccole e micro-imprese, così come i progetti strategici regionali.

Il numero medio di lavoratori coinvolti per progetto che passa da 31 a 25 e aumenta il **divario di genere** a sfavore delle donne (8,9 p.p), soprattutto nei progetti strategici regionali. **È basso e in calo anche il numero di destinatari con cittadinanza diversa da quella italiana** (6,4%). La fascia d'età che ha maggiormente usufruito della formazione è quella tra i 35 ed i 44 anni (32%), seguono i lavoratori tra i 45 ed i 54 anni (28,5%) e quelli fra 30 e 24 anni (14,4%). **Meno rappresentati sono i giovani fino a 29 anni (13,9) e i lavoratori over 55 (11%). Il numero medio di ore di formazione** cresce da 32,2 ore nella Fase IV a 34,1 ore nella V, con gli uomini, i lavoratori più anziani e quelli più giovani, gli imprenditori e i liberi professionisti che registrano un numero di ore di formazione superiore al dato medio.

L'interlocuzione con gli stakeholder e le imprese coinvolte nell'indagine evidenziano **un apprezzamento ed un buon grado di condivisione della scelta della Regione Lombardia di orientare tematicamente l'offerta di formazione continua**, nonché un **riconoscimento del valore aggiunto delle sperimentazioni compiute con il POR FSE**.

In merito alle sinergie e complementarità tra FSE e Fondi interprofessionali. Il 63% delle imprese intervistate aderiscono anche ai Fondi Interprofessionali e la maggioranza di queste imprese pensa che la formazione realizzata con i Fondi interprofessionali non differisca da quella cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo. In media il giudizio espresso sui fondi interprofessionali risulta più positivo di quello sull'FSE soprattutto in merito alla tempestività dei tempi di approvazione dei progetti, la facilità di accesso al finanziamento e il grado di copertura delle tematiche della formazione. Le micro-imprese (meno di 10 addetti) esprimono comunque un maggior apprezzamento della formazione finanziata dal FSE rispetto ai fondi interprofessionali soprattutto in merito all'ammontare delle risorse disponibili, al target di destinatari, al grado di innovatività della formazione finanziata, e alla capacità di migliorare performance e competitività aziendali. Le imprese di grandi dimensioni (più di 250 addetti) hanno invece dato un giudizio positivo alla capacità di migliorare performance e competitività aziendali della alla formazione finanziata dal FSE. Il giudizio delle parti sociali è anch'esso positivo, ma mostra delle criticità che emergono dalla difficile esperienza di attuazione dell'Accordo Quadro e dal funzionamento delle diverse fonti di finanziamento. L'esperienza dell'Accordo Quadro ha evidenziato una scarsa adesione dei fondi e una discontinua comunicazione tra Regione Lombardia ed i Fondi aderenti, che ha portato a diversi problemi di sfasamento temporale, con una perdita di importanti opportunità e spazi di integrazione sinergica a numerose aziende. Le significative differenze tra

<sup>38</sup> In Fase IV, gli ambiti tematici erano previsti solo per i progetti strategici regionali con una diversa declinazione a seconda della misura di policy regionale alla quale le imprese avevano già aderito (es: distretti urbani del commercio, accordi per la competitività, ecc.).

le diverse fonti di riguardano in particolare: il quadro regolatorio che rende molto difficile identificare meccanismi comuni di condivisione e strumenti operativi integrati di facile adozione ed utilizzo; i tempi del processo decisionale e dell'iter di valutazione delle domande, molto (troppo) lunghi nell'esperienza degli ultimi avvisi regionali; l'entità delle risorse disponibili.

Le imprese intervistate mostrano comunque un elevato grado di soddisfazione nei confronti della FC cofinanziata dal FSE. Le attività di formazione cofinanziate dal FSE erogate ai lavoratori della sua azienda sono state valutate dalle imprese intervistate in maniera positiva (26% molto positivamente e 71% positivamente). La quasi totalità (96%) delle imprese intende continuare ad utilizzare la FC cofinanziata dal FSE, con poche differenze fra settori di attività economica e di classe dimensionale. Gli *stakeholders* coinvolti nei *focus group* riconducono il valore aggiunto dell'esperienza di programmazione FSE a tre aspetti: la possibilità di estendere il target di imprese e di persone coinvolte; la volontà di indirizzare la FC verso un contenuto qualificato e tematicamente sfidante; il tentativo di esplorare forme di integrazione con gli altri strumenti.

Nonostante le valutazioni positive espresse e il buon grado di soddisfazione dichiarato, alcune **criticità** sono emerse relativamente alla formazione cofinanziata dal FSE.

Le imprese intervistate considerano come gli aspetti più critici: la complessità burocratica/gli oneri amministrativi (47%) e la difficoltà di combinare la formazione con l'orario e le attività lavorative (20%).

Altri due elementi di criticità sono stati indicati dagli *stakeholders* coinvolti nei *focus group*: la manca di un quadro programmatico chiaro (obiettivi, risorse e tempi) che comporta una limitata innovazione di contenuti/metodi; la rigidità di alcune procedure che hanno ostacolato (e si teme disincentivato) l'adesione delle imprese agli avvisi FSE.

In particolare, l'adozione dei costi standard, che avrebbe dovuto semplificare il processo di costruzione e di rendicontazione del progetto, ma si è rivelata per il parametro costo ora partecipante e per la documentazione richiesta a più riprese alle imprese un vincolo che ha disincentivato l'adesione delle imprese e la qualità dei progetti.

Inoltre, l'eterogeneità del tessuto di imprese lombarde e la conseguente difficoltà di trovare ambiti tematici adatti a realtà con dimensioni e maturità tecnologica estremamente differenti. Più *stakeholders* intervistati hanno sottolineato la percezione di un'interpretazione molto (troppo) restrittiva del contenuto di innovazione tecnologica da parte delle commissioni di valutazione, con il rischio di penalizzare o addirittura escludere molte imprese dall'accesso al sostegno del FSE. Analogamente più voci hanno ribadito l'importanza di sostenere anche solo l'avvio di processi di innovazione tecnologica e l'introduzione di innovazioni semplici in imprese di piccole dimensioni o attive in comparti a basso contenuto tecnologico o scarsamente innovative.

Le esigenze maggiormente condivise attengono alla necessità di **costruire quadro programmatico (almeno annuale) e di semplificare gli adempimenti per le imprese**. Sono emerse, inoltre, alcune interessanti proposte di cui valutare la percorribilità:

- Costruire **un'offerta di formazione continua a doppio canale**, un primo canale più libero e rispondente a bisogni formativi di carattere trasversale e generale (domanda delle PMI), e un secondo canale tematicamente vincolato.
- Vincolare (richieste avvisi e controlli ex post) la formazione al sistema di strumenti di cui RL si è dotata per la filiera IFL: il **Quadro regionale degli Standard Professionali, il Sistema di Certificazione delle Competenze, e l'Atlante delle Professioni**.
- **Costruire con i fondi interprofessionali strumenti di collaborazione che valorizzino la complementarità dei target**, in particolare valorizzando la possibilità del FSE di estendere l'accesso alla formazione continua a imprenditori/titolari/soci delle imprese/famigliari e ad aziende non iscritte ai fondi interprofessionali.
- **Rafforzare le sinergie tra le politiche regione di formazione continua cofinanziate dal FSE e le strategie regionali di sviluppo del sistema produttivo lombardo**, in particolare con riferimento al POR FESR e al prossimo ciclo di programmazione.
- **Incentivare interventi formativi che coinvolgano i gruppi di lavoratori attualmente sotto-rappresentati**, come le donne, i lavoratori over 50, i lavoratori di origine straniera e quelli con qualche forma di svantaggio.

*Per concludere, nel complesso, l'avanzamento finanziario dell'Asse I mostra una notevole crescita di impegni, pagamenti e spese certificate. La capacità di impegno sull'Asse è tuttavia mediamente inferiore a quella del POR FSE poiché lo strumento più utilizzato per le azioni realizzate è la DUL che prevede la maturazione degli impegni contestualmente alla liquidazione. Per la stessa ragione, la capacità di spesa è invece mediamente superiore a quella del POR FSE.*

*La recente riprogrammazione dell'Asse I ha aumentato le risorse sulla priorità 8i a fronte di una riduzione di pari valore delle risorse allocare sulle priorità 8ii e 8v. Se da un lato, la riduzione di risorse sulla Priorità 8ii è compensata dal rifinanziamento nazionale di Garanzia Giovani, dall'altro, il diffondersi, anche sul territorio Lombardia, di nuove situazioni di crisi aziendale suggerisce di continuare a prevedere, sulla Priorità 8v, un adeguato ricorso alle Azioni di rete per il lavoro a sostegno di gruppi di lavoratori coinvolti in processi di crisi aziendale.*

*Il numero dei progetti realizzati e dei destinatari coinvolti sull'Asse I riflette la forte accelerazione registrata nell'avanzamento finanziario. Al 31.12.2018, sull'Asse I, si contano 163.514 progetti e*

202.708 destinatari. Si tratta di interventi che hanno rafforzato le azioni di contrasto alla disoccupazione (di lunga durata) e di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi, tramite la Dote Unica Lavoro (DUL) e le Azioni di rete per il lavoro, e le azioni per sostenere l'aggiornamento delle competenze e la mobilità dei lavoratori, realizzate con la Formazione continua, in continuità con la precedente Programmazione.

- La DUL ha registrato progetti e destinatari sia sulla priorità 8i che sulla priorità 8v. Nel caso della priorità 8i per "favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata" (Obiettivo specifico 8.5). In quello della priorità 8v per "favorire la permanenza al lavoro e l'adattamento dei lavoratori al cambiamento per prevenire situazioni di crisi" (Obiettivo specifico 8.6). In dettaglio, nell'ambito della priorità 8i, Obiettivo specifico 8.5, la DUL ha registrato, al 31.12.2018, 157.898 doti individuali (il numero di progetti coincide con quello dei destinatari) per un totale di risorse impegnate pari a 99,4 milioni di Euro; il valore medio dell'impegno per le "doti impegnate" è pari a 969,62 €, mentre il valore medio assegnato per le "doti assegnate" è pari a 1.618,21 €<sup>39</sup>. Sulla priorità 8v si contano invece 4.281 doti individuali a fronte di risorse impegnate pari a 3,1 milioni di Euro; il valore medio dell'impegno per le "doti impegnate" è pari a 921,08€, mentre il valore medio assegnato per le "doti assegnate" è pari a 1.033,06 €<sup>40</sup>.
- Sulla priorità 8v, obiettivo specifico 8.6:
  - a fronte di circa 27,3 milioni di Euro impegnati, sono anche stati realizzati, in totale sulle due fasi (Fase IV e Fase V), 1.311 progetti di formazione continua per un numero complessivo di lavoratori, imprenditori e liberi professionisti coinvolti pari a 40.169. In media, quindi, sono stati impegnati 20.823,95€ per progetto e 679,63€ per destinatario.
  - sono stati impegnati 3,8 milioni di Euro per 24 progetti sul bando "Azioni di rete per il lavoro" che hanno coinvolto nel complesso 360 lavoratori per un valore medio per progetto di 156.485,87€ e per destinatario di 10.432,39€. L'impegno medio per progetto e per destinatario più elevato si registra quindi per le Azioni di rete per il lavoro che si rivolgono a gruppi di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali, stimolando la messa in rete di diversi soggetti del sistema socio economico, al fine facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro finalizzato all'inserimento lavorativo.

Gli interventi realizzati sull'Asse I, da un lato, hanno coinvolto ampie fasce di popolazione, in particolare persone in cerca di occupazione, inclusi i disoccupati di lunga durata, dall'altro si riscontra una sotto-rappresentazione delle donne e degli over 55 e non si registrano impegni ed interventi sulle priorità 8ii e 8iv espressamente dedicate rispettivamente a sostenere l'occupazione dei giovani e a promuovere la parità tra uomini e donne nel mercato del lavoro. Se per quanto riguarda il sostegno all'occupazione dei giovani, Regione Lombardia ha operato la scelta di agire in un'ottica di complementarietà rispetto al Programma nazionale Garanzia Giovani, nel caso delle donne, appare opportuno rafforzare sull'Asse I le azioni di sostegno all'occupazione femminile, per far convergere il tasso di occupazione delle donne in Lombardia verso la media europea. Nel caso dei lavoratori over55 che rappresentano una quota crescente della forza lavoro sarebbe invece opportuno rafforzare gli interventi di formazione continua per favorirne la permanenza al lavoro e la riqualificazione.

Gli interventi di contrasto alla disoccupazione, inclusa quella di lunga durata, realizzati sull'Asse I mostrano buone performance in termini sia di numero di disoccupati coinvolti e sostenuti dagli interventi realizzati sull'Asse I (indicatore di output CO01) che di persone in cerca di occupazione che hanno trovato lavoro a sei mesi dalla conclusione dell'intervento (indicatore di risultato comune

<sup>39</sup> Dati sul valore impegno per doti impegnate e sul valore assegnato per doti assegnate nel caso della Priorità 8i forniti dalla DG IFL di Regione Lombardia.

<sup>40</sup> Dati sul valore impegno per doti impegnate e sul valore assegnato per doti assegnate nel caso della Priorità 8v forniti dalla DG IFL di Regione Lombardia.

CR06). I dati di monitoraggio regionali sulla DUL mostrano che, alla fine di DUL Fase II, su 127.023 Doti con percorsi di inserimento lavorativo, gli avviamenti al lavoro sono stati 109.545 (l'86%). In particolare, il 49,7% degli avviamenti è avvenuto con contratti di durata inferiore a 180 giorni, il 46,2% con contratti di durata pari o superiore a 180 giorni e il 4,1% in tirocinio. I contratti di lavoro hanno durata pari o superiore ai 6 mesi soprattutto tra gli uomini e tra i più giovani ed istruiti. Più problematico appare invece inserire al lavoro per periodi di tempo più lunghi le donne, i meno giovani e meno istruiti.

Infine, anche gli interventi di formazione continua e le azioni di rete per il lavoro mostrano buoni risultati in termini di lavoratori (anche autonomi) (indicatore di output comune CO05) e di imprese (indicatore di output specifico a5.1) coinvolti rispetto ai target. Tuttavia, anche in questi interventi emerge una presenza delle donne inferiore a quella degli uomini (sebbene solo nella Fase V della formazione continua) e una sotto-rappresentazione degli over55 (sia nella formazione continua che nelle azioni di rete per il lavoro).

### 3.1.5 L'Asse II – Inclusione sociale

L'Asse II si propone di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, attraverso il sostegno all'occupazione, alla qualità dei servizi alla persona e al superamento delle situazioni di marginalità estrema, con attenzione soprattutto agli **interventi innovativi di inclusione attiva** che garantiscano alle persone in gravi situazioni di svantaggio e a rischio di povertà un effettivo inserimento sociale e lavorativo.

Gli interventi realizzati sull'Asse II, in linea con l'approccio adottato nell'ambito della sperimentazione del Reddito di Autonomia, si fondano sui **principi della prevenzione e tempestività degli interventi** (interventi di natura preventiva per evitare la cronicità della condizione di bisogno), **della temporaneità** (misure di presa in carico caratterizzate da un intervento delimitato nel tempo e negli obiettivi) e **della responsabilizzazione dei destinatari** in termini di attivazione per il superamento della condizione di vulnerabilità e disagio.

La situazione dell'Asse al 31.12.2018 mostra che dopo una **prima fase caratterizzata dall'avvio di interventi innovativi nel contesto regionale**, ma con limitata capacità di spesa a causa della sperimentabilità degli interventi e della vulnerabilità dei destinatari delle misure stesse, a partire dal 2017 si è registrato il progressivo **consolidamento di alcune iniziative** (quali gli interventi per la marginalità, gli interventi per gli anziani e per le persone con disabilità), e il **progressivo avvio e rafforzamento di ulteriori aree di intervento** che rappresentano delle leve strategiche per la crescita inclusiva, come ad esempio le iniziative di **sostegno alla conciliazione vita-lavoro**, l'iniziativa Nidi gratis rivolta alle famiglie a basso reddito e l'avvio dei progetti **per giovani e adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria**.

Sulla base degli avvisi sulla **marginalità estrema**, è stata avviata una sperimentazione per sviluppare un percorso di modellizzazione degli interventi di contrasto alla marginalità allo scopo di favorire il passaggio da una logica di progetto alla modellizzazione dei servizi rivolti a persone che si trovano in situazione di vulnerabilità. L'obiettivo è quello di arrivare per la fine dell'attuale programmazione ad un consolidamento delle attività, delle modalità di intervento e alla strutturazione delle informazioni utili alla definizione dei costi standard per gli interventi realizzati su quest'Asse.

Nell'ambito delle Azioni 9.4.2. e 9.1.3 sono stati attivati o sono in corso di attivazione i **servizi di promozione ed accompagnamento all'abitare assistito** - laboratorio sociale e di azioni di orientamento e sostegno a persone in condizione di temporanea difficoltà economica attraverso attività di formazione e il riconoscimento di un'indennità di partecipazione, finalizzate anche al recupero delle morosità. Si tratta di interventi che prevedono l'integrazione delle risorse FSE per l'accompagnamento e il sostegno del tessuto sociale più fragile con quelle FESR, del PON Metro – Comune di Milano e del bilancio del Comune di Milano per la riqualificazione di alloggi, edifici residenziali e di spazi pubblici.

Con DGR 493 del 2 agosto 2018, su quest'Asse è stato inoltre avviato un percorso per finanziare **9 progetti per promuovere la conciliazione vita lavoro e l'inclusione attiva nelle aree interne**, sostenendo abitanti e famiglie di queste aree attraverso interventi per la disabilità e la non autosufficienza, per i soggetti a rischio di esclusione sociali e per il sostegno degli anziani. Questi interventi saranno rafforzati da interventi a favore dell'occupazione e della valorizzazione delle risorse naturali e culturali di queste stesse aree.

### Box 3.3 I principali strumenti di intervento sull'Asse II

L'approccio adottato da Regione Lombardia sull'Asse II è stato quello di attivare un processo di inclusione a partire dai bisogni, da un punto di vista prettamente sociale, per poi delinearlo in un processo di inclusione attiva. Nonostante quello lombardo sia un territorio ricco rispetto ad altre realtà nazionali, si è ritenuto dedicare le risorse dell'Asse II al contrasto, ma soprattutto alla prevenzione, della povertà assoluta.

Si è partiti con il *Reddito di Autonomia* (finanziato a valere sull'azione 9.2.1 e sull'azione 9.3.6), destinato a sostenere persone che, se non supportate con interventi di inclusione attiva, sarebbero potute cadere in povertà assoluta. Gli interventi, attivati per supportare le fragilità (anziani e disabili) sono stati corretti man mano nell'applicazione, in relazione alle caratteristiche dei destinatari.

Per le **persone con disabilità** si è partiti da un intervento di accompagnamento fino ad arrivare, a seguito di un adeguamento dei percorsi, ai voucher per favorire una maggiore autonomia. A partire da dicembre 2018 (bando a valere sull'azione 9.2.1 e 9.3.6), si è lavorato in modo più strutturato e con obiettivi maggiormente delineati, anche tenuto conto che la realtà e i bisogni continuano a modificarsi e che sono dunque necessari correttivi per realizzare a pieno gli obiettivi della programmazione FSE.

Sul fronte del **sostegno alle famiglie**, Regione Lombardia ha scelto di supportare la **conciliazione vita-lavoro** e di favorire il mantenimento del lavoro anche con l'iniziativa *Nidi Gratis* (finanziata a valere sull'azione 9.3.3), citata dalla Commissione europea nella Relazione 2019 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione Europea<sup>41</sup> "come esempio di buone pratiche tra le azioni destinate a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro". Rispetto alla prima edizione 2016-2017, finanziata con risorse autonome, la Regione, grazie al cofinanziamento del FSE, ha ampliato la misura con l'obiettivo di sostenere le famiglie in condizione di vulnerabilità economica e sociale e facilitare l'accesso ai servizi per la prima infanzia. Per usufruire della misura, è necessario che il Comune aderisca e compartecipi alla spesa e che adotti agevolazioni tariffarie, differenziate in base all'ISEE, a favore delle famiglie. Si è partiti con l'azzeramento della retta per i servizi comunali per poi estenderlo anche a quelli in convenzione (però solo per strutture che adottano le medesime politiche tariffarie di quelle comunali).

L'altra **area di intervento** considerata per la costruzione dei costi standard è quella delle **marginalità**. In questo ambito si sta lavorando con gli enti del terzo settore e con i Comuni al fine di sperimentare la metodologia entro la fine dell'attuale programmazione. Il FSE sta quindi consentendo di fare un passo avanti nel ragionamento e nella sperimentazione delle modalità di costruzione di un modello di servizi di qualità, sebbene sia necessario valutare i risultati finali e per il consolidamento del modello sia necessario almeno un altro ciclo di programmazione.

Con i *"Percorsi di inclusione sociale a favore di persone, giovani e adulti, a grave rischio di marginalità"* (finanziati a valere sull'azione 9.5.9 e sull'azione 9.2.2), si è partiti da una sperimentazione per arrivare ad offrire servizi consolidati alle persone che si trovano in situazione di vulnerabilità (con l'ultimo avviso è stata ampliata la parte di servizi per l'inclusione lavorativa). Il co-finanziamento del FSE consente di rivedere e ridefinire questi progetti e strutturarli in veri e propri servizi. La prospettiva è quella di definire i servizi e i relativi costi standard entro l'estate 2019, e di consolidare attività, modalità di intervento e metodologie di costruzione dei costi standard entro la fine della programmazione corrente. L'obiettivo è quello di arrivare alla prossima programmazione con un modello di intervento per supportare l'ingresso, il rientro e la permanenza nel mercato del lavoro delle persone con vulnerabilità. Rispetto a questa tipologia di interventi dall'inizio dell'attuale programmazione si sono dovute affrontare alcune criticità di tipo gestionale riguardanti le attività di controllo e di erogazione delle risorse, che hanno determinato alcuni ritardi dovuti alla necessità della D.G. Politiche sociali, abitative e disabilità di strutturarsi per gestire gli interventi cofinanziati dal FSE. Sul fronte dei beneficiari, è stato necessario un grande sforzo per informare/formare Comuni e organizzazioni del terzo settore sulle modalità di rendicontazione del FSE, dapprima a costi reali e poi a costi semplificati. È stato necessario in particolare diffondere una cultura del controllo della spesa e una logica di intervento per servizi. Sono stati quindi organizzati incontri con le organizzazioni del terzo settore per la presentazione degli avvisi e per spiegare sia le modalità di utilizzo del sistema informativo che quelle di rendicontazione. In tutti gli avvisi è stata richiesta la presenza nella partnership di un ente locale, affinché non venissero presentate iniziative sporadiche, ma si operasse nell'ottica della strutturazione di servizi da erogare in maniera costante nel tempo.

I primi interventi a favore **dell'inclusione sociale e lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria hanno riguardato gli adolescenti**. Il primo *"Avviso pubblico per interventi psico-socio-educativi a famiglie con adolescenti in difficoltà per favorire processi di inclusione sociale e di contrasto alla povertà"*

<sup>41</sup> La Relazione è consultabile sul sito della Regione Lombardia, a questo [link](#)

(inizialmente finanziato con risorse del POR FSE è stato poi finanziato a valere su risorse regionali), ha avuto un riscontro molto positivo, e questa esperienza è stata ripresa anche nell'ottica della costruzione dei costi standard. Ad inizio 2018 sono stati organizzati dei *focus group* in Regione con Associazioni di terzo settore e ATS/ASST, i cui esiti sono stati inviati ai Comuni al fine di raccogliere ulteriori stimoli e condivisioni rispetto al metodo.

Un ulteriore strumento di intervento sull'Asse II è rappresentato dalle **azioni sperimentali di sviluppo urbano sostenibile**, gestite dalla DG Politiche Sociali, abitative e disabilità ed in particolare dall' Unità Organizzativa Rigenerazione urbana, *Housing Sociale* e Sviluppo dell'offerta abitativa (finanziate a valere sul FESR Asse V, FSE Asse II, Azioni 9.1.3 e 9.4.2 e con risorse comunali e regionali). Si tratta di azioni di **riqualificazione dell'offerta abitativa pubblica e di inclusione sociale delle fasce deboli e svantaggiate nel quartiere Lorenteggio a Milano e nel Comune di Bollate**. A Milano sono in partenza le attività di accompagnamento sociale e al lavoro. Il Comune ha pubblicato nel 2018 il bando per l'affidamento del servizio di accompagnamento sociale (P.A.S.)/gestione laboratorio sociale Lorenteggio ed il bando per l'individuazione di soggetti terzi interessati alla costituzione di un partenariato - capofila Comune di Milano - mediante il quale redigere una proposta progettuale per la gestione sociale degli stabili ERP (progetto laboratori sociali e progetto di inclusione attiva, volto alla promozione di laboratori sociali per la promozione di modelli innovativi sociali e abitativi; all'inclusione lavorativa per il superamento della temporanea difficoltà economica di soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale). I progetti sono in partenza nel mese di aprile 2019. È stato attivato il piano mobilità per le famiglie. Per alcune situazioni di abusivismo è stato attivato il tavolo sicurezza con la Prefettura, mentre per le situazioni di fragilità, specie in presenza di minori, sono state trovate soluzioni alternative. I percorsi di riqualificazione si sono rivelati complessi per opere non previste (costi di bonifica del terreno nelle aree di intervento), pertanto è probabile che non si riesca a completare l'intervento nel corso dell'attuale programmazione. Per gli spazi di comunità (spazi comuni, bar, start up ecc.) che il Comune di Milano sta già sperimentando in alte aree, partirà a breve la progettazione definitiva che si concluderà nel 2023. Si aggiungono, finanziati con risorse FESR e con risorse del PON Metro del Comune di Milano, interventi per l'efficientamento energetico di una scuola, per la riqualificazione dell'illuminazione pubblica, alcuni interventi relativi alla mobilità urbana e di riqualificazione di edifici pubblici: una scuola, una biblioteca, un parco ed un progetto per la realizzazione di un percorso ciclopedonale. Il progetto di Bollate è più contenuto in termini di intervento. Si sta per partire con la riqualificazione degli edifici, a valere sul FESR, e sono stati completati la sistemazione dell'illuminazione pubblica, a riqualificazione di un edificio scolastico e la riqualificazione energetica.

### L'avanzamento finanziario: impegni e pagamenti

Al 31.12.2018, le **risorse impegnate** sull'Asse II sono pari ad oltre 86 milioni di euro, più che raddoppiate rispetto allo stesso periodo del 2017 (quando ammontavano a 32,4 milioni), e i **pagamenti** a circa 58,5 milioni di euro, in forte crescita rispetto agli 8,2 milioni di euro dell'anno precedente. La **capacità di impegno** (data dal rapporto tra impegni e dotazione finanziaria dell'Asse) è però pari al 38% un valore inferiore a quello totale del POR (41,7%). Anche la **capacità di spesa** (rapporto tra pagamenti ed impegni) è inferiore a quella complessiva (il 67,8% rispetto all'81,4%) così come il **rapporto percentuale tra pagamenti e la dotazione finanziaria** dell'Asse (il 25,8% rispetto al 34%).

Il **minor avanzamento finanziario dell'Asse II rispetto alla media del POR FSE** è imputabile ad una prima fase della programmazione dell'Asse caratterizzata dall'avvio di **interventi ad alto contenuto innovativo**, ma con **limitata capacità di impegno e di spesa a causa della sperimentabilità degli interventi** e della vulnerabilità dei destinatari. Le **risorse programmate** ammontano comunque a 172,5 milioni di Euro, pari al 76% della dotazione finanziaria dell'Asse, e le **spese certificate** hanno raggiunto 41,3 milioni di euro (il 70,6% circa dei pagamenti al 31.12.2018), un **valore superiore al target intermedio per il 2018** (38 milioni di euro) previsto nell'ambito del quadro di efficacia dal relativo indicatore finanziario.

La **riprogrammazione** del 30 aprile 2019<sup>42</sup> ha previsto un **incremento della dotazione finanziaria della priorità di investimento 9iv** – *“Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale”* (salita a 128,7 milioni di

<sup>42</sup> Cfr. POR FSE 2014-2020 versione 5.0 aggiornato con decisione CE C(2019)3048 del 30.04.2019.

Euro) a fronte di una **riduzione di pari valore della dotazione finanziaria della priorità di investimento 9.i** – *“Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l’occupabilità”* (scesa a 88,4 milioni di Euro). La funzione di sostegno attivo all’occupazione, di conciliazione vita-lavoro e di inclusione attiva attraverso l’accessibilità ai servizi per famiglie fragili sono tra i motivi che hanno stimolato il consolidamento, sulla Priorità 9iv, della misura “Nidi gratis”, che risulta in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>43</sup> e con le ultime Raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2018<sup>44</sup> che chiede di incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di estendere la copertura delle strutture di assistenza all’infanzia. La Commissione Europea ha inoltre citato la misura “Nidi Gratis 2018-2019” nella Relazione 2019 sulla parità tra donne e uomini nell’Unione Europea “come esempio di buone pratiche tra le azioni destinate a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro”. Allo stesso tempo, la riduzione della dotazione finanziaria della priorità di investimento 9.i viene giustificata dall’esperienza maturata nella fase di attuazione del POR FSE che, in relazione agli Avvisi per il sostegno dei percorsi di autonomia finalizzati all’inclusione sociale delle persone disabili giovani ed adulte, ha permesso di quantificare in modo più puntuale il numero di destinatari potenziali e definire il fabbisogno finanziario utile alla copertura del target per le annualità 2019-2020, oltre che dalla disponibilità di risorse nazionali e regionali (fondo nazionale e fondo regionale per l’occupazione delle persone con disabilità) per assicurare il sostegno a percorsi di inserimento al lavoro di giovani e adulti con disabilità.

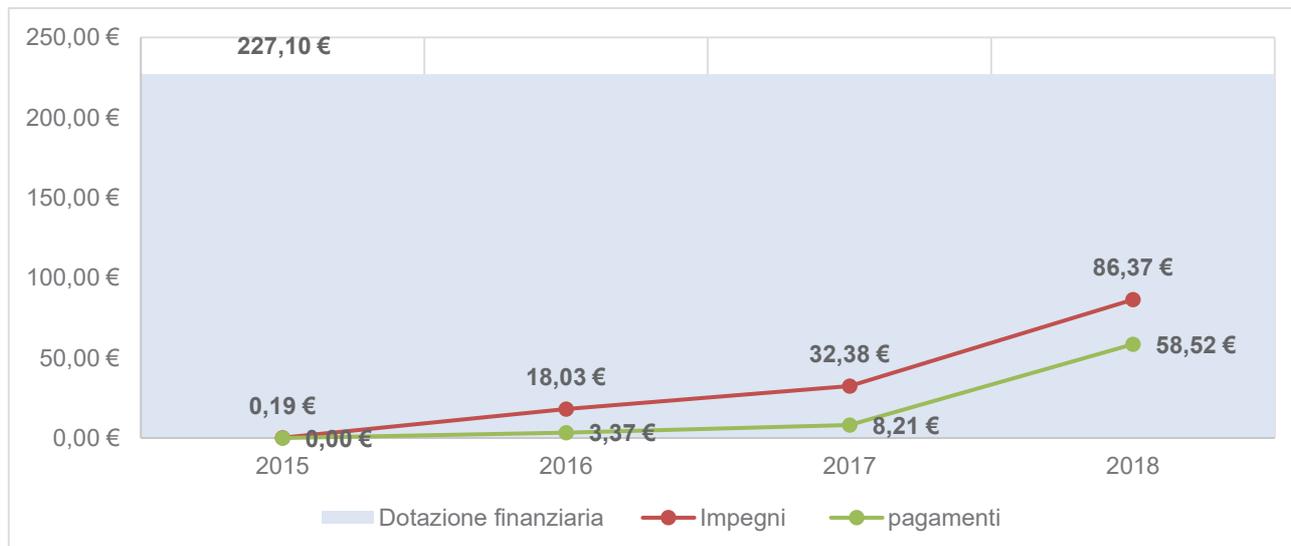
Al 31.12.2018, si registrano **impegni su tutte e tre le Priorità previste dal POR FSE**. La **quota più elevata di impegni** (circa il 47%) **si concentra sulla priorità 9iv** (all’incirca 40,3 milioni di Euro), che comprende l’iniziativa “Nidi gratis”. Nello specifico gli impegni registrati sull’Obiettivo specifico 9.3. *“Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell’autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell’offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali”* ammontano a 39,3 milioni di Euro, il 97,5% del totale degli impegni della priorità 9iv, ed in particolare l’avviso “Nidi gratis 2017-2018” (Azione 9.3.3, Priorità 9iv), che intercetta la quota più alta di impegni, circa 32 milioni di euro, pari al 37 % del totale degli impegni sull’Asse II al 31.12.2018. Non risultano ulteriori impegni nel 2018 (Avviso “Nidi Gratis 2018-2019”) poiché in Nidi Gratis l’impegno delle risorse avviene contestualmente alla liquidazione (la prima rendicontazione dell’edizione 2018-2019 è avvenuta infatti nel 2019).

---

<sup>43</sup> COM (2018)382 Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)

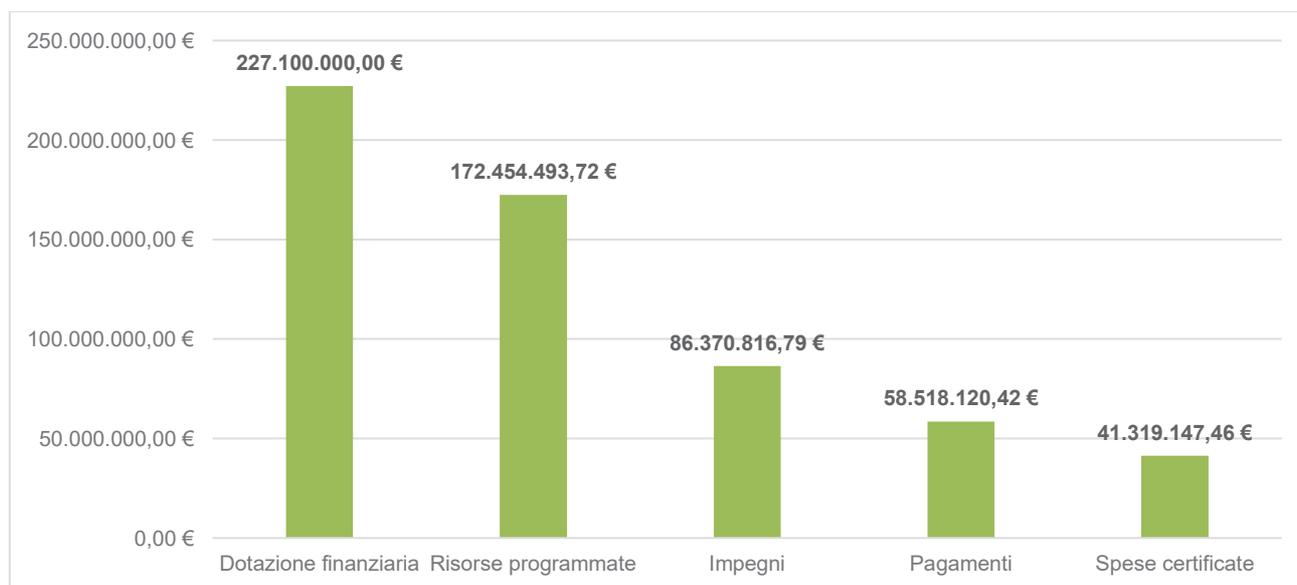
<sup>44</sup> Consiglio dell’Unione europea 9440/18 del 15 giugno 2018

**Figura 3.8 L'avanzamento finanziario dell'Asse II del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Figura 3.9 Lo stato di attuazione finanziaria del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Tabella 3.10 Impegni e pagamenti al 31.12.2018 dei bandi realizzati sull'Asse II per Priorità, Obiettivo specifico e Azione

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Bando/bandi	Impegni		Pagamenti	
				v.a.	%	v.a.	%
9i	9.1 + 9.4	9.1.3 +	Laboratori sociali bn 4022	7.827.051,51 €	9,06%	700.170,78 €	1,20%
	9.4.2	9.4.2					
9i	9.2	9.2.1	Il e III anni Percorsi Personalizzati per Allievi Disabili (aa.ff. 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018) Reddito autonomia disabili. (bn 343 e 2282) Reddito autonomia Disabili ambito Milano - bn 2362	16.413.224,31 €	19,00%	16.413.224,31 €	28,05
				3.328.808,00 €	3,85%	1.122.724,80 €	1,92%
				115.200,00 €	0,13%	46.080,00 €	0,08%
				921.668,58 €	1,07%	368.667,43 €	0,63%
9ii	9.5	9.2.2	Personale sottoposte a provvedimenti AG anno 2017 bn 2742	4.021.421,24 €	4,66%	1.616.923,93 €	2,76%
9.i + 9.ii	9.2 + 9.5	9.2.2	Persone sottoposte a provvedimenti di A.G. - Bn 1662	8.998.098,42 €	10,42%	3.599.999,99 €	6,15%
		9.5.9					
9.i + 9.ii	9.2 + 9.5	9.2.2	Abusatori 4	4.478.645,49 €	5,19%	328.027,65 €	0,56%
		9.5.9					
9iv	9.3	9.3.3	Conciliazione vita lavoro (2017/2019 e 2018/2019)	5.534.719,03 €	6,41%	1.595.987,72 €	2,73%
		9.3.3	Nidi Gratis 2017-2018	31.999.988,21 €	37,05%	31.999.988,21 €	54,68%
		9.3.6	Reddito autonomia anziani (Bn 325 e 2262)	1650532	1,91%	554585,6	0,95%
			Reddito autonomia anziani - Ambito Milano bn 2342	91.200,00 €	0,11%	36.480,00 €	0,06%
9.4	9.4.2	Servizio di Assistenza Tecnica per attività propedeutiche al servizio di accompagnamento per la riqualificazione del quartiere Lorenteggio finalizzata alla redazione del Masterplan nell'ambito del POR Comune di Milano - Q.re Lorenteggio. Servizi di promozione sociale e accompagnamento all'abitare assistito - GARA AT Milano laboratori sociali 5262	40.260,00 €	0,05%	40.260,00 €	0,07%	
<b>Totale</b>				<b>86.370.816,79 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>58.518.120,42 €</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

### L'avanzamento fisico: progetti e destinatari<sup>45</sup>

Come mostra la Tabella 3.9, al 31.12.2018, sull'Asse II, si registrano 4.181 progetti e 48.564 destinatari.

**Tabella 3.11 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse II del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Denominazione Bando	Progetti		Destinatari	
				v.a.	%	v.a.	%
9i	9.2	9.2.1	II e III anni Percorsi Personalizzati per Allievi Disabili (aa.ff. 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018)	3.273	78,28%	3.273	6,74%
			Reddito autonomia disabili (bn 343 e 2282)	172	4,11%	784	1,61%
		Reddito autonomia Disabili ambito Milano - bn 2362	1	0,02%	30	0,06%	
		9.2.2	Persone sottoposte a provvedimenti di A.G. - Bn 1662 e 2742	33	0,79%	7.637	15,73%
9ii	9.5	9.5.9	Giovani e persone in situazioni di grave marginalità (fase 1, Fase 1bis e fase 2)	52	1,24%	2.225	4,58%
			Persone sottoposte a provvedimenti di A.G. - Bn 1662	29	0,69%	1.261	2,60%
9iv	9.3	9.3.3	Conciliazione vita lavoro 2017/2019 - bn 2762	53	1,27%	5.722	11,78%
			Conciliazione vita lavoro 2018/2019 - bn 5802	--	--	--	--
			Nidi Gratis 2017-2018	428	10,24%	27.142	55,89%
		Nidi Gratis 2018-2019	--	--	--	--	
		Reddito Autonomia Anziani - Bn 325 e 2262	137	3,28%	463	0,95%	
	9.3.6	Reddito autonomia anziani - Ambito Milano bn 2342	1	0,02%	27	0,06%	
		9.4	9.4.2	Servizio di Assistenza Tecnica per attività propedeutiche al servizio di accompagnamento per la riqualificazione del quartiere Lorenteggio finalizzata alla redazione del Masterplan nell'ambito del POR	1	0,02%	--
Comune di Milano - Q.re Lorenteggio. Servizi di promozione Sociale e accompagnamento all'abitare assistito – GARA AT Milano laboratori sociali 5262	1			0,02%	--	--	
<b>Totale</b>				<b>4.181</b>	<b>100,00%</b>	<b>48.564</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Il maggior numero di progetti finanziati all'interno dell'Asse (3.273 per altrettanti destinatari) si concentra sull'Azione 9.2.1 - Obiettivo specifico 9.2- *“Incremento dell’occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili”* nell'ambito della priorità 9i e riguarda i **percorsi personalizzati per allievi disabili** (la numerosità di progetti e destinatari è legata all'utilizzo del sistema dotale). Questi percorsi, della durata massima di tre anni, cui eventualmente può seguire un anno integrativo nel caso in cui lo studente non abbia raggiunto gli obiettivi previsti dalla progettazione del percorso, mirano alla formazione di giovani che, per natura e caratteristiche della disabilità, non sarebbero nelle condizioni di raggiungere agevolmente il successo formativo all'interno dei normali percorsi di Istruzione e Formazione Professionale. Il loro obiettivo è, a fronte dell'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, quello di

<sup>45</sup> Il monitoraggio dei destinatari dell'Asse II è condizionato dal fatto che per i progetti per i quali sono in corso le rendicontazioni intermedie (ad esempio, Conciliazione e Carcere) i beneficiari non possono caricare nuove schede partecipanti. Nel corso della fase della rendicontazione finale i beneficiari potranno integrare le ulteriori schede dei partecipanti.

sviluppare e potenziare le capacità cognitive, le conoscenze, le competenze professionali e le abilità possedute dagli studenti, nonché favorire il loro inserimento socio-lavorativo. Inoltre, parallelamente alla crescita psico-fisica dell'alunno e delle sue competenze e abilità, si richiede alle Istituzioni Formative di inserire progressivamente in questi percorsi adeguati spazi rivolti all'alternanza scuola-lavoro. A completamento degli interventi per le persone con disabilità previsti sull'Azione 9.2.1 - Obiettivo specifico 9.2 nell'ambito della priorità 9i ci sono i **voucher** nominativi, del valore di € 400 mensili, **per definire e sostenere percorsi di autonomia della persona disabile (Reddito di Autonomia Disabili)**, attuati da servizi a ciò dedicati e finalizzati all'inclusione sociale di giovani e adulti con disabilità mediante il potenziamento delle attività per lo sviluppo delle abilità personali e socio-relazionali. Il Reddito di Autonomia Disabili registra, al 31.12.2018, 173 progetti per 814 destinatari. **Non si individuano invece interventi esplicitamente finalizzati all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Regione Lombardia usa infatti il FSE in maniera complementare alle risorse regionali/nazionali per il collocamento mirato delle persone con disabilità**<sup>46</sup>.

Oltre la metà dei destinatari dell'Asse II (27.142, pari al 55,9%) sono intercettati dalla misura **"Nidi gratis 2017/2018"** (Azione 9.3.3, Obiettivo specifico 9.3, Priorità 9iv) che ha previsto una **agevolazione tariffaria per la frequenza dei bambini ai servizi di prima infanzia** per sostenere le famiglie vulnerabili, anche in un'ottica di conciliazione tra il tempo dedicato alla cura e tempi di lavoro e a tutela del mantenimento/reinserimento occupazionale, soprattutto delle donne.

L'avviso **"Conciliazione vita lavoro 2017/2019"**, con il quale Regione Lombardia ha inteso sostenere progetti di potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza per rispondere alle esigenze di conciliazione vita-lavoro della famiglia, completa il quadro degli interventi per le famiglie e i lavoratori con figli, con un totale di 53 progetti e 5.722 destinatari.

Completano il quadro degli interventi realizzati sull'Asse II:

- Il **Reddito di Autonomia Anziani**, con 138 progetti per 490 destinatari sull'Azione 9.3.6 dell'Obiettivo specifico 9.3. Obiettivo di questa tipologia di interventi è quello di, mediante l'attivazione di voucher, garantire la permanenza dell'anziano nel proprio luogo di vita il più a lungo possibile e agevolare l'accesso degli anziani e delle loro famiglie a servizi/prestazioni, ai quali, anche a causa di una situazione di deprivazione economica, non avrebbero avuto altrimenti accesso.
- gli interventi per la **marginalità estrema, sugli Obiettivi specifici 9.2 "Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili" e 9.5 "Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle**

---

<sup>46</sup> Con D.G.R: 843/2018 Regione Lombardia ha infatti approvato le Linee di indirizzo che definiscono criteri e modalità di programmazione e gestione degli interventi a valere sul Fondo Regionale per l'Occupazione dei Disabili (l.r. 13/2003 e L. 68/1999) per il biennio 2019/2020, accertato che la consistenza del Fondo per il 2018 è pari a € 44.250.000,00. In particolare, Regione Lombardia promuove e finanzia un'offerta di servizi a favore dell'inserimento e del mantenimento lavorativo delle persone con disabilità che trova specifica attuazione nei bandi gestiti dalle Province sulla base di indirizzi regionali e che rispondono alle seguenti finalità: i) inserimento e mantenimento lavorativo all'interno del mercato del lavoro; ii) sostegno alle imprese lombarde nel processo di inserimento, mantenimento e crescita professionale della persona; iii) sostegno e promozione di reti territoriali integrate con i servizi sociali e socio sanitari finalizzate all'inserimento socio-lavorativo promozione di azioni di sistema per sviluppare e migliorare i modelli di intervento in relazione alla specificità di ciascun territorio, su iniziativa delle Amministrazioni Provinciali. Gli strumenti disponibili per le finalità sopra elencate sono: i) Dote Lavoro – disabilità; ii) Dote Impresa – Collocamento Mirato; iii) Azioni di sistema per lo sviluppo della *governance* e della rete per l'inserimento lavorativo di persone con disabilità. Le risorse del Fondo nazionale per il diritto al lavoro delle persone con disabilità finanziano altresì la corresponsione da parte dell'INPS degli incentivi ai datori di lavoro che effettuano assunzioni di lavoratori con disabilità, nonché i progetti sperimentali di inclusione lavorativa delle persone con disabilità da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. A decorrere dagli anni 2016 e 2017, al Fondo nazionale per il diritto al lavoro delle persone con disabilità sono stati assegnati 21.915.742,00 €.

*persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti*”, rivolti a persone a rischio di esclusione sociale (detenuti, adolescenti in difficoltà, marginalità) (cfr. successivo Box 3.3): in totale 114 progetti per 11.123 destinatari.

- gli interventi sui **laboratori sociali**, ossia progetti integrati per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia, che si articolano in due sub-progetti finalizzati:
  - alla promozione di laboratori sociali (sub-progetto “Laboratorio sociale” a valere sull’azione 9.4.2) per la promozione di modelli innovativi sociali e abitativi; Il laboratorio sociale è il luogo di ascolto dei bisogni dei residenti del quartiere e di raccolta delle segnalazioni per promuovere azioni di inclusione sociale a sostegno dei soggetti caratterizzati da maggiore fragilità sociale;
  - all’inclusione lavorativa per il superamento della temporanea difficoltà economica di soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale (sub-progetto “Inclusione attiva” a valere sull’azione 9.1.3).

#### **Box 3.4 APPROFONDIMENTO TEMATICO: “Modellizzazione del sistema di intervento attivato sul tema della povertà estrema” (Dicembre 2018)**

Obiettivo dell’approfondimento tematico è stato la realizzazione di un’analisi volta ad acquisire elementi puntuali di conoscenza delle modalità di intervento sul tema della **marginalità estrema** promosse attraverso avvisi e bandi emanati nell’ambito dell’ASSE II del POR FSE, individuandone le specificità e mettendone a fuoco il modello sottostante, da collocare nel contesto delle politiche regionali di lotta alla povertà e all’esclusione sociale. Le metodologie adottate sono state di natura prevalentemente **qualitativa** con l’analisi desk dei documenti di monitoraggio e valutazione disponibili, affiancate da interviste ai referenti regionali dell’Asse II e ad alcuni beneficiari. Sono inoltre state realizzate, ove possibile, delle elaborazioni **quantitative** dei dati di monitoraggio disponibili, dati che tuttavia **risultavano incompleti e non sufficientemente aggiornati** per poter essere utili al completamento del percorso ipotizzato. Sono stati quindi integrati coi dati resi disponibili dai beneficiari nelle loro relazioni tecniche finali.

I principali esiti confermano la scelta della Regione Lombardia di avviare delle sperimentazioni locali, basate su esperienze già in parte sviluppate, dalle quali trarre modalità operative di provata efficacia e giungere, dopo un percorso di scambio e concertazione, ad un possibile modello di intervento da diffondere a livello regionale. **I progetti promossi coi bandi marginalità sono andati nella direzione del superamento della frammentazione degli interventi per target predefinito agendo su una platea trasversale di soggetti in grave stato di emarginazione. Le azioni promosse hanno contribuito al rafforzamento e alla messa a sistema della collaborazione delle varie reti istituzionali presenti sul territorio**, il potenziamento del pronto intervento sociale, il coinvolgimento dell’associazionismo per intercettare le situazioni di bisogno più estreme. La sinergia con interventi derivanti dall’attuazione del Fondo di aiuti europei agli indigenti viene ravvista in misura limitata: nei bandi non è stato previsto il sostegno del FEAD. In qualche caso è osservabile una interazione forte con attività promosse in connessione con il PON metro, specie nel caso dell’esperienza del bando laboratori sociali della DG casa. **Molto rilevante sembra essere la prospettiva dell’integrazione tra servizi sanitari, sociosanitari e sociali**, che può costituire la chiave di volta dell’intera azione insieme alla creazione e al consolidamento dei partenariati territoriali e all’integrazione tra i soggetti istituzionali che detengono le competenze dei percorsi attivati (Regione, ATA, ASST, Comuni).

**Suggerimenti:** In merito alla modellizzazione e messa a sistema delle sperimentazioni si suggerisce di: a) Introdurre nel modello teorico, sulla base del quale plasmare i servizi territoriali, un **ampio margine di flessibilità per poter strutturare il servizio sulla base delle necessità locali e alle caratteristiche del sistema dei servizi** formali ed informali esistente; b) completare il percorso avviato con le sperimentazioni per giungere a quello che sembra essere il vero nodo da sciogliere, ovvero il passaggio da servizi sperimentali finanziati sulla base di bandi, che non garantiscono stabilità di finanziamento, **a servizi stabili con finanziamenti certi e pluriennali**.

Per quanto riguarda il partenariato si suggerisce di **favorire il proseguimento delle collaborazioni avviate tra servizi territoriali, servizi sanitari e socio-sanitari e servizi per il lavoro**, sulla base di interventi personalizzati che coinvolgano anche il nucleo familiare della persona in difficoltà attraverso una **presa in carico globale** con un sistema integrato dei servizi che arrivi ad affrontare i problemi della marginalità con uno sguardo integrato. Si suggerisce inoltre di prevedere un **accompagnamento forte ai territori** prevedendo modalità operative atte a semplificare le procedure amministrative e le attività rendicontative, e di **costruire un sistema di indicatori di monitoraggio e valutazione** capace di cogliere la specificità degli interventi e rilevare l’efficacia degli specifici interventi promossi.

Come emerge dalla composizione dei destinatari delle misure dell'Asse presentata nella Tabella 3.10, **l'Asse II mostra un buon grado di coinvolgimento negli interventi realizzati di persone svantaggiate (migranti, persone con disabilità e persone emarginate) e meno istruite e dei nuclei familiari, anche mono-genitoriali, a basso reddito. Relativamente meno ampio è il coinvolgimento negli interventi dell'Asse delle donne e delle persone in cerca di occupazione.** In dettaglio.

**Le donne rappresentano il 43,9% dei destinatari dell'Asse II.** Si tratta di una quota inferiore a quella media del POR FSE (45,6%). **Anche le quote di giovani e di anziani sul totale dei destinatari dell'Asse (rispettivamente l'11,4% e il 3,5%) sono inferiori a quelle media del POR FSE (rispettivamente il 28,9% e il 6,2%).**

**I destinatari con un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) sono il 42,8% del totale dei destinatari dell'Asse, una proporzione mediamente più elevata di quella del POR FSE (38%).**

**I "lavoratori, compresi i lavoratori autonomi" costituiscono la maggior parte dei destinatari dell'Asse (il 63% rispetto ad una media del POR FSE pari al 26,3%)** grazie alla misura Nidi Gratis che, negli Avvisi 2017/2018 e 2018/2019, richiedeva che "entrambi i genitori fossero occupati o, se disoccupati, avessero sottoscritto un Patto di Servizio Personalizzato ai sensi del d.lgs n. 150/2015". L'Avviso 2019-2020 richiede invece che "entrambi i genitori siano occupati oppure un genitore occupato e un genitore disoccupato con DID (Dichiarazione di Immediata Disponibilità) e PSP (Patto di Servizio Personalizzato) ai sensi del d.Lgs. 150/2015<sup>47</sup> e, nel caso di nuclei monogenitoriali, che il genitore sia "occupato o disoccupato con DID e PSP ai sensi del d.Lgs. 150/2015". A questo proposito, **sarebbe opportuno continuare a coinvolgere le famiglie più vulnerabili con figli**, i quali trarrebbero dalla possibilità di accedere ai servizi per l'infanzia un sostegno preventivo e fondamentale per prevenire il rischio di esclusione sociale sin dai primi anni di vita.

L'Asse coinvolge quote relativamente elevate di persone svantaggiate: **"i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" rappresentano il 14,2% dei destinatari dell'Asse II (rispetto ad una media del POR FSE pari all'8,4%), le persone con disabilità il 9,9% (rispetto al 5,2%) e le "altre persone svantaggiate" il 24% (rispetto all'8,5%).**

---

<sup>47</sup> In sintesi, l'Avviso 2019-2020 nel caso di due genitori richiede che almeno un genitore sia occupato e, quindi, i nuclei con due genitori disoccupati non possono accedere alla misura.

**Tabella 3.12 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse II (composizione percentuale) al 31.12.2018**

	v.a.	%
<b>Genere</b>		
Femmine	21.317	43,9%
Maschi	27.247	56,1%
<b>Età</b>		
Persone di età inferiore a 25 anni	5.554	11,4%
Persone tra i 25 e i 54 anni	41.333	85,1%
Persone di età superiore a 54 anni	1.677	3,5%
<b>Livello di istruzione</b>		
Isced 1-2	20.779	42,8%
Isced 3-4	15.885	32,7%
Isced 5-8	10.224	21,1%
nd	1.676	3,5%
<b>Condizione occupazionale</b>		
Disoccupati	8.343	17,2%
Di cui di lungo periodo	5.192	10,7%
Persone inattive	9.603	19,8%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	30.618	63,0%
<b>Svantaggio</b>		
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	6.916	14,2%
Partecipanti con disabilità	4.832	9,9%
Altre persone svantaggiate	11.633	24,0%
<b>Totale</b>	<b>48.564</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

I partecipanti con disabilità e le altre persone svantaggiate raggiunti dalle azioni realizzate sull'Asse II sono rispettivamente 4.832 e 11.633. In entrambi i casi, è stato ampiamente superato il target intermedio per il 2018 degli indicatori di output del quadro di efficacia (rispettivamente 3.161 partecipanti con disabilità e 4.986 altre persone svantaggiate). Anche l'altro indicatore di output sui "nuclei familiari con figli" quantificato in 34.394 unità al 31.12.2018 mostra il superamento del target intermedio per il 2018 (7.000).

In maggior dettaglio:

- Sulla **priorità 9i**, sono state coinvolte 4087 **persone con disabilità** (il 74,3% del valore target al 2023) (indicatore di output comune CO16) e 6.583 **altre persone svantaggiate** (42,1% del valore target al 2023) (indicatore di output comune CO17), con un differenziale di genere a sfavore delle donne per entrambi gli indicatori (particolarmente basso è il rapporto di conseguimento dell'indicatore CO17 nel caso delle donne). La quota di svantaggiati che alla fine dell'intervento sono impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, si attesta al 77,8% (rispetto ad un valore target al 2023 dell'80%) (indicatore di risultato comune CR05), risultando essere leggermente più alto per le donne (il 78,3% contro il 77,6% degli uomini).
- Le **altre persone svantaggiate coinvolte negli interventi realizzati sulla priorità 9ii** ("Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom") sono 3.349, pari al 30,6% del valore target al 2023 (indicatore di output comune CO17). Anche in questo caso di rileva un ampio differenziale di genere nell'indicatore, con un rapporto di conseguimento molto basso nel caso delle donne
- Sulla **priorità 9iv** sono stato coinvolti 34.394 **nuclei familiari con figli (inclusi mono-genitori)**, pari al 103,1% del valore target al 2023 (indicatore di output specifico b4.1), 367 **adulti con ridotta autonomia**, pari all'85,8% del valore target al 2023 (indicatore di output specifico b4.2) e 1.701 **altre persone svantaggiate**, pari al 41,5% del valore target al 2023 (indicatore di output comune CO17). Dove la distinzione di genere è pertinente, su questa priorità, i rapporti di conseguimento dei valori target al 2023 sono più alti per le donne che per gli uomini: in particolare, il valore target al 2023 per le donne è già stato superato nel caso dell'indicatore "Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia" (b4.2).

Tabella 3.13 Indicatori di output e di risultato dell'Asse II per priorità

Priorità	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31 / 12 / 2018				Valore obiettivo 2023				Grado di performance			
			M	F	T	T	M	F	T	T	M	F	T	T
9i – Inclusione attiva per pari opportunità e partecipazione attiva	CO16	i partecipanti con disabilità	2.616	1.471	4.087	2.646	2.854	5.500	98,87%	51,54%	74,31%			
	CO17	le altre persone svantaggiate	6.027	556	6.583	7.510	8.136	15.646	80,25%	6,83%	42,07%			
	CR05	partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	77,6%	78,3%	77,8%	80	80	80	96,95%	97,89%	97,29%			
9ii – Integrazione socioeconomica comunità emarginate	b1.2	Partecipanti che 6 mesi dopo il termine dell'intervento ha ridotto la propria difficoltà nel sostenere i costi abitativi (riduzione della morosità sui costi abitativi – canoni e spese di locazione)	0	0	0	73	79,7	75	0,00%	0,00%	0,00%			
	CO17	le altre persone svantaggiate	2.685	664	3.349	5.257	5.672	10.929	51,07%	11,71%	30,64%			
	b2.1	Partecipanti che hanno superato lo stato di criticità acuta ad 1 anno dalla presa in carico	-	-	0	-	-	3,5	-	-	0,00%			
9iv – Miglioramento accesso ai servizi	CO18	Senzatetto e le persone colpite da esclusione abitativa	-	0	0	-	80	80	-	0,00%	0,00%			
	CO17	Altre persone svantaggiate	702	999	1.701	1.845	2.255	4.100	38,05%	44,30%	41,49%			
	b4.1	Nuclei familiari con figli (coppie e monogenitori)	-	-	34.394	-	-	33.364	--	--	103,09%			
	b4.2	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	100	267	367	206	222	428	48,54%	120,27%	85,75%			

Priorità	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31 / 12 / 2018						Valore obiettivo 2023						Grado di performance			
			M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	
	b3.1	Nuclei familiari partecipanti che al termine dell'intervento dichiarano una migliorata gestione dei tempi di vita e di lavoro	-	-	0	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	
	b4.1	Percentuale di partecipanti che, al termine dell'intervento, dichiara una migliorata condizione abitativa in termini relazionali	0	0	0	75	75	75	75	75	75	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
	b4.2	Percentuale di partecipanti usciti dalla condizione di esclusione abitativa al termine dell'intervento	-	0	0	-	70	70	70	70	70	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		

Note: I trattini sono presenti per gli indicatori per i quali non è prevista/non è pertinente la declinazione di genere.

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Per concludere, in complesso, l'avvio, ad inizio programmazione, di interventi a contenuto innovativo, ma con limitata capacità di impegno e di spesa a causa della sperimentalità degli interventi e della vulnerabilità dei destinatari, ha comportato un minor avanzamento finanziario dell'Asse II rispetto alla media del POR FSE. Ciononostante, nel 2018, è già stata programmata una quota rilevante della dotazione finanziaria dell'Asse. Impegni e pagamenti sono cresciuti in maniera significativa e le spese certificate hanno superato il target intermedio al 2018.

Al 31.12.2018, sull'Asse II, si contano 4.181 progetti e 48.564 destinatari. Il maggior numero di progetti realizzati sull'Asse II è rappresentato dai percorsi personalizzati per allievi disabili (3.273, pari al 78,2% del totale dei progetti). Oltre la metà dei destinatari (il 55,9%) è coinvolta nella misura "Nidi Gratis". Nonostante la significativa concentrazione di progetti e destinatari su queste due tipologie di progetti, le misure finora attivate sull'Asse sono piuttosto diversificate e hanno riguardato:

- l'inclusione attiva delle persone con disabilità, mediante i percorsi personalizzati per gli allievi disabili e i voucher per favorire azioni propedeutiche all'inserimento lavorativo (tirocini) per consolidare l'autonomia di persone disabili giovani e promuoverne l'inclusione sociale, e di minori, giovani e adulti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, per accrescerne le opportunità di inclusione sociale e lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (Obiettivo specifico 9.2);
- l'integrazione socio-economica di soggetti che per motivi diversi sono coinvolti in situazioni a rischio di esclusione sociale (difficoltà relazionali, disagio abitativo e sociale, abuso di sostanze, provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ecc.), con particolare riferimento alle fasce giovanili più fragili della popolazione (inoccupati, disoccupati, immigrati, ecc.) ed alle conseguenze dell'abuso di sostanze (Obiettivo 9.5);
- l'aumento, il consolidamento e la qualificazione dei servizi educativi e di cura; in questo ambito, è stata prevista l'attivazione di voucher per garantire alle persone anziane di permanere al proprio domicilio e il potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, con l'obiettivo di offrire soluzioni fortemente flessibili alle esigenze di conciliazione vita – lavoro della famiglia. Ma in particolare le risorse si concentrano sulla misura nidi gratis, diretta a azzerare la retta dei nidi per i nuclei famigliari in difficoltà economica, e che, nella sua edizione 2018-2019, è stata citata dalla Commissione europea come esempio di buone pratiche tra le azioni destinate a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro” nella Relazione 2019 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione Europea” (Obiettivo specifico 9.3);
- la gestione sociale dei quartieri ad edilizia popolare per sperimentare nuovi modelli sociali e abitativi, offrire servizi di promozione sociale alle persone fragili e alle loro famiglie, residenti o domiciliati in questi quartieri e favorirne ai servizi per il lavoro presenti sul territorio (Obiettivi specifici 9.1 e 9.4).

In particolare, nell'ambito dell'Obiettivo specifico 9.2 “Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili”:

- I percorsi personalizzati per gli allievi disabili (sull'Azione 9.2.1) hanno permesso di sviluppare e potenziare le capacità cognitive, le conoscenze, le competenze professionali e le abilità possedute di 3.273 allievi a fronte di 16,4 milioni di Euro impegnati per un impegno medio per destinatario pari a 5.104,73 €.
- Il reddito di autonomia per le persone con disabilità (sull'Azione 9.2.1) ha registrato impegni di spesa per 3,4 milioni di Euro con l'erogazione di voucher (pari a 400€ mensili pari ad un valore “massimo” di 4.800 €) a favore di 814 persone con disabilità (su 173 progetti), quindi con un impegno medio per destinatario pari a 4.230,97€.

Il reddito di autonomia per gli anziani sull'Azione 9.3.6, Obiettivo specifico 9.3, che prevede il riconoscimento di un voucher “nominativo”, per un ammontare complessivo di € 4.800,00 per 12 mesi<sup>48</sup>, per sostenere percorsi di autonomia delle persone anziane e di inclusione in contesti sociali

<sup>48</sup> Il contributo di 4.800 euro è riconosciuto se i destinatari usufruiscono di tutti i servizi previsti dai percorsi.

e nella vita di relazione, ha contato invece 138 progetti che hanno coinvolto in totale 490 destinatari, a fronte di impegni pari 1,7 milioni di Euro, con un impegno medio per destinatario pari a 3.554,56 €, inferiore quindi a quello del reddito di autonomia per le persone disabili.

Sugli interventi per le persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria sono stati impegnati complessivamente 9,9 milioni di Euro e sono stati realizzati, a valere sugli Obiettivi specifici 9.2 e 9.5, 33 progetti con il coinvolgimento di 8.898 destinatari per un valore medio per destinatario di 1.114,83 €.

Sull'Azione 9.3.3 l'avviso "Conciliazione vita lavoro 2017/2019" ha contato 53 progetti e 5.722 destinatari a fronte di 4,9 milioni di Euro impegnati, mentre l'avviso "Nidi gratis 2017/2018" ha registrato impegni di spesa per 32 milioni di euro coinvolgendo 14.351 nuclei famigliari. Il valore medio degli impegni per destinatario della misura della misura "Conciliazione vita-lavoro" è quindi pari a 852,74 €, mentre quello delle misura "Nidi Gratis" è pari a 2.229,81 € per nucleo famigliare.

Gli impegni per gli avvisi marginalità estrema, Fase 1, Fase 1bis e Fase 2 ammontano complessivamente a 4 milioni di Euro per un totale di 52 progetti e 2.225 destinatari. Il valore medio degli impegni per destinatario è quindi pari a 1.807,38 €. Questi avvisi hanno agito su soggetti in grave stato di emarginazione, hanno permesso di sistematizzare la collaborazione delle varie reti istituzionali presenti sul territorio e di avviare la sperimentazione per la modellizzazione a costi standard degli interventi di contrasto alla marginalità.

L'Asse II mostra nel complesso un buon grado di coinvolgimento negli interventi realizzati di persone svantaggiate (migranti, persone con disabilità e persone emarginate) e meno istruite e dei nuclei famigliari, anche mono-genitoriali, a basso reddito. Relativamente meno ampio è il coinvolgimento negli interventi dell'Asse delle donne e delle persone in cerca di occupazione, che rappresentano target a maggior rischio di impoverimento, unitamente ai nuclei famigliari in cui sono presenti persone con disabilità o anziani non autosufficienti, in cui il capofamiglia ha un'età avanzata e/o possiede un basso livello di istruzione o i cui componenti sono numerosi oppure tutti stranieri. Poiché i dati di contesto mostrano un aumento della quota di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, sebbene la Lombardia rimanga al di sotto della soglia fissata come obiettivo per Europa 2020, l'approccio preventivo degli interventi dell'Asse II appare quanto mai opportuno e andrebbe rafforzato per raggiungere fasce più ampie della popolazione, soprattutto quelle fuori dal mercato del lavoro (perché inattive o disoccupate), che necessitano di un adeguato supporto preventivo per non cadere in povertà.

### 3.1.6 L'Asse III – Istruzione e formazione

L'Asse III ha l'obiettivo di rafforzare l'investimento in capitale umano sul territorio regionale, attraverso la prevenzione e la riduzione dell'abbandono precoce degli studi, la partecipazione all'istruzione universitaria, e al miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione. A tal fine, Regione Lombardia ha attivato un **sistema di formazione integrato che sostiene l'apprendimento in tutte le fasi della vita attiva**: a partire dalla formazione iniziale fino alla formazione continua in età adulta. In questo sistema, gli interventi relativi al sistema di leFP di secondo ciclo regionale, i corsi di specializzazione IFTS e di alta formazione ITS, nonché i corsi di formazione permanente afferenti a Lombardia PLUS sono finanziati a valere sull'Asse III del POR FSE, con la finalità di far crescere il capitale umano ed aumentare il livello di qualificazione della forza lavoro.

Dall'inizio della Programmazione, Regione Lombardia ha investito le **risorse dell'Asse III del POR FSE principalmente sui percorsi di terzo e quarto anno della leFP e sui corsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e di Istruzione Tecnica Superiore (ITS)**, che costituiscono i segmenti più alti della filiera formativa regionale. Mediante il progetto **Lombardia PLUS**, finanziato interamente con risorse del POR FSE, Regione Lombardia sostiene anche interventi formativi finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo, rivolti ai giovani disoccupati dai 16 ai 35 anni.

La Regione ha sviluppato un sistema di **programmazione integrata, definita per obiettivi condivisi e unitari**, basato su fonti di finanziamento che combinano risorse provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (leFP/ IFTS solo per componente duale), risorse del Ministero dell'Istruzione (ITS), risorse del bilancio regionale e risorse del POR FSE (III e IV anno leFP, IFTS, ITS, Lombardia PLUS). Inoltre, il **sostegno all'interazione tra il sistema di istruzione e formazione e il sistema delle imprese** dovrebbe garantire un'offerta formativa rispondente ai fabbisogni professionali del sistema produttivo. Infine, la costruzione di una **filiera formativa professionalizzante completa** (anche con il rafforzamento dell'offerta ITS) dovrebbe facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Tuttavia, la **limitata conoscenza dei percorsi IFTS e ITS** penalizza la diffusione di questa tipologia di offerta e suggerisce di rafforzare nelle scuole di ogni ordine e grado, le attività di informazione, comunicazione e orientamento per far conoscere alle famiglie e ai giovani l'offerta dell'alta formazione professionale.

### Box 3.5 I principali strumenti di intervento sull'Asse III

Regione Lombardia ha attivato un sistema di formazione integrato, volto a sostenere l'apprendimento in tutte le fasi della vita, a partire dalla formazione iniziale fino alla formazione continua in età adulta. La formazione di base incomincia nel sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale, che si configura come un'alternativa al canale di istruzione statale, con una forte vocazione all'apprendimento pratico ed un orientamento diretto alle professioni e al mercato del lavoro. Un elemento fondamentale che rende i giovani più competitivi nel mercato del lavoro è rappresentato dal coinvolgimento del partenariato economico nella co-progettazione e co-realizzazione dei percorsi formativi. Le imprese collaborano alla definizione dei contenuti formativi, mettono a disposizione strumentazioni e laboratori e accolgono gli studenti per esperienze di alternanza scuola-lavoro o li assumono con veri e propri contratti di lavoro di apprendistato formativo. La sinergia tra il sistema educativo e il sistema produttivo influenza positivamente gli esiti occupazionali al termine dei percorsi.

Tra le azioni di maggior impatto si evidenziano:

1) La creazione di un **sistema consolidato di istruzione e formazione** in grado di sostenere ed accompagnare l'individuo in tutte le fasi della vita attiva. I corsi triennali e di IV anno di leFP formano i giovani con le competenze tecniche di base, i corsi IFTS e ITS consentono di specializzarsi con competenze professionali avanzate, completando e perfezionando la preparazione di base. I corsi di alta formazione professionale, invece, formano super tecnici specializzati, dotati di competenze tecnologiche avanzate in settori all'avanguardia (come la mecatronica e la mobilità sostenibile). Gli allievi vengono formati per saper gestire le innovazioni dell'Industria 4.0 attraverso un percorso formativo che viene co-progettato dalle Istituzioni formative insieme alle imprese partner. In questo modo si riduce al minimo il mismatch di competenze, che può considerarsi la causa principale dell'elevata disoccupazione giovanile, poiché si formano tecnici in linea con i profili professionali ricercati nel mercato del lavoro.

Il progetto "*Lombardia PLUS*" sostiene invece la qualificazione, con interventi mirati, di giovani in cerca di lavoro (fino a 35 anni), al fine di migliorarne le chance di occupazione. L'iniziativa si è arricchita di un approccio innovativo, attraverso la definizione di due linee di intervento specifiche. La prima "*Linea Cultura*" volta alla realizzazione di percorsi di specializzazione di durata massima biennale, per la valorizzazione di profili legati alla valorizzazione del patrimonio culturale, alla cultura e allo spettacolo, ai mestieri della tradizione, all'artigianato artistico, eccellenze regionali nelle quali si innestano oggi processi di innovazione e digitalizzazione e che rappresentano un bacino occupazionale promettente e in espansione, rivolta ai disoccupati dai 16 ai 29 anni. La seconda, "*Linea Smart*", volta alla realizzazione di percorsi di specializzazione e formazione permanente, di durata di almeno 40 ore, in stretto raccordo con le esigenze delle imprese o adeguati alle particolari esigenze dei destinatari, per percorsi fortemente orientati all'inserimento lavorativo e all'innovazione tecnologica e dei processi, rivolti ai disoccupati dai 16 ai 35 anni.

Il sistema di riconoscimento dei crediti consente di far valere, ai fini dell'acquisizione dei titoli di istruzione e formazione, le competenze acquisite in precedenti percorsi formativi e in esperienze maturate in contesti non formali e informali. In questo modo si costruisce un sistema di passaggi flessibili e gradualità tra i sistemi educativi e con il mondo del lavoro.

2) Il **potenziamento del sistema educativo duale**, basato sull'integrazione tra formazione e lavoro. In particolare, tramite l'approvazione della L.R. 30/2015 "*Qualità, innovazione e internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Regione Lombardia*", la Regione ha individuato il sistema duale quale metodologia didattica centrale del sistema di leFP, prevedendo la facoltà di estendere la quota di alternanza scuola lavoro (almeno 400 ore all'anno) ed introducendo il vincolo normativo che una quota non inferiore al 5% delle risorse sia investita per sostenere la formazione in apprendistato. Regione Lombardia ha infatti regolamentato tutte le tipologie di contratto di **apprendistato formativo**, sia di primo livello, finalizzato al conseguimento dei titoli di secondo ciclo, sia di terzo livello per l'acquisizione di titoli di istruzione terziaria non accademica (ITS) e universitaria. La regolamentazione nazionale e regionale permette a tutti gli studenti di conseguire un titolo di studio, di livello secondario e terziario, attraverso un contratto di assunzione in apprendistato.

Il sistema duale produce molteplici vantaggi: l'anticipazione dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro già durante il percorso di studio; lo scambio reciproco di know-how tra le istituzioni educative e il sistema produttivo e la progettazione di percorsi formativi in linea con il reale fabbisogno di competenze delle imprese, specie in riferimento ai profili più ricercati legati all'evoluzione delle tecnologie e all'economia digitale.

I risultati che si conseguono sono ritenuti soddisfacenti e tali da aver richiesto un incremento dell'investimento nel sistema duale, sia riguardo allo strumento dell'alternanza scuola-lavoro sia dell'apprendistato di I livello. La didattica del sistema duale ha funzionato, altresì, come strumento di contrasto alla dispersione scolastica, in quanto si basa su modalità di apprendimento esperienziale, che possono risultare più attrattive per studenti maggiormente a rischio di dispersione, con una propensione più forte all'apprendimento sul campo piuttosto che nel tradizionale ambiente d'aula. Per questo motivo nell'ambito dell'avviso sul potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro è stata confermata una linea di azione specifica, per l'attivazione di percorsi di leFP modulari finalizzati al conseguimento di un titolo di qualifica professionale per giovani *drop-out*, dai 15 ai 25 anni, che hanno abbandonato prematuramente gli studi. Gli studenti in particolare situazione di fragilità, inoltre, sono accompagnati con attività di *coaching* e di supporto alla creazione di una rete sociale di sostegno.

Le innumerevoli richieste da parte degli operatori hanno richiesto un incremento della disponibilità finanziaria per la promozione del sistema duale. Dalla prima annualità di avvio della sperimentazione duale, I risultati ottenuti (nell'a.f. 2015/2016 il numero di allievi dei percorsi di leFP che si formano in un percorso in alternanza rafforzata è aumentato da c.a. 10.000 a 13.000 nell'a.f. 2018/2019 (+30%)) testimoniano la bontà della scelta di programmazione effettuate rispetto all'obiettivo prioritario di diffusione del modello di apprendimento duale. Inoltre, il consolidamento del sistema duale è dimostrato dall'incremento degli allievi che sono assunti con un contratto di apprendistato di I livello (nell'a.f. 2018/2019 gli apprendisti nei percorsi triennali e di IV anno di leFP sono 2.300).

**3) Revisione dei repertori leFP e ITS**, volta a rinnovare gli standard formativi dei profili delle qualifiche e dei diplomi di leFP e dei titoli ITS secondo le esigenze del mercato del lavoro e renderli maggiormente rispondenti al fabbisogno professionale delle imprese, con particolare riferimento alle competenze emergenti legate ai processi di innovazione correlati alla rivoluzione di Industria 4.0.

In riferimento al rafforzamento dei segmenti apicali della filiera formativa professionalizzante, IFTS e ITS, rileva l'integrazione della strategia di potenziamento del sistema ITS con gli obiettivi economici del Piano nazionale Industria 4.0. In questa prospettiva, l'avviso 2018 è stato contraddistinto da una nuova linea di azione dedicata ai percorsi ITS 4.0. Del riparto di 10.000.000 € di risorse aggiuntive per gli ITS 4.0 stanziati dal MIUR, la Lombardia ha ricevuto € 2.200.000,00. Tali risorse sono state destinate alle Fondazioni di maggior "eccellenza", individuate secondo i criteri stabiliti dalla strategia nazionale, per realizzare nuovi percorsi ITS di durata biennale, finalizzati allo sviluppo di competenze tecnologiche e digitali avanzate. Inoltre è stato confermato anche nell'a.f. 2018/2019 il meccanismo premiale, che garantisce il finanziamento di un corso ITS a ciascuna Fondazione che sostiene autonomamente il costo di un altro corso ITS aggiuntivo – ossia, in breve, per ciascun percorso autofinanziato la Regione assicura il finanziamento di un corso aggiuntivo (purché nel rispetto dei criteri di qualità dell'offerta formativa minimi stabiliti dalla Regione), con un effetto moltiplicatore con ricadute positive sull'ampliamento dell'offerta nel territorio.

Tra le **sfide future** si segnalano: un raccordo del sistema educativo con il sistema delle imprese, attraverso la sperimentazione di modalità innovative di ibridazione tra mondo della ricerca e realtà produttive; la promozione di Academy aziendali, a partire dalle esperienze dei Laboratori avanzati e Fab.Lab, quali luoghi di scambio e condivisione del sapere e della cultura organizzativa e la promozione di attività di orientamento dei giovani alla scelta educativa verso l'offerta della filiera professionalizzante; aggiornamento dei profili della filiera di formazione professionalizzante, in funzione dell'evoluzione delle richieste del mercato del lavoro e di una loro maggiore declinabilità nel sistema duale.

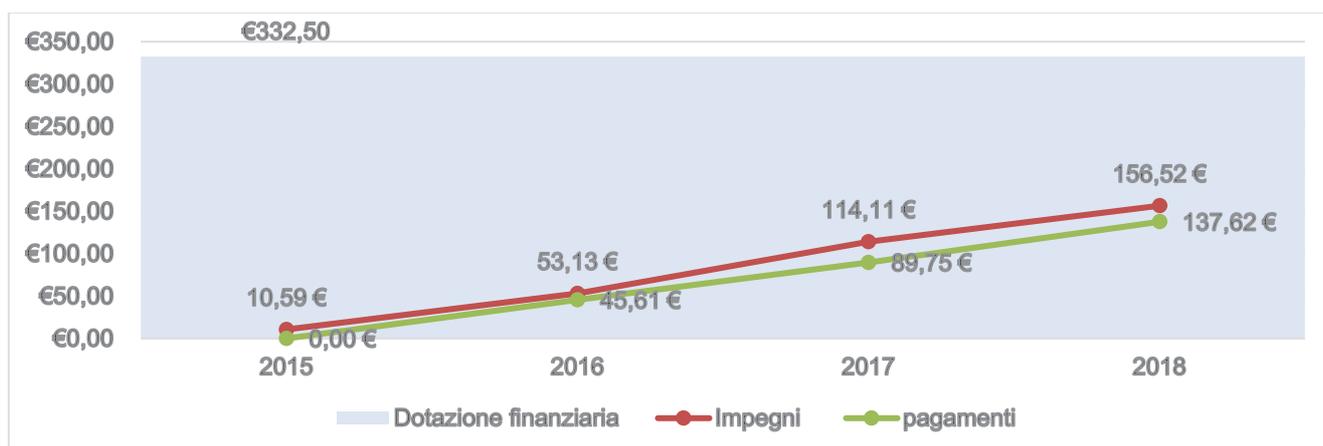
Inoltre, sempre in ottica di semplificazione il prossimo obiettivo riguarderà l'integrazione delle varie misure attraverso **dispositivi unitari**, e non più separati. Non solo un modello unitario, ma strumenti sistemici, snelli e flessibili. Un passo importante è stato compiuto tramite la delibera di programmazione del sistema di istruzione e formazione professionale per l'a.f. 2019/2020 (D.G.R. n. 1177 del 28/01/2019), la quale ha previsto il **superamento della distinzione tra modalità ordinaria e duale attraverso un budget operatore unitario**, spendibile per l'attivazione di percorsi ordinari o duale, a seconda delle circostanze sulla base dello specifico fabbisogno di apprendimento dell'allievo. Nell'ottica di sviluppo e potenziamento del sistema di istruzione e formazione professionale, un altro aspetto problematico ha riguardato la scarsa conoscenza dei percorsi IFTS e ITS da parte dei giovani e delle loro famiglie. Per diffondere le informazioni sulle opportunità offerte dalla filiera di formazione regionale, con la stessa delibera di programmazione del sistema per l'a.f. 2019/2020, è stata prevista una **linea di azione specificatamente dedicata all'informazione e all'orientamento** dei giovani alla scelta dei percorsi formativi nella prospettiva di promozione della filiera professionalizzante.

### L'avanzamento finanziario: impegni e pagamenti

Sull'Asse III, le **risorse programmate** al 31.12.2018 ammontano a 221.5 milioni di euro, pari al 66.6% della dotazione finanziaria dell'Asse. Gli **impegni** al 31.12.2018 ammontano a circa 156,5 milioni di euro. **L'Asse registra la più elevata capacità di impegno del POR** (il 47% circa) e una **capacità di spesa inferiore solo a quella dell'Asse I**, con l'88% circa delle risorse impegnate già erogate ai beneficiari (137,6 milioni di euro). I pagamenti raggiungono altresì il 41,4% degli impegni. Le **spese certificate** ammontano a 90,7 milioni di euro (il 65,9% dei pagamenti), leggermente superiori al target intermedio di 90 milioni di euro fissato per il 2018.

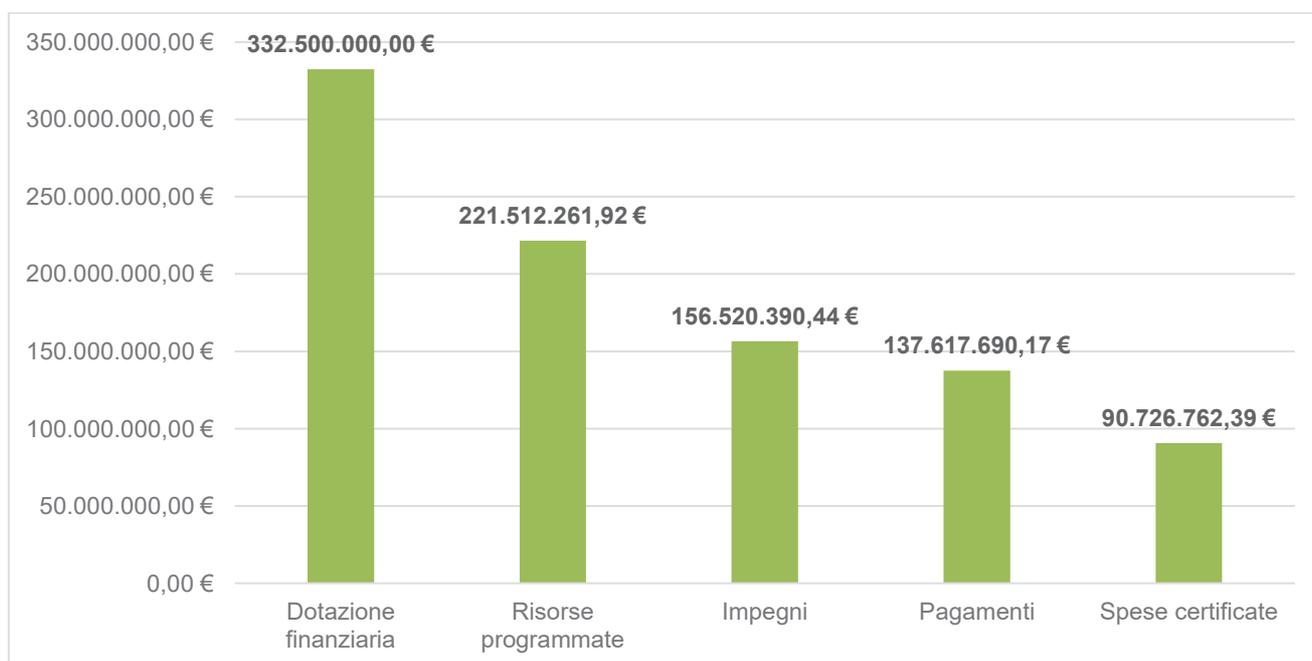
**L'Asse registra impegni su entrambe le Priorità selezionate dal POR, la 10i**, con il 76,7% del totale degli impegni sull'Asse al 31.12.2018, e la 10 iv, sulla quale si concentra il restante 23.3% degli impegni dell'Asse. **Il totale dell'impegnato sulla Priorità 10i si concentra esclusivamente sull'Obiettivo specifico 10.1** volto al contrasto al fallimento formativo precoce e alla dispersione scolastica e formativa attraverso la realizzazione di percorsi formativi di leFP (Azione 10.1.7). **Nel caso della Priorità 10iv l'impegnato si distribuisce sull'Obiettivo specifico 10.4**, volto ad accrescere le competenze della forza lavoro e ad agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo, tramite le Azioni 10.4.1 e 10.4.2, e **sull'Obiettivo specifico 10.6**, che promuove la qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale mediante la realizzazione delle Azioni 10.6.1 e 10.6.2.

**Figura 3.10 L'avanzamento finanziario dell'Asse III del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Figura 3.11 Lo stato di attuazione finanziaria dell'Asse III del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Tabella 3.14 Impegni e pagamenti al 31.12.2018 dei bandi realizzati sull'Asse III per Priorità, Obiettivo specifico e Azione**

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Bando	Impegni		Pagamenti	
				v.a.	%	v.a.	%
10i	10.1	10.1.7	III e IV Anni leFP (aa.ff. 2015/2016, 2016/2017, 2018/2019)	120.122.532,16 €	76,75%	120.122.532,16 €	87,29%
10iv	10.4	10.4.1	LOMBARDIA PLUS (annualità 2016, 2017, 2018)	9.885.917,80 €	6,32%	3.100.870,49 €	2,25%
		10.4.2	Formazione_continua_V strategici regionali	5.552,00 €	0,00%	2.290,20 €	0,00%
	10.6	10.6.1	ITS (2014-2016, 2015-2016, 2017-2018)	18.661.952,05 €	11,92%	8.608.113,60 €	6,26%
		10.6.2	IFTS (2015-2016, 2016-2017, 2017-2018)	7.844.436,41 €	5,01%	5.783.883,72 €	4,20%
<b>Totale</b>				<b>156.520.390,42 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>137.617.690,17 €</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

### L' avanzamento fisico: progetti e destinatari

Al 31.12.2018, i progetti realizzati sull'Asse III sono complessivamente **36.048** per un numero totale di destinatari pari a **45.827**. L'Asse ha finanziato in particolare progetti nell'ambito dell'obiettivo specifico 10.1 per la riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa. Si tratta di 35.773 progetti, per altrettanti destinatari (dato che l'accesso alla leFP si basa sul sistema dote), volti ad attivare percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (III e IV anno) per sviluppare, in continuità con quanto realizzato nel precedente periodo di programmazione, competenze in linea con i fabbisogni del contesto economico regionale,

**Numerosi anche i destinatari degli interventi di attivazione di nuovi percorsi ITS e IFTS e di consolidamento di quelli esistenti**, nell'ambito dell'Obiettivo specifico 10.6: si tratta in particolare di 199 progetti, per un totale di 6.825 destinatari.

Nell'Ambito dell'Asse III sono stati anche finanziati **progetti nell'ambito dell'Obiettivo specifico 10.4, prioritariamente indirizzati ai disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata**. Attraverso Lombardia Plus (75 progetti, per un totale di 3.219 destinatari) sono state sostenute azioni di formazione permanente e formazione di specializzazione a favore di disoccupati dai 16 ai 35 anni<sup>49</sup>. In questo Obiettivo specifico è stato anche finanziato un progetto che ha coinvolto 10 destinatari sull'Avviso Formazione continua Fase V, che allocava risorse non solo sull'Asse I, Azione 8.6.1, ma anche sull'Asse III, Azione 10.4.2 *“Interventi formativi strettamente collegati alle esigenze di inserimento e reinserimento lavorativo, prioritariamente indirizzati ai target maggiormente sensibili e alle iniziative di formazione specialistica e per l'imprenditorialità”*.

**Tabella 3.15 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse III del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Bando	Progetti		Destinatari	
				v.a.	%	v.a.	%
10i	10.1	10.1.7	III e IV Anni leFP (aa.ff. 2015/2016, 2016/2017, 2018/2019)	35.773	99,24%	35.773	78,06%
10iv	10.4	10.4.1	LOMBARDIA PLUS (annualità 2016, 2017, 2018)	75	0,21%	3.219	7,02%
		10.4.2	formazione_continua_V strategici regionali	1	0,00%	10	0,02%
	10.6	10.6.1	ITS 2014-2016, 2015-2016, 2017-2018)	71	0,20%	3.516	7,67%
		10.6.2	IFTS (2016-2016, 2016-2017, 2017-2018)	128	0,36%	3.309	7,22%
<b>Totale</b>				<b>36.048</b>	<b>100,00%</b>	<b>45.827</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

### Box 3.6 APPROFONDIMENTO TEMATICO: LA FILIERA PROFESSIONALIZZANTE LOMBARDA (giugno 2018)

L'approfondimento tematico del 2018 si è focalizzato sulla **valutazione della filiera professionalizzante**, che rappresenta una delle principali linee di indirizzo strategico di Regione Lombardia negli ultimi anni. In una logica di miglioramento continuo del sistema di offerta formativa regionale e di effettiva rispondenza ai fabbisogni professionali (attuali e futuri) del territorio lombardo, la presente valutazione tematica si è concentrata in particolare su due **questioni valutative**.

In primo luogo, ha inteso contribuire a una migliore comprensione rispetto al fatto che **il sistema di offerta formativa regionale sia (o non sia) attualmente in grado di offrire ai giovani lombardi una risposta efficace all'esigenza di svolgere un percorso professionalizzante completo, dall'obbligo fino alla formazione terziaria specializzata**. Ciò ha consentito di verificare l'eventuale necessità di intervenire per valorizzare meglio l'offerta formativa regionale di natura professionalizzante per raggiungere appieno questo obiettivo. Oggetto specifico di valutazione è stata, dunque, la capacità di strutturare “a regime” filiere professionalizzanti complete (leFP, IFTS e ITS), con una specializzazione organica e coerente.

Una seconda questione, ad essa strettamente legata se si ragiona sui fabbisogni del tessuto imprenditoriale regionale, è stata **l'effettiva capacità del sistema di offerta formativa di individuare e sostenere efficacemente le competenze richieste da Industria 4.0**. In particolare, il tema affrontato è stato se le competenze di Industria 4.0 allo stato attuale costituiscano effettivamente il “core” della filiera professionalizzante regionale e se i percorsi oggi attivi siano realmente capaci di formare profili professionali (e relative competenze) che intercettino la domanda di figure professionali e competenze 4.0 proveniente dal territorio regionale.

Per rispondere a entrambe le domande valutative chiarite in premessa l'approfondimento tematico si è articolato in due step: a) Una **analisi desk**, incentrata sui percorsi a catalogo attivati per l'anno formativo 2017/18, con specifico

<sup>49</sup> In caso di soggetti disoccupati che presentano invalidità psichiche, fisiche o sensoriali, non è richiesto il rispetto del limite massimo di età.

riferimento al IV anno dei percorsi leFP regionali, ai percorsi IFTS e ai corsi ITS; b) Un **approfondimento di natura qualitativa, mediante interviste ad alcuni fra gli enti formativi e le Fondazioni ITS coinvolti nelle filiere professionalizzanti lombarde**. Dalle analisi valutative è emerso quanto segue.

**Nel complesso, il sistema di offerta formativa regionale sembra essere stato capace di strutturare “a regime” filiere professionalizzanti complete (leFP, IFTS e ITS), con una specializzazione organica e coerente.**

**La maggior parte delle filiere offre ai giovani lombardi l’opportunità di proseguire il percorso professionalizzante avviato con la leFP specializzandosi e perfezionando le proprie competenze fino ad un livello di istruzione terziaria non accademica:** è il caso di filiere più piccole come l’Agroalimentare, l’Arredo e design, l’Energia o i Trasporti e la logistica, ma anche di filiere più complesse come l’ICT, audiovisivo e multimediale, la Meccanica, la Moda, i Servizi alle imprese o il Turismo.

Al contrario, la filiera della Chimica e biotecnologie industriali rappresenta una filiera professionalizzante incompleta poiché non sono presenti, nell’attuale offerta regionale, percorsi di IV anno successivi al conseguimento della qualifica triennale “Operatore delle produzioni chimiche”, anche se si ritiene che possa essere comunque utile identificarla ai fini di futuri sviluppi sul territorio regionale, stante la rilevanza di questo ambito settoriale

Anche quella dell’Edilizia rappresenta, ad oggi, una filiera professionalizzante solo potenziale, dal momento che l’unico percorso IFTS in filiera, pure approvato in graduatoria da Regione Lombardia fra i percorsi finanziabili, non è stato poi attivato perché non è stato raggiunto il numero minimo di allievi necessario per far partire il corso.

La ricostruzione delle filiere professionalizzanti effettuata presenta certamente un margine di discrezionalità, che renderebbe **opportuno un più ampio percorso di condivisione con tutti i soggetti coinvolti (progettisti degli enti formativi e imprese), sotto la guida di Regione Lombardia.**

Una ricostruzione delle filiere professionalizzanti chiara e condivisa con tutti gli attori in gioco rappresenta, infatti, un elemento imprescindibile per le **politiche di orientamento** rivolte a giovani e famiglie, che devono essere destinatari di una comunicazione chiara, ma anche nelle **comunicazioni con le imprese**, dal lato della domanda di lavoro.

Tale ricostruzione è anche **funzionale alla programmazione formativa** (in termini di cluster di competenze chiave e domanda di lavoro). Avere un sistema di filiere consente di **progettare figure** professionali con un nucleo solido di competenze, che possono poi essere declinate in funzione delle esigenze specifiche dei singoli contesti territoriali o di un particolare tessuto imprenditoriale, talvolta “curvando” le filiere stesse.

Il percorso di ricerca sembra, al contrario, aver messo in luce alcuni nodi critici: se da un lato sembra ormai abbastanza diffusa una progettazione dei percorsi formativi in una logica di filiera, non altrettanto adeguata risulta, spesso, l’attività di orientamento e informazione rispetto ai percorsi di filiera, in prevalenza realizzata quasi esclusivamente nel caso di “filiere interne” alla stessa Fondazione ITS.

Sembra, dunque, opportuno, una volta portato a termine un più esteso percorso di condivisione, supportare un **adeguato processo di comunicazione**, dal momento che sembra opinione piuttosto diffusa fra i soggetti intervistati che studenti e famiglie abbiano una conoscenza molto limitata delle opportunità di filiera e una scarsa propensione verso le professioni tecniche.

In proposito, importantissimo sarebbe un **orientamento precoce**, rivolto agli studenti della scuola secondaria di primo grado e finalizzato a suscitare l’interesse dei ragazzi e dei loro genitori rispetto ad un binario “non accademico”, che può però garantire comunque l’acquisizione di competenze importanti capaci di assicurare buone prospettive occupazionali.

Nel complesso, una limitata conoscenza dei percorsi IFTS e ITS sembra senza dubbio penalizzare la diffusione di questa tipologia di offerta.

È anche importante sottolineare, però, che quella delle filiere professionalizzanti non rappresenta una “fotografia” stabile nel tempo. In ragione delle caratteristiche costitutive della formazione professionale, che rappresenta per sua natura una **tipologia di offerta flessibile**, che si evolve nel tempo in funzione dei fabbisogni espressi dal mondo delle imprese, un ultimo ragionamento deve quindi riguardare anche l’**orizzonte temporale di riferimento**.

Se, da un lato, è importante un’offerta che si evolva continuamente per rispondere ai cambiamenti del mercato del lavoro assicurando così buone prospettive di inserimento lavorativo ai propri allievi, dall’altro una offerta troppo “instabile” rischia di minare sia un’adeguata conoscenza delle filiere che la loro effettiva capacità di attrarre i giovani.

In particolare, questo aspetto dovrebbe essere tenuto presente soprattutto in quelle filiere di piccole dimensioni in cui un solo percorso formativo, di fatto, consente ai ragazzi e alle ragazze di proseguire in una logica di progressione verticale di filiera. E dovrebbe, parimenti, focalizzare l’attenzione sui percorsi IFTS, considerati come elemento di snodo e di raccordo tra la formazione professionale di base e l’alta formazione tecnologica rappresentata dai percorsi ITS biennali.

Da ultimo, la presenza di filiere secondarie a latere di quelle primarie di riferimento potrebbe rendere opportuna una riflessione anche in merito all’utilità di monitorare la presenza, all’interno dei percorsi IFTS e ITS, di moduli di riallineamento delle competenze sufficientemente robusti, che possano facilitare l’eventuale passaggio da una filiera all’altra per colmare eventuali gap formativi.

Considerando la composizione dei destinatari dei progetti attivati sull’Asse (Tabella 3.14), emerge, come atteso, **una predominanza di giovani (con meno di 25 anni) con al massimo la licenza media inferiore, per consentire loro il rispetto dell’obbligo formativo, e con la licenza**

secondaria superiore, per garantire competenze professionali con l'alta formazione. In entrambi i casi, i percorsi formativi mirano a facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e la quota di giovani che consegue una qualifica alla fine dei percorsi intrapresi è relativamente elevata.

Anche sull'Asse III, la quota di donne è mediamente inferiore a quella del POR FSE nel suo complesso (43,9% rispetto al 45,6%). Ciò potrebbe essere dovuto in parte al fatto che la dispersione scolastica e formativa (sul contrasto alla quale si concentrano oltre il 99% dei progetti e più del 78% dei destinatari dell'Asse) è un fenomeno che interessa in misura minore le ragazze e quindi la leFp intercetta in misura maggiore i ragazzi (i destinatari della leFp cofinanziata dal FSE sono maschi nel 54,5% dei casi) ed in parte al fatto che le ragazze accedono ai percorsi di formazione tecnica, sia IFTS che ITS, in misura inferiore ai ragazzi (la quota di ragazze tra i destinatari IFTS e ITS al 31.12.2018, è pari rispettivamente al 38,2% e al 33,2%).

**Coerentemente con la natura degli interventi, l'88% dei destinatari ha meno di 25 anni e il 96,4% è inattivo** (con un altro 3,2% in cerca di occupazione).

**Il 79,4% dei destinatari dell'Asse possiede un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2).** In totale, sull'Asse III, al 31.12.2018, i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) sono 36.400, un numero oltre due volte superiore al valore del target intermedio previsto per il 2018 dal relativo indicatore di output del "performance framework" (16.256). In dettaglio, **sulla priorità 10i sono stati coinvolti 35.773 destinatari con istruzione primaria (ISCED 1) o secondaria inferiore (ISCED 2), pari al 56% del valore target al 2023** (indicatore di output comune CO09). **Il 63,3% ha ottenuto una qualifica alla fine della partecipazione all'intervento (rispetto ad un valore target dell'85% al 2023)** (indicatore di risultato comune CR03).

**Sulla Priorità 10iv al 31.12.2018 sono stati coinvolti 8.028 destinatari con diploma secondario superiore (ISCED 3) o diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4), superando il valore target al 2023** (l'indicatore comune CO10 è infatti pari al 160%), **con il 52,3% che ha ottenuto una qualifica alla fine dell'intervento** (rispetto all'80% del valore target al 2023) (indicatore di risultato comune CR03). Sempre **sulla priorità 10iv sono stati coinvolti anche 2.471 disoccupati e lavoratori, anche autonomi, pari al 123,6% del valore target al 2023** (indicatore di output specifico c.4.1). L'indicatore di output comune CO05 mostra che sulla priorità 10iv sono stati **raggiunti 177 lavoratori, inclusi quelli autonomi, pari allo 0,24% del valore target al 2023** (indicatore di output comune CO05). **Il basso numero di lavoratori coinvolti nelle azioni dell'Asse è imputabile alla scelta di concentrare gli interventi dell'Asse prioritariamente su destinatari giovani ed inattivi e per il resto su persone disoccupate al massimo 35enni.** L'indicatore di risultato specifico c4.2 mostra che **sulla priorità 10iv tutti i partecipanti hanno completato il percorso di formazione** (rispetto al target al 2023 del 90%).

**Più di un decimo dei destinatari dell'Asse III è rappresentato da persone con disabilità. Più ridotta è la quota di destinatari "migranti, di origine straniera, appartenenti a minoranze" o rientranti in "altre tipologie di svantaggio".** Per quanto concerne gli stranieri, tuttavia, i dati di monitoraggio sui percorsi di leFP per l'anno 2017/2018, trasmessi da Regione Lombardia ad INAPP, mostrano una presenza significativa di allievi stranieri in questi percorsi. La quota di stranieri iscritti nei percorsi di leFP in Regione Lombardia è infatti mediamente pari al 10%, con variazioni per ogni annualità dei corsi tra il 7% e il 13%. Inoltre, la distribuzione tra stranieri nati in Italia e stranieri nati all'estero risulta equilibrata.

Le persone con disabilità rappresentano l'11,6% dei destinatari dell'Asse, quota molto più alta di quella media del POR FSE (5,2%) e anche più alta di quella registrata sull'Asse II (9,9%). Le persone con disabilità sono coinvolte sull'Asse III principalmente nei corsi leFP, ma anche in Lombardia Plus, che non prevede il limite di età di 35 anni nel caso di soggetti disoccupati che presentano invalidità psichiche, fisiche o sensoriali. "Migranti, partecipanti stranieri o appartenenti a minoranze" e le "altre persone svantaggiate" rappresentano invece il 3% e il 2,7% (rispettivamente) dei destinatari dell'Asse, proporzioni inferiori a quelle medie del POR FSE (rispettivamente 8,4% e 8,5%).

**Tabella 3.16 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse III (composizione percentuale) al 31.12.2018**

	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
<b>Genere</b>		
Femmine	20.136	43,9%
Maschi	25.691	56,1%
<b>Età</b>		
Persone di età inferiore a 25 anni	40.349	88,0%
Persone tra i 25 e i 54 anni	5.452	11,9%
Persone di età superiore a 54 anni	26	0,1%
<b>Livello di istruzione</b>		
Isced 1-2	36.400	79,4%
Isced 3-4	8.028	17,5%
Isced 5-8	1.236	2,7%
nd	163	0,4%
<b>Condizione occupazionale</b>		
Disoccupati	1.481	3,2%
Di cui di lunga durata	113	0,2%
Persone inattive	44.169	96,4%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	177	0,4%
<b>Svantaggio</b>		
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	1.373	3,0%
Partecipanti con disabilità	5.322	11,6%
Altre persone svantaggiate	1.231	2,7%
<b>Totale</b>	<b>45.827</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Tabella 3.17 Indicatori di output e di risultato dell'Asse III per priorità

Priorità	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31 / 12 / 2018				Valore obiettivo 2023				Grado di performance			
			M	F	T	M	M	F	T	M	F	M	F	T
10i – Ridurre e prevenire abbandono scolastico e promuovere parità accesso istruzione	CO09	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	19.511	16.262	35.773	34.489	29.379	63.868	56,57%	55,35%	56,01%			
	CR03	partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	62,75%	63,90%	63,28%	82,3	88,1	85	76,25%	72,54%	74,44%			
	CO05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	125	52	177	40.146	32.847	72.993	0,31%	0,16%	0,24%			
10iv – Migliorare pertinenza istruzione e formazione al mercato del lavoro	CO10	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	5.047	2.981	8.028	3.492	1.499	4.991	144,53%	198,87%	160,85%			
	c4.1	Partecipanti disoccupati e lavoratori compresi quelli autonomi	1.410	1.061	2.471	1.100	900	2.000	128,18%	117,89%	123,55%			
	CR03	partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	52,55%	52,00%	52,34%	82	77	80	64,08%	67,53%	65,43%			
	c4.2	Partecipanti che completano il percorso di formazione	100%	100%	100%	90	90	90	111,11%	111,11%	111,11%			

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Per concludere, l'Asse III del POR FSE della Regione Lombardia si caratterizza per una forte attenzione al raccordo tra sistema di istruzione e formazione e sistema produttivo e per l'elevata integrazione di diverse fonti di finanziamento (risorse FSE, risorse nazionali MLPS e MIUR, risorse regionali). L'Asse III mostra altresì una buona capacità di programmazione degli interventi. Su quest'Asse, infatti, si concentra la quota più alta di impegni (il 38,6%) e si registra la capacità di impegno più elevata, cui si accompagna una capacità di spesa inferiore solo a quella dell'Asse I.

Al 31.12.2018, sull'Asse III, sono stati realizzati 36.048 progetti e coinvolti 45.827 destinatari. I progetti realizzati hanno promosso soprattutto l'Istruzione e Formazione Professionale (III e IV anno), anche come strumento per contrastare la dispersione scolastica e formativa. Sono stati anche realizzati e consolidati interventi nella fascia più alta della filiera formativa regionale, con i percorsi ITS e IFTS, e le azioni di formazione permanente e di specializzazione per i disoccupati tra i 16 e i 35 anni, attraverso Lombardia Plus.

- L'Istruzione e Formazione Permanente (leFP), a fronte di impegni di spesa complessivamente pari a 120,1 milioni di Euro, ha visto l'erogazione di 35.773 doti per partecipare a questi percorsi, per un impegno medio pari a 3.357,91€ (il valore della dote per i servizi formativi è diversificato in relazione alla tipologia di percorso e può essere pari a 4.000, 4.300 e 4.600 € con il valore della componente disabilità pari a 3.000 €).
- Lombardia Plus ha contato finora 75 progetti e ha coinvolto 3.219 destinatari per un totale di risorse impegnate pari a 9,9 milioni di Euro, con un impegno medio per destinatario di 3.0711,11€. L'unico progetto di formazione continua realizzato nell'ambito dell'Azione 10.4.2, Obiettivo specifico 10.4 che prevede l'accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo, ha raggiunto 10 destinatari con un impegno di spesa totale pari a circa 5.500 Euro, per un impegno medio per destinatario pari a circa 550 euro.
- L'impegno medio per destinatario dei percorsi ITS è ovviamente più di quello registrato per gli IFTS (5.307,72 € contro 2.370,64 €) ed è anche il più alto tra tutte le misure attivate sull'Asse III. Al 31.12.2018 i percorsi ITS registrano 71 progetti e 3.516 destinatari a fronte di risorse impegnate pari a 18,7 milioni di Euro, mentre i percorsi IFTS contano 128 progetti e 3309 destinatari con gli impegni che ammontano complessivamente a 7,8 milioni di Euro.

Coerentemente con la natura degli interventi realizzati, tra i destinatari dell'Asse III si registra una predominanza di giovani (con meno di 25 anni) e inattivi, con al massimo la licenza media inferiore, per sostenere il rispetto dell'obbligo formativo, e con la licenza secondaria superiore, per garantire competenze professionali con l'alta formazione. In entrambi i casi, i percorsi formativi mirano a facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e la quota di giovani che consegue una qualifica alla fine dei percorsi intrapresi è relativamente elevata.

Anche sull'Asse III, la quota di donne è mediamente inferiore a quella del POR FSE nel suo complesso (43,9% rispetto al 45,6%). Ciò potrebbe essere dovuto in parte al fatto che la dispersione scolastica e formativa è un fenomeno che interessa in misura minore le ragazze e quindi la leFp intercetta in misura maggiore i ragazzi (i destinatari della leFp cofinanziata dal FSE sono maschi nel 54,5% dei casi) ed in parte al fatto che le ragazze accedono ai percorsi di formazione tecnica, sia IFTS che ITS, in misura inferiore ai ragazzi (la quota di ragazze tra i destinatari IFTS e ITS al 31.12.2018, è pari rispettivamente al 38,2% e al 33,2%).

La quota di destinatari con disabilità sull'Asse III è particolarmente alta (1/10), grazie ai percorsi leFP, mentre la quota di destinatari "migranti, di origine straniera, appartenenti a minoranze" o rientranti in "altre tipologie di svantaggio" è inferiore. D'altra parte, però, i dati di monitoraggio sui percorsi di leFP per l'anno 2017/2018, trasmessi da Regione Lombardia ad INAPP, mostrano una presenza di allievi stranieri in questi percorsi pari in media al 10% e una loro equi-distribuzione tra quanti sono nati in Italia e quanti all'estero.

*Sebbene gli obiettivi italiani di EU2020 relativi all'abbandono scolastico e l'istruzione terziaria siano stati raggiunti dalla Lombardia, nel 2018 la quota di giovani 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi è ancora più alta del dato di inizio programmazione e la quota di 30-34enni con una istruzione terziaria è ancora distante dalla media europea, così come è distante la quota di laureati in discipline tecnico-scientifiche. Continuando sul percorso avviato con la delibera di programmazione del sistema per l'a.f. 2019/2020, in cui è stata prevista una linea di azione specificatamente dedicata all'informazione e all'orientamento dei giovani alla scelta dei percorsi formativi nella prospettiva di promozione della filiera professionalizzante, è dunque necessario promuovere e rafforzare gli interventi di informazione e orientamento alle famiglie e ai giovani perché acquisiscano conoscenza dell'esistenza di tutti i percorsi di istruzione e formazione che costituiscono la filiera professionale di Regione Lombardia e acquisiscano consapevolezza delle competenze e dei percorsi professionali ai quali permettono di accedere. Ma anche per incentivare l'accesso dei giovani, e soprattutto delle giovani donne, ai percorsi di istruzione e formazione STEM e ITS e IFTS, soprattutto da parte delle giovani donne. Infine, si segnala l'importanza di continuare a garantire un buon coinvolgimento, tra i destinatari delle misure dell'Asse, di giovani migranti, stranieri o appartenenti a minoranze etniche.*

### 3.1.7 L'Asse IV – Capacità amministrativa

L'Asse IV, finalizzato a sviluppare le condizioni per migliorare la performance della pubblica amministrazione (P.A.) nel suo complesso e dell'intera filiera di attori coinvolti nella buona riuscita delle politiche pubbliche, inizialmente prevedeva numerose iniziative parcellizzate, la cui realizzazione prevedeva il coinvolgimento di diverse Direzioni Generali della Regione. Questa parcellizzazione e diversa attribuzione della responsabilità degli interventi ha rallentato l'avvio della programmazione sull'Asse IV, e comportato la necessità di una maggiore aggregazione e concentrazione delle risorse.

Anche attraverso il confronto con le Direzioni Generali coinvolte e il partenariato, la **riprogrammazione effettuata sull'Asse nel corso del 2018 ha rafforzato la concentrazione delle risorse finanziarie in favore soprattutto delle azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders** (Azione 11.3.3, Priorità 11ii) per le quali, in fase di attuazione del Programma, risultava sia un maggiore grado di pertinenza e coerenza rispetto alle esigenze prioritarie di rafforzamento della capacità amministrativa espresse dal territorio, sia un maggior livello di copertura delle amministrazioni pubbliche potenzialmente destinatarie degli interventi. In particolare, per via delle mutate condizioni di contesto, erano state eliminate le azioni 11.3.2 e 11.3.6 dalla priorità 11ii ed era stata modificata, a parità di risorse, la dotazione finanziaria delle priorità 11i e 11ii con una riduzione nello specifico della dotazione finanziaria dell'azione 11.4.1 (Priorità 11i) e un incremento della dotazione finanziaria iniziale dell'azione 11.3.3 (Priorità 11ii).

**La strategia intervento dell'Asse è stata ulteriormente aggiornata** nel corso del 2019 (cfr. POR FSE 2014- 2020 versione 5.0 aggiornato con decisione CE C(2019)3048 del 30.04.2019) **per ricondurre tutti gli obiettivi e risultati attesi dell'Asse alla priorità di investimento 11i**, concentrando risorse in favore dell'azione 11.3.3 attraverso l'eliminazione dell'azione 11.4.1 dedicata al miglioramento dell'efficienza e prestazioni degli uffici giudiziari.

#### Box 3.7 I principali strumenti di intervento sull'Asse IV

I due lotti dell'iniziativa di "Digitalizzazione del patrimonio culturale regionale di divulgazione a Enti locali, scuole e università", finanziata a valere sull'azione 11.1.1, sono stati aggiudicati e avviati. Nel contempo sono stati affidati due incarichi a LISPA per migliorare la diffusione e la fruizione web delle collezioni digitali del patrimonio culturale di Regione Lombardia e degli Istituti e luoghi della cultura del territorio lombardo.

Nell'ambito del "Completamento del database topografico digitale del territorio", finanziato a valere sull'azione 11.1.2, in fase di aggiudicazione delle gare di appalto dei servizi è stato ottenuto un risparmio che si verificherà come reimpiegare: una ipotesi è quella di realizzare una attività di formazione rivolta ai dipendenti dei Comuni che appunto utilizzeranno il database topografico.

A valere sull'azione 11.3.3 si sono concluse e sono state rendicontate le iniziative formative degli operatori di polizia locale. Inoltre, sempre nell'ambito dell'Azione 11.3.3:

- Il progetto "Piano di empowerment per il personale dei Centri per l'impiego della Regione Lombardia" è stato avviato in convenzione con il Foromez per migliorare efficienza ed efficacia dei Servizi pubblici per il lavoro,

attraverso un piano di rafforzamento volto a produrre effetti sull'organizzazione delle strutture, sui servizi da erogare e sulle competenze del personale impegnato.

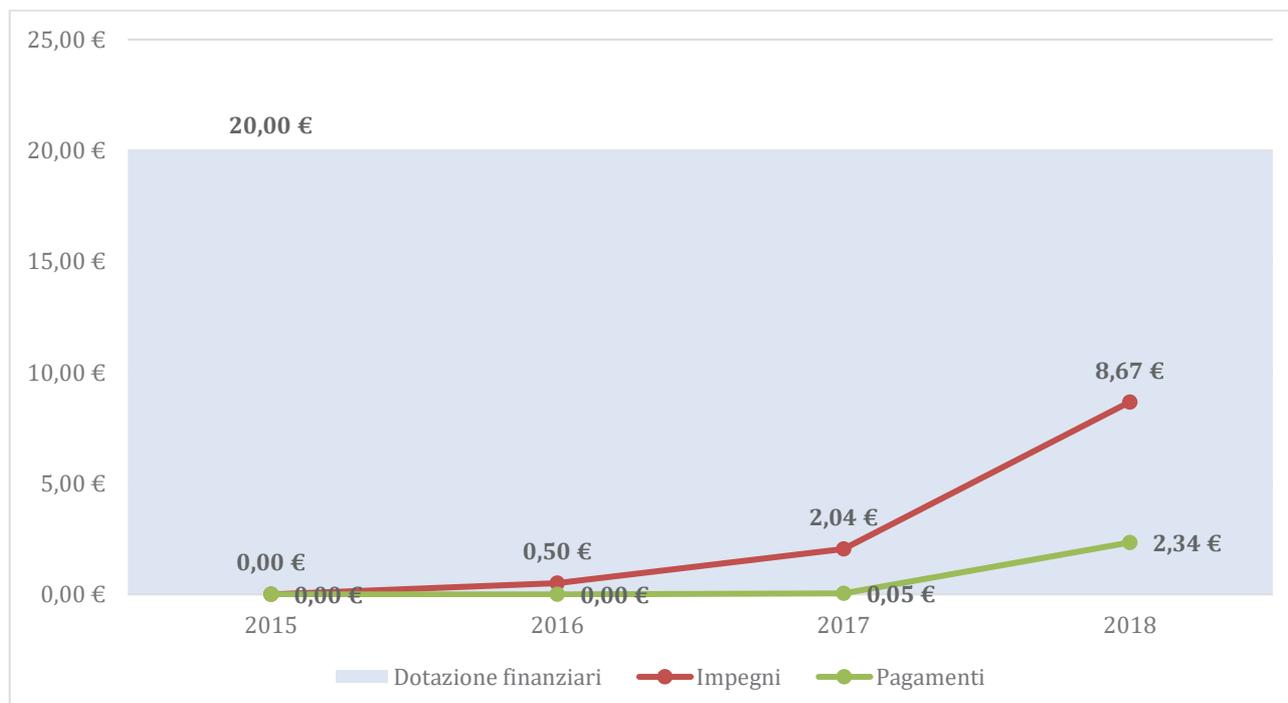
- Il progetto “LOMBARDIA EUROPA 2020 - Progettazione, modellizzazione e start up di Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV) nei contesti lombardi: essere competitivi in Europa”, realizzato grazie ad un accordo di collaborazione tra Regione Lombardia, ANCI Lombardia (capofila) e Provincia di Brescia, è attualmente in corso e prevede la realizzazione di attività formative rivolte ai dipendenti degli enti locali con l'obiettivo di rafforzare la capacità degli stessi enti locali di progettare interventi finanziabili anche nell'ambito della programmazione dell'Unione Europea, in coerenza con le priorità programmatiche regionali. Il progetto promuove modalità organizzative in grado di favorire la gestione associata dei servizi europei nei contesti d'area vasta lombardi.
- La AdG sta riflettendo sull'opportunità di sviluppare un percorso di e supporto agli OO.II e ai soggetti coinvolti nella strategia aree interne, che non possiedono la necessaria esperienza di progettazione, con l'obiettivo di stimolare e favorire l'avvio degli interventi nei territori.

### Avanzamento finanziario: impegni e pagamenti

Al 31.12.2018 le **risorse allocate sull'Asse IV sono state programmate per oltre i  $\frac{3}{4}$** : 15,3 milioni di euro pari al 77% della dotazione finanziaria dell'Asse. Gli impegni ammontano a circa 8,7 milioni di euro, pari al 43,3% della dotazione dell'Asse, mentre i pagamenti sono pari a 2,3 milioni di euro, il 27% degli impegni e l'11,7% della dotazione dell'Asse. **L'Asse IV dunque si caratterizza per una capacità di impegno superiore a quella media del POR (41,7%) e per la più bassa capacità di spesa.** Le **spese certificate** sull'Asse al 31.12.2018 sono comunque 1,2 milioni di Euro, un valore che consente il **conseguimento del target intermedio per il 2018** (1 milione di euro) e pari al 49,6% dei pagamenti.

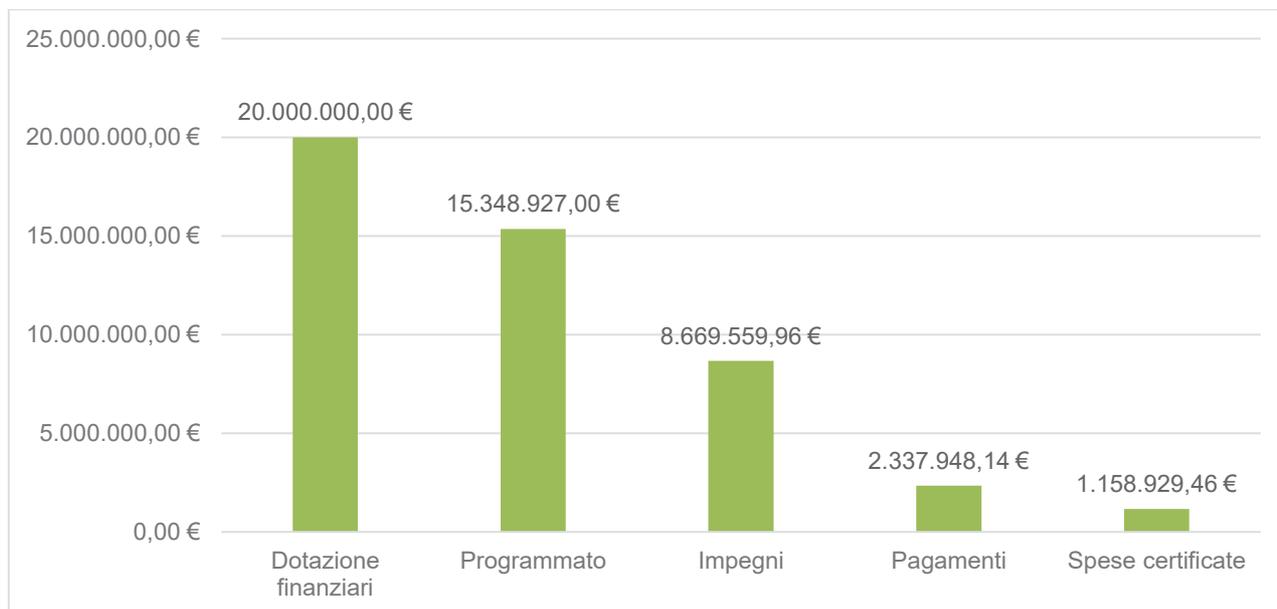
**Il 59% degli impegni si concentra sull'Obiettivo specifico 11.1 (Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici), Azioni 11.1.1 (progetto “Digitalizzazione del patrimonio culturale Lombardo”) e 11.1.2 (progetto “Database topografico”). La quota restante di impegni si registra sull'Obiettivo specifico 11.3 (Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione), Azione 11.1.3.**

**Figura 3.12 L'avanzamento finanziario dell'Asse IV del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Figura 3.13 Lo stato di attuazione finanziaria dell'Asse IV del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Tabella 3.18 Impegni e pagamenti al 31.12.2018 dei bandi realizzati sull'Asse IV per Priorità, Obiettivo specifico e Azione**

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Bando	Impegni		Pagamenti	
				v.a.	%	v.a.	%
11i	11.1	11.1.1	Digitalizzazione del patrimonio culturale Lombardo	2.876.968,66 €	33,18%	804.494,13 €	34,41%
			Database Topografico 2862	2.233.373,79 €	25,76%	48.700,00 €	2,08%
	11.3	11.3.3	Formazione operatori polizia Bn 2242	290.290,51 €	3,35%	290.290,51 €	12,42%
			Formazione operatori polizia Brescia	68.927,00 €	0,80%	34.463,50 €	1,47%
			Piattaforma specifica bn 3423				
			Piano di Empowerment del Personale dei CPI della Regione Lombardia bn 3603	1.200.000,00 €	13,84%	360.000,00 €	15,40%
Lombardia Europa 2020 bn 4362	2.000.000,00 €	23,07%	800.000,00 €	34,22%			
<b>Totale</b>				<b>8.669.559,96 €</b>	<b>100%</b>	<b>2.337.948,14 €</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**L'avanzamento fisico: progetti e destinatari**

I progetti cofinanziati dal FSE sull'Asse IV sono 6, distribuiti su tutte e tre le azioni (11.1.1 – 11.1.2 –11.3.3) su cui sono stati concentrati gli interventi dell'Asse a seguito delle riprogrammazioni. Nello specifico:

- nell'ambito dell'obiettivo specifico 11.1 sono stati finanziati **un progetto per la digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo (Azione 11.1.1)** ed **un progetto per realizzazione del Database Topografico Regionale per la difesa del territorio e la prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico (Azione 11.1.2)**;
- nell'ambito dell'obiettivo specifico 11.3 sono stati finanziati 4 progetti, tutti sull'Azione 11.3.3: due progetti **per la formazione di operatori di Polizia di Milano e di Brescia**, un progetto **per il piano di empowerment del personale dei CPI della Regione Lombardia** e un progetto **realizzato in partenariato da Regione Lombardia, ANCI Lombardia e Provincia di Brescia, per promuovere presso il personale dipendente degli enti locali della Lombardia la capacità progettuale per la programmazione europea.**

A parte i progetti per la formazione degli operatori di polizia a Milano e Brescia, gli altri progetti hanno visto impegni per cifre rilevanti, compresi tra 1,2 milioni (Formez PA) e 2,9 milioni circa (Biblioteca digitale lombarda). **Le PA coinvolte dagli interventi per il miglioramento della capacità amministrativa realizzati sull'Asse sono 915 al 31.12.2018, un valore superiore al target di 895 PA coinvolte al 2023** (indicatore di output CO22 previsto sull'Asse IV nell'ambito del *performance framework*).

**I destinatari raggiunti sull'Asse sono complessivamente 3.557, di cui 3.135 operatori di polizia di Milano e 323 di Brescia e 99 operatori dei CPI lombardi. Il 31,2% sono donne. Questo dato riflette la composizione di genere degli operatori di polizia che vedono una netta prevalenza maschile: nel 2015 in Lombardia su 20.883 dipendenti dei corpi di polizia, le donne erano 1.088 (il 5,2%)<sup>50</sup>. Il 9% dei destinatari di quest'Asse sono over55, ma la prevalenza dei partecipanti ha tra i 25 e i 54 anni (l'81% circa). Il 98% è almeno diplomato (con il 21% in possesso di una istruzione terziaria). Tutti sono occupati. Solo due destinatari sono persone con disabilità.** Probabilmente anche per i requisiti di cittadinanza e/o idoneità psico-fisica richiesti per accedere a queste professioni (operatori polizia e operatori CPI) del settore pubblico, **nessuno è migrante o straniero o appartenente ad una minoranza e nessuno rientra in altre forme di svantaggio.** In totale **gli operatori di polizia locale che hanno partecipato ad iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione hanno raggiunto il numero di 3.458 unità, superando il target di 3.300 operatori al 2023** (Indicatore di output specifico d2.4 previsto sull'Asse IV nell'ambito del *performance framework*).

**Tabella 3.19 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse IV del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Denominazione Bando	Progetti		Destinatari	
				v.a	%	v.a	%
11i	11.1	11.1.1	Digitalizzazione del patrimonio culturale Lombardo	1	16,7%	-	-
		11.1.2	Database Topografico 2862	1	16,7%	-	-
	11.3	11.3.3	Piano di Empowerment del Personale dei CPI della Regione Lombardia bn 3603	1	16,7%	99	2,78%
			Lombardia Europa 2020 bn 4362	1	16,7%	-	-
			Formazione operatori polizia Bn 2242	1	16,7%	3.135	88,14%
			Formazione operatori polizia Brescia Piattaforma specifica bn 3423	1	16,7%	323	9,08%
<b>Totale</b>				<b>6</b>	<b>100%</b>	<b>3.557</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

<sup>50</sup> Fonte: Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato

**Tabella 3.20 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse III (composizione percentuale) al 31.12.2018**

	IV - Capacità amministrativa	
<b>Genere</b>		
Femmine	1.109	31,2%
Maschi	2.448	68,8%
<b>Età</b>		
Persone di età inferiore a 25 anni	4	0,1%
Persone tra i 25 e i 54 anni	2.876	80,9%
Persone di età superiore a 54 anni	677	19,0%
<b>Livello di istruzione</b>		
Isced 1-2	70	2,0%
Isced 3-4	2.733	76,8%
Isced 5-8	754	21,2%
nd	0	0,0%
<b>Condizione occupazionale</b>		
disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata	0	0,0%
Persone inattive	0	0,0%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	3.557	100,0%
Disoccupati di lungo periodo	0	0,0%
<b>Svantaggio</b>		
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	0	0,0%
Partecipanti con disabilità	2	0,1%
Altre persone svantaggiate	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>3.557</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Ad eccezione dei due indicatori di output relativi al numero di PA coinvolte (indicatore di output comune CO22) e di operatori di polizia municipale che hanno partecipato ad iniziative di formazione in tema di prevenzione e sicurezza, gli altri indicatori di output specifici previsti sull'Asse IV/Priorità 11i non sono stati ancora alimentati così come non sono ancora valorizzati gli indicatori di risultato specifici dal momento che gli interventi o si sono conclusi nell'ultimo trimestre 2018 o sono stati avviati/erano ancora in corso di realizzazione nel corso del 2018.**

Tabella 3.21 Indicatori di output e di risultato dell'Asse IV per priorità

Priorità	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31 / 12 / 2018			Valore obiettivo 2023			Grado di performance		
			M	F	T	M	F	T	M	F	T
11ii - Sviluppare capacità settori istruzione, apprendimento arco vita, formazione e politiche sociali	CO22	Numero di pubbliche amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa	-	-	915	-	-	895	--	--	102,23%
	d2.1	Numero di amministrazioni che ricevono supporto per migliorare l'utilizzo di strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale	-	-	0	-	-	200	--	--	0,00%
	d2.4	Numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di training sul tema sicurezza e prevenzione anche in relazione ad Expo 2015	2423	1035	3458	2.640	660	3.300	91,78%	156,82%	104,79%
	d2.5	Numero di sistemi informativi della pubblica amministrazione che ricevono supporto per migliorare gli strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati relative a Formazione, Lavoro e Servizi Sociali	-	-	0	-	-	10	-	-	0,00%
	d2.6	Numero di pagine del patrimonio culturale rese disponibili in formato digitale	-	-	0	-	-	10.000.000	-	-	0,00%
	d2.3	Numero di Pubbliche amministrazioni beneficiarie che al termine dell'intervento hanno migliorato la propria capacità amministrativa	0	0	0	-	-	80	-	-	0,00%
	d1.1	Pubbliche amministrazioni beneficiarie dei progetti che al termine dell'intervento hanno migliorato la propria capacità amministrativa	0	0	0	-	-	0	-	-	0,00%
	d2.1	Numero di istituti scolastici che al termine dell'intervento utilizzano gli strumenti ICT per la fruizione del patrimonio culturale digitalizzato	0	0	0	-	-	90	-	-	0,00%
	d2.2	Amministrazioni che al termine dell'intervento sono in grado di utilizzare strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale e servizi diversi	0	0	0	-	-	90	-	-	0,00%
	d2.4	Partecipanti che al termine dell'intervento hanno migliorato le proprie competenze di supporto ai GAO (Gestione associata obbligatoria) (tale condizione si verifica con ottenimento attestato di partecipazione ottenuto con più del 75% di ore frequentate)	0	0	0	90	90	90	0,00%	0,00%	0,00%

Note: I trattini sono presenti per gli indicatori per i quali non è prevista/non è pertinente la declinazione di genere.

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia



*Per concludere, nel complesso, nonostante la necessità di più riprogrammazioni che hanno rallentato l'avvio degli interventi sull'Asse IV, si registra una elevata capacità di programmare le risorse allocate sull'Asse e una capacità di impegno superiore a quella media del POR. La capacità di spesa è bassa, ma le spese certificate sull'Asse hanno superato il target intermedio al 2018 previsto dal performance framework.*

*Sull'Asse IV sono stati cofinanziati 6 progetti, quasi tutti con grossi importi impegnati. Si registrano destinatari sui 2 progetti di formazione per gli operatori di polizia e sul progetto del Formez per il rafforzamento del personale dei CPI lombardi.*

*Gli operatori di polizia coinvolti in attività formative a Milano e Brescia sono stati complessivamente 3.458 a fronte di impegni di spesa pari a 359mila Euro, per un impegno medio per operatore di polizia coinvolto nei due territori pari a 103,9 €.*

*Altri 99 destinatari (gli operatori dei CPI lombardi) sono stati coinvolti nell'ambito delle attività di empowerment del personale dei CPI realizzata dal Formez.*

*Emerge una elevata capacità di coinvolgere le pubbliche amministrazioni nel miglioramento della capacità amministrativa e gli operatori di polizia locale in iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione (in entrambi i casi sono stati già superati anche i valori target al 2023).*

*Sebbene le risorse allocate sull'Asse IV siano state in buon parte già programmate e i target intermedi e finali previsti sull'Asse nell'ambito del performance framework siano già stati superati, le attività di riprogrammazione hanno rallentato l'attuazione di molti degli interventi previsti sull'Asse. Un giudizio sul raggiungimento degli obiettivi dell'Asse IV, in termini di miglioramento della performance della pubblica amministrazione (P.A.) nel suo complesso e dell'intera filiera di attori coinvolti nella buona riuscita delle politiche pubbliche necessita quindi di ulteriori approfondimenti valutativi.*

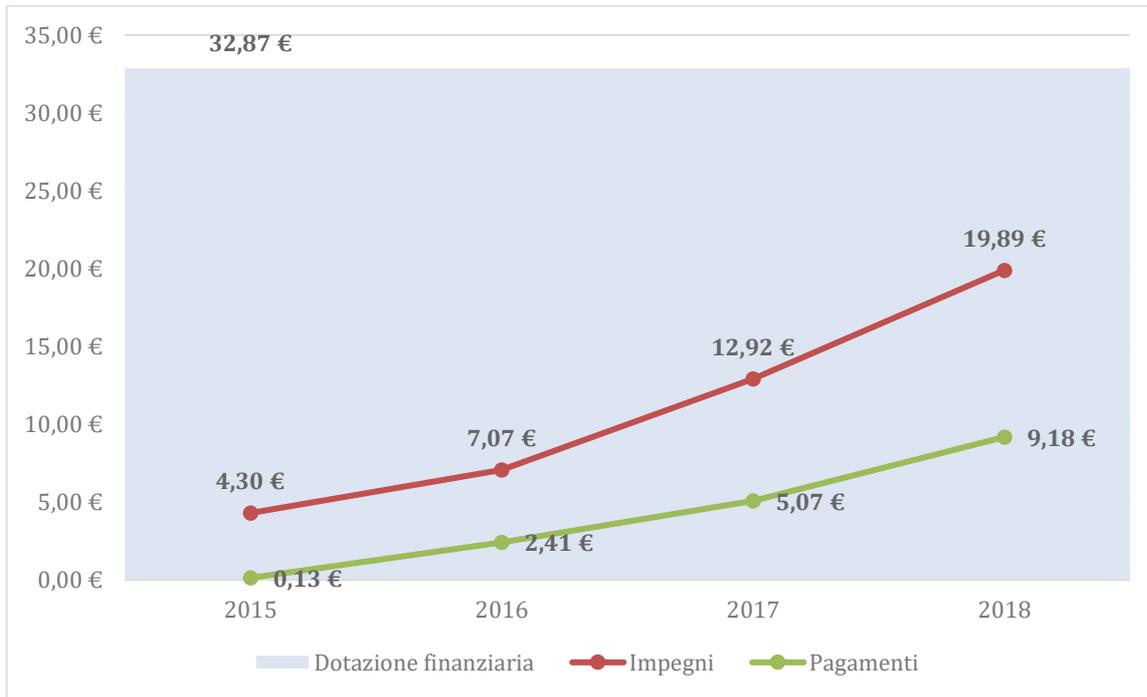
### 3.1.8 L'Asse V – Assistenza Tecnica

L'Asse V si propone di realizzare gli **interventi di Assistenza Tecnica a supporto della attuazione e gestione del POR FSE.**

Al 31.12.2018 le **risorse programmate ed impegnate sull'Asse V** sono poco meno di 20 milioni di euro, pari al 60,5% della dotazione finanziaria (capacità di impegno). **Gli impegni si concentrano prevalentemente sugli interventi di "Preparazione, attuazione, sorveglianza e controllo"** (17,5 milioni pari all'88% degli impegni sull'Asse). I restanti impegni sono più o meno equamente distribuiti tra gli interventi di "valutazione e studio" e quelli di "informazione e comunicazione". I **pagamenti** sono pari a 9,2 milioni di Euro, rispettivamente il 46,1% degli impegni e il 27,9% della dotazione finanziaria. Le **spese certificate** ammontano a 2,2 milioni di Euro, il 24,1% dei pagamenti.

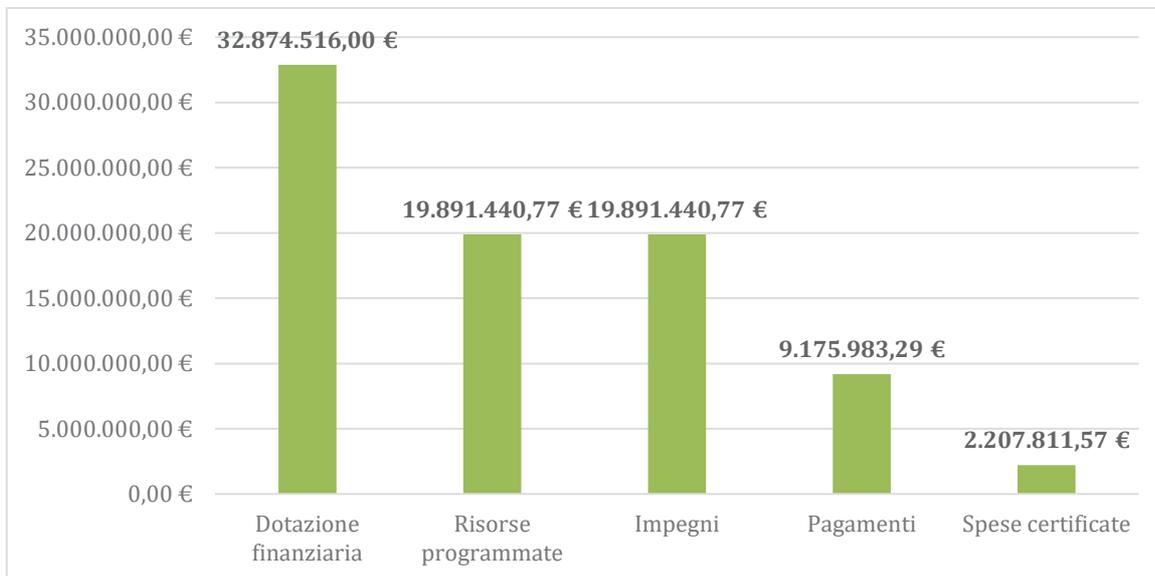
I **progetti realizzati sono 52**, uno relativo al "servizio di valutazione indipendente del POR FSE", 23 per la progettazione e la realizzazione di attività di informazione, pubblicità, divulgazione e comunicazione nell'ambito della strategia di comunicazione del programma e 28 progetti per realizzare, sostenere e rafforzare le attività di programmazione, gestione, sorveglianza e controllo del POR, in gran parte attività di assistenza tecnica (alla Autorità di Gestione, a quella di Certificazione, ecc.).

**Figura 3.14 L'avanzamento finanziario dell'Asse V del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Figura 3.15 Lo stato di attuazione finanziaria dell'Asse V del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Tabella 3.22 Impegni e pagamenti al 31.12.2018 dei bandi realizzati sull'Asse V per Priorità**

	Impegni		Pagamenti	
	v.a.	%	v.a.	%
Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	€ 17.549.636,87	88,23%	€ 8.173.343,31	89,07%
Valutazione e studi	€ 1.164.270,40	5,85%	€ 206.363,00	2,25%
Informazione e comunicazione	€ 1.177.533,50	5,92%	€ 796.276,98	8,68%
Totale	€ 19.891.440,77	100%	€ 9.175.983,29	100%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

**Tabella 3.23 L'avanzamento fisico (progetti) dell'Asse V del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2018**

Azione	Denominazione Bando	Progetti	
		v.a.	%
V.1.1 - Programmazione, gestione, sorveglianza e controllo	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	28	53,85%
V.1.3 - Valutazione e studi	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	1	1,92%
V.1.4 - Informazione e comunicazione	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	23	44,23%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

*Il buon avanzamento complessivo nell'attuazione del POR FSE e dei suoi Assi prioritari, testimoniato dal raggiungimento di tutti i target intermedi per il 2018, e l'eterogeneità degli ambiti di intervento, coperti dall'Asse V in termini di Assistenza tecnica, depongono a favore di una **buona capacità dell'Asse V di affiancare e supportare le competenze interne di Regione Lombardia**, con interventi ad hoc capaci di produrre effetti aggiuntivi in termini di innovazione e professionalità dell'organico regionale (secondo il **principio di addizionalità**) e di assicurare una efficace ed efficiente attuazione del POR FSE. Mentre per quanto riguarda, l'indicatore di risultato V1 "Percentuale cittadini che conoscono la politica di coesione" non è ancora stato quantificato e la rilevazione per alimentare questo indicatore di risultato sarà condotta nel 2020.*

### 3.2 Il grado di conseguimento degli obiettivi della Strategia EU2020

L'UE ha fissato nell'ambito della Strategia Europa 2020 alcuni obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine del 2020 che riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà. Rispetto al totale degli obiettivi di EU2020, quelli di pertinenza diretta del FSE sono:

- aumentare al 75% la quota di occupazione per la fascia di età 20-64 anni: l'obiettivo italiano è al 67-69%;
- Ridurre del 25% il numero di persone al di sotto della "linea di povertà" nazionale diminuendo di 20 milioni il loro numero: l'obiettivo italiano è di ridurre il numero di 2.200.000 unità (ovvero di ridurre il tasso di rischio di povertà e di esclusione sociale sotto la soglia del 21,4%);
- Ridurre entro il 2020 il tasso di abbandono scolastico al 10% dall'attuale 15%: l'obiettivo italiano è al 15-16%;
- Aumentare dal 31% ad almeno il 40% la percentuale di popolazione 30-34 anni in possesso di un diploma di educazione terziaria: l'obiettivo italiano è al 26-27%.

L'analisi del posizionamento della Lombardia (e dell'Italia) rispetto ai valori-target di questi 4 obiettivi mostra che:

- Il tasso di occupazione 20-64 anni in Lombardia è cresciuto di 3,1 punti percentuali (pp) tra il 2014 e il 2018, attestandosi al 72,6%, un dato superiore all'obiettivo italiano della Strategia (67-69%), ma ancora inferiore a quello UE28 (73,1%) per la bassa occupazione femminile.
- Il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale in Lombardia raggiunge il 19,7%, una quota inferiore al valore target stimato per l'Italia (21,4%), stabile rispetto all'anno

precedente, inferiore rispetto sia alla media nazionale (28,9%) che a quella UE28 (22,4%) ma in crescita rispetto al 2014 (18,1%) e soprattutto al 2015 (17,6%).

- Rispetto all'abbandono scolastico, la Lombardia ha raggiunto e superato l'obiettivo del 15-16%. Nel 2018, la quota di giovani 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi (13,3%) è inferiore a quella nazionale (14,5%) ma superiore a quella media UE28 (10,6%) ed in aumento rispetto all'anno precedente (+1,3pp). Inoltre, questa quota registra, nel 2018, in Lombardia, il valore più alto da inizio programmazione (nel 2014 era pari al 12,9%).
- La quota di giovani 30-34enni con una istruzione terziaria in Lombardia si attesta al 33% nel 2018, in calo di 7/10 di punto percentuale rispetto all'anno precedente, più alto del valore raggiunto nel 2014 (25,9%), ma sempre inferiore alla media UE28 (40,7%).

La Lombardia ha quindi raggiunto tutti gli obiettivi italiani della Strategia Europa 2020 per quanto attiene l'occupazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà e l'istruzione. Tuttavia, ancora lontani dalla media UE28 (ad eccezione del rischio di povertà o di esclusione sociale), i dati lombardi su integrazione sociale e riduzione del rischio di povertà, abbandono scolastico ed istruzione terziaria hanno mostrato negli ultimi anni una battuta

### 3.2.1 Un'analisi qualitativa del contributo del POR FSE alla Strategia EU2020

Il potenziale contributo del POR FSE al raggiungimento degli obiettivi di EU2020 di diretta competenza del FSE può essere definito come alto, medio o basso sulla base di un esercizio puramente qualitativo che considera le priorità di investimento scelte da Regione Lombardia sugli obiettivi tematici del POR FSE e lo stato di attuazione del POR FSE al 31 dicembre 2018.

Nel complesso, date le Priorità di investimento selezionate, il potenziale contributo delle Priorità del POR FSE agli obiettivi di EU2020 risulta rilevante e pertinente, con una focalizzazione particolare sull'obiettivo occupazionale e, in secondo luogo, su quello della "riduzione del rischio di povertà", il che è coerente con la centralità della dimensione di EU2020 costituita dalla "crescita inclusiva" indicata come "cardine del FSE" in Lombardia.

**Tavola 3.1 Valutazione impatto potenziale della strategia rispetto a Europa 2020, in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale (Obiettivi nazionali)**

Priorità POR FSE		Tasso di occupazione pop. 20-64 anni	Abbandono scolastico	Istruzione Terziaria	Riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale
		67-69%	15-16%	26-27%	2.200.000 persone
8	Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	A	B	B	M
8ii	L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani	A	B	B	M
8iv	L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore	A	B	B	M
8v	L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento	A	B	B	M
9i	Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	A	B	B	M
9ii	Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	B	B	B	M
9iv	Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale	B	B	B	M
10i	Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale e informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione	B	A	M	B
10iv	Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale nonché migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle capacità, l'adeguamento del curriculum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e i programmi di apprendistato	M	M	M	B

Note: **A** livello di impatto alto **M** livello di impatto medio **B** livello di impatto basso

L'analisi dello stato di avanzamento finanziario e fisico al 31.12.2018 mostra che il grosso degli impegni e dei destinatari si è concentrato sulle Priorità 8i, 8v, 10i. Gli indicatori di realizzazione del quadro di efficacia mostrano che sugli Assi I, II e III è stato raggiunto e superato il numero di disoccupati (inclusi quelli di lunga durata), di partecipanti con disabilità, di altre persone svantaggiate e di nuclei familiari con figli (coppie e mono-genitori) e di titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2), previsti come target intermedio al 2018. Sulla priorità 8i l'indicatore di risultato CR06 "partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento" mostra che il 60% circa dei disoccupati, compresi quelli di lunga durata, è stato inserito al lavoro, un valore due volte superiore al valore del target intermedio al 2018 (30%).

L'indicatore di risultato CR03 "partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento" evidenzia che, rispettivamente sulle priorità 10i e 10iv, il 63,3% dei titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) (rispetto ad un target intermedio al 2023 dell'85%) e il 52,3% dei titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4) (rispetto ad un target intermedio al 2023 dell'80%) hanno ottenuto la qualifica al termine dell'intervento.

Tenendo quindi conto degli impegni, dei destinatari raggiunti e dei risultati conseguiti al 31.12.2018 emerge che **l'impatto del POR sulla Strategia EU2020 è potenzialmente alto sull'obiettivo dell'innalzamento del tasso di occupazione e su quello della riduzione dell'abbandono scolastico, con anche ricadute, seppur di medio livello sull'inclusione sociale e il contrasto alla povertà.**

Un sensibile contributo all'obiettivo occupazionale potrebbe potenzialmente derivare dall'eventuale avvio di attività sulle priorità 8ii e 8iv (che non registrano ancora impegni al 31.12.2018) che dovrebbero favorire l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro di giovani e donne, i cui livelli occupazionali sono ancora bassi a confronto con il dato europeo. Dato il loro più elevato livello di istruzione (rispetto a lavoratori più anziani e agli uomini), giovani e donne potrebbero contribuire in maniera rilevante allo sviluppo e alla competitività del sistema regionale, se opportunamente valorizzati.

Unitamente a queste due priorità, anche il crescente rafforzamento degli interventi sulle priorità 9i e 9ii potrà accrescere il contributo del POR FSE (perlomeno con un impatto previsto di media intensità) anche al rafforzamento dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà.

L'ulteriore rafforzamento degli interventi su tutte le Priorità dell'Asse II dovrebbe avere un impatto potenziale di media intensità sulla riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale. Sull'Asse III, il livello di impegni e il numero di destinatari raggiunti nell'ambito delle Priorità 10i e 10v hanno un impatto potenziale medio-alto nel contrasto alla dispersione scolastica e medio sul rafforzamento dell'istruzione terziaria. Come anticipato, la Lombardia ha già raggiunto gli obiettivi EU2020 previsti per l'Italia. Gli interventi del POR FSE dovrebbero quindi contribuire a consolidare questi risultati. Nel caso degli obiettivi in termini di occupazione, abbandono scolastico ed istruzione terziaria contribuendo anche a superare alcune criticità evidenziate dall'analisi di contesto, ovvero i livelli occupazionali di giovani e donne più bassi rispetto alla media europea e una quota di laureati in discipline tecnico-scientifiche leggermente più bassa di quella media nazionale (13,4% contro il 13,8% nel 2016) e di molto inferiore a quella di paesi come Germania (20,1%), Spagna (21,6%), Regno Unito (22,6%) e Francia (25,5%). Il tasso di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, seppur sceso al di sotto della soglia target di EU2020, ha mostrato negli ultimi anni un aumento progressivo che tuttavia dovrebbe essere possibile contrastare (continuando a rispettare il target di EU2020) grazie alle azioni realizzate nell'ambito delle Priorità dell'Asse II.

### Box 3.8 Le priorità del POR ed il loro apporto alle variabili target

Il presente esercizio è finalizzato a valutare il possibile effetto delle misure del POR FSE Lombardia 2014-2020 su alcune variabili target EU2020 (Tabella B1). La metodologia seguita definisce la **rilevanza delle diverse misure del POR FSE nell'influenzare le singole variabili target**. Ogni misura può infatti influenzare in maniera diretta o indiretta e con intensità diversa (bassa, media o alta) le variabili target EU2020 o non aver alcun effetto su queste variabili (rilevanza nulla).

**Tabella B1 - Le variabili target EU2020 considerate**

Codice variabile target Europa 2020	Variabile target EU2020	Unità	Anno dell'ultimo aggiornamento
T1	Tasso di occupazione 20-64 anni	Percentuale della popolazione tra i 20 e i 64 anni	2018
T2	(Tasso di) Abbandono prematuro di istruzione e formazione	Valore percentuale della popolazione di età compresa tra i 18 e i 24 anni	2018
T3	Livello di istruzione terziaria	Valore percentuale della popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni	2018
T4	Persone a rischio povertà o esclusione sociale	Milioni di persone	2017

Fonte: elaborazioni su dati Istat-Eurostat

Come anticipato, è quindi necessario stabilire quali priorità del POR possono influenzare (**direttamente od indirettamente**) le variabili target e con quale **intensità** (nulla, bassa, media o alta) ed individuare un indicatore sintetico che quantifichi l'incidenza della spesa in tali misure e l'avanzamento delle priorità del POR.

La seguente Tabella B2 riporta una matrice che pone in relazione le singole priorità del POR con ciascuna variabile target attraverso un sistema di punteggi che varia da 0 a 6, secondo la seguente classificazione:

- Rilevanza nulla → 0
- Rilevanza indiretta bassa → 1
- Rilevanza diretta bassa → 2
- Rilevanza indiretta media → 3
- Rilevanza diretta media → 4
- Rilevanza indiretta alta → 5
- Rilevanza diretta alta → 6

Al fine di ottenere una informazione di sintesi sulla rilevanza dei diversi assi nell'influenzare le variabili target è stata calcolata, per ciascun Asse, una media dei punteggi di rilevanza rispetto ai target UE2020 attribuiti alle diverse priorità, pesati per l'incidenza della spesa programmata per ciascuna misura sul totale della spesa programmata per ciascun Asse.

Dalla Tabella B2, secondo le nostre valutazioni, e in maniera abbastanza coerente con gli obiettivi dei diversi assi e delle diverse misure, emerge che:

- L'**Asse I** sembra influenzare soprattutto la variabile target *T1* (*Tasso di occupazione 20-64 anni*) e la *T4* (*Persone a rischio povertà o esclusione sociale*) in particolare per quanto riguarda la priorità 8ii. Inoltre, la priorità 8.ii influenza in maniera significativa la variabile *T2* (*Tasso di abbandono prematuro di istruzione e formazione*).
- Anche l'**Asse II** risulta in generale rilevante per quanto riguarda la variabile *T4* con tutte le priorità che la influenzano direttamente con alta intensità, mentre la priorità 9.i influenza la *T1* e la priorità 9.ii la variabile *T2*.
- L'**Asse III**, la variabile *T2* e la *T3* (*Livello di istruzione terziaria*), anche se non tutte le priorità dell'asse III hanno tutte una elevata rilevanza: mentre la priorità 10.i influenza principalmente le variabili target *T3* e *T4*, la priorità 10.iv le variabili *T1* e *T3*.
- L'**Asse IV**, influenza le variabili target in maniera medio-bassa, con i punteggi più alti (3) nelle variabili *T1* e *T3*.
- L'**Asse V**, infine, influenza tutte le variabili target in maniera indiretta e con intensità media (3).

Tabella B2 - Matrice della rilevanza delle priorità del POR sulle variabili target

Asse	Priorità	T1	T2	T3	T4	
I	8.i	Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	6	1	1	5
	8.ii	L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani	6	4	0	6
	8.iv	L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore	6	1	1	5
	8.v	L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento	6	1	1	3
	<b>Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmato della misura sul totale del programmato dell'Asse I</b>		<b>6,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>4,6</b>
II	9.i	Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	6	4	1	6
	9.ii	Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	3	1	0	6
	9.iv	Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale	1	1	0	6
	<b>Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmato della misura sul totale del programmato dell'Asse II</b>		<b>3,0</b>	<b>2,2</b>	<b>0,4</b>	<b>6,0</b>
III	10.i	Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale e informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione	3	6	5	3
	10.iv	Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale nonché migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle capacità, l'adeguamento dei curriculum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e i programmi di apprendistato	5	3	6	3
	<b>Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmato della misura sul totale del programmato dell'Asse III</b>		<b>3,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,2</b>	<b>3,0</b>
IV	11i		3	1	0	3
	<b>Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmato della misura sul totale del programmato dell'Asse IV</b>		<b>3,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>3,0</b>
V	V		3	3	3	3
	<b>Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmato della misura sul totale del programmato dell'Asse V</b>		<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>

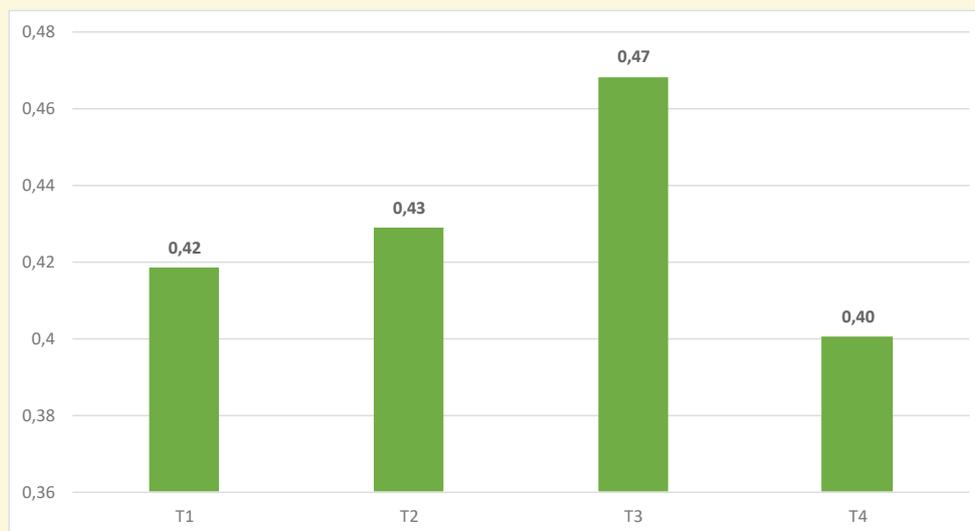
Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

A questo punto è possibile calcolare un **indice sintetico di avanzamento per ciascuna variabile target**. Questo esercizio è stato condotto in modo tale da ottenere un avanzamento finanziario delle somme impegnate ( $Afin_i$ ).

L'attribuzione di un punteggio sulla base della rilevanza di ciascuna priorità sulle variabili target, unitamente all'incidenza dell'impegnato sul programmato per ciascuna misura, consente di calcolare la possibile rilevanza del POR sulla determinazione di ciascuna variabile ( $T_i$ ), attraverso la misurazione di un indicatore di avanzamento finanziario, determinato nel seguente modo:

$$Afin_i = \frac{\sum_{j=1}^{11} impegno_j * i(j, T_i)}{\sum_{j=1}^{11} programmato_j * i(j, T_i)}$$

dove:  $impegno_j$  sono gli impegni al 2018 sulla priorità  $jesima$  (con  $j = 1, \dots, 11$ );  $programmato_j$  è la dotazione finanziaria della priorità  $jesima$  del POR FSE;  $i(j, T_i)$  è la rilevanza a priori della priorità  $jesima$  sulla variabile target  $T_i$  (vedere Figura B1). Nello specifico, l'indicatore di avanzamento finanziario delle priorità del POR viene pesato per il grado di rilevanza delle diverse priorità del POR Lombardia nell'influencare le variabili target (si veda la precedente Tabella B2).

**Figura B1 – Avanzamento finanziario (pesato con dati finanziari) delle variabili target**

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia e su dati Istat-Eurostat

### 3.3 I temi trasversali: parità di genere, pari opportunità e non discriminazione, sviluppo sostenibile

#### 3.3.1 Promozione della parità fra uomini e donne

##### **Il contesto: Donne ancora poco valorizzate e ai margini del mercato del lavoro**

L'analisi di contesto condotta nel Cap.2 sottolinea la permanenza in Lombardia di elevati gap di genere nel mercato del lavoro e nelle condizioni socio-economiche. Considerando la popolazione tra i 20 e i 64 anni, per raggiungere l'obiettivo di EU2020 (tasso di occupazione medio al 75% per la popolazione 20-64), a parità di tasso maschile (81,4%) e di popolazione femminile nella fascia di età tra i 20 e i 64 anni, il tasso di occupazione femminile dovrebbe salire al 68,6%, il che implica circa 142mila donne occupate in più rispetto alla situazione attuale, con un gap di genere che scende a 12,8 punti percentuali. La scarsa occupazione femminile rappresenta uno spreco di risorse qualificate, dato che le donne sono in media più istruite degli uomini (le donne laureate in Lombardia sono il 40,3% contro il 27,1% degli uomini).

Gli ostacoli che le donne incontrano nel conciliare lavoro e famiglia e nel trovare adeguate condizioni di lavoro concorrono a determinare i gap di genere nell'occupazione. I più bassi livelli di partecipazione e occupazione femminile si registrano tra le donne con carichi familiari e scarsi livelli di istruzione. Le donne più istruite presentano invece tassi di partecipazione e occupazione molto più elevati e simili a quelli maschili (nel 2018, nella fascia di età tra i 15 e i 64 anni, l'82,3% delle laureate è occupato rispetto al 40,5% delle donne con al massimo la licenza media), ma hanno maggiori probabilità degli uomini di essere sovra-qualificate rispetto al lavoro svolto: secondo quanto riportato dal rapporto *Lombardia 4.0: Competenze e lavori per il futuro* (Assolombarda, 2016), in Lombardia il 19,6% delle laureate occupate risultava nel 2015 sovra-istruito, 7,1 punti percentuali in più rispetto agli uomini con lo stesso livello di istruzione. La sovra-qualificazione riguarda anche le donne immigrate occupate nei servizi alle persone.

La debolezza della condizione femminile in Lombardia (come in Italia) è riconducibile anche alla sovra-rappresentazione delle occupate nel lavoro part-time (spesso involontario, con scarse prospettive di carriera professionale e bassi redditi), nei contratti di lavoro temporanei, nelle posizioni meno qualificate e nei settori a bassi salari, che si riflettono nel permanere di differenziali retributivi e di reddito tra uomini e donne ed in un maggior rischio di povertà, soprattutto tra le donne sole con figli e le donne sole anziane. Nelle famiglie con figli in cui è la donna l'unico occupato, che ormai rappresentano una quota consistente e in crescita delle famiglie lombarde (pari al 16,7% delle

famiglie nel 2015), il rischio di povertà è particolarmente elevato dato che ben il 37% delle donne capofamiglia occupate ha un lavoro part time, rispetto al solo 3,9% degli uomini capofamiglia.

I dati della “Indagine sull’occupazione femminile e maschile nelle imprese con più di 100 dipendenti in Lombardia” (Polis Lombardia, 2019)<sup>51</sup> che ha coinvolto 2.953 imprese (90% circa dell’universo di riferimento e lo 0,4% delle imprese in Lombardia) con 1.543.858 addetti (pari a circa il 40% dell’occupazione registrata nelle imprese lombarde nel 2016 e al 51% occupazione dipendente) confermano la persistenza di condizioni di segregazione orizzontale e verticale e una minor crescita dell’occupazione femminile rispetto a quella maschile negli ultimi due anni. Inoltre le donne sono sovra-rappresentate nei rapporti di lavoro a tempo parziale e nel lavoro a termine e hanno minori probabilità degli uomini di passare da un contratto a tempo determinato ad uno a tempo indeterminato e da un contratto part-time ad uno a tempo pieno. Tornando alla segregazione verticale, un indicatore significativo è il tasso di promozione, ovvero i passaggi di categoria professionale verso l’alto. Nel 2017 il tasso di promozione, calcolato come numero di passaggi di livello rapportato alla popolazione degli addetti con la possibilità di sperimentare l’evento, mostra un vantaggio generalizzato per gli uomini in tutte le categorie. Le differenze maggiori si riscontrano nelle posizioni operaie e impiegatizie. Il personale femminile è anche meno coinvolto nelle attività di formazione: in media, le ore di formazione per dipendente ammontano a 15,9 per gli uomini e 12,6 per le donne. La segregazione settoriale e verticale e la maggiore incidenza del lavoro part-time tra le donne spiega in parte il differenziale di genere nella retribuzione lorda media annua per addetto delle donne occupate nelle imprese con almeno 100 addetti in Lombardia. Tuttavia a parità di categoria professionale, settore di attività e localizzazione in Lombardia, Polis Lombardia stima un differenziale in media pari al 18,2%.

Sostenere l’occupazione femminile è necessario per la crescita regionale e per contrastare l’aumento del rischio di povertà e di esclusione sociale registrato negli ultimi anni. Sono, in particolare, necessarie **politiche di sostegno alla conciliazione tra lavoro e famiglia** attraverso una più ampia offerta di servizi (anche attraverso forme di welfare territoriale e aziendale, come sperimentato attraverso le Reti Territoriali di Conciliazione), il sostegno ai congedi parentali e alla flessibilità degli orari di lavoro e dei servizi. Inoltre, attraverso le **politiche del lavoro** è necessario sostenere sia l’offerta che la domanda di lavoro femminile, facilitando la partecipazione al lavoro anche delle donne con carichi famigliari. Tra le misure da considerare ci sono gli incentivi all’assunzione di manodopera femminile e il sostegno all’imprenditorialità femminile (anche attraverso forme di micro-credito); le azioni positive di contrasto alle discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro e di sostegno alla crescita professionale e alla parità di genere nei livelli apicali, anche attraverso il sostegno alle imprese nella valorizzazione della forza lavoro femminile e nella diffusione di un’organizzazione del lavoro e degli orari *family friendly*; il rafforzamento degli interventi volti a ridurre la segregazione di genere nelle scelte educative e nel lavoro e a sostenere l’accesso delle donne alle professioni in ambito scientifico e tecnologico.

### Le misure del POR a sostegno della parità di genere

La scelta di regione Lombardia per quanto riguarda il sostegno alla parità di genere è quella di adottare un **approccio orientato al mainstreaming di genere**, sostenendo la partecipazione femminile in tutte le misure del POR FSE, piuttosto che attivando misure specifiche di sostegno. L’azione trasversale a sostegno di target specifici, tra cui le donne, in tutte le misure cofinanziate è certamente un percorso auspicabile, anche se questo approccio potrebbe richiedere di essere accompagnato da **interventi mirati in tutti gli Assi** per garantire una maggiore valorizzazione delle risorse femminili nel contesto lombardo e consentire di affrontare le determinanti della femminilizzazione della povertà. In particolare, la previsione, oltre che di politiche generalizzate, di azioni mirate a sostenere l’occupazione femminile (Asse I) e una maggiore partecipazione delle

<sup>51</sup> Polis Lombardia (2019), Indagine sull’occupazione femminile e maschile nelle imprese in Lombardia con più di 100 dipendenti nel biennio 2016/2017 – Rapporto 2018, Marzo 2019. Rapporto di ricerca promosso dall’Ufficio della Consigliera di Parità regionale della Lombardia e dalla Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia nell’ambito del “Supporto per attività conoscitiva rivolta ai fattori discriminatori dell’occupazione femminile” (Codice PoliS-Lombardia: CAE18002).

ragazze ai percorsi di istruzione e formazione tecnico-scientifici (Asse III), , consentirebbe di tenere conto dell'eterogeneità della condizione femminile, in termini di situazioni nel mercato del lavoro, di livelli di istruzione e di condizioni famigliari e sociali.

D'altro canto è da **valutare positivamente** il sostegno alla conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari, previsto dagli Avvisi Nidi Gratis e Conciliazione Vita-Lavoro sull'Asse II, che agisce certamente a sostegno della occupazione femminile.

Come mostra la Tabella che segue le donne rappresentano il 45,6% dei destinatari delle misure attivate fino al 31.12.2018.

**Tabella 3.24 Donne destinatarie degli interventi del POR per asse**

Assi e misure	Valore assoluto	% sul totale dei destinatari dell'Asse/Misura	Impatto potenziale sulle Pari Opportunità di genere
Asse I	94.679	47%	<b>Medio</b> Non ci sono azioni specifiche di sostegno all'occupazione femminile. Le risorse dell'azione 8iv sono state destinate al finanziamento della DUL fase III.
Asse II	21.317	44%	<b>Alto Indiretto</b> Grazie alle misure di sostegno alla conciliazione
Asse III	20.136	44%	<b>Medio</b> Non ci sono azioni specifiche di contrasto alla segregazione educativa
Asse IV	1.109	31%	<b>Basso</b>
Totale POR	137.240	45,6%	<b>Medio</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Nell'**Asse I**, le donne rappresentano il 47% dei destinatari, una quota superiore alla media del POR e dovuta soprattutto alle donne beneficiarie di DUL (75.435, pari al 46,5% e a quelle coinvolte negli interventi di formazione continua cofinanziati dal FSE (19.024, pari al 47,4%). Mentre tra i 360 lavoratori coinvolti in crisi aziendali dei 24 progetti dell'Avviso "Azioni di rete per il lavoro" ben 220 sono donne (il 61%).

Le donne destinatarie di DUL si concentrano nelle fasce a maggiore intensità di aiuto (3 e 3 PLUS) dove rappresentano rispettivamente il 49% e il 51% dei destinatari (dati di monitoraggio della DUL al 5.11.2018). Gli esiti occupazionali mostrano che il 3,7% delle donne che hanno utilizzato la DUL con servizio di inserimento lavorativo non ha attivato alcun contratto mentre tutti gli uomini hanno attivato un contratto e solo il 34,6% ha attivato un contratto di durata pari o superiore ai 6 mesi rispetto al 42,1% degli uomini. Come già evidenziato nel paragrafo 3.4.1, la Terza fase della DUL è stata in parte finanziata mediante l'azione 8iv, destinata al sostegno dell'occupazione femminile. In cambio si prevede una maggiore attenzione al genere nel sistema di profilazione dei destinatari della dote. Nella Deliberazione di Giunta N° XI / 959 del 11/12/2018<sup>52</sup> si prevede in particolare di introdurre un criterio di vantaggio per il genere femminile nel sistema di profilazione che regola l'accesso alle fasce di media e alta intensità di aiuto, collocando alcune categorie di donne in una fascia di intensità di aiuto più alta rispetto agli uomini delle stesse categorie. Nel corso del 2018, inoltre, la DGR n. X/7781 del 17.01.2018 "Auto-imprenditorialità in ambito culturale - creativo e riutilizzo di spazi pubblici: modalità e criteri di attivazione del percorso progettuale" ha previsto l'attivazione di interventi di politica attiva per l'autoimpiego e per l'accompagnamento all'autoimprenditorialità delle donne con l'attivazione della DUL anche sull'Azione 8.2.2 (Priorità 8iv).

<sup>52</sup> [http://www.fse.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/5b111891-e80a-4ec7-bb4c-09453abaf104/dgr+959\\_2018+DUL+fase+3.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=5b111891-e80a-4ec7-bb4c-09453abaf104](http://www.fse.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/5b111891-e80a-4ec7-bb4c-09453abaf104/dgr+959_2018+DUL+fase+3.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=5b111891-e80a-4ec7-bb4c-09453abaf104)

Per quanto riguarda le misure di **sostegno alla formazione continua (Azione 8.1, Obiettivo specifico 8.6)**, l'approfondimento tematico sugli avvisi delle fasi IV e V, mostra come, nonostante il richiamo al Reg UE 651/2014 (art.2, c.4),<sup>53</sup> nella Fase V sia aumentato il divario di genere a sfavore delle donne (pari a 8,9 p.p.) in tutte le tipologie di progetti.

**Tabella 3.25 Quota di destinatari per sesso e tipologia di progetto (%)**

	FASE IV			FASE V		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Totale in %	50,24%	49,76%	100%	45,57%	54,43%	100%
<b>Totale in valore assoluto</b>	<b>9.305</b>	<b>9.213</b>	<b>18.518</b>	<b>4972</b>	<b>5.939</b>	<b>10.911</b>

*Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio di Regione Lombardia sulla Formazione continua*

Nonostante la maggiore attenzione prevista nell'ambito della Dote Fase III alla componente femminile, si suggerisce di considerare l'opportunità di avviare ulteriori misure di sostegno diretto all'occupazione femminile e di introdurre criteri che incentivino maggiormente il coinvolgimento delle lavoratrici negli avvisi per la Formazione Continua. Considerando il fatto che le donne in media sono più istruite degli uomini, la scarsa valorizzazione delle risorse femminili potrebbe costituire nel lungo periodo un ostacolo alla crescita e all'innovazione del sistema produttivo lombardo, soprattutto in un contesto caratterizzato da un progressivo invecchiamento della popolazione, che rischia di peggiorare le potenzialità di crescita e di innovazione del sistema regionale.

L'**Asse II** ha un impatto potenziale più elevato, anche se indiretto, sulle pari opportunità di genere grazie al rafforzamento, con l'edizione 2018/2019, dell'iniziativa "**Nidi Gratis**", che assorbe larga parte delle risorse dell'Asse al 31.12.2018, e della "**Conciliazione Vita-Lavoro**". La quota femminile tra le persone con disabilità e quelle svantaggiate coinvolte in tutti gli interventi cofinanziati dal FSE è invece ancora contenuta (rispettivamente il 37,8% e il 32,1%)

Come spiegato nel paragrafo 3.1.5 la misura **Nidi Gratis** azzerava la retta dei nidi e micro-nidi pubblici e privati convenzionati con i Comuni per i nuclei familiari più fragili (con ISEE uguale o inferiore a 20 mila euro), per sostenere le famiglie vulnerabili nel ciclo di vita con misure che affianchino le agevolazioni tariffarie per la frequenza di un bambino ai servizi di prima infanzia, rispondendo ai bisogni della famiglia anche in ottica di conciliazione tra tempo dedicato alla cura e tempi di lavoro e a tutela del mantenimento o reinserimento occupazionale, specie femminile. La misura con l'Avviso 2017/2018 ha interessato 14.351 nuclei familiari e, come anticipato, ha avuto un importante riconoscimento a livello europeo, essendo stata individuata come buona pratica nella "Relazione 2019 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione Europea" tra le azioni di successo volte a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La misura 2018-2019 consente ai Comuni di aumentare del 10% i posti autorizzati rispetto all'anno precedente e variare le convenzioni con le strutture private. Secondo i dati di una indagine condotta dalla Regione e presentata al Comitato di Sorveglianza, su un terzo (35%) delle famiglie beneficiarie, la quasi totalità afferma che la misura ha consentito di migliorare molto (76,8%) o abbastanza (19,8%) la gestione dei loro tempi di vita e di lavoro. Inoltre quasi un quarto (24%) delle famiglie intervistate ha dichiarato che in assenza di Nidi Gratis non avrebbe iscritto il bambino al nido/micro-nido, mentre il 44% lo avrebbe iscritto a condizioni diverse (orario ridotto o minori servizi) ad indicazione del valore aggiunto della misura. Per rafforzare il potenziale impatto della misura sull'occupazione femminile si suggerisce di **ampliare la platea dei potenziali destinatari a tutte le famiglie in condizioni di fragilità, incluse quelle in cui entrambi i genitori non sono occupati** (come già previsto nel caso degli Avvisi

<sup>53</sup> Il Regolamento UE prevede che la quota pubblica di finanziamento del progetto sia calcolata sulla base delle intensità di aiuto definite in riferimento alla tipologie dell'impresa (piccola, media o grande) e dell'appartenenza dei partecipanti categoria di "lavoratore con disabilità" o "lavoratore svantaggiato", nella quale tra le condizioni per rientrare è previsto "essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato".

2017/2018 e 2018/2019 in cui i genitori potevano essere entrambi occupati o, se disoccupati, dovevano aver sottoscritto un Patto di Servizio Personalizzato ai sensi del d.lgs n. 150/2015, e diversamente dall'Avviso 2019/2020 che ha invece modificato le condizioni di accesso richiedendo che almeno uno dei due genitori sia occupato).

Con le iniziative di **Conciliazione Vita-Lavoro**, il FSE cofinanzia progetti per sostenere le famiglie, attraverso azioni per lo sviluppo, il consolidamento o la qualificazione di servizi socio educativi innovativi e flessibili per l'infanzia e l'adolescenza così da favorire la conciliazione lavoro, accrescendo il supporto alle donne. Le azioni finanziabili prevedono: i) *servizi di assistenza e custodia*, rivolti a minori a supporto del caregiver familiare; ii) *servizi per la gestione del pre - e post scuola e dei periodi di chiusura scolastica* (grest e oratori estivi, doposcuola, ecc.); iii) *servizi di supporto per la fruizione di attività nel tempo libero* a favore di minori (es. accompagnamento e fruizione di attività sportive e ludiche, visite a parchi/musei, ecc...). Con D.D.U.O. 11 ottobre 2018 n. 14610 Regione Lombardia ha approvato "l'Avviso per il finanziamento di progetti per lo sviluppo, il consolidamento o la qualificazione di servizi socio educativi innovativi e flessibili per l'infanzia e l'adolescenza per le annualità 2018-2019 nelle aree interne lombarde". Tenuto conto del rilievo della conciliazione vita-lavoro quale motore per lo sviluppo locale sostenibile e ritenuto che i servizi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza rientrino tra i servizi essenziali necessari per fermare lo spopolamento dei territori, con questo Avviso Regione Lombardia ha inteso "riconoscere il bisogno di flessibilità espresso dalle famiglie in relazione all'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza con l'obiettivo di sostenere il ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"<sup>54</sup>.

Un ulteriore misura di particolare interesse in un'ottica di genere è il progetto **Donne oltre le mura** che prevede misure specifiche di presa in carico di 140 donne detenute nelle carceri di San Vittore e Bollate con attività di sostegno al reinserimento lavorativo, abitativo e sociale.

Nell'**Asse III** dagli indicatori di output e di risultato presentati nella Tabella 3.26 emerge una presenza di destinatari di genere femminile inferiore a quella media del POR in tutte le priorità, in particolare nel caso delle misure di sostegno ad una maggiore coerenza tra percorsi formativi e mercato del lavoro. La minore presenza femminile nella priorità 10i, destinata a combattere l'abbandono scolastico si spiega con il fatto che questo è un fenomeno prevalentemente maschile. Richiede invece maggiore attenzione il minor coinvolgimento femminile nella priorità 10iv, vista la necessità di rafforzare la presenza femminile nei percorsi di istruzione e formazione STEM e nell'occupazione.

---

<sup>54</sup> <https://www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/Bandi/DettaglioBando/Agevolazioni/decreto-14610-11-10-18-avviso-finanziamento-progetti-sviluppo-consolidamento-qualificazione-servizi-socioeducativi-infanzia-adolescenza-2018-2019-aree-interne-lombarde>

Tabella 3.26 Indicatori di output delle priorità dell'Asse III e tasso di femminilizzazione dei destinatari e dei valori target al 2023

Priorità	Indicatore	Valore raggiunto al 31 / 12 / 2018				Valore obiettivo 2023				Grado di performance		
		M	F	F/T	T	M	F	F/T	T	M	F	T
10i – Ridurre e prevenire abbandono scolastico e promuovere parità accesso istruzione	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	19.511	16.262	45	35.773	34.489	29.379	46	63.868	56,57%	55,35%	56,01%
	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	125	52	29	177	40.146	32.847	45	72.993	0,31%	0,16%	0,24%
10iv – Migliorare pertinenza istruzione e formazione al mercato del lavoro	Titolari di un diploma di insegnamento superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	5.047	2.981	37	8.028	3.492	1.499	30	4.991	144,53%	198,87%	160,85%
	Partecipanti disoccupati e lavoratori compresi quelli autonomi	1.410	1.061	43	2.471	1.100	900	45	2.000	128,18%	117,89%	123,55%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Per concludere, si suggerisce di rafforzare gli interventi a sostegno dell'occupazione femminile, attivando misure dedicate soprattutto nel campo della segregazione femminile nei percorsi di istruzione e formazione e nel lavoro e in quello della femminilizzazione della povertà.

### 3.3.2 Promozione delle pari opportunità per tutti e di contrasto alla discriminazione

#### Il contesto: aumentano le persone a rischio di esclusione e discriminazione

Come sottolineato nell'analisi di contesto del cap. 2.2 negli ultimi anni la regione è stata caratterizzata dall'aumento della povertà e dell'esclusione sociale. I soggetti a maggior rischio di povertà ed esclusione sono le persone con disabilità, gli immigrati e i richiedenti asilo, le minoranze etniche e tutti gli altri soggetti con forme di svantaggio (persone con dipendenze, (ex) detenuti, persone senza fissa dimora, ecc.).

Complessivamente le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale in Lombardia raggiungono, nel 2017, il 19,7% della popolazione (dato Eurostat).

**Le persone con disabilità.** Nel Rapporto realizzato da Regione Lombardia nell'ambito della Missione valutativa promossa dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione e dalla IV Commissione consiliare (Missione valutativa n. 15/2017)<sup>55</sup>, si riportano gli ultimi dati ISTAT disponibili a livello regionale sulle persone con disabilità. In Lombardia, nel 2013, le persone disabili (dai 6 anni in su) sono 413 mila soggetti (il 4,5% della popolazione residente contro il 5,6% del dato nazionale) in crescita del 22,6% rispetto al 2005 (quando erano 337mila). Le persone con disabilità in età lavorativa (15-64 anni) ammontavano a circa 77 mila. Di questi, il 29% risulta non idoneo al lavoro.

Gli alunni con disabilità nell'anno scolastico 2017/2018, rappresentavano il 3,3% del totale degli alunni lombardi (MIUR, 2019)<sup>56</sup>, equivalenti a circa 46000 alunni<sup>57</sup>, con una crescita del 20,2% rispetto all'inizio della programmazione (anno scolastico 2013/2014). L'incidenza della disabilità è particolarmente elevata tra gli alunni stranieri (5,2% rispetto al 3% degli alunni italiani) che rappresentano il 23,8% del totale alunni con disabilità, una percentuale superiore a quella degli alunni stranieri sul totale degli alunni (il 15,1%).

Se si considerano più in generale le condizioni di salute della popolazione in età lavorativa, risulta che in Lombardia, nel 2013, il 12,8% delle persone tra i 15 e i 64 anni ha limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi che ne limitano le capacità lavorative (ISTAT, 2015)<sup>58</sup>.

L'ultima relazione al Parlamento (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2018)<sup>59</sup> mostra che le persone con disabilità in età lavorativa iscritte agli elenchi del collocamento mirato in Lombardia erano complessivamente 65.323 al 31 dicembre 2015 (di cui il 43,8% donne), in forte crescita sia rispetto all'anno precedente (+4,2%), che al 31 dicembre 2008 (+37,6%). Nel 2015 risultano in forte crescita anche gli avviamenti del collocamento mirato (+21,7%), anche se con valori assoluti (4.260)

<sup>55</sup> [https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/2b247261-a10b-4994-b0b7-394a8a743493/MV\\_n15\\_RapportoFinaleLavoroDisabili.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-2b247261-a10b-4994-b0b7-394a8a743493-mDxR3LF](https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/2b247261-a10b-4994-b0b7-394a8a743493/MV_n15_RapportoFinaleLavoroDisabili.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-2b247261-a10b-4994-b0b7-394a8a743493-mDxR3LF)

<sup>56</sup> MIUR (2019), *I principali dati relativi agli alunni con disabilità - Anno scolastico 2017/2018*, MIUR-Gestione Patrimonio informativo e Statistica, Roma, maggio 2019

<sup>57</sup> Dato stimato moltiplicando il totale degli studenti in Lombardia nell'anno scolastico 2017/2018 (1.402.103, al 31.08.2018) per la percentuale di alunni con disabilità in Lombardia sul totale degli alunni nell'anno scolastico 2017/2018 (3,3%), come riportato in MIUR (2019), *I principali dati relativi agli alunni con disabilità - Anno scolastico 2017/2018*, MIUR-Gestione Patrimonio informativo e Statistica, Roma, maggio 2019.

<sup>58</sup> ISTAT (2015), *Inclusione sociale delle persone con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi (Anno 2013)*, ISTAT, Roma.

<sup>59</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (Anni 2014 e 2015)*, Roma [http://www.condicio.it/allegati/340/Relazione8\\_68.PDF](http://www.condicio.it/allegati/340/Relazione8_68.PDF)

molto inferiori agli iscritti e al dato del 2008. La crescita è inoltre dovuta solo agli avviamenti maschili, mentre la quota di avviamenti femminili si contrae rispetto all'anno precedente, ad indicazione delle difficoltà specifiche di inserimento lavorativo delle donne con disabilità. L'analisi per tipologia di contratto mostra che le assunzioni avvengono prevalentemente con contratti a tempo determinato (67% circa nel 2014, poco più del 60% nel 2015), mentre l'apprendistato rimane una forma contrattuale ancora poco usata (meno del 3% delle assunzioni nel biennio). Nel 2015, la quota di assunzioni a tempo indeterminato sale però di 9 punti percentuali rispetto al 2014, raggiungendo il 36% delle assunzioni totali.

**Gli immigrati e le minoranze etniche.** Secondo un recente Rapporto sull'immigrazione in Lombardia, al 1 luglio 2018<sup>60</sup> erano presenti in Lombardia un milione e 322mila immigrati dai paesi a forte pressione migratoria (Est Europa e paesi in via di sviluppo), 34mila unità più rispetto all'anno precedente. Le stime dell'Osservatorio Regionale indicano, inoltre, che circa 200mila stranieri presenti in Lombardia sono nati in Italia.

La composizione di genere dei cittadini di Paesi a forte pressione migratoria (Pfpm) presenti in Lombardia registra solo una leggera prevalenza maschile (50,3%). Nel corso del tempo infatti in Lombardia la popolazione straniera femminile è aumentata per effetto dei ricongiungimenti familiari e delle crescenti richieste di assistenza domiciliare da parte delle famiglie.

È aumentata anche la quota di stranieri con titoli di studio medio-alti. Solo l'1,5% dei migranti in età lavorativa presenti in Lombardia non ha alcun titolo di studio e solo il 5% ha solo la licenza elementare. Ben il 13,8% degli stranieri provenienti da Paesi a forte pressione migratoria in Lombardia è laureato, anche se quasi mai tale titolo è riconosciuto sul territorio nazionale e raramente utilizzato al momento nelle attività professionali svolte. Il 38% ha un titolo di scuola secondaria di secondo grado e il 28% di primo grado oppure una qualifica professionale (14%). Il rapporto tra laureati e persone senza nessun titolo è salito nel 2018 a nove a uno, contro un rapporto che nel periodo 2012-2017 oscillava attorno a valori di quattro o cinque a uno.

Dal 2010 al 2018 l'età mediana degli immigrati stranieri in età lavorativa è tendenzialmente aumentata per gli uomini da 34 a 38 anni e per le donne da 33 a 37. L'aumento dell'età anagrafica rivela un'anzianità migratoria in forte crescita: se nel 2010 solamente un terzo degli uomini ultraquattordicenni era emigrato in Italia da oltre dieci anni, nel 2018 quest'incidenza riguarda più di due terzi della popolazione straniera. Anche tra le donne in età lavorativa più del 60% ha un'anzianità migratoria ultradecennale.

Le famiglie immigrate in Lombardia registrano nel 2018 una crescita del reddito mediano percepito, salito dai minimi di 1.300 euro al mese del biennio 2013-2014 ai 1.700 euro, un aumento determinato da una sempre maggior ampiezza delle famiglie– con ricongiungimenti familiari e più figli nel tempo – e dalla persistente presenza sul territorio lombardo dei nuclei più integrati. Si tratta di un reddito familiare molto inferiore a quello medio degli italiani. Nel Nord Italia, nel 2018, la quota di famiglie di soli stranieri con minori in povertà assoluta raggiunge infatti il 28,9% rispetto al 4,8% degli italiani. Un altro indicatore delle condizioni di vita degli stranieri è dato dalle condizioni abitative. Nonostante il lento miglioramento, cresce la "polarizzazione": sono infatti aumentate sia le incidenze di quanti vivono in soluzioni d'alloggio migliori (tipicamente l'abitazione di proprietà), sia quelle di chi vive nelle condizioni peggiori (centri di accoglienza, abusivismo, campi nomadi, ecc.).

Le peggiori condizioni socio-economiche degli stranieri rispetto agli italiani riflettono la loro debolezza nel mercato del lavoro. Al 1° luglio 2018, l'*Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità* stima che gli stranieri provenienti da Paesi a forte pressione migratoria che lavorano in Lombardia siano circa 640mila, mentre ulteriori 110mila lavorano "in nero", per un totale di 750mila persone. I disoccupati sono stimabili in 120mila e le casalinghe in 95mila. Il tasso di disoccupazione è del 13,6%, ma se si considerano anche coloro che hanno un lavoro irregolare esso sale al 26%.

<sup>60</sup> Polis – Osservatorio regionale per l'Integrazione e la multietnicità (2018), L'immigrazione in Lombardia-Rapporto 2018, [http://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/05bae102-40f8-41f2-a0c7-b4c066d4ed8a/SOC17001\\_RapportoORIM2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=05bae102-40f8-41f2-a0c7-b4c066d4ed8a](http://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/05bae102-40f8-41f2-a0c7-b4c066d4ed8a/SOC17001_RapportoORIM2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=05bae102-40f8-41f2-a0c7-b4c066d4ed8a)

Tra i lavoratori circa metà, ovvero 370mila, sono occupati a tempo indeterminato e con orario normale, mentre oltre 85mila sono autonomi regolari, 10mila sono autonomi irregolari, e circa 15mila imprenditori. Particolarmente difficili sono le condizioni di lavoro delle immigrate che lavorano come badanti e collaboratrici domestiche nelle famiglie. Spesso sono occupate in nero o, se occupate regolarmente, con scarse tutele, lavori gravosi dal punto di vista fisico e psicologico, orari di lavoro molto lunghi, l'alloggio il più delle volte condiviso con la persona assistita, la dimensione familiare negata con figli e familiari rimasti nel paese di origine, oppure se ricongiunti, portatori di difficili condizioni sotto il profilo della conciliazione dei tempi, del benessere psico-sociale dei figli e dell'integrazione della famiglia in generale. Inoltre, va ricordato che le più alte incidenze di giovani non occupati né inseriti in percorsi di istruzione e formazione si riscontrano in nuclei familiari particolarmente disagiati, incluse le famiglie a basso reddito con stranieri.

**Le altre persone svantaggiate**, tra cui le persone senza dimora (16.003 in Lombardia, di cui 12.004 concentrate solo a Milano secondo l'indagine Istat del 2014<sup>61</sup>, comprendono soprattutto stranieri (inclusi i ROM), persone con basso titolo di studio, ex detenuti e persone con dipendenze. Ci sono inoltre le persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali che nel 2016 in Lombardia rappresentavano il 7,8% della popolazione residente, rispetto al 7,6% della media nazionale.

### **Le misure del POR a sostegno delle pari opportunità per tutti e contro la discriminazione**

Il POR FSE contribuisce al sostegno alle persone più svantaggiate e a rischio di discriminazione ed esclusione attraverso **azioni specifiche** nell'ambito dell'ASSE II rivolte in particolare alle persone con disabilità, agli ex detenuti, alle persone in condizione di marginalità estrema, agli anziani in condizioni di vulnerabilità economica, alle persone e nuclei familiari residenti in quartieri ad edilizia popolare e **azioni di *mainstreaming*** nell'ambito delle misure rivolte ad un più ampio target di destinatari negli Assi I e III.

Un modo per valutare la capacità del POR di sostenere le pari opportunità per tutti è quello di analizzare l'incidenza tra i destinatari dei vari Assi dei gruppi più svantaggiati, con attenzione in particolare alle persone con disabilità e alle persone di origine straniera o minoranze etniche. La Tabella che segue presenta i principali gruppi svantaggiati destinatari delle misure attivate sui diversi assi al 31.12.2018.

---

<sup>61</sup> Istat (2015), Le persone senza fissa dimora (Anno 2014), Comunicato Stampa Istat del 10.12.2015, Istat, Roma. <https://www.istat.it/it/archivio/231263>

**Tabella 3.27 Numero di destinatari svantaggiati per Asse e impatto potenziale degli interventi del POR FSE sui destinatari svantaggiati**

Assi e misure	Valore assoluto	% sul totale dei destinatari dell'Asse	Tassi di copertura	Impatto potenziale sulle PO per tutti
<b>Asse I</b>				
Persone con disabilità	5.412	2,7%	1,3%	Medio
Migranti, minoranze	16.899	8,3%	1,8%	Medio
Altri svantaggiati	12.657	6,2%		Medio
<b>Asse II</b>				
Persone con disabilità	4.832	10%	1,2%	Medio-alto
Migranti, minoranze	6.916	14%	0,7%	Medio
Altri svantaggiati	11.663	24%		Alto
<b>Asse III</b>				
Persone con disabilità	5.322	12%	1,3%	Medio-alto
Migranti, minoranze	1.373	3%	0,1%	Medio-Basso
Altri svantaggiati	1.231	3%		Medio- Basso
<b>Totale POR</b>				
Disabili	15.568	5%	3,8%	Medio-alto
Migranti, minoranze	25.188	8%	2,7%	Medio-basso
Altri svantaggiati	25.521	8%	n.d.	Medio

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Come emerge dalla tabella le persone svantaggiate sono coinvolte in tutti gli Assi, ma soprattutto **nell'Asse I** di sostegno all'inserimento lavorativo, ad indicazione di un approccio che considera l'inserimento lavorativo come strumento cruciale di inclusione. L'Asse I, soprattutto attraverso la DUL, concentra la quota maggiore dei "migranti, partecipanti di origine straniera, minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" raggiunti da tutti gli interventi cofinanziati dal POR FSE (il 67,1%), delle persone con disabilità e di altro svantaggio (rispettivamente il 34,8% e il 49,6%). Nella seconda fase di attuazione di DUL era stata introdotta una nuova fascia d'intensità di aiuto, la "Fascia 3 Plus", dedicata ai soggetti con particolari forme di svantaggio destinatari del Progetto di inserimento lavorativo (PIL), che prevedeva una indennità di partecipazione di 300 euro al mese per un periodo massimo di 6 mesi, accompagnato (in base al principio di condizionalità) da attività di orientamento, formazione e ricerca attiva del lavoro previste dalla DUL.

Anche gli interventi di formazione continua cofinanziati dal FSE registrano una quota crescente di destinatari svantaggiati (Tabella 3.28), soprattutto per quanto riguarda i progetti strategici regionali in cui tale quota raggiunge il 24,7% dei destinatari nella Fase V. La quota di destinatari di origine straniera invece si riduce tra la fase IV e la V in tutte le tipologie di intervento, soprattutto per quanto riguarda i progetti aziendali e interaziendali.

**Tabella 3.28 Quota di destinatari svantaggiati e stranieri per tipologia di progetto (%)**

Svantaggio	Fase IV				Fase V			
	Progetti aziendali	Progetti interaz	Prog Strat Reg	Totale	Progetti aziendali	Progetti interaz	Prog Strat Reg	Totale
<b>Incidenza % destinatari svantaggiati sul totale dei destinatari</b>	7,21%	5,55%	10,15%	6,81%	8,08%	6,39%	24,72%	8,25%
<b>Incidenza % lavoratori stranieri</b>	10,66%	9,86%	8,02%	10,29%	6,65%	5,44%	6,74%	6,39%
<b>Totale destinatari</b>	11.796	5.924	798	18.518	8.146	2.409	356	10.911

*Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio di Regione Lombardia sulla Formazione continua*

**L'Asse II** è quello che più interviene a sostegno dei soggetti svantaggiati. Come anticipato nel paragrafo 3.1.5 le azioni attivate su questo asse riguardano soprattutto: misure di sostegno all'inclusione attiva delle persone con disabilità e delle persone a rischio di esclusione, azioni di contrasto alle gravi marginalità, e misure di sostegno ai servizi di cura. In complesso, "i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" rappresentano il 14,2% dei destinatari dell'Asse II (rispetto ad una media del POR FSE pari all'8,4%), le persone con disabilità il 9,9% (rispetto al 5,2%) e le "altre persone svantaggiate" il 24% (rispetto all'8,5%).

Il maggior numero di progetti finanziati sull'Asse, a parte le misure di sostegno alla conciliazione vita-lavoro, riguarda interventi a favore dei disabili (**percorsi personalizzati per allievi disabili**, e misure finalizzate **all'autonomia personale**, attraverso i voucher disabili); le iniziative di promozione dell'inclusione sociale di **giovani ed adulti a grave rischio di marginalità**, anche attraverso misure di inclusione attiva, e infine interventi volti a garantire un sostegno alle **persone anziane**, in condizione di vulnerabilità socio-economica. Le misure appena partite nell'ambito degli obiettivi specifici 9.4 e 9.5 di sostegno all'abitare assistito e di integrazione delle comunità emarginate in aree urbane svantaggiate, dovrebbero allargare la platea dei destinatari (persone e nuclei famigliari) svantaggiati e consentire di verificare la performance di azioni di innovazione sociale. L'analisi dei destinatari delle misure dell'Asse evidenzia però elevati differenziali di genere: tra le persone con disabilità e tra quelle svantaggiate coinvolte negli interventi cofinanziati dal FSE la quota femminile è ancora marginale.

Le persone con disabilità sono l'11,6% dei destinatari **dell'Asse III**, quota molto più alta di quella media del POR FSE (5,2%) e anche più alta di quella registrata sull'Asse II (9,9%). Le persone con disabilità sono coinvolte sull'Asse III principalmente nei corsi leFP, ma anche in Lombardia Plus, dove per i soggetti disoccupati che presentano invalidità psichiche, fisiche o sensoriali, non è richiesto il rispetto del limite massimo di età (35 anni). Le quote di "Migranti, partecipanti stranieri o appartenenti a minoranze" e di "altre persone svantaggiate" sono invece molto inferiori, pari rispettivamente il 3% e il 2,7% dei destinatari dell'Asse, in entrambi i casi inferiori a quelle medie del POR FSE (rispettivamente 8,4% e 8,5%).

Tabella 3.29 Indicatori di output dell'Asse II per priorità e per genere

Priorità	Indicatore	% donne su totale Al 31.12. 2018	% donne su totale Valore target al 2023	Grado di performance		
				M	F	T
9i – Inclusione attiva per pari opportunità e partecipazione attiva	i partecipanti con disabilità	36	52	98,87%	51,54%	74,31%
	le altre persone svantaggiate	8	52	80,25%	6,83%	42,07%
9ii – Integrazione socioeconomica comunità emarginate	le altre persone svantaggiate	20	52	51,07%	11,71%	30,64%
9iv – Miglioramento accesso ai servizi	Senzatetto e le persone colpite da esclusione abitativa	-	100	-	0,00%	0,00%
	Altre persone svantaggiate	59	55	38,05%	44,30%	41,49%
	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	73	52	48,54%	120,27%	85,75%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Nel complesso emerge una crescente attenzione alle persone a forte rischio di esclusione e discriminazione, soprattutto con interventi di sostegno all'inserimento lavorativo, attraverso la DUL (Fase II), il sostegno all'inserimento scolastico e all'autonomia economica per le persone con disabilità, la sperimentazione di strumenti di innovazione sociale per l'inclusione delle persone in condizioni di grave marginalità finalizzate allo sviluppo di un modello di intervento regionale e la sperimentazione di nuovi modelli di gestione sociale dei quartieri svantaggiati e di inclusione attiva delle persone e dei nuclei familiari che vi risiedono.

Ci sono tuttavia dei margini di miglioramento soprattutto nel sostenere l'inclusione lavorativa ed educativa e l'accesso ai servizi sociali e abitativi con misure mirate ai bisogni specifici dei diversi gruppi svantaggiati come gli immigrati e i rifugiati (incluse le seconde generazioni), e le minoranze etniche per cui il POR non prevede interventi specifici. L'approccio regionale assume che il sistema dotale sia in grado di rispondere anche ai bisogni degli utenti più fragili, con difficoltà ormai cronicizzate di inserimento nel lavoro, e condizioni economiche e di vita estremamente precarie. Per queste persone è invece necessario rafforzare un sistema di presa in carico globale in grado di affrontare in modo integrato la molteplicità dei loro bisogni attraverso interventi che integrino misure di assistenza sociale, educativa, lavorativa, abitativa. È necessaria una valutazione preventiva del grado di attivabilità e occupabilità di queste persone, per individuare i casi in cui è possibile intervenire immediatamente con misure di politica attiva del lavoro, e quelli invece che richiedono in primo luogo interventi di supporto socio-assistenziale.

L'attivazione della Autorità di Pari Opportunità istituita presso la Direzione Generale "Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità", rappresenta un importante strumento per accrescere l'attenzione alle pari opportunità per tutti nell'attuazione del POR.

### 3.3.3 Sviluppo sostenibile

Come è noto, nel quadro degli strumenti della politica di coesione l'azione di sostegno del Fondo Sociale Europeo nella promozione di percorsi territoriali di sviluppo sostenibile assume una rilevanza strategica molto più limitata rispetto a quella che rivestono gli altri fondi SIE.

Il carattere essenzialmente immateriale degli investimenti finanziati dal FSE non consente di promuovere tipologie di interventi in grado di produrre, da soli, cambiamenti significativi nelle condizioni di contesto ambientali che caratterizzano i territori o di orientarne i percorsi di crescita verso principi di sostenibilità. Il Fondo Sociale Europeo, tuttavia, è in grado di integrare con azioni mirate il sostegno di altri fondi, in primo luogo del FESR, nel perseguimento di obiettivi strategici che presentano una ricaduta diretta sulla prospettiva di uno sviluppo sostenibile. La capacità di incidere su tale prospettiva si lega naturalmente al grado di orientamento del Programma verso il sostegno di azioni che possiedono tale caratteristica e dalla rilevanza finanziaria che tali azioni assumono nell'ambito degli investimenti complessivamente sostenuti dal Programma stesso.

In quest'ottica, analizzando la strategia di intervento del POR FSE Lombardia 2014-2020 sono state rilevate le tipologie di azioni che maggiormente si prestano - in linea di principio - a promuovere, in modo complementare con l'azione del FESR, percorsi di sviluppo sostenibile.

Il più importante contributo potenziale del FSE in questa direzione è stato individuato nel sostegno da parte dell'Asse III (Istruzione e formazione), allo sviluppo di un capitale umano che sappia cogliere le sfide legate all'esigenza di riconversione dei sistemi produttivi verso condizioni di sostenibilità ambientale e di contrasto ai cambiamenti climatici. Tale obiettivo si presta ad essere perseguito principalmente attraverso il finanziamento dei percorsi di istruzione terziaria professionalizzante (ITS e IFTS) orientati verso le opportunità di sbocco occupazionale offerte dalla *green economy* e, più in generale, all'adozione di soluzioni ecosostenibili applicabili alle attività economiche, in accordo con l'avvenuta individuazione da parte di Regione Lombardia delle aree di specializzazione "Eco-industria" e "Mobilità sostenibile" come priorità di intervento della propria Strategia regionale di specializzazione intelligente (S3).

Due ulteriori ambiti di programmazione potenzialmente rilevanti sul tema, anche se in misura molto più circoscritta, riguardano la promozione delle *capabilities* tecnico/progettuali della Pubblica Amministrazione (Asse IV – Capacità Istituzionale e Amministrativa), per le quali lo sviluppo urbano innovativo e la progettazione territoriale ed ambientale sono stati individuati dal POR FSE Lombardia come tematismi specifici, e il sostegno ai percorsi di formazione continua finanziati nell'ambito dell'Asse I.

In considerazione dei *caveat* richiamati, l'analisi del contributo del POR FSE Lombardia 2014-2020 al perseguimento del principio trasversale dello sviluppo sostenibile è stata condotta considerando i dati resi disponibili dalla Regione sui progetti finanziati negli ambiti di intervento sopra citati.

Dalle analisi svolte ai fini della realizzazione dei Rapporti Annuali di Valutazione 2017 e 2018 è emerso che in relazione alla natura dei progetti finanziati, il contributo offerto dagli interventi di sostegno alla formazione continua finanziati con gli avvisi pubblicati nell'ambito dell'Asse I è risultato limitato e non degno di particolare notazione. Basti pensare che, fino al 2016, i progetti – aziendali, interaziendali e strategici – finanziati nell'ambito della Fase IV, che richiamavano nell'oggetto tematiche ambientali, risultavano essere 5 su 41.

Analoghe considerazioni possono essere estese anche al contributo dell'Asse IV. Sulla base dei dati raccolti, infatti, l'unico progetto con una potenziale ricaduta diretta non trascurabile sui percorsi di sviluppo sostenibile può essere considerato quello previsto nell'ambito dell'azione 11.1.2, promossa dalla Direzione Generale Territorio, per il completamento del "database topografico digitale del territorio". Infatti, con DGR 5686/2016 del 17 ottobre 2016, è stata programmata, per un valore di 3.300.000 euro, la procedura di selezione per la realizzazione del servizio professionale necessario per la realizzazione del database regionale per la difesa del territorio e la prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico. Questo progetto presenta in effetti un valore certamente positivo in un'ottica di contributo ad una migliore gestione dei rischi legati alla crescente intensità e frequenza dei fenomeni di dissesto idrogeologico ed idraulico connessi ai cambiamenti climatici e, in questo

senso, si può pertanto dire che il POR FSE, finanziando l'intervento, contribuisce a creare condizioni di contesto più favorevoli ad una migliore tutela ambientale, presupposto per dare stabilità a percorsi di sviluppo sostenibile.

Le analisi condotte sugli interventi finanziati sugli Assi IV e I, tuttavia, hanno segnalato in generale una limitata capacità potenziale di intervento del Programma sulle tematiche dello sviluppo sostenibile.

In virtù di tali evidenze l'analisi è stata focalizzata a partire dal 2017 su quelle tipologie di interventi che – come detto in precedenza – più di altri sono apparsi poter prefigurare un effetto positivo sullo sviluppo sostenibile, vale a dire gli interventi promossi nell'ambito dell'Asse III a sostegno dei percorsi di istruzione e formazione professionalizzante (ITS e IFTS).

L'analisi è stata pertanto rivolta in primo luogo ad evidenziare, sulla base dei dati di monitoraggio regionali relativi agli esiti degli avvisi pubblicati a partire dal 2015, la rilevanza quantitativa dei percorsi formativi professionalizzanti specificamente orientati verso i temi della *green economy* e, più in generale, connessi all'adozione di soluzioni ecosostenibili in ambito produttivo.

In secondo luogo, in considerazione del fatto che il Programma è ormai giunto ad una fase di attuazione intermedia, ad integrazione dell'analisi quantitativa è stato svolto un approfondimento qualitativo mirato a cogliere, sulla base di una rielaborazione critica di informazioni e considerazioni fornite da alcuni stakeholder, elementi di valutazione sull'importanza assunta dalla tematica ambientale nell'ambito dei processi attuativi promossi dal Programma. Il riferimento prevalente è stato anche in questo caso l'intervento del PO di sostegno ai percorsi di istruzione tecnica e di formazione professionalizzante (Asse III) collegati all'ambito tematico dello sviluppo sostenibile.

A tal fine sono stati elaborati tre questionari *ad hoc* (vedi allegati), a risposta aperta, somministrati via email a:

- la Dirigente della Direzione regionale *Istruzione, formazione e lavoro, sistema educativo e diritto allo studio*, in qualità di responsabile dell'Asse III;
- l'Autorità Ambientale regionale;
- i responsabili dei corsi ITS e IFTS giunti a conclusione a partire dal 2017 ed aventi ad oggetto la formazione di figure tecniche collegate ai temi della sostenibilità ambientale, individuati sulla base dei dati desumibili dalle graduatorie di progetti finanziati pubblicate sul sito del POR.

Le informazioni e i dati così raccolti e rielaborati sono stati utilizzati per esprimere considerazioni valutative sulla rilevanza dell'intervento del POR sul tema, sia in termini di consistenza quantitativa rispetto al totale dei progetti finanziati dal Programma nell'ambito della tipologia di interventi presi a riferimento (analisi quantitativa), sia sotto il profilo della significatività qualitativa dell'integrazione del principio dello sviluppo sostenibile in fase di attuazione (analisi qualitativa). Rispetto a quest'ultima questione i sotto-criteri presi in esame sono stati:

- il contributo qualitativo fin qui assicurato dall'attuazione Programma rispetto all'obiettivo di cogliere l'evoluzione della domanda regionale di profili professionali collegati allo sviluppo della *green economy* e, in parallelo, di promuovere una conseguente riqualificazione dell'offerta formativa professionalizzante (questionari ai referenti dei corsi ITS/IFTTS);
- le modalità attraverso cui è stata promossa dalla struttura competente del Programma l'integrazione del principio dello sviluppo sostenibile (criteri specifici di selezione, coinvolgimento di esperti sulle tematiche ambientali nei processi di selezione delle proposte progettuali, riserve di finanziamento a favore dei temi ambientali, coinvolgimento degli *stakeholders* sui temi ambientali nella definizione di indirizzi specifici, attuazione coordinata di azioni FSE con azioni FESR, altro), nonché la forma e gli ambiti di interazione tra l'Autorità Ambientale e l'Autorità di Gestione e le strutture amministrative regionali competenti per l'attuazione, anche sotto il profilo dell'intensità.

Con riferimento all'analisi quantitativa, la rilevanza del contributo del POR alla prospettiva dello sviluppo sostenibile è stata svolta rielaborando i dati amministrativi relativi all'offerta formativa finanziata dal Programma negli ambiti della *green economy*, partendo dalla lettura della

---

denominazione dei percorsi formativi contenuti all'interno dei cataloghi ITS e IFTS relativi alle annualità 2017-18 e 2018-19.

Osservando i dati riportati nella tabella che segue si rileva che nell'ambito del POR FSE il tema dello sviluppo sostenibile, è preso in carico dal sistema regionale dell'offerta formativa professionalizzante in una misura significativa, specie se rapportato al quadro complessivo dell'offerta.

Tabella 3.30 Presenza del tema dello sviluppo sostenibile nei percorsi ITS e IFTS di Regione Lombardia (da a.f. 2014-2015 a a.f. 2018-2019)

Tipologia intervento/ Annualità		Numero percorsi formativi finanziati		%
ITS		Totale	Di cui orientati alla green economy	%
2014-2015	28	6	Tecnico Superiore per la mobilità delle persone e delle merci (ITS Mobilità Sostenibile)	21%
			Tecnico Superiore per il risparmio energetico nell'edilizia sostenibile (ITS efficienza energetica)	
			Tecnico Superiore per la gestione e la verifica di impianti energetici (ITS efficienza energetica)	
			Tecnico Superiore per il risparmio energetico nell'edilizia sostenibile (ITS RED)	
			Tecnico Superiore per la gestione e la verifica di impianti energetici (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico Superiore per il risparmio energetico nell'edilizia sostenibile (ITS Fondazione Green)	
2015-2016	30	6	Tecnico Superiore per la mobilità delle persone e delle merci (ITS Mobilità Sostenibile)	20%
			Tecnico Superiore per il risparmio energetico nell'edilizia sostenibile (ITS efficienza energetica)	
			Tecnico Superiore per la gestione e la verifica di impianti energetici (ITS efficienza energetica)	
			Tecnico Superiore per il risparmio energetico nell'edilizia Sostenibile (ITS RED)	
			Tecnico Superiore esperto in interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti mediante l'utilizzo di impianti energetici efficienti ed innovativi (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico Superiore esperto in interventi di riuso del suolo e riqualificazione di edifici esistenti secondo criteri di efficienza, sostenibilità, qualità e sicurezza (ITS Fondazione Green)	
2016-2017	43	6	Tecnico Superiore per il risparmio energetico nell'edilizia Sostenibile (ITS RED)	14%
			Tecnico Superiore per la sostenibilità e la digitalizzazione del processo edilizio (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico Superiore di impianti in smart building ad energia quasi zero (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico superiore per l'innovazione e la qualità delle abitazioni - edilizia green (ITS Made in Italy)	
			Tecnico esperto della pianificazione e gestione del ciclo integrato dei rifiuti (ITS Mobilità Sostenibile)	
			Tecnico Superiore per la mobilità delle persone e delle merci Mobility management e smart urban mobility (ITS Mobilità Sostenibile)	
2017-2018	53	6	Tecnico superiore per la connettività e l'integrazione di smart energy systems (ITS Fondazione Green)	11%
			Tecnico superiore esperto in interventi di edilizia sostenibile, digitale e circolare (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico Superiore per la mobilità delle persone e delle merci - Mobility Management smart urban mobility (ITS Mobilità Sostenibile)	
			Tecnico superiore per l'efficienza energetica nell'edilizia sostenibile (ITS efficienza energetica)	
			Tecnico superiore per agroalimentare sostenibile (ITS Agroalimentare sostenibile)	
			Tecnico Superiore per il risparmio energetico nell'edilizia sostenibile (ITS Fondazione Green)	

2018-2019	60	7	Tecnico Superiore per la mobilità delle persone e delle merci (ITS Mobilità Sostenibile)	12%
			Edilizia green (ITS Made in Italy)	
			Tecnico Superiore per la sostenibilità e la digitalizzazione del processo edilizio (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico Superiore per l'agroalimentare sostenibile (ITS Agroalimentare sostenibile)	
			Tecnico Superiore per Smart City & Clean energy management (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico Superiore per la Digital energy (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico Superiore per l'efficienza energetica nell'edilizia Sostenibile (ITS RED)	
IFTS	Totale	Di cui orientati alla green economy		
2016-2017	46	4	Tecniche di disegno e progettazione industriale - Nuove tecnologie al servizio del design sostenibile (Scuola A. Fantoni)	9%
			Tecniche di monitoraggio e gestione del territorio e dell'ambiente - agroenergie e sostenibilità ambientale (Fondazione Maddalena di Canossa)	
			Smart city app developer - Tecniche per la progettazione e lo sviluppo di applicazioni mobili orientate alla domotica e ai bisogni delle città intelligenti (ITS efficienza energetica)	
			Tecnico del controllo e della tutela ambientale (ITS Fondazione Green)	
			Tecnico del controllo e della tutela ambientale – Waste manager (ITS Fondazione Green)	
2017-2018	48	3	Tecnico per la gestione dell'ambiente e della qualità – Esperto in controlli non distruttivi (ITS Mobilità sostenibile)	6%
			Tecniche di monitoraggio e gestione del territorio e dell'ambiente - agroenergie e sostenibilità ambientale (Fondazione Maddalena di Canossa)	
			Tecniche di monitoraggio e gestione del territorio e dell'ambiente – Agroenergie e tecnologie aziendali (Istituto G. Cantoni)	
			Tecnico del controllo e della tutela ambientale – Waste manager (ITS Fondazione Green)	
2018-2019	50	4	Tecniche di monitoraggio e gestione del rischio idrogeologico, dei fenomeni sismici e dell'inquinamento ambientale (Fondazione Pavia Città formazione)	8%
			Tecnico per la gestione dell'ambiente e della qualità – Esperto in controlli non distruttivi (ITS Mobilità sostenibile)	

Fonte: elaborazioni su dati/informazioni Regione Lombardia

In dettaglio, osservando i dati relativi ai percorsi IFTS finanziati a valere sulle risorse dell’Azione 10.6.2 del Programma nelle tre edizioni prese in esame (2016-2017, 2017-2018, 2018-2019), è possibile evincere che la creazione di profili professionali che hanno una diretta attinenza con il sostegno di processi di produzione ecosostenibili si attesta tra il 6% e il 9%, percentuale rilevante se si considera la varietà di tematiche su cui i percorsi IFTS possono essere orientati.

Se si osserva anche l’offerta di formazione tecnica superiore (ITS) si scopre che i percorsi terziari professionalizzanti ammessi a finanziamento a partire dall’edizione 2014-2015 sono un numero ancora più significativo, anche in proporzione sul totale.

In questo caso, a fronte di un’offerta formativa sulle tematiche della *green economy* sostanzialmente stabile nel tempo (tra 6 e 7 percorsi ITS per edizione), va rilevato che il peso della tematica si riduce nel tempo per effetto di un allargamento dell’offerta su altre tematiche non connesse con lo sviluppo sostenibile.

Analizzando più in dettaglio la natura degli interventi finanziati emerge che l’ambito tematico prevalente nell’ambito dei percorsi ITS è quello dell’edilizia sostenibile, nelle sue varie declinazioni, mentre con riferimento ai corsi IFTS si registra un forte concentrazione sul tema del monitoraggio ambientale. Non mancano, poi, percorsi ITS orientati a contribuire a rendere maggiormente sostenibili i sistemi di trasporto (“*Mobility management smart urban mobility*”), la gestione del ciclo dei rifiuti (Tecnico superiore Esperto della pianificazione e gestione del ciclo integrato dei rifiuti), la gestione intelligente delle fonti energetiche (“Tecnico superiore per la connettività e l’integrazione di *smart energy systems*”) e le produzioni agroalimentari (“Tecnico superiore per l’agroalimentare sostenibile”) e percorsi IFTS mirati alla formazione di figure professionali specializzate nel design sostenibile di nuovi prodotti o nello sviluppo di applicazioni mobili orientate alla domotica e ai bisogni delle città intelligenti, in un’ottica di efficienza energetica.

Nel complesso, tenendo conto dei dati rilevati si può sostenere che, pur a fronte di un’evoluzione dell’offerta che denota un orientamento crescente verso altre tematiche, il sistema lombardo dell’offerta formativa terziaria mantiene nel tempo una elevata attenzione verso il sostegno alle prospettive lavorative aperte dalle sfide poste dalla riconversione dei sistemi di produzione verso principi e criteri di maggiore sostenibilità ambientale.

Considerando gli elementi informativi forniti dalle risposte fornite ai questionari somministrati si possono svolgere ulteriori considerazioni qualitative.

Va sottolineato che i dati raccolti risultano, in generale, quantitativamente limitati e non forniscono indicazioni sufficientemente analitiche per svolgere considerazioni che non siano parziali e preliminari.

In questo quadro vale comunque segnalare alcuni elementi rilevati.

Dalle risposte (4) fornite dai referenti dei soggetti gestori dei percorsi formativi si rileva come i partecipanti ai corsi giunti a conclusione nel 2018 abbiano trovato un’occupazione coerente con il percorso formativo, al termine dello stesso, in misura molto significativa (in misura superiore al 75% dei casi) o significativa (tra il 51% e il 75% dei casi). Inoltre, tutte le risposte fornite segnalano che la domanda di figure tecniche specialistiche sui temi ambientali da parte delle imprese negli ultimi tre anni è rimasta invariata o è aumentata.

Questi due dati, congiuntamente considerati, indicano che il POR FSE si sta proponendo a livello territoriale come uno degli strumenti di riferimento per promuovere un’offerta qualificata di figure professionali nel campo della *green economy*, intercettando una domanda del mercato del lavoro crescente.

D’altra parte, gli stessi referenti dichiarano che il contributo del POR FSE risulta da questo punto di vista solo parzialmente in grado di rispondere a tale esigenza, prefigurando l’opportunità di un rafforzamento dell’offerta formativa nello specifico ambito tematico.

Con riferimento alle modalità di integrazione del principio dello sviluppo sostenibile nelle procedure di attuazione del Programma, sulla base delle informazioni acquisite tramite la somministrazione dei questionari ai referenti regionali rilevanti, si possono svolgere considerazioni basate prevalentemente sull’osservazione della documentazione rilevante accessibile dal sito internet dedicato al POR FSE.

Nello specifico, riguardo alla definizione di criteri di selezione mirati a dare priorità a progetti con impatto potenziale positivo sul tema dello sviluppo sostenibile, al di là del richiamo generale presente nel documento regionale che definisce i criteri di ammissibilità e valutazione delle operazioni, all'interno degli avvisi pubblicati non sono stati rilevati altri puntuali richiami, anche in termini di previsioni di riserve di finanziamento a favore di progettualità afferente ai temi ambientali.

In relazione alla mancata acquisizione di informazioni specifiche dall'Autorità Ambientale e in assenza di altre fonti di natura documentale non è stato invece possibile verificare se ed in che modo siano stati definiti e posti in essere meccanismi formalizzati mirati a promuovere il coinvolgimento di esperti sulle tematiche ambientali nei processi di selezione delle proposte progettuali, il coinvolgimento degli *stakeholders* sui temi ambientali nella definizione di indirizzi specifici o, in generale, un'attuazione coordinata di azioni FSE con azioni FESR su temi ambientali, nonché la forma e gli ambiti di interazione tra l'Autorità Ambientale e l'Autorità di Gestione e le strutture amministrative regionali competenti per l'attuazione.

In definitiva, alla luce delle informazioni raccolte, ribadendo che i risultati che è lecito attendersi dall'azione del FSE rispetto al conseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale sono decisamente circoscritti e non paragonabili con quelli che il FESR può in potenza garantire, è possibile sostenere che la direzione presa con i processi di attuazione attivati delinea un contributo positivo del POR FSE verso una adeguata considerazione del tema della sostenibilità ambientale.

La Tavola che segue riporta considerazioni valutative sintetiche, basate sull'utilizzo di una scala qualitativa alla Likert, inerenti la coerenza del quadro attuativo del POR FSE Lombardia 2014 - 2020 con l'obiettivo dell'integrazione del principio dello sviluppo sostenibile.

**Tavola 3.2 Grado di coerenza del quadro attuativo del POR FSE Lombardia 2014-2020 con l'obiettivo dell'integrazione del principio dello sviluppo sostenibile**

Oggetto della valutazione	Criteri di valutazione	Giudizio sulla coerenza del quadro attuativo (alta, media, bassa)
Contributo delle Azioni di sostegno al rafforzamento di percorsi di sviluppo sostenibile	Rilevanza quantitativa e qualitativa dei progetti finanziati nell'ambito tematico	<b>Medio-Alta.</b> Si rileva una buona capacità del Programma nella promozione di percorsi formativi professionalizzanti legati allo sviluppo della green economy e un'attenzione specifica verso l'adeguamento degli strumenti di pianificazione che possono consentire una gestione dei rischi connessi al cambiamento climatico
Integrazione del tema nelle procedure di attuazione del Programma	Individuazione di criteri e meccanismi in grado di promuovere il tema dello sviluppo sostenibile	<b>Bassa.</b> Alla luce delle informazioni acquisite non sono stati formalizzati criteri e meccanismi specifici



## 4 APPROCCIO TERRITORIALE ED INTEGRAZIONE

### 4.1 Premessa

L'obiettivo di questa parte è fornire un aggiornamento sintetico delle iniziative di programmazione integrata tra i Fondi Europei avviate nell'ambito del POR FSE

- aggiornando quanto emerso in merito alla presenza di un modello lombardo per l'integrazione;
- evidenziando le forme di integrazione conseguita al 31.12.2018, e dedicando una specifica attenzione all'attuazione dell'approccio territoriale, ossia alla Strategia Aree Interne e Sviluppo Urbano Sostenibile, individuate da Regione Lombardia quali strumenti territoriali integrati per la promozione dello sviluppo locale.

### 4.2 L'integrazione in attuazione: un modello lombardo per l'integrazione

Come emerso nell'ambito del percorso valutativo, **il disegno strategico** per l'integrazione tra i Fondi e le policy di intervento definito in fase di programmazione da Regione Lombardia è chiaro e ben delineato:

- **focalizzato nell'ambito dell'approccio territoriale**, da attuare attraverso la sperimentazione di politiche a scala urbana e scala vasta, con il FESR come principale strumento di supporto e con il FSE in complementarietà e ad integrazione delle strategie di intervento;
- **dotato dei necessari strumenti di governance**, in primis **Comitato di Coordinamento della Programmazione Europea** (in precedenza Cabina di Regia Fondi Strutturali 2014 - 2020), organismo istituito<sup>62</sup> da Regione Lombardia presso la Direzione Generale "Presidenza" con funzioni di coordinamento interno delle attività riferite sia al periodo di programmazione 2014-2020 sia al futuro periodo 2021-2027<sup>63</sup>;
- **declinato** al fine di garantire complementarietà e corretta demarcazione nell'azione coordinata del POR con i PON pertinenti per policy di intervento.

**La traduzione di questo disegno ha portato all'utilizzo di strumenti e modalità differenti di integrazione in funzione della natura degli interventi:**

1. l'attuazione **dell'approccio territoriale**, è stato guidato dalle caratteristiche e procedure proprie degli strumenti di **programmazione negoziata** adottati:
  - a. il coordinamento della strategia per **le Aree Interne** è stato garantito a livello nazionale da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Il processo di programmazione che ne è derivato si è rivelato **articolato e complesso**. Nel corso del 2018 sono state definite le procedure e le progettualità a valere sul POR FSE e negli ultimi mesi sono stati approvati progetti ed interventi nell'ambito dell'Asse II (Azioni 9.3.3, 9.3.6, 9.2.1 e 9.2.2) e Asse III (Azione 10.6.2): nel 2019 sarà possibile apprezzare l'esito sui territori delle azioni avviate;

<sup>62</sup> Cfr Deliberazione N° XI / 365 del 23/07/2018

<sup>63</sup> In particolare, il Comitato tra i suoi compiti garantisce il raccordo delle politiche di sviluppo territoriale (Strategia di Sviluppo Urbano e Aree Interne) afferenti ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) 2014-2020; assicura il coordinamento e la funzionalità del sistema informativo per la programmazione 2014-2020; assicura il presidio delle tematiche trasversali all'attuazione dei POR FESR ed FSE 2014-2020, quali la semplificazione, il portale regionale dedicato alla Programmazione europea e la valutazione unitaria raccordandosi, se del caso, con il Nucleo di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici;

- b. nell'attuazione dello **Sviluppo Urbano Sostenibile** il ruolo di guida è stato assunto dall'Autorità di gestione del POR FESR, dalla Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità competente per i programmi di riqualificazione e sviluppo urbano e le misure per l'inclusione socio-abitativa, e dalle Autorità Urbane individuate. L'attuazione della strategia ha inoltre portato all'attivazioni di fondi a valere sul PON Metro e sul bilancio delle amministrazioni comunali ed alla decisione di affidare alle Autorità Urbane il ruolo di Organismo Intermedio<sup>64</sup>. Il processo programmatico è stato anche in questo caso **lungo e oneroso, in ragione della necessità di coordinamento e collaborazione tra vari livelli istituzionali**, in una logica di attivazione sinergica di fonti finanziarie diverse, e di adempiere a complessi iter procedurali ed amministrativi. Nel corso del 2018 sono state perfezionate le procedure per dare avvio ai interventi previsti dal FSE nel quartiere Lorenteggio e sono stati finanziati 33 interventi in quartieri di edilizia residenziale pubblica lombarda. Nel corso del 2019 (a seguito dell'avvio dell'intervento auspicabilmente anche per il Comune di Bollate) potranno apprezzarsi gli effetti integrati FESR e FSE previsti dalla strategia di sviluppo urbano;
2. gli interventi che **supportano direttamente i destinatari** degli interventi, persone o operatori economici, sono stati inquadrati nel **modello lombardo di costruzione e attuazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro**<sup>65</sup>. Ciò ha portato all'adozione di **logiche di competenza verticale** e ha consentito l'implementazione di **forme sinergiche di valorizzazione e utilizzo dei diversi fondi disponibili** (in particolare POR FSE, fondi regionali, PON FSE, fondi nazionali), attraverso l'integrazione di strumenti di intervento distinti. **Alcune esperienze di particolare interesse sono apprezzabili nell'ambito dell'Asse III Istruzione e Formazione, mentre è più difficoltoso apprezzare l'integrazione nell'attuazione del sistema della DUL** (nonostante sia evidente che lo strumento della DUL consente al destinatario di accedere ad un ampio paniere di servizi);
3. alcune **azioni di sistema** finanziate nell'ambito dell'Asse IV, riprogrammata in modo significativo alla fine del 2017<sup>66</sup> contribuiscono all'implementazione di importanti riforme nazionali e a **rafforzare la capacità degli Enti Locali di attuare politiche integrate di sviluppo**. Tali iniziative appaiono particolarmente interessanti anche in preparazione del nuovo ciclo di programmazione.

### 4.3 L'integrazione conseguita

Il differente percorso di attuazione dell'integrazione ha avuto ripercussioni sul livello di integrazione attualmente conseguito: di seguito sono sinteticamente evidenziati gli elementi emersi nel corso del 2018.

#### 4.3.1 Il contributo allo Sviluppo Urbano Sostenibile

Come anticipato, l'attuazione della strategia di **Sviluppo Urbano Sostenibile evidenzia un certo ritardo**, la cui motivazione è riconducibile a diversi fattori:

- la presenza di **una molteplicità di attori e di fondi coinvolti, e le complessità amministrative organizzative e procedurali conseguenti**;

<sup>64</sup> Il Comune di Milano per gli interventi del quartiere Lorenteggio ed il Comune di Bollate.

<sup>65</sup> Si fa riferimento all'impianto del sistema dotale, adottato da Regione Lombardia per tutti gli interventi della filiera IFL.

<sup>66</sup> L'Asse IV è stato inizialmente programmato in maniera da prevedere numerose iniziative parcellizzate: questa parcellizzazione e diversa attribuzione della responsabilità degli interventi ha reso faticoso l'avvio della programmazione sull'Asse IV e comportato la conseguente necessità di riprogrammare l'Asse IV e di concentrarsi solo sulle iniziative ritenute più rilevanti (cfr. sezione 3.17).

- l'esigenza di costruire un **clima di fiducia e di collaborazione con i residenti in quartieri dove è presente un certo disagio sociale**;
- la necessità di perfezionare preliminarmente le operazioni necessarie ad **ottenere la piena disponibilità degli immobili presenti nelle aree di intervento, in situazioni spesso di abusivismo e di forte disagio**.

Nella seconda metà del 2017 sono stati perfezionati i documenti di programmazione e a fine dicembre 2017 sono state pienamente definite le deleghe alle Autorità Urbane con la precisazione del circuito finanziario e del processo di trasferimento delle risorse.

Più avanzata è l'attuazione nel **quartiere di Lorenteggio**, dove

- nel corso del 2018 è stato possibile affidare la progettazione degli interventi di carattere strutturale e avviare la demolizione di alcuni edifici con risorse del POR FESR e del PON Metro e perfezionare il processo di definizione delle **iniziative a valere sul POR FSE con l'obiettivo di ridurre il disagio abitativo nei quartieri ERP, promuovendo l'aggregazione degli abitanti e il senso di appartenenza, in una logica di potenziamento dell'inclusione abitativa e sociale**;
- **nei primi mesi del 2019 hanno trovato avvio le procedure di attuazione di entrambe le azioni FSE previste che potranno produrre i primi effetti:**<sup>67</sup>
  - si è chiusa il 9 gennaio 2019 la procedura di gara per individuare il soggetto cui affidare l'attivazione di un servizio di promozione ed accompagnamento all'abitare assistito, attraverso l'apertura di un laboratorio sociale, di cui è già stata individuata la sede. È previsto l'avvio del servizio nell'aprile 2019;
  - si è chiusa il 28 dicembre 2018 la procedura per la selezione del progetto di attivazione di azioni di orientamento e sostegno a persone in condizione di temporanea difficoltà economica attraverso attività di formazione retribuite, finalizzate anche al recupero delle morosità. Si prevede l'avvio delle attività anche per quest'azione nell'aprile 2019.

**Meno maturo il percorso di implementazione delle iniziative del territorio del Comune di Bollate**, in relazione al quale si evidenziano recenti avanzamenti rispetto agli interventi finanziati dal POR FESR:

- nel gennaio 2019 è stato approvato l'atto integrativo all'accordo di programma, che include aggiorna ed integra la programmazione finanziaria degli interventi;
- a febbraio 2019 è stata sottoscritta la convenzione con LISPA per l'intervento di riqualificazione degli edifici ERP finanziato da risorse FESR;
- rispettivamente nei mesi di marzo ed aprile 2019 sono stati definiti in via definitiva in contributi per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica e per l'efficientamento energetico di un edificio scolastico.

**L'impegno di attivare, in analogia con l'esperienza di Lorenteggio, un Laboratorio Sociale a Bollate dovrebbe concretizzarsi nel corso del 2019 in attuazione dell'Azione 9.4.2 del POR FSE.**

**A fine del 2017** il medesimo approccio e tipo di sostegno alla diffusione di una cultura della gestione sociale degli alloggi di edilizia pubblica attraverso l'attivazione di Laboratori sociali, per la

---

<sup>67</sup> Si tratta delle azioni 9.1.3. - Sostegno a persone in condizione di temporanea difficoltà economica anche attraverso il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria, tra i quali il micro-credito e strumenti rimborsabili eventualmente anche attraverso ore di lavoro da dedicare alla collettività e 9.4.2 - Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi.

sperimentazione di nuovi modelli di gestione sociale, **è stato esteso a tutti i quartieri di ERP della Lombardia** attraverso uno specifico avviso<sup>68</sup> con una dotazione di **3,8 mln di euro poi incrementata fino a 7,7 mln di euro**<sup>69</sup> che ha finanziato **33 progetti integrati** (a fronte di 38 proposte presentate) ciascuno dei quali prevede la realizzazione di laboratori sociali di Quartiere a cui si accompagnano, rivolti ad alcuni dei partecipanti ai laboratori sociali, interventi personalizzati per l'accesso a servizi formativi e servizi al lavoro funzionali al rafforzamento degli obiettivi conseguiti nell'ambito dei laboratori sociali di quartiere per la prevenzione e riduzione delle situazioni di morosità incolpevole.

I primi progetti sono stati avviati a giugno 2018, e, considerato, l'orizzonte di intervento si potranno apprezzare gli effetti nel corso del 2019.

Lo stato di attuazione e le informazioni raccolte non consentono di esprimere un giudizio valutativo, tuttavia è da sottolineare come, nella percezione dei responsabili regionali e dei referenti delle Autorità Urbane **l'esperienza sia da considerarsi comunque positiva**: la complessità (ed i ritardi conseguenti) sono connaturati al progetto di rigenerazione urbana così come **solo l'integrazione tra attori e fondi ha consentito di sperimentare politiche innovative di tale portata**, che si auspica possano rappresentare **una crescita della capacity building delle amministrazioni coinvolte e buone pratiche trasferibili in analoghi contesti**.

#### 4.3.2 Il contributo alla Strategia Aree Interne

Come anticipato, il processo di programmazione delle **Aree Interne**, anche in Regione Lombardia, è stato molto **oneroso e lungo**<sup>70</sup>, nonostante l'esperienza lombarda si evidenzi come una delle più mature a livello nazionale. **L'avvio della fase di attuazione è molto recente e l'implementazione della strategia ha avuto inizio**:

- **nella seconda parte del 2017** per le prime due aree selezionate, Alta Valtellina e Valchiavenna, con riferimento però solo ad alcune prime linee di intervento a valere sul POR FESR, che hanno registrato un ulteriore avanzamento nel corso del 2018;
- **solo nel primo semestre 2018** per le altre due aree di più recente individuazione, Appennino Lombardo - Oltrepò Pavese" e "Alto Lago di Como e Valli del Lario, e nell'area comasca a fine dicembre 2018 è stata lanciata una Call per la selezione di un progetto strategico di ricerca, sviluppo e innovazione con una dotazione cospicua di risorse pari a euro 1.500.000,00.

<sup>68</sup> Avviso pubblico per il finanziamento di progetti per la gestione sociale dei quartieri di Edilizia pubblica in Lombardia - (POR FSE 2014-2020 – asse II - azione 9.1.3 e 9.4.2), Decreto n. 14207 del 15/11/2017

<sup>69</sup> Delibera n.741 del 5 novembre 2018, che ha disposto anche lo scorrimento delle graduatorie.

<sup>70</sup> I principali step del processo di programmazione delle aree interne in Regione Lombardia sono di seguito riepilogati:

- sono state individuate, in due fasi successive (nel 2014 prima e nel 2016 in seguito), 4 Aree di intervento: Alta Valtellina e Valchiavenna, "Appennino Lombardo - Oltrepò Pavese" e "Valli del Lario – Alto Lago di Como";
- nel 2016 sono state definite le risorse complessivamente destinate a tale strategia, pari a quasi 80 milioni di euro, grazie all'integrazione di risorse di fonte POR FESR, POR FSE e PSR ed un contributo di circa 15 mln di euro a valere e proceduto a sottoscrivere la convenzione e l'Accordo di Programma previsti dalla Delibera CIPE;
- nel 2017 sono stati approvati e perfezionati gli Accordi di Programma per le Aree Alta Valtellina e Valchiavenna (17 maggio 2017) e sono state approvate le "Modalità operative per l'attuazione della strategia nazionale aree interne in Lombardia" per le aree "Appennino Lombardo - Oltrepò Pavese" e "Alto Lago di Como e Valli del Lario" (a Dicembre 2017).

Con specifico riferimento all'attuazione degli interventi riconducibili al POR FSE nel corso del 2018:

- **sono state costruite e concertate le progettualità per l'avvio di 9 interventi a valere sull'Asse II «Inclusione sociale e lotta alla povertà»<sup>71</sup>; nel dicembre 2018<sup>72</sup> sono stati approvati 7 progetti per il potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro.** Presupposto degli interventi è la convinzione che i servizi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza rientrino tra i servizi essenziali necessari per fermare lo spopolamento dei territori e possano agire quale motore per lo sviluppo locale sostenibile. I 7 interventi finanziati hanno un valore compreso tra i 100.000 ed i 135.000 euro, si collocano in tutte e 4 le aree interne individuate e si concluderanno nel 2020;
- **a fine 2018**, nell'ambito dell'Avviso pubblico per gli interventi in favore degli anziani<sup>73</sup> sono stati riservati € 480.000, esclusivamente per il finanziamento di voucher anziani residenti nell'Area Interna "Appennino Lombardo – Alto Oltrepò Pavese";
- **nell'ambito dell'Asse III, in attuazione degli Accordi quadro con le Aree Interne interessate**, nell'avviso volto a sostenere un'offerta di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) è stata definita una quota aggiuntiva pari a 880.000 euro <sup>74</sup> quale riserva per i progetti riferiti alla strategia nazionale delle Aree Interne per agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani in relazione alle esigenze del sistema produttivo specifico dei territori. Sono stato finanziati **nel giugno 2018<sup>75</sup> 5 progetti relativi a percorsi IFTS**, 4 relativi a tecniche di progettazione e realizzazione di processi artigianali e di trasformazione agroalimentare con produzioni tipiche del territorio e della tradizione enogastronomica ed 1 a tecniche di monitoraggio e gestione del territorio e dell'ambiente, principalmente nel territorio dell'Oltrepò Pavese (3 percorsi cui si aggiunge 1 percorso in Valchiavenna ed 1 in Valsassina<sup>76</sup>)

Sulla base delle informazioni disponibili, l'insieme degli interventi promossi e finanziati a valere sul POR FSE risulta sui diversi fronti rispondente e funzionale all'attuazione della Strategia delle Aree Interne: **nel corso del 2019 sarà possibile apprezzare gli esiti degli interventi finanziati e valutarne il contributo specifico, nonché l'integrazione con gli altri interventi definiti nei Piani.** Nel prossimo rapporto di valutazione sarà altresì possibile verificare le decisioni che vorrà assumere l'AdG in merito alla possibilità di **definire ed avviare un percorso di accompagnamento e di rafforzamento della capacità di programmazione degli EELL delle aree interne selezionate**, al fine di rafforzare la strategia approvata e di supportarne l'ulteriore sviluppo nel prossimo ciclo di

<sup>71</sup> Deliberazione Giunta Regionale 2 agosto 2018, n. XI/493. Approvazione delle schede di sintesi per la presentazione dei progetti in attuazione delle strategie d'area, dei preliminari di strategia nonché dell'avvio delle iniziative a valere sull'Asse II «Inclusione sociale e lotta alla povertà» (Azioni 9.3.3, 9.3.6, 9.2.1 e 9.2.2 del POR FSE 2014 - 2020)

<sup>72</sup> Decreto N. 18330 del 06/12/2018

<sup>73</sup> Decreto N. 19486 del 21/12/2018 Approvazione dell'avviso pubblico per l'implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle persone anziane fragili e di percorsi di autonomia finalizzati all'inclusione sociale delle persone disabili - POR FSE 2014-2020 - AZIONE 9.3.6. E AZIONE 9.2.1. La misura prevede di erogare ai 96 Ambiti lombaridi risorse per i voucher per l'autonomia per un importo totale pari a 6.480.000, di cui 480.000 riservati a voucher per anziani nell'Oltrepò Pavese.

<sup>74</sup> I 5 percorsi finanziati per l'a.s. 2018/2019 si aggiungono ai due percorsi finanziati nel a.s. 2017/2018 per l'Area Interna Alta Valtellina e Valchiavenna

<sup>75</sup> Decreto N. 8994 del 20/06/2018 Approvazione delle graduatorie relative all'avviso pubblico per la selezione di progetti di istruzione e formazione tecnica superiore (ifts) da realizzare nell'anno formativo 2018/2019, approvato con decreto n. 3236 dell'08/03/2018 e s.m.i.

<sup>76</sup> Area facente parte dell'Alto lago di Como e Valli del Lario.

programmazione, la cui attuazione sta valutando nell'ambito dell'asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa".

#### 4.3.3 Il contributo alle politiche nazionali e l'integrazione e la sinergia coi PON

Le **azioni rivolte ai destinatari**, come emerge dall'attuazione del POR (cfr. sezione 3.1), registrano un **avanzamento significativo: i dati disponibili non consentono però di apprezzare l'integrazione degli interventi**, realizzata, come anticipato, principalmente attraverso l'integrazione finanziaria dei fondi.

Sulla base delle informazioni e delle percezioni raccolte nell'ambito delle **interviste** si ritiene di sottolineare le seguenti esperienze di integrazione.

**In continuità con l'azione programmatica già attuata, anche nel 2019 si è confermata un'azione sinergica ed integrata** degli Assi I e III del POR FSE con il **Programma Europeo "Garanzia Giovani"**. In particolare, è stato possibile definire le azioni del PON IOG in complementarietà sinergica con gli interventi attivati nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale:

- nell'ambito del sistema di leFP regionale i percorsi modulari in alternanza scuola-lavoro rafforzata e i percorsi di apprendistato di I livello, sono finalizzati a promuovere la permanenza dei giovani all'interno del sistema educativo, fino all'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, ed contrastare la dispersione scolastica tramite la diversificazione delle modalità didattiche, per adattare gli strumenti di insegnamento ai diversi stili di apprendimento degli allievi, compresi quelli maggiormente vulnerabili e a rischio di abbandono. Il mantenimento del sistema regionale di leFP<sup>77</sup> come dell'offerta di formazione tecnica superiore (ITS e IFTS<sup>78</sup>) dipende in misura significativa dalla disponibilità di risorse a valere sul POR FSE
- d'altra parte il Programma Garanzia Giovani mira ad offrire un supporto ai giovani NEET, ossia i giovani che non studiano e che non lavorano nel primo ingresso/reinserimento nel mercato del lavoro, attraverso misure di orientamento professionale (misura 1-C), di tirocinio (misura 5) e di accompagnamento al lavoro (misura 3).

Un ulteriore ambito di forte raccordo ed integrazione tra fondi e interventi è rappresentato dal **sostegno e supporto dei CPI, coerentemente con le nuove disposizioni del D. Lgs. 150/2015**:

- Un intervento complessivo finalizzato a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei Servizi pubblici per il lavoro finanziato **nell'Asse IV** avviato a dicembre 2017<sup>79</sup> con la sottoscrizione di una Convenzione con Formez, attraverso un piano *di empowerment*, con azioni di formazione ed affiancamento del personale dei Centri per l'impiego. Obiettivo è incidere sull'organizzazione delle strutture, sulla standardizzazione dei servizi da erogare e sulle competenze chiave del personale impegnato. L'azione è prossima alla conclusione prevista per aprile 2019 e se ne potranno apprezzare i risultati.
- Nel febbraio 2019<sup>80</sup> è stata perfezionata una convenzione con il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali e ANPAL che definisce Regione Lombardia OI del POC SPAO e del PON Inclusione e per dare così attuazione al "Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro" che prevede la disponibilità di personale aggiuntivo:

<sup>77</sup> Il sistema regionale di istruzione e formazione professionale richiede 200 Mln ogni anno ma la Regione ne riceve dal Ministero del Lavoro solo 60 all'anno. La quota mancante di 140 Mln, dunque, è coperta con le risorse direttamente gestite dalla Regione, di cui 40 Mln provengono dal Fondo Sociale Europeo.

<sup>78</sup> Il 70% delle somme investite annualmente proviene per sostenere i corsi IFTS e ITS dal Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo.

<sup>79</sup> Si tratta del Piano di Empowerment per il personale dei centri per l'impiego (CPI) della Regione Lombardia, di cui alla DGR N° X /7589 del 18 dicembre 2017.

<sup>80</sup> Deliberazione N° XI / 1268 del 18/02/2019.

- 135 unità a valere su risorse POC SPAO;
- 71 unità di personale qualificate in materia di sostegno all'inclusione attiva, a valere su risorse della Programmazione FSE 2014/2020 del Programma Operativo Nazionale "Inclusione".

Infine, rispetto alle **azioni di sistema**, rinviando a quando dettagliato nell'ambito dell'analisi del paragrafo 3.1.7, pur nella difficoltà di raccogliere evidenze significative sui risultati conseguiti, è emersa come progettualità di interesse una collaborazione orizzontale promossa con **ANCI Lombardia e Provincia di Brescia**<sup>81</sup> **per promuovere presso il personale dipendente degli enti locali della Lombardia la capacità progettuale per la programmazione europea** e l'attivazione di azioni di sistema con il partenariato socioeconomico locale nel quadro dell'Agenda urbana dell'Unione europea e della programmazione 2014-2020.

#### **Box 4.1 LOMBARDIA EUROPA 2020 - Progettazione, modellizzazione e start up di Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV)**

Il progetto promuove lo start-up di Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV), ossia modalità organizzative in grado di favorire la gestione associata dei servizi europei nei contesti d'area vasta lombardi al fine di attrarre, utilizzare e gestire risorse europee per realizzare interventi che rispondano alle esigenze e peculiarità dei territori, attraverso un percorso integrato di capacity building costituito da interventi di ricerca, informazione, progettazione, sperimentazione e implementazione che consenta di istituire sul territorio regionale i SEAV e avviarne l'operatività. Al fine di perseguire questi obiettivi, il progetto LOMBARDIA EUROPA 2020 intende mettere in campo un percorso integrato di ricerca, in-formazione, progettazione e implementazione che consenta di attivare sul territorio regionale i Seav - Servizi Europa d'Area Vasta. Il percorso integrato è rivolto ai Comuni lombardi, alle Unioni dei Comuni, alle Zone omogenee, alle Province lombarde e alle Aree Vaste, alla Città metropolitana, oltre che a Regione Lombardia. Il progetto, in altri termini, si rivolge a tutti e 12 i contesti territoriali lombardi, segnatamente: Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano metropolitana, Monza e della Brianza, Pavia, Sondrio, Varese.

---

<sup>81</sup> La d.g.r. 7682/2018 ha approvato lo schema di Accordo di collaborazione per il progetto "LOMBARDIA EUROPA 2020 - Progettazione, modellizzazione e start up di Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV) e successivamente in data 13/02/2018 è stata sottoscritta la Convezione



## 5 VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE, DI MONITORAGGIO, E DI COMUNICAZIONE

### 5.1 Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione

#### 5.1.1 Il sistema di gestione e controllo

In una *governance* multilivello diventa indispensabile, a garanzia dell'efficacia e della correttezza dell'attuazione, la definizione di regole certe e uniformi per tutti gli attori del sistema. Il Sistema di Gestione e Controllo, SI.GE.CO, è finalizzato a fornire uno strumento di riferimento per l'adozione di procedure omogenee tra tutti i soggetti coinvolti, ai diversi livelli e nell'arco di tutta la programmazione, nella gestione, attuazione e controllo delle iniziative del POR.

L'articolazione del SI.GE.CO del POR FSE 2014-2020, approvato con decreto 13372 del 16 dicembre 2016, aggiornato con decreto n.9411 del 31/07/2017 e successivamente con decreto n. 1800 del 12/02/2018, e con decreto 1870 del 14/02/2019, è definita in due documenti:

- Sistema di Gestione e Controllo POR FSE LOMBARDIA 2014-2020 corredato delle piste di controllo;
- Manuale delle Procedure POR FSE LOMBARDIA 2014-2020 corredato delle relative *check-list*.

Nella definizione del SI.GE.CO. del POR FSE 2014-2020, la Regione Lombardia risponde all'obbligo di assicurare l'efficace gestione e attuazione degli interventi attivati dal Programma, nonché garantirne la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale applicabile, cogliendo tutti gli elementi di novità introdotti nella programmazione 2014-2020.

A seguito del parere senza riserve e della relazione dell'Audit, in merito ai risultati della valutazione della conformità del Sistema di Gestione e Controllo del POR FSE 2014-20 e dell'attestazione che l'Autorità di Gestione (AdG) e l'Autorità di Certificazione (AdC) individuate per il POR FSE 2014-2020 soddisfano i criteri di designazione di cui all'allegato XIII del Regolamento (UE) n. 1303/2013, queste ultime sono state designate con decreto del Segretario Generale di Regione Lombardia n. 13794 del 22/12/2016.

Con proprio decreto n. 9411 del 31/07/2017 l'AdG ha aggiornato il sistema di gestione e controllo al fine di adeguare le procedure approvate in base alle osservazioni formulate dalla CE alla procedura di designazione delle Autorità, agli esiti della prima valutazione del Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode, nonché alle azioni richieste dall'Autorità di Audit (AdA) nell'ambito del primo Audit di Sistema.

Con decreto n.1800 del 12 febbraio 2018 l'AdG ha ulteriormente aggiornato il sistema.

Nel 2018, l'AdA ha verificato, con riferimento al periodo 1/7/2016-30/6/2017 il corretto funzionamento del Sistema di gestione e controllo (Audit di sistema). È stata seguita e verificata l'implementazione del Sistema Informativo Siage e l'implementazione delle osservazioni rimaste aperte a seguito della designazione dell'AdG. Non sono state rilevate particolare carenze, ed è da segnalare che, a seguito di una specifica richiesta della CE relativa all'efficacia dei controlli amministrativi di I livello sull'effettivo svolgimento delle attività previste, l'AdG ha provveduto a rafforzare i controlli attraverso la verifica dei registri presenze. La valutazione complessiva del SI.Ge.Co, alla luce delle azioni correttive decise, è stata di Categoria 2: funziona, ma l'AdA ritiene necessari alcuni miglioramenti. Inoltre l'AdA ha formulato osservazioni nell'ambito del Rapporto sull'Audit di Sistema dell'Autorità di Gestione, trasmesso con Nota Prot. n. A1.2018.0292194 del 27/12/2018. Di queste tiene conto l'ultimo aggiornamento del sistema, del febbraio 2019. L'aggiornamento è finalizzato:

- all'aggiornamento della descrizione delle strutture e funzioni delle Unità e Direzioni coinvolte nella gestione del programma alla luce dei provvedimenti organizzativi emanati a seguito dell'avvio della XI legislatura e di nuove iniziative avviate sul programma;
- all'aggiornamento degli organigrammi;
- all'aggiornamento della descrizione delle procedure degli OO.II, delle procedure di controllo dell'AdG presso gli OO.II e della predisposizione delle relative piste di controllo;
- all'integrazione delle piste su voucher e progetti per la parte relativa ai controlli ex art.125 RDC nel caso Regione Lombardia sia beneficiaria.

Per quanto riguarda il manuale delle procedure, l'aggiornamento riguarda:

- Integrazione procedura e *check-list* verifica amministrativa ai sensi dell'art. 125 del Regolamento (UE) 1303/ 2013 e ss.mm.ii., nel caso di voucher o progetti.
- Aggiornamento delle procedure previste per gli OO.II.
- Integrazione della descrizione in relazione alle procedure di gestione e monitoraggio degli indicatori.
- Integrazione delle *check-list* doti e progetti per la verifica dell'effettiva partecipazione alla formazione.
- Integrazione *check-list* DUL verifiche documentali e in loco (doppio finanziamento entrate nette)
- Integrazione delle *check-list* con punto di controllo per verifica reporting indicatori, febbraio 2019..
- Aggiornamento della modulistica relativa alla dichiarazione di spesa per Asse.

Per quanto riguarda gli Organismi intermedi, il Comune di Bollate ha formalmente approvato il proprio Si.Ge.Co con delibera di G.C. del 20/11/2018. Il Comune di Milano ha trasmesso il 23/10/2018 all'Amministrazione regionale il proprio Si.Ge.Co, già approvato e utilizzato a valere sul PON Metro, per una verifica di coerenza con le procedure del Programma. Il processo di verifica e confronto è tuttora in corso.

Ai fini della valutazione del Sistema di gestione e controllo, si pongono le seguenti domanda valutative:

- Il Sistema di gestione e controllo così come disegnato nella versione aggiornata del febbraio 2019 risponde pienamente agli obiettivi di funzionalità ed efficacia?
- Le procedure individuate sono adeguate per favorire chiarezza e tempestività nella gestione dei rischi, delle irregolarità, dei controlli?
- Le procedure relative agli Organismi Intermedi sono funzionali in termini di efficienza?

Nella Tavola che segue vengono individuati alcuni descrittori/indicatori di efficienza e funzionalità del sistema di gestione.

**Tavola 5.1 - Indicatori e descrittori di efficienza e funzionalità del sistema di gestione per ambito valutativo**

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale: livello alto, medio, basso
Attuazione operativa in progress	Adeguamento della funzionalità del sistema di gestione e certificazione	<b>Alto.</b> Il Sistema è stato aggiornato tre volte (luglio 2017, febbraio 2018 e febbraio 2019)
Efficienza del sistema rispetto a gestione dei rischi, irregolarità, controlli	Livello di operatività	<b>Alto.</b> Il sistema è stato integrato e migliorato sia nel 2017/2018, sia nel 2019.
Delega agli OO.II	Livello di operatività	<b>Alto.</b> Il sistema di gestione e controllo e il manuale delle procedure sono stati adeguati nel 2019 e gli OO.II. hanno definito il loro SIGECO e le piste di controllo. Il SIGECO è stato formalmente adottato dal Comune di Bollate ed è in corso di adozione per il Comune di Milano
Coerenza con il PRA	Livello di coerenza con il PRA	<b>Alto.</b> Il SI.GE.CO rispetta pienamente gli obiettivi del PRA definiti per il biennio 2018-2019

### 5.1.2 La governance del PORL FSE, nel complessivo assetto della governance dei Fondi SIE e di quanto definito nel Piano di Rafforzamento Amministrativo

Si è conclusa la prima fase del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), che aveva individuato gli interventi previsti per il biennio 2015-2016, generalmente interventi di semplificazione procedurale e di riorganizzazione risorse. Sulla base del monitoraggio quadrimestrale (l'ultimo risale all'aprile 2017), dei 63 interventi di rafforzamento amministrativi previsti, 27 fanno parte del pacchetto di semplificazione legislativa e procedurale, 4 sono interventi sul personale e 32 riguardano le funzioni trasversali e gli strumenti comuni.

Al 30/04/2017 risultano effettivamente realizzati 49 dei 63 interventi, di cui:

- 18 relativi agli Interventi di semplificazione legislativa e procedurale;
- 4 relativi agli Interventi sul personale;
- 27 relativi agli Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni.

Con riferimento al nuovo PRA 2018-2019 di Regione Lombardia, nel 2017 è partita la fase di costruzione del programma di Regione Lombardia (che rientra tra le 5 Amministrazioni individuate come "best performer").

Per la stesura del nuovo PRA è stata realizzata una fase di iniziale autovalutazione tra le due AdG e le Direzioni Generali responsabili di Asse. L'esperienza della prima fase e l'analisi dei dati di monitoraggio ha portato all'individuazione di alcuni elementi critici, dai quali è stato possibile trarre indicazioni utili per la seconda fase:

- la difficile individuazione delle differenze tra "interventi" e "target";
- la disomogeneità degli interventi proposti e attuati;
- l'eccessiva numerosità dei "target" e difficoltà di allocazione;
- il fatto che non è sempre facile e chiaro il raccordo tra interventi e target.

Per quanto riguarda il monitoraggio del PRA si è rilevato che l'attività di alimentazione delle schede di monitoraggio è complessa e onerosa. Esiste inoltre una disomogeneità delle informazioni

raccolte (qualità del dato e formato). Infine, le attività di redazione dei rapporti di monitoraggio sono articolate e complesse.

Nell'autunno 2017 si è predisposta la prima bozza, sottoposta a verifica formale con l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Nell'inverno 2017/2018 sono state predisposte due ulteriori bozze, tra le quali quella definitiva, verificata anch'essa dall'Agenzia per la Coesione territoriale. Nella primavera 2018 è stato effettuato il negoziato con la Commissione europea e nel settembre 2018 il nuovo PRA è stato approvato con Delibera di Giunta (n.524 del 17/9/2018).

La seconda fase del PRA si caratterizza per 5 principi chiave:

1. Concentrazione (target definiti e interventi più focalizzati, anche con la definizione di interventi "core").
2. Coerenza (raccordo target interventi).
3. Risultati netti (non riferiti ad obblighi regolamentari).
4. Qualità (miglioramento e omogeneizzazione del processo di reporting).
5. Open data (strumenti e momenti di informazione comune ai cittadini).

In sostanza, si prevede la definizione di target predefiniti e concentrati di efficienza amministrativa (riduzione dei tempi) e di efficacia finanziaria (performance di spesa). Interventi e target devono essere maggiormente raccordati e non riferirsi ad adempimenti di obblighi regolamentari previsti per i Fondi strutturali. Viene introdotto un *self-assessment* e il PRA è sottoposto ad una valutazione nazionale indipendente. Vengono rafforzati i momenti comuni di informazione e comunicazione ai cittadini. L'implementazione dei dati dovrà essere il più possibile automatica, così come il calcolo dei valori di avanzamento dei target.

Per quanto riguarda gli interventi di rafforzamento amministrativo, si prevedono tre tipologie di interventi:

- 4 interventi di semplificazione legislativa e procedurale: comprendono misure legislative e amministrative aventi ad oggetto procedure di gestione dei fondi europei o politiche nazionali ad essi collegate;
- 3 interventi sul personale: incidono sulla quantità e qualità del personale impiegato o sono rivolti alla riorganizzazione del lavoro (ad esempio cambiamenti di responsabilità, modalità di lavorazione delle procedure, controlli di qualità);
- 12 interventi sulle funzioni trasversali e gli strumenti comuni: sono volti a rafforzare funzioni e "strumenti comuni", ovvero utilizzati da diversi uffici impegnati nella realizzazione dei PO.

Dal monitoraggio del PRA seconda fase (due sessioni nel 2018, di cui la seconda copre il periodo dal 31 agosto al 31 dicembre 2018) emerge quanto segue.

Per quanto riguarda gli interventi di semplificazione legislativa e procedurale, risultano avviate tutte e quattro le attività, di cui una già completata. In particolare:

- *utilizzo di schemi di bando tipo/avvisi*: nell'ambito del Si.Ge.Co e del Manuale delle procedure del POR FSE sono stati definiti gli elementi minimi da indicare negli avvisi cofinanziati dal Programma. Inoltre, a seguito dell'approvazione della DGR di semplificazione dei bandi regionali, l'AdG ha aggiornato il Si.Ge.Co e il relativo Manuale delle procedure al fine di adeguare gli elementi minimi indicati dal DGR secondo le specifiche procedure previste per le iniziative cofinanziate dal POR FSE;
- *verifica periodica della mappatura delle norme*: viene garantito l'aggiornamento di normative europee e nazionali riguardanti l'attuazione della programmazione 2014-2020 tramite la condivisione della relativa documentazione nell'ambito dell'area di rete comune di Regione Lombardia;

- *opzioni di costo semplificato*: trattativa con la CE per finalizzare l'adozione dell'Atto delegato volto alla definizione di opzioni di costo semplificato (USC). Il provvedimento dovrebbe essere adottato nel maggio 2019;
- *iscrizione in apposito elenco delle società in-house*: per l'iscrizione delle società in-house nell'elenco ANAC si è caricato sull'apposita piattaforma la documentazione richiesta ed è in corso l'istruttoria da parte di ANAC per la validazione finale (i termini previsti per la conclusione dell'istruttoria sono scaduti).

Per gli interventi sul personale alla data del 31 agosto risultano avviate due attività sulle tre previste. In particolare

- *attivazione bandi di mobilità interna e/o esterna*: è stato pubblicato un avviso di mobilità esterna per il passaggio diretto tra pubbliche amministrazioni per la copertura di 80 posti. Il personale assunto sarà destinato a supportare le attività del due AdG;
- *prosecuzione del percorso formativo nell'ambito del PRA FASE I*: sono stati sviluppati corsi sui temi di appalti, anticorruzione e controlli, ai quali hanno partecipato oltre 2000 dipendenti regionali. Inoltre, nel corso dell'anno sono stati effettuati anche percorsi formativi su: riforma del codice Antimafia, aggiornamento sul procedimento amministrativo, *internal auditing* base e sistemi di gestione e controllo, nuova disciplina dei contratti pubblici, bilancio regionale, normative accesso civico e privacy, utilizzo del software di Business Object per generare la reportistica di monitoraggio del programma;
- *Attivazione di procedure interne di selezione del personale*: per la gestione dei picchi di attività collegate ai due POR si è proceduto da subito all'attivazione di mobilità esterna.

Per gli interventi sulle funzioni trasversali e sulle funzioni comuni alla data del 31 dicembre 2018 risultano avviate tutte le attività previste. In particolare:

- *definizione di moduli standard nell'ambito del sistema informativo*: sono stati avviati processi di standardizzazione del sistema informativo per la costruzione del modulo di rendicontazione delle spese;
- *sviluppo di un sistema di incentivazione per il personale direttamente coinvolto nella gestione dei due Programmi*: è partita la richiesta alle Direzioni per predisporre schede relative alle Attività Integrative Comunitarie (AIC), sono state valutate le proposte pervenute ed è in corso la verifica delle relazioni finali sul raggiungimento degli obiettivi;
- *attivazione/implementazione nei piani di performance di obiettivi strategici collegati alla gestione dei fondi*: è stato aggiornato il piano di performance 2018 che recepisce gli indicatori del PRS XI legislatura, tra i quali è presente "il raggiungimento dei target della programmazione europea 2014-2020";
- *Realizzazione/rafforzamento di attività di tutoring a favore dei beneficiari e di affiancamento degli Organismi Intermedi*: sono stati promossi diversi incontri informativi rivolti ai beneficiari in materia di politiche attive del lavoro e politiche integrate per la formazione dei lavoratori nonché incontri in materia di rendicontazione delle spese. Sono state definite linee guida di rendicontazione e attività di *tutoring* a favore dei beneficiari. Per quanto riguarda gli OO.II. sono stati svolti incontri formativi di sostegno nell'attuazione delle iniziative in capo alle azioni 9.1.3 e 9.4.2 del POR FSE, e al processo di adozione delle linee guida di rendicontazione relative al progetto di Laboratorio sociale.

L'allegato B del PRA contiene ulteriori azioni e target di miglioramento. In particolare, per quanto riguarda l'implementazione nel sistema informativo di nuove funzionalità per la redazione del testo del bando, è stato messo a punto un modello che rappresenta un processo che guida l'utente all'ideazione di un bando fino alla sua pubblicazione e poi fino alle fasi di verifica finale e chiusura. Il modello è stato attuato attraverso la realizzazione di appositi strumenti informatici (applicativo Bandi OnLine).

Per quanto riguarda il sistema dei pagamenti Regione Lombardia ha facilitato l'accesso degli EE.LL al sistema dei pagamenti nazionale PagoPA.

Con l'implementazione del Sistema di monitoraggio dei procedimenti amministrativi (GMP) sono stati informatizzati i processi regionali e si è realizzato un cruscotto di monitoraggio del POR FSE consultabile *on-line* ad uso interno, attraverso la navigazione delle informazioni relative all'avanzamento finanziario. Saranno rese disponibili ulteriori funzionalità che consentiranno di massimizzare le informazioni sullo stato di attuazione del Programma prevedendo anche elementi utili al monitoraggio degli indicatori fisici.

Appare dunque del tutto evidente lo sforzo del "PRA seconda fase" di incidere in maniera assai stringente sull'efficienza e sulla capacità amministrativa dei POR, nella consapevolezza che le ricadute saranno forti sull'intera amministrazione regionale.

Per quanto riguarda la *governance* del Programma, nel 2017 sono stati individuati due Organismi Intermedi:

- il Comune di Milano in qualità di Autorità Urbana – Organismo intermedio rappresentato dal Direttore Pro Tempore dell'Area Pianificazione e Controlli Economico Finanziari.
- Il Comune di Bollate in qualità di Autorità Urbana – Organismo intermedio rappresentato dal Direttore responsabile della PO Settore Urbanistica e SUAP.

La delega è avvenuta sulla base di un Accordo di Programma tra Regione Lombardia, Comune e Aler Milano e con successiva Convenzione e Addendum di modifica e integrazione.

Vi sono state difficoltà iniziali nell'adeguarsi alle regole di gestione del POR, ma gli OO.II. hanno ricevuto supporto sia tramite il SIAGE, sia tramite apposite attività di accompagnamento da parte dell'AdG. Tale attività di supporto è confermata anche nella seconda fase del PRA.

Allo stato attuale il Comitato di Sorveglianza FSE si è riunito quattro volte (il 12 maggio 2015 come Comitato congiunto con il FESR, il 25 febbraio 2016, il 20 giugno 2017 e il 7 maggio 2018) e sono state effettuate sei procedure scritte (16/6/2015, 13/11/2015, 22/11/2015, 26/5/2016, 15/12/2016, 13/4/2018). La sua composizione è stata periodicamente aggiornata in base a modifiche organizzative regionali o a richieste del partenariato. L'ultimo provvedimento di modifica risale al 29 maggio 2017 (decreto n. 6214). Quindi non ci sono variazioni nel 2018.

Ai fini della valutazione strategica della struttura di governo del programma, si pongono le seguenti domande valutative:

- Il PRA è di aiuto al miglioramento della capacità amministrativa e dell'efficienza?
- E' funzionale il nuovo Comitato di coordinamento della programmazione europea? In che modo esso incide maggiormente? (sul piano politico, organizzativo, procedurale)
- Quali sono le principali difficoltà di una *governance* multilivello quale è quella del Por?
- La presenza di quattro Direzioni generali nella *governance* del POR, oltre agli Organismi Intermedi, favorisce l'attuazione delle politiche di occupazione, inclusione e di istruzione e formazione?

Dalle interviste effettuate e dall'analisi dei documenti emergono elementi che forniscono risposte a queste domande.

Un tema rilevante è quello del ruolo del nuovo Comitato di coordinamento della programmazione europea, che rappresenta l'evoluzione della Cabina di regia, istituito con DGR 365 del 23/7/2018 e la cui composizione è stata definita con decreto 13186 del 10/9/2018. Esso dovrebbe meglio corrispondere a quello che di fatto era diventata la cabina di regia che, pensata in funzione e a supporto di una *governance* unitaria dei POR, aveva dovuto reinterpretare il proprio ruolo in chiave più di coordinamento che di regia vera e propria. Le funzioni del Comitato, ridefinite anche nel Si.Ge.Co, sono ora più chiaramente di coordinamento, raccordo, monitoraggio, ma anche di presidio e coordinamento della nuova programmazione 2021-2027.

Uno dei temi rilevanti per la *governance* è quello dell'integrazione tra politiche e tra fonti diverse di finanziamento a supporto delle stesse. L'integrazione è complessa e passa per aspetti organizzativi, amministrativi e procedurali. Spesso amministrazioni e fondi hanno regole diverse, e un ruolo importante dovrebbe essere giocato anche dai sistemi informativi e gestionali, che spesso "non si parlano".

Uno degli ambiti di maggiore difficoltà di attuazione della *governance* e dell'integrazione, ma anche il più sfidante, è quello della *governance* multilivello, che si concretizza in particolare nella Strategia di sviluppo urbano sostenibile e nella Strategia aree interne.

Nell'ambito della Strategia urbana, la *governance* si caratterizza per la presenza degli Organismi Intermedi. Ciò aveva evidenziato nel 2017 e 2018 un ritardo attuativo dovuto proprio alla novità di una *governance* integrata che vedeva in alcuni partner istituzionali una difficoltà iniziale di adeguarsi alle regole comunitarie e alle procedure regionali. A tal fine sono state messe in atto azioni di *tutoring* e accompagnamento, sia ai beneficiari che agli OO.II, rafforzate dal fatto di essere inserite tra gli obiettivi del PRA seconda fase. È da sottolineare, in ogni caso, la pesantezza di gestire procedure amministrative che si differenziano su numerosi aspetti a seconda dei diversi programmi e fonti di finanziamento o che impattano sugli assetti organizzativi degli enti coinvolti. In tal senso, l'obiettivo di semplificazione amministrativa dovrebbe essere assunto e declinato operativamente anche in vista della futura programmazione comunitaria.

Le aree interne costituiscono una sperimentazione complessa: i quattro territori hanno una popolazione di oltre 90.000 abitanti e nell'attuazione del progetto sono coinvolti sei Ministeri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Regione Lombardia con quasi tutte le Direzioni Generali. Le aree interne sono aree di dimensione sovracomunale, principalmente montane (Alta Valtellina, Val Chiavenna, Alto Lago di Como a cui si affianca l'Oltrepò Pavese). Focus dell'intervento non è il solo sviluppo economico ma anche il potenziamento dell'azione della Pubblica Amministrazione, che spesso in queste località tende a lavorare in modo frammentato e poco integrato. Quindi, obiettivo prioritario è stimolare i partenariati tra i Comuni, Enti e associazioni del territorio ai fini della creazione di servizi integrati e strategici, valorizzando in particolare l'operato dei soggetti in grado di portare elementi di innovazione.

Sono presenti quattro fonti finanziarie a cui si vanno ad aggiungere le risorse proprie dei territori. Il FESR garantisce la percentuale proporzionalmente più elevata di risorse ma il FSE è attivato nelle "partite" più difficili, ovvero l'integrazione delle politiche sociali. Le difficoltà operative sono notevoli, anche per la presenza di enti locali di piccole dimensioni, scarsamente attrezzati alla complessità delle procedure amministrative legate alla programmazione comunitaria. Per questo l'AdG intende assumere un ruolo più diretto nella gestione operativa della strategia.

Le comprensibili difficoltà gestionali di una *governance* multilivello sono tuttavia compensate dal valore aggiunto (da tutti riconosciuto) degli interventi in termini di maggiore consapevolezza delle potenzialità di interventi che prevedono l'apporto di più fondi: ad esempio il valore aggiunto che deriva da interventi che non si limitano al tema abitativo, ma che vi aggiungono politiche attive del lavoro e laboratori sociali, porta alla consapevolezza della maggior efficacia inclusiva rispetto ad interventi settoriali.

Nella Tavola che segue vengono individuati descrittori/indicatori di efficienza della struttura di governo del programma, sui quali si fornisce una valutazione aggiornata anche in base ad alcune interviste e ad analisi desk.

**Tavola 5.2 Indicatori e descrittori di efficienza del sistema di governance per ambito valutativo**

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale
Funzionalità del sistema di governance del POR	Livello di coordinamento tra AdG, responsabilità di Asse, organismi intermedi	Dalle interviste si conferma un buon livello di coordinamento operativo, nonostante qualche difficoltà temporanea dovuta a cambiamenti di personale a seguito di riorganizzazione o pensionamento.
Ruolo del Comitato di coordinamento della programmazione europea	Capacità di svolgere funzioni di raccordo e coordinamento operativo	Maggiormente coerente con le funzioni finora svolte dalla cabina di regia. Funzioni ridefinite nel SIGECO
Ruolo del PRA come stimolo al raggiungimento degli obiettivi di efficienza e performance di spesa	Avviamento degli interventi di competenza FSE previsti nel PRA	Gli interventi sono stati tutti avviati.
Ambiti di integrazione/complementarità con Fesr o altri Fondi	Modalità e pratiche di integrazione tra Fondi	Impegno di coordinamento e di supporto/accompagnamento sotto il profilo procedurale per strategia urbana e di gestione più diretta regionale per aree interne. Criticità nella capacità gestionale in base alle regole FSE degli enti locali territoriali più piccoli. Qualche difficoltà dovuta al coinvolgimento di Assessorati e uffici diversi, con diversa capacità di interloquire su temi diversi. Rimane la criticità di procedure diverse per i vari soggetti coinvolti e per le diverse fonti di finanziamento.
Funzionalità del sistema di governance all'integrazione tra politiche di occupazione, inclusione e istruzione e formazione	Modalità e livello di integrazione delle politiche	Sono diversi gli ambiti di integrazione tra politiche (e quindi soggetti istituzionali coinvolti) presenti negli Assi e presentano differenti livelli di integrazione o di complementarità: la DUL è uno strumento in grado di intercettare target diversi. Essa deve essere ora complementare a garanzia giovani. Non è ancora chiara l'integrazione col nuovo reddito di cittadinanza, perché mentre REI vedeva un ruolo importante dei servizi sociali, ora prevale il ruolo dei Centri per l'impiego e non si sa ancora se col RC si copriranno le stesse fasce sociali. Anche nel caso di Nidi Gratis è rilevante l'interlocuzione con i Comuni sia sulla metodologia di definizione delle rette, sia sull'integrazione con altre fonti di finanziamento nazionali e locali. Si rileva lo sforzo di adottare procedure comuni, ma anche di adattare le procedure consolidate a realtà nuove e peculiari (es. costi standard applicati a nuove tipologie d'intervento nel sociale)

## 5.2 Valutazione della qualità e adeguatezza del sistema di monitoraggio

SiAge, Sistema Informativo Agevolazioni, è un applicativo che è stato progressivamente sostituito da "Bandi online", la nuova piattaforma, frutto di un lavoro di riprogettazione grafica ed ergonomica del precedente servizio, attiva da settembre 2018 che offre gli stessi servizi di SiAge ma in maniera migliorata, per semplificare l'accesso alle informazioni e la partecipazione ai bandi.

*Bandi on-line* è il servizio che permette a cittadini, imprese ed enti pubblici e privati di presentare *on-line* le domande di partecipazione ai bandi promossi da Regione Lombardia e finanziati con fondi regionali, nazionali ed europei. Il servizio dà la possibilità di:

- presentare domande di contributo per bandi e progetti promossi da Regione Lombardia e dalla Comunità Europea, compilando la modulistica *on-line*;
- consultare lo stato di avanzamento dei progetti già presentati;
- gestire l'avanzamento dei progetti approvati e presentare la rendicontazione.

Per agevolare il passaggio degli utenti da SiAge alla nuova versione *Bandi on-line*<sup>82</sup>, è stata garantita, fino alla fine dell'anno 2018, la possibilità di operare sulla versione precedente per cittadini, enti pubblici, privati e imprese che presentano domanda di contributo o finanziamento per quei bandi aperti prima di settembre 2018 (per la presentazione di domande e per la rendicontazione).

Nel Si.GE.Co aggiornato, *Bandi on-line* sostituisce a tutti gli effetti SiAge anche nelle altre funzioni.

Il PRA seconda fase evidenzia il posizionamento dell'Amministrazione regionale rispetto agli interventi standard locali (SL) e sottolinea i seguenti aspetti:

1. la necessità di implementare lo strumento di monitoraggio messo a disposizione dal sistema informativo in funzione del concorso alla migliore tracciatura della dinamica economica legata all'attuazione dei fondi, tenuto anche conto dei livelli di complessità derivanti dall'applicazione ai fondi delle logiche proprie dell'armonizzazione contabile;
2. è già prevista la gestione informatizzata delle fasi di selezione mediante valutazione delle operazioni. Nell'ambito del sistema informativo, infatti, il processo di selezione delle operazioni, attraverso la valutazione dei progetti, avviene mediante *check-list* presenti a sistema;
3. si sta implementando l'interoperabilità tra il sistema SiAge (ora *Bandi on-line*) e la contabilità regionale, oltre che con banche dati delle Camere di Commercio. Si proseguirà inoltre nell'implementazione dei livelli di integrazione in funzione della piena e sistematica tracciatura della dinamica economica generata dall'attuazione dei programmi;
4. rispetto alla gestione dei procedimenti amministrativi, la piattaforma documentale regionale EDMA garantisce una gestione integrata delle diverse tipologie di documenti tramite servizi documentali quali la gestione documentale, il protocollo informatico, la firma elettronica e il *work-flow management*. È in corso l'attivazione del servizio di conservazione a norma dei documenti informatici. La condivisione di documenti con i beneficiari è ampiamente garantita dal portale regionale della programmazione comunitaria ([www.ue.regione.lombardia.it](http://www.ue.regione.lombardia.it)) nel quale i beneficiari possono trovare la documentazione necessaria alla partecipazione ai bandi (atti, format, faq, tempistiche) nonché informazioni sull'attuazione dei Programmi (news sui bandi aperti e report sull'attuazione).

Inoltre, nell'ambito delle azioni di implementazione dell'ecosistema dell'innovazione prosegue lo sviluppo, a valere sul POR FESR, anche in chiave open source, del servizio offerto dalla piattaforma regionale "*Open Innovation*" ([www.openinnovation.regione.lombardia.it](http://www.openinnovation.regione.lombardia.it)), quale

<sup>82</sup> La piattaforma informatica per la gestione dei programmi è disponibile on-line all'indirizzo [www.bandiservizi.it](http://www.bandiservizi.it)

sistema di confronto/collaborazione tra gli attori dell'innovazione, potenziali candidati per la partecipazione alle misure attuative del Programma. Con riferimento al POR FSE e al sistema regionale per la formazione e il lavoro viene costantemente aggiornato l'applicativo "Cruscotto lavoro", attraverso cui vengono anche gestite FAQ e richieste specifiche inoltrate dai beneficiari.

Il PRA seconda fase richiama pertanto in modo esplicito alcune funzioni del Sistema informativo riferite al POR FSE, come i sistemi di cooperazione applicativa tra RNA e SiAge, e definisce specifici interventi quali: lo sviluppo ed evoluzione di cruscotti di monitoraggio e l'evoluzione della reportistica di monitoraggio per definire elementi migliorativi di colloquio tra i sistemi informativi (attività non inserite nel contratto 2018 di Piattaforma SiAge e quindi da ripianificare per il 2019, aggiungendole nel piano delle attività LISPA 2019-2021). Inoltre sono stati implementati a fine 2018 i processi di standardizzazione del sistema informativo per la costruzione del modulo di rendicontazione delle spese.

Per quanto riguarda l'implementazione di nuove funzionalità il PRA richiama l'applicativo *Bandi online*, modello che rappresenta un processo che guida l'utente dall'ideazione di un bando fino alla sua pubblicazione e poi fino alle fasi di verifica finale e chiusura. Il PRA auspica che tale buona pratica possa essere estesa a tutti gli applicativi che gestiscono bandi regionali, allo scopo di realizzare una loro standardizzazione e semplificazione.

La verifica effettuata dall'Autorità di Audit sul sistema informativo sullo scambio elettronico dei dati (presentata nel CdS del maggio 2018) ha avuto esito positivo per quanto riguarda:

- L'assolvimento dell'obbligo di tracciatura delle comunicazioni tra beneficiari e AdG: tutte le attività inerenti la gestione delle pratiche (adesione, rendicontazione, richieste di liquidazione) vengono effettuate dal beneficiario attraverso il sistema informativo. Le comunicazioni dell'AdG verso il beneficiario vengono effettuate attraverso canale email/Pec, inviate attraverso il Sistema informativo. Anche i documenti inerenti le attività di controllo sul posto (comprensivi di eventuali controdeduzioni) sono prodotti dal sistema e caricati (firmati da beneficiario e ispettore AdG) sul sistema informativo.
- La tracciatura delle comunicazioni tra AdG e AdC: attraverso il sistema informativo la domanda di pagamento (intermedia e intermedia finale) è gestita in tutto il suo iter approvativo: predisposizione della proposta da parte dei RdA, approvazione da parte dell'AdG delle singole spese, trasmissione all'AdC e approvazione da parte dell'AdC delle singole spese. E' gestita la predisposizione dei conti annuali sulla base delle informazioni presenti. Sono presenti a sistema le Tabelle 1, 2 e 3 ex Art. 112 relative all'avanzamento del programma, condivise tra le Autorità.

La verifica sui registri obbligatoriamente anticipata e riferita all'universo, e non solo ad un campione come avveniva in precedenza, appesantisce la procedura non solo per gli operatori ma anche per i funzionari regionali, e rischia di non essere esaustiva nel cogliere appieno i vari rischi di irregolarità o frode, in particolare laddove (come nella formazione continua o nelle politiche attive) non sempre le attività sono strutturate in rigidi sistemi corsuali di tipo tradizionale.

Allo stato attuale si sta lavorando, per ottemperare alle richieste dell'AdA, al monitoraggio delle fidejussioni e alla sperimentazione del registro elettronico nella leFP al fine di velocizzare le verifiche preliminari alla liquidazione della spesa. Sarebbe utile tuttavia rendere più frequenti i controlli in itinere.

Continua ad avere criticità la produzione automatica dei verbali dei controlli, ma non per problemi del sistema, quanto per difficoltà degli ispettori.

Ai fini della valutazione operativa del sistema di monitoraggio, si pongono le seguenti domande valutative:

- Il sistema informativo è pienamente operativo in tutte le sue funzioni?
- Riesce ad adeguarsi o implementarsi a fronte dell'emergere di nuove esigenze o richieste da parte dell'Amministrazione?

- Agevola la fruibilità delle informazioni e le relative rielaborazioni?
- Il sistema è funzionale a garantire omogeneità di comportamento tra le diverse componenti?

Nella Tavola che segue vengono individuati alcuni descrittori/indicatori di efficienza e funzionalità del sistema di monitoraggio. La programmazione è ora a regime, è stato operato un grosso sforzo per mettere a punto il nuovo sistema informativo e per adeguare il sistema alle nuove esigenze definite anche nel PRA seconda fase.

Il Comune di Milano rileva, tuttavia, il fatto che la differenza di impostazione tra SiAge e Delfi, sistema informativo del PON Metro, dovendoli utilizzare entrambi, rende più complesse le procedure di implementazione del sistema. .

### Tavola 5.3 Indicatori e descrittori di efficienza e funzionalità del sistema di monitoraggio per ambito valutativo

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale: livello alto, medio, basso
Attuazione operativa del sistema	Livello di completamento della definizione del sistema informativo	<b>Alto.</b> Il sistema si implementa in progress, anche in base a richieste e nuove esigenze dell'amministrazione (vedi PRA)
Interazione con i sistemi a supporto dei vari processi	Modalità di interazione con i sistemi a supporto dei vari processi	Migliora lo scambio di informazioni tra le Autorità interessate e con gli OO.II. Da gennaio 2018 funziona My Audit. Dalla fine 2018 è operativo <i>Bandi on-line</i> . La predisposizione della proposta di certificazione da parte dell'AdG è completamente informatizzata. I responsabili di Asse inviano la proposta all'AdG che, dopo le opportune verifiche, trasmette la proposta complessiva all'AdC Una criticità rilevata è nella produzione della reportistica, attività intermediata da LISPA.
Qualità delle informazioni rilevate	Livello di completezza/congruenza delle informazioni rilevate	<b>Medio.</b> Le criticità con riferimento alla classificazione secondo le fasce ISCED sono in via di soluzione, anche in coerenza col sistema nazionale e le indicazioni ANPAL . E' intenzione dell'AdG avviare un'analisi dei rischi del sistema indicatori, come richiesta da AdA
Modulo Gestione Utente	Miglioramento della comunicazione con i beneficiari	Il sistema è a regime per quanto riguarda la tracciatura delle comunicazioni tra beneficiario e AdG, anche se c'è criticità nel caso di richiesta di chiarimento da parte dell'utente perché il funzionario non ha la stessa visibilità a video (a meno di utilizzare la password dell'utente)
Modulo di Pianificazione e Progettazione Procedimenti	Miglioramento della tempistica e della qualità nell'attuazione delle iniziative di erogazione	La tempistica è agevolata dal sistema informativo. La qualità (ad es. di un bando) richiede anche competenze specialistiche di merito che vanno attivate caso per caso.
Modulo Controlli	Produzione automatica verbali dei controlli	<b>Medio.</b> C'è qualche difficoltà di utilizzo delle funzionalità del sistema nel corso dei controlli in loco
Modulo Certificazione	Livello funzionalità gestione domande di pagamento e conti annuali	Persiste l' appesantimento per il controllo preliminare del registro
Modulo Monitoraggio	Livello fruibilità reportistica e cruscotto elaborazione indicatori Livello funzionalità utili a predisposizione dati da trasmettere al MRF- Igrue	Qualche ritardo nell'elaborazione degli indicatori. Le trasmissioni sono più fluide perché avvengono con flusso continuo.

### 5.3 Il ruolo dei partner nell'attuazione del programma

Nel CdS sono presenti (oltre ai membri definiti dall'art.48 del Regolamento n.1303/2013), i rappresentanti del partenariato istituzionale (PI, di cui otto con diritto di voto e sette a titolo consultivo), i rappresentanti del partenariato economico sociale (PES) a titolo consultivo e degli organismi della società civile (PSC), anch'essi a titolo consultivo.

I membri del Comitato di Sorveglianza sono stati nominati con decreto n. 925 del 12 febbraio 2016 e con decreti successivi ( n.7345 del 26 luglio 2016, n. 9657 del 4 ottobre 2016, n. 6254 del 29 maggio 2017) a seguito sia dell'adozione di provvedimenti organizzativi interi alla Regione, sia di nuove richieste pervenute dal partenariato.

Ai fini della valutazione strategica del ruolo del partenariato, si pongono le seguenti domande valutative:

- Il partenariato istituzionale, economico-sociale e della società civile è coinvolto adeguatamente, in linea con il codice di condotta europeo?
- Quali sono le forme e le modalità di promozione della partecipazione?
- Il partenariato partecipa attivamente?

Nella Tavola che segue vengono individuati, in prima approssimazione, alcuni descrittori/indicatori di efficienza e funzionalità del sistema di partenariato.

Un primo descrittore che può fornire indicazioni sulla partecipazione attiva dei membri del partenariato è dato dai verbali del Comitato di Sorveglianza, dai quali si può rilevare sia la presenza/assenza, sia la numerosità e significatività degli interventi. Al riguardo occorre ovviamente tenere presente che partecipa al Comitato di Sorveglianza un gran numero di persone: oltre a coloro che sono presenti per ruolo (responsabili di Asse, organismi intermedi, PON e organismi nazionali ed europei, ecc.), vi sono sette membri del partenariato istituzionale a titolo consultivo e numerosi rappresentanti delle parti economiche e sociali e della società civile, anch'essi a titolo consultivo. Con riferimento alla presenza a titolo consultivo del PES, è da notare che nel CdS del 25/2/2016, le parti sindacali chiesero che il Regolamento interno prevedesse la loro presenza a titolo deliberativo e non solo consultivo. Chiesero inoltre, la previsione di gruppi di lavoro e incontri tecnici preliminari, anche in continuità con la passata programmazione. L'AdG prese atto e si riservò di valutare la richiesta. Anche nel CdS del maggio 2018 vi furono richieste da parte sindacale di maggiore coinvolgimento.

Analizzare la partecipazione alle discussioni del CdS è certamente utile ai fini di un'analisi del ruolo del partenariato, ma richiede anche di tener ben presenti le diversità di ruoli e funzioni.

Ad oggi si dispone dei verbali dei quattro Comitati di Sorveglianza (rispettivamente del 12 maggio 2015, 25 febbraio 2016, 20 giugno 2017, 7 maggio 2018) finora realizzati. In realtà sono tre gli incontri del Comitato di Sorveglianza del solo FSE e lo sdoppiamento ha comportato in molti casi anche un ricambio dei componenti.

In generale, la discussione evidenzia buona partecipazione e apporto costruttivo di tutti i partecipanti.

Un elemento da sottolineare è il coinvolgimento del partenariato sull'insieme delle politiche tramite il tavolo di segreteria del Patto di Sviluppo, che rappresenta una forma stabile di coinvolgimento del partenariato economico-sociale e istituzionale. Nel PRA seconda fase, inoltre, si afferma che "in linea con il Codice di Condotta del partenariato, le Direzioni coinvolte nell'attuazione dei Programmi hanno attivato strumenti partenariali per la condivisione delle scelte programmatiche e attuative con i principali stakeholder territoriali. In particolare, nell'ambito delle politiche attive del lavoro una significativa attività di programmazione negoziata, partnership e condivisione con le parti sociali si svolge in sottocommissione Ammortizzatori sociali e in sede di Commissione regionale per le politiche del lavoro e della formazione. Nell'ambito delle politiche promosse per l'inclusione sociale sono attive, tra le altre, forme di interlocuzione privilegiata con ANCI Lombardia per gli avvisi che hanno come beneficiari gli Ambiti territoriali. Inoltre, nell'ambito dei tavoli di lavoro

attivati, sono adottate sistematicamente pratiche di controllo e condivisione con le associazioni rappresentative del terzo settore.”

Allo stato attuale, i momenti più significativi di coinvolgimento del partenariato economico e sociale avvengono nella sottocommissione ammortizzatori sociali, che viene riunita con cadenza mediamente mensile e tratta in modo particolare le tematiche delle politiche relative all'Asse 1 (DUL, garanzia giovani). Recentemente vi è anche un coinvolgimento nel tavolo su Innovazione e competitività.

Inoltre il terzo settore viene regolarmente coinvolto nell'ambito dell'Asse 2 (sottocommissione marginalità). È particolarmente interessante il processo di definizione dei costi standard per fasce sociali come gli adolescenti, i carcerati, o per la grave marginalità. In realtà, dietro la metodologia di condivisione con il partenariato istituzionale e della società civile della definizione dei costi standard, vi è una nuova concezione del welfare, centrato più sulla persona e sul servizio alla persona che sul progetto, con un'ottica centrata più sull'obiettivo e sui risultati conseguiti anche in termini di processo piuttosto che sui risultati attesi. Si tratta quindi di una sfida interessante, che porta cambiamenti non solo negli attori del sociale, anche nella mentalità degli uffici e che potrà essere utilmente riportata nella futura programmazione. Anche da parte degli Organismi Intermedi vi è un coinvolgimento del partenariato, sia PES che PSC: ad esempio il Comune di Bollate ha svolto un percorso partecipato per coinvolgere i cittadini e gli stakeholder e definire meglio i fabbisogni per mirare le azioni e favorire un approccio non assistenzialistico ma di inclusione attiva. Il Comune di Milano coinvolge parti sociali e comitati di rappresentanza di cittadini, inquilini, ecc. nel programma di riqualificazione di Lorenteggio.

Una prima verifica del ruolo del partenariato è stata effettuata nel 2018 attraverso interviste semi-strutturate a rappresentanti delle tre tipologie di partenariato (PI, PES, PSC). Nel presente rapporto si dà conto di ulteriori interviste effettuate nel 2019, che consentono di ampliare lo spettro valutativo. In particolare.

Dalle parti sindacali emerge:

- un giudizio sostanzialmente positivo sul livello di informazione in generale e sul coinvolgimento a livello di sottocommissione ammortizzatori sociali e di asse occupabilità;
- una richiesta di maggiore coinvolgimento in sede CdS su talune misure;
- una richiesta di coinvolgimento in tavoli/sottocommissioni relativi alle politiche di Asse II;
- una richiesta di maggiore informazione di dettaglio su esiti degli avvisi;
- una criticità nel trattare in maniera unitaria la programmazione di risorse su determinati ambiti tematici, che vedono il finanziamento da fonti diverse, oppure la gestione su diversi assessorati e direzioni;
- un'aspettativa di essere consultati prima dell'uscita di provvedimenti della DG IFL riguardanti l'intera programmazione del sistema unitario istruzione, formazione e lavoro;
- una promozione a livello regionale della conoscenza del Codice di condotta europeo.

Dalle parti datoriali emerge:

- il riconoscimento della difficoltà nell'integrazione delle politiche, in particolare nella *governance* multilivello tra politiche attive nazionali e regionali e tra FESR e FSE;
- un'esigenza di gruppi di lavoro tecnici per approfondire in dettaglio aspetti come le modalità operative degli avvisi;
- un'esigenza di coinvolgimento come uditori in tavolo sottocommissione ammortizzatori da parte di soggetti esclusi;
- da parte di talune scarsa conoscenza del Codice di condotta e sovrapposizione di ruoli tra la rappresentanza nella *governance* e il diretto coinvolgimento negli avvisi;

- l'esigenza di essere coinvolti nelle fasi di elaborazione della nuova programmazione e di non partecipare solo a titolo consultivo.

Pertanto si ripropone, aggiornata, la tavola seguente.

**Tavola 5.4 Indicatori e descrittori di efficienza e funzionalità del sistema di partenariato per ambito valutativo**

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale: livello alto, medio, basso
Composizione del CdS coerente con il codice di condotta europeo sul partenariato	Livello di coerenza tra la composizione del CdS e n il codice di condotta europeo sul partenariato	<b>Alto.</b> La composizione del CdS è invariata e rispetta pienamente le disposizioni del Codice di condotta (livello alto)
Ruolo dei tre tipi di partenariato istituzionale, economico-sociale e della società civile	Livello di coinvolgimento dei tre tipi di partenariato	<b>Medio- Alto</b> <i>Partenariato istituzionale:</i> l'Autorità ambientale e l'Autorità per le pari opportunità cooperano in modo continuativo con l'AdG per l'integrazione e il monitoraggio del Programma . (coinvolgimento alto) L'AdG svolge un importante ruolo di accompagnamento e supporto agli OO.II e ai soggetti coinvolti nella strategia aree interne <i>Partenariato economico-sociale:</i> le parti economiche e sociali intervengono attivamente nel CdS e nelle Commissioni o Sottocommissioni in cui sono coinvolte. <i>Partenariato della società civile:</i> meno significativo un ruolo attivo in CdS, sintomo di una maggior difficoltà di questo tipo di partenariato, assai disomogeneo e con un'identità e rappresentanza non ancora chiaramente definite. Esso viene però coinvolto in ambito Asse II sia con tavoli dedicati, sia con percorsi partecipativi in ambito OO.II
Partecipazione alle riunioni del CdS.	Presenza/assenza nelle riunioni del CdS	<b>Alto.</b> In generale la partecipazione è assicurata da titolari o supplenti
Modalità di partecipazione oltre alla presenza nelle riunioni del CdS	Modalità di coinvolgimento (gruppi tecnici del CdS, partecipazione a riunioni preparatorie, ecc., altri tavoli)	<b>Medio.</b> Il partenariato viene normalmente invitato alle riunioni preparatorie. Non ci sono gruppi tecnici del CdS o sottocommissioni (che erano attivi nella precedente programmazione) ma vi è un coinvolgimento formale attivato in sede di PRA nella segreteria del Patto di sviluppo e attraverso la Sottocommissione ammortizzatori sociali (riunioni a cadenza almeno mensile) e la Commissione regionale per le politiche del lavoro e della formazione e in altre sedi. Il terzo settore è regolarmente coinvolto nell'ambito dell'Asse 2, ma vorrebbero esservi coinvolti anche i partner sindacali
Coinvolgimento del partenariato in tema di integrazione delle politiche	Livello di coinvolgimento operativo su dispositivi attuativi di politiche attive e politiche istruzione e formazione	<b>Medio.</b> Potrebbe essere utile l'istituzione di momenti di condivisione e raccordo in cui affrontare il tema delle politiche a valere sul FSE e su altri Fondi europei, che incidono sullo stesso bacino

		territoriale pur con target e finalità diverse (richiesta PES in CdS) Potrebbe essere utile avviare una riflessione comune sul processo di semplificazione amministrativa della governance multilivello
Coinvolgimento del partenariato in avvisi finalizzati all'attuazione di progetti	Livello di coinvolgimento, (previsto nel sistema di gestione e controllo)	<b>Medio.</b> E' positivo il coinvolgimento dell'Autorità ambientale e dell'Autorità per le pari opportunità nella definizione dei criteri di selezione (esito PRA I fase). Per il resto il partenariato PES e PSC viene coinvolto in sede di tavoli dedicati alle specifiche politiche, ma chiede di essere maggiormente coinvolto laddove esistono criticità specifiche o, come uditore, in tavoli come sottocommissione ammortizzatori
Coinvolgimento del partenariato nella valutazione	Modalità di coinvolgimento, previsto nel piano di valutazione della Regione, all'interno del Gruppo tecnico ristretto	<b>Medio.</b> Il gruppo di pilotaggio non è ancora costituito ma il partenariato prende regolarmente visione dei documenti del valutatore indipendente e interviene in merito (vedi ultimo CdS)
Azioni di comunicazione per sostenere e agevolare la partecipazione e la cooperazione tra PI, PES e PSC	Numero e tipologia di azioni di comunicazione con queste finalità	<b>Medio.</b> E' positivo il coinvolgimento dell'Autorità ambientale e dell'Autorità per le pari opportunità negli eventi di presentazione delle iniziative e al CdS. Anche per il 2019 sono previste azioni di comunicazione, anche in ottica di sinergia tra il POR FSE e il POR FESR, Il Codice di condotta non è ancora abbastanza conosciuto

## 5.4 La qualità e adeguatezza della Strategia di Comunicazione

### 5.4.1 Obiettivi e metodologia dell'analisi

La valutazione di metà periodo della Strategia di comunicazione, oggetto del presente Rapporto, condensa gli esiti di un percorso di analisi iniziato a partire dal 2017 e rivolto ad affrontare le seguenti questioni valutative, identificate come rilevanti:

- la coerenza della Strategia adottata rispetto alle prescrizioni dei Regolamenti e la qualità dell'impianto strategico rispetto agli obiettivi della comunicazione;
- l'adeguatezza dell'assetto di *governance* istituzionale previsto per la gestione della fase attuativa;
- la coerenza e rilevanza delle attività di comunicazione svolte rispetto alle previsioni dei piani attuativi annuali e agli obiettivi specifici della Strategia;
- l'efficacia nel conseguimento dei target di realizzazione legati alle attività di comunicazione previste dalla Strategia.

L'analisi è stata realizzata avvalendosi in via prevalente di dati secondari desumibili da fonti documentali e amministrative, integrati da dati primari raccolti *ad hoc*. In primo luogo, sono state svolte analisi *desk* della documentazione rilevante, acquisita dal sito web dedicato al Programma, e dei dati di attuazione forniti dalla Regione in vista dell'elaborazione dei Rapporti Annuali di Valutazione (RAV) 2017 e 2018 e nell'aprile 2019. La basi dati così ricostruita è stata integrata con

ulteriori informazioni di carattere qualitativo, ricorrendo ad interviste semi-strutturate con il responsabile dell'informazione e della comunicazione del Programma.

Di seguito, per ciascuna delle questioni valutative sopra elencate, si riportano le principali evidenze emerse dalle analisi.

#### 5.4.2 Coerenza della Strategia adottata rispetto alle prescrizioni dei Regolamenti e qualità dell'impianto strategico rispetto agli obiettivi della comunicazione

L'analisi è stata svolta nella fase di avvio della valutazione del Programma e i relativi esiti restituiti nel Rapporto Annuale di Valutazione 2017. In relazione alla stabilità del quadro regolamentare di riferimento non è stata ripetuta negli anni successivi. Pertanto, nel presente report si sintetizzano i principali elementi di valutazione scaturiti dall'analisi già svolta nel RAV 2017, al quale si rimanda per maggiori dettagli.

L'analisi dei contenuti del documento di pianificazione<sup>83</sup> ha evidenziato come la Strategia rispecchi in modo puntuale, in termini di contenuti sviluppati, i canoni di qualità richiesti dall'Allegato XII del Reg. 1303/2013. La presenza di una tavola di concordanza tra contenuti e obblighi dell'Allegato XII nell'introduzione al documento consente di evincere in maniera immediata e chiara tale elemento.

In secondo luogo, il *rationale* della Strategia appare ben definito in termini di obiettivi – generali e specifici – e basato sulla valorizzazione delle esperienze positive maturate nell'ambito della precedente programmazione delle risorse FSE.

Dalla lettura del documento di Strategia si rileva una solida analisi del contesto media (riportata in allegato alla Strategia stessa).

Inoltre, un riferimento ai limiti emersi dall'attuazione del POR FSE 2007-2013 motiva un cambiamento di approccio strategico, con il passaggio “*da un modello di comunicazione istituzionale a un modello di comunicazione di servizio*”. In particolare, vengono valorizzate le evidenze scaturite dalle iniziative di comunicazione denominate “Dote Unica Lavoro” e “Lombardia Net Generation” relative al periodo di programmazione 2007-2013, da cui è scaturita la scelta di ricorrere ad una strategia multi-media per raggiungere i destinatari e supportare i beneficiari e a fare un uso più diffuso dei media digitali per coinvolgere i destinatari.

Il documento di Strategia disegna poi correttamente un percorso attuativo che tiene conto del ciclo di vita del Programma, prevedendo nella prima fase attività mirate a promuovere la visibilità del Programma e l'accesso dei potenziali beneficiari alle opportunità di sostegno rese disponibili dallo stesso e, successivamente, un progressivo spostamento del focus dell'azione di comunicazione verso la diffusione dei risultati conseguiti dal Programma.

#### 5.4.3 Adeguatezza dell'assetto di governance istituzionale previsto per la gestione della fase attuativa

Il modello di *governance* della Strategia è stato oggetto di specifica valutazione già nell'ambito delle edizioni 2017 e 2018 del Rapporto Annuale di Valutazione, sulla base di un'analisi desk della documentazione rilevante e di interviste con il responsabile regionale del piano comunicazione del Programma. Nel seguito, si riportano pertanto elementi di valutazione in prevalenza già emersi e considerati nei RAV 2017 e 2018, integrati sulla base di nuovi approfondimenti condotti nel 2019, attraverso una nuova intervista semi-strutturata con il responsabile dell'informazione e comunicazione FSE.

Un primo aspetto degno di nota è rappresentato dal fatto che i ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti interessati dall'attuazione della Strategia appaiono disegnati in modo da tener conto della complessità del quadro di contesto in cui il POR FSE Lombardia si inserisce, sia rispetto alle

---

<sup>83</sup> Ai fini dell'analisi è stata considerata principalmente la versione del documento di Strategia approvata nel corso del 2016, che ha aggiornato la prima versione, approvata nel 2015.

competenze tematiche afferenti all'attuazione delle diverse linee di *policy* attivate dal Programma, sia rispetto al coordinamento orizzontale e verticale con altri attori istituzionali (dalla Presidenza all'AdG del POR FESR e al partenariato, dai rapporti con la Commissione europea a quelli con il livello centrale nazionale).

In tal senso, può essere considerata un fattore di supporto ad un efficace coordinamento orizzontale delle attività la creazione di un "*gruppo di lavoro inter-direzionale*", prevista dalla Strategia ed avvenuta con specifico Decreto regionale nel dicembre 2016 e successivi aggiornamenti.

L'intervista del 2018 con il responsabile dell'informazione e comunicazione FSE ha permesso di raccogliere ulteriori informazioni relative a ruoli e funzioni assegnate ai diversi attori della comunicazione, sia rispetto all'indirizzo operativo delle attività sia per ciò che concerne il coordinamento orizzontale e verticale. Un elemento di valutazione positiva è dato dalla continuità di indirizzo operativo rilevabile: il responsabile dell'informazione e comunicazione FSE svolge tale funzione da 10 anni e risulta coadiuvato stabilmente da 2 funzionari, che si relazionano con la struttura di assistenza tecnica, selezionata allo scopo di supportare la Regione anche nella definizione della Strategia. Il team si interfaccia in maniera sistematica nell'ambito del gruppo di lavoro inter-direzionale, a cui partecipano i referenti individuati dai responsabili d'Asse, le Autorità regionali Ambientale e Pari opportunità, e esperti di comunicazione. Il coordinamento orizzontale si sviluppa lungo due direttrici:

- attività preventive di organizzazione e pianificazione su base annuale;
- attività di verifica e consuntivo periodiche sugli esiti delle iniziative realizzate.

Come si è avuto modo di approfondire attraverso una nuova intervista condotta con il responsabile dell'informazione e comunicazione FSE nel 2019, in via preliminare, con periodicità annuale, si realizza un coordinamento nell'ambito della Commissione della Giunta regionale prevista dalla legge n. 9 del 13 febbraio 1990. Specifiche schede di attività sono sottoposte ai membri della Commissione, che esprime un parere ai fini della convalida ex-ante degli indirizzi strategici.

Su tali basi, il gruppo di lavoro inter-direzionale si riunisce due-tre volte l'anno, per un confronto con la Direzione Generale Presidenza sui format e i messaggi e per la condivisione degli strumenti di comunicazione. A questi "momenti alti" di condivisione formale (ad esempio, per il coordinamento con il POR FESR ai fini della definizione di un'immagine integrata) si aggiungono numerose altre occasioni di interlocuzione informale su aspetti più operativi: rientrano in questo ambito di coordinamento interno, la pianificazione delle attività su base semestrale o, sempre a titolo esemplificativo, il confronto recentemente realizzato con la Direzione regionale Casa, per la definizione di azioni specifiche per l'evento "European social service conference" del 27 giugno 2019. In generale, i contenuti tematici vengono condivisi con la struttura responsabile della Strategia di comunicazione FSE e poi articolati dalla Direzione capofila per tematica (ad esempio, la Direzione Politiche per la famiglia, Genitorialità e Pari opportunità per l'iniziativa "Nidi gratis", la Direzione Politiche sociali, abitative e Disabilità per servizi territoriali).

Tale modalità di lavoro consente una puntuale ed efficace definizione delle esigenze di comunicazione legate al crono programma del POR, correlate al calendario di pubblicazione dei bandi e alla conseguente organizzazione di iniziative di presentazione degli stessi ai potenziali beneficiari. I fabbisogni individuati attraverso i diversi confronti sono collegati a specifiche analisi di budget che conducono a sviluppare una coerente pianificazione finanziaria che, per ambiti ritenuti di maggiore interesse ai fini dell'integrazione tra l'azione dei fondi SIE, viene estesa alle iniziative congiunte FSE-FESR.

Grazie anche alla collaborazione interna al gruppo inter-direzionale il personale dell'unità organizzativa responsabile della Strategia è in grado di pianificare e svolgere periodicamente verifiche in loco presso le sedi dei soggetti attuatori – quali ad esempio enti di formazione. E' stato sottolineato come l'approccio adottato non sia quello di un'attività di controllo quanto piuttosto di

un'attività "collaborativa", finalizzata all'individuazione di eventuali criticità e alla proposta di suggerimenti e soluzioni per migliorare la conformità alle prescrizioni dei Regolamenti degli output connessi alla comunicazione del progetto finanziato. Più specificamente, gli aspetti maggiormente presi in esame riguardano la verifica di una adeguata visibilità del contributo dell'UE, della Repubblica Italiana e della Regione come finanziatori dell'iniziativa.

In generale, rispetto all'adeguatezza del funzionamento del modello di *governance* orizzontale, le informazioni raccolte permettono di sostenere che l'approccio adottato appare sicuramente efficace, garantendo input e indirizzi sistematici condivisi, utili ai fini di una efficiente ed efficace pianificazione di dettaglio delle attività di comunicazione.

In relazione al coinvolgimento del partenariato, dalle informazioni acquisite si rileva come in questo ambito le iniziative specifiche assumano prevalentemente la forma di una comunicazione unidirezionale. È stato segnalato come il principale strumento di scambio di informazioni con il partenariato sia costituito, oltre che dal sistema portali, dalla piattaforma online "cruscotto lavoro" on line, attraverso cui i soggetti rappresentativi degli *stakeholders* istituzionali e socioeconomici ricevono in via sistematica e strutturata informazioni sulle iniziative di comunicazione collegate all'attuazione del Programma.

In relazione alle attività svolte "da statuto" dagli sportelli Europe Direct e dalla rete Eures della Lombardia è stato segnalato come si cerchi di fare sistema nel portare avanti la comunicazione sul Programma. Sulla base delle informazioni raccolte la collaborazione si traduce in una promozione reciproca delle iniziative attraverso i siti che richiamano le attività finanziate dal POR FSE e le attività istituzionali degli Europe Direct.

In tal senso, non è stata segnalata una modalità di coinvolgimento attivo del partenariato nella pianificazione delle iniziative mentre tale coinvolgimento si realizza nella promozione di iniziative specifiche verso gruppi target di destinatari finali. In questo ambito sono state citate le collaborazioni con gli istituti scolastici e formativi per la promozione della fiera sull'orientamento degli studenti (*Job & Orienta*) a cui la Regione Lombardia partecipa come espositore e quella realizzata con le Fondazioni ITS per la partecipazione ad uno specifico evento tenutosi a Milano nel 2018. Il quadro informativo descritto segnala quindi che la collaborazione con *stakeholders* non istituzionali, già rilevante, potrebbe essere ulteriormente promossa attraverso una pianificazione specifica degli interventi, sul modello di quanto avviene nell'ambito del coordinamento orizzontale con le altre Direzioni regionali.

Questo elemento andrebbe considerato anche alla luce della crescente importanza che assumeranno nel prosieguo dell'attuazione le attività di comunicazione rivolte alla diffusione dei risultati del Programma, che potrebbero trarre un consistente beneficio dall'attivo coinvolgimento di attori del partenariato in grado di assicurare capillarità territoriale alla diffusione dell'informazione.

#### 5.4.4 Coerenza e rilevanza delle attività di comunicazione svolte rispetto agli obiettivi specifici della Strategia

Una delle questioni valutative più rilevanti in relazione all'attuazione della Strategia di comunicazione concerne la coerenza e rilevanza delle attività svolte rispetto agli **obiettivi qualitativi**, generali e specifici, identificati in fase di programmazione e riportati nella Tavola che segue.

**Tavola 5.5 Obiettivi generali e specifici della Strategia di comunicazione del POR FSE Lombardia 2014-2020**

Obiettivo Generale	Descrizione
OG1	Assicurare la massima visibilità e comprensione del ruolo, degli obiettivi delle politiche di coesione e dei benefici degli investimenti supportati dall'Unione europea e da Regione Lombardia nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali per la competitività del sistema economico e il benessere dei cittadini lombardi
OG2	Promuovere semplificazione, trasparenza e accessibilità delle informazioni per accrescere l'interesse, il coinvolgimento e la capacità di tutti i potenziali beneficiari e destinatari di accedere alle opportunità offerte, di comprenderne le modalità di partecipazione e gestione, di assicurare il conseguimento e la diffusione dei risultati derivanti dalla partecipazione alle iniziative promosse dal Programma Operativo FSE 2014-2020
Obiettivo Specifico	Descrizione
OS1	Fornire informazioni chiare, puntuali e coerenti sugli obiettivi e sui risultati (attesi e conseguiti) legati alle opportunità offerte dal PO cofinanziato dal FSE e incoraggiare il dibattito sugli indirizzi dell'Ue e di Regione Lombardia per accrescere l'occupazione, rafforzare l'inclusione sociale, migliorare l'istruzione e formazione e la capacità della pubblica amministrazione
OS2	Coinvolgere i cittadini, le imprese, gli stakeholder come partner e protagonisti delle iniziative, favorendo l'ampia diffusione e la creazione di un brand per l'immediata riconoscibilità delle opportunità offerte dal PO FSE
OS3	Assicurare ai potenziali beneficiari l'accesso alle informazioni sulle opportunità di finanziamento e la disponibilità di strumenti per sostenerli nel corretto adempimento degli obblighi e delle responsabilità previste dai regolamenti UE, inclusi quelli legati all'informazione e comunicazione
OS4	Diffondere al pubblico le informazioni sulle operazioni sostenute, migliorandone la qualità dei contenuti, garantendo al contempo la trasparenza dell'azione amministrativa e la tracciabilità nell'utilizzo delle risorse del programma operativo.

Al riguardo, le considerazioni valutative compendiate nel Rapporto attengono sia al profilo della rilevanza delle realizzazioni in termini di qualità delle iniziative promosse rispetto a benchmark identificati dal valutatore sulla base della sua conoscenza pregressa del quadro logico di riferimento, sia al profilo della coerenza del percorso attuativo rispetto al perseguimento dei quattro obiettivi specifici discendenti dai due obiettivi generali definiti nell'ambito della Strategia.

Ai fini della valutazione della questione nell'ambito dell'attuazione del POR FSE Lombardia, analisi specifiche sono state svolte *in itinere* - a partire dal 2017 - e gli elementi raccolti sono stati sintetizzati nei RAV 2017 e 2018. Il presente Rapporto, sviluppa una rielaborazione di sintesi degli elementi già emersi e considerati tuttora validi, e riassume gli esiti dell'ulteriore analisi condotta facendo riferimento ai dati di attuazione della Strategia trasmessi dalla Regione nel mese di aprile 2019 e relativi alle attività realizzate al 31 dicembre 2018.

La principale fonte è stata costituita dalla documentazione rilevante resa accessibile dalla Regione attraverso il sito web dedicato al POR FSE e, in primo luogo, dalle informative relative al piano esecutivo annuale della Strategia, presentate in sede di Comitato di Sorveglianza nel 2017 e 2018, dalle Relazioni Annuali di Attuazione (RAA) e da altri output documentali (report sugli eventi, locandine, presentazioni ed altro materiale) presenti nella sezione del sito "Comunicare il Programma".

Ulteriori dati, di natura quantitativa e qualitativa, sono stati forniti direttamente dalla struttura amministrativa deputata al coordinamento della gestione delle attività di comunicazione ed hanno riguardato il dettaglio analitico delle realizzazioni inerenti alle varie iniziative svolte nel corso del 2017 e 2018, corredate da immagini ad esse logicamente collegate.

Interviste telefoniche semi strutturate con il responsabile dell'informazione e comunicazione FSE, realizzate a partire dal 2017, hanno inoltre permesso di raccogliere informazioni ad elevato valore aggiunto sul percorso di attuazione, consentendo di completare il quadro conoscitivo attraverso una lettura interpretativa incrociata dei dati secondari raccolti.

Di seguito, sulla base delle informazioni acquisite, si sintetizzano considerazioni valutative specifiche relative alle più rilevanti attività svolte a partire dall'avvio del Programma e fino al 31 dicembre 2018, riconducibili ai quattro Obiettivi Specifici (OS) della Strategia.

In coerenza con l'Obiettivo Specifico 1, l'attuazione della Strategia ha preso avvio con l'evento di lancio del Programma di maggio



2015. Nel corso del 2016, in accordo con le previsioni dell'art. 115 del Reg. 1303/2013 e coerentemente con le previsioni del piano annuale 2016, nell'ambito del portale della programmazione comunitaria 2014-2020 ([www.ue.regione.lombardia.it](http://www.ue.regione.lombardia.it)), è stato attivato il sito web dedicato al

Programma FSE, che rappresenta uno degli strumenti più importanti ai fini dell'attuazione della Strategia di comunicazione.

Volendo riportare gli elementi di valutazione più significativi emersi dall'analisi dello strumento si può in primo luogo affermare che il sito appare disegnato nel rispetto delle prescrizioni comunitarie inerenti la necessità di fornire informazioni aggiornate sulle opportunità di finanziamento e le tempistiche di attuazione del Programma (OS1 e OS3), nonché sezioni dedicate a descrivere i processi di consultazione pubblica che hanno condotto alla sua adozione e ai risultati conseguiti (OS4).

L'accesso alle informazioni sulle opportunità di finanziamento avviene attraverso l'area bandi: ogni bando è presentato come strumento organico, riportando a fondo pagina i documenti di riferimento e gli avvisi correlati, ovvero le news che precisano l'operatività del bando stesso. È possibile accedere all'area dedicata agli avvisi per visualizzare le principali novità: ogni avviso a fondo pagina riporta il collegamento al bando di riferimento, oltre a darne esplicito richiamo ed evidenza nel titolo. Relativamente alla promozione degli eventi collegati all'attuazione del Programma, va rilevato che il sito ospita sull'homepage una finestra dinamica – denominata “in evidenza” – che risponde bene all'esigenza di rendere immediato l'accesso alle informazioni più aggiornate su eventi e opportunità connesse all'attuazione del Programma. Inoltre, il sito dedica una specifica sezione alla raccolta di informazioni legate agli eventi già realizzati (mantenendo un archivio delle presentazioni realizzate), sebbene a restituzione dei connessi contenuti, accessibili applicando una serie di filtri di visualizzazione, si prestano ad essere semplificata.

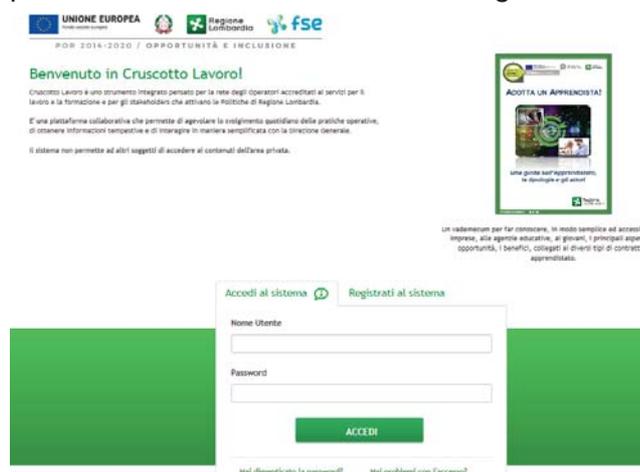
In un'altra sezione del sito sono pubblicati gli elenchi dei beneficiari con i dati resi accessibili, coerentemente con le prescrizioni regolamentari, in formato aperto, aggiornati al 31 dicembre 2018. In tal senso, si segnala che ai sensi dell'art. 115 del Regolamento 1303/2013 l'aggiornamento dei dati dovrebbe essere realizzato con frequenza semestrale e che, al fine di



incoraggiarne l'utilizzo da parte del settore privato, della società civile e di altre Pubbliche Amministrazioni, occorrerebbe anche indicare sul sito le norme applicabili in materia di licenza ai sensi delle quali i dati sono pubblicati. Sempre in relazione alla promozione dei risultati conseguiti dal Programma (OS4) si evidenzia che la pagina del sito dedicata a svolgere la funzione di vetrina dei progetti finanziati, alla data della rilevazione (aprile 2019), risultava ancora non alimentata da informazioni.

Sempre con riferimento alle funzionalità del sito merita di essere menzionata anche l'attenzione verso le persone con disabilità visive, per le quali, ai fini dell'accesso alle informazioni inerenti l'attuazione del Programma, è prevista la possibilità di ascoltare i testi riportati nelle diverse pagine del sito, anche scaricandoli in formato mp3 e impostare *on line* specifiche modalità di lettura dei contenuti.

Nell'ottica di promuovere un avvicinamento tra i potenziali beneficiari del POR FSE e la Regione (OS2), è stata poi attivata una piattaforma collaborativa *on line*, denominata "Cruscotto lavoro" che si propone come strumento di accesso e comunicazione unico per la rete degli operatori, scuole, università e imprese che partecipano alle politiche regionali e, al contempo, intende svolgere la funzione di interfaccia per migliorare l'efficacia del front desk presente sul territorio a cui vengono notificate le news e gli eventi dedicati alle politiche per il lavoro. L'attivazione all'interno della piattaforma di un sistema di *ticketing online* finalizzato ad accompagnare gli *stakeholder* nelle

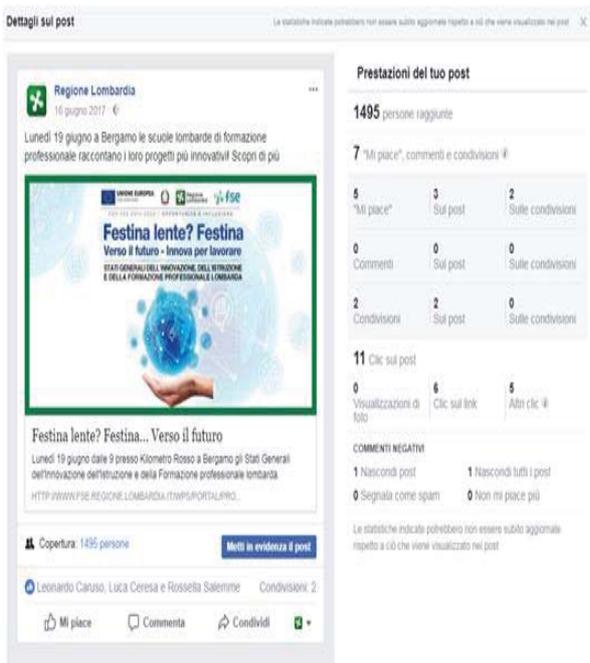


attività di confronto con la Regione, può essere considerato un elemento di gestione innovativo dei rapporti di comunicazione tra pubblico e privato nello specifico ambito di *policy*.

Oltre che un mezzo per sostenere un coinvolgimento attivo degli *stakeholder* come partner e protagonisti delle iniziative (OS2), tale strumento di comunicazione può quindi essere considerato un efficace ausilio alla promozione delle opportunità offerte dal POR FSE (OS3), sebbene l'inserimento di link reciproci sulla homepage della piattaforma "cruscotto lavoro" (<http://cruscottolavoro.servizirl.it>) e del POR potrebbe sicuramente amplificare la visibilità e

promuovere gli accessi ad entrambi i portali.

Il coinvolgimento attivo dei cittadini è stato promosso anche attraverso l'utilizzo dei social media, attivati in particolare con specifici "lanci", in occasione dell'organizzazione di "eventi POR" o di promozione delle politiche.



Fonte: Regione Lombardia



Altri strumenti di comunicazione molto utilizzati per la promozione del Programma sono infatti risultati essere gli eventi organizzati dalla struttura responsabile della comunicazione del POR (evento annuale, workshop e seminari di presentazione dei bandi, ecc.) e la partecipazione del Programma a fiere tematiche ed eventi organizzati da altre organizzazioni esterne al Programma (Salone dello Studente, Expo Training, ecc.), anche localizzati fuori dal territorio regionale.

Tra questi, va segnalata la partecipazione annuale alla fiera nazionale “Job & Orienta” che si tiene a Verona, per la rilevanza che la manifestazione assume a livello interregionale (75mila partecipanti tra giovani, dirigenti scolastici e delle amministrazioni pubbliche, insegnanti, educatori, famiglie, operatori del settore e 500 espositori alla 28ma edizione, tenutasi nel 2018) nell’ambito dell’orientamento, nonché della promozione di percorsi di formazione e di opportunità di lavoro.

Numerosi video (n.18 nel 2017 e n. 25 nel 2018), di cui è stata prevista la pubblicazione oltre che sul sito del POR FSE anche sul canale social YouTube (<https://youtu.be/86t2RLyXulo>), sono stati inoltre prodotti come parte integrante degli eventi realizzati ed anche a fini di rendicontazione visiva dei momenti pubblici e delle azioni di comunicazione svolte nell’ambito delle fiere (Campus Orienta, Expo-training e Job Orienta), dei Comitati di Sorveglianza e di eventi dedicati all’orientamento degli studenti.

Anche relativamente ai workshop si può evidenziare che nell’ambito di queste iniziative sono presentate le caratteristiche e i risultati delle azioni già promosse da Regione e, attraverso il diretto coinvolgimento dei beneficiari, riportate diverse testimonianze delle reti di partenariato e dei referenti che stanno realizzando i progetti. A titolo di esempio, il workshop sul tema ITS organizzato nel 2018, sulla base delle informazioni fornite dal responsabile dell’informazione e comunicazione FSE, ha visto il coinvolgimento attivo degli studenti dei percorsi che hanno dato testimonianza delle loro esperienze formative e professionali.

Relativamente alla realizzazione di campagne su specifici target di beneficiari e destinatari in occasione del lancio dei bandi si può rilevare come per tutti gli avvisi sia stata promossa una divulgazione mirata ai diversi potenziali beneficiari attraverso convegni, seminari e workshop e, ai fini della promozione delle iniziative nel territorio, tramite la rete degli operatori accreditati e gli Uffici Territoriali Regionali.



A supporto delle attività di comunicazione mirate a promuovere le opportunità di finanziamento che derivano dall'attuazione del Programma FSE, si rileva poi che sono stati realizzati prodotti editoriali, relativi al lancio dei corsi ITS e IFTS, nonché locandine, manifesti, segnalibri e gadget (chiavette USB, quaderni, penne e matite). In questo ambito, tra i prodotti più recenti si segnala la pubblicazione del volume "Destinazione Futuro. Un viaggio alla scoperta delle politiche di Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia" (5.000 copie) e la brochure "Nidi Gratis 2018-2019" (1.000 copie).



Al fine di dotare di un'immagine coordinata tutte le azioni e i materiali promozionali legati all'attuazione del Programma e di coinvolgere i beneficiari in un'azione coordinata di promozione della sua visibilità (OS2), poi, la Regione ha adottato nel novembre 2016 un *brand book*, vale a dire un manuale contenente le linee guida di comunicazione e promozione del POR FSE, che fornisce una declinazione del format FSE su ogni strumento, inclusi gadget di piccola e media dimensione, verificando in maniera puntuale che le proposte siano compatibili con le norme di accessibilità, soprattutto per gli strumenti digitali. Il manuale, in coerenza con le prescrizioni del Regolamento 821/2014, fornisce anche ai beneficiari i modelli degli strumenti (Allegato B), in modo da assicurare una coerente comunicazione dell'immagine del Programma su tutto il territorio lombardo e al fine di supportare i beneficiari nell'adempimento delle responsabilità legate alle misure di informazione e comunicazione. Riguardo a quest'ultima parte del *brand book* va rilevato che, prescindendo dall'utilizzo di possibili altri strumenti di diffusione non digitali, l'accesso *on line* alle informazioni da parte dei beneficiari potrebbe essere migliorato rendendo più visibile l'Allegato B sul sito del POR. Attualmente, infatti, al documento e ai modelli per i beneficiari collegati al *brand book* si accede dopo aver visualizzato tre diverse pagine, attraverso un link "allegati" collocato in fondo ad una pagina intitolata "Indicazioni e strumenti per le azioni di comunicazione e informazione" o, alternativamente, da un link interno alla sezione dedicata alla Strategia di comunicazione. Il sito del Programma, inoltre, riporta un elenco di FAQ relative all'applicazione del format FSE da parte dei beneficiari. In generale, come emerso anche dalle interviste con il responsabile dell'informazione e comunicazione FSE, è riscontrabile un'elevata attenzione verso le esigenze di comunicazione connesse con l'Obiettivo Specifico 2 della Strategia, relativamente al sostegno dei beneficiari nel corretto adempimento degli obblighi e delle responsabilità previste dai regolamenti UE in materia di pubblicità e informazione e legati al Programma FSE.

Nel complesso, sulla base delle informazioni e dei dati presi in esame, si può affermare che le attività messe in campo dalla Regione rispondono in maniera molto coerente all'esigenza di perseguire principalmente, nella prima fase di attuazione del POR, l'Obiettivo Specifico 1 della Strategia, "Fornire informazioni chiare, puntuali e coerenti sugli obiettivi e sui risultati (attesi e conseguiti) legati alle opportunità offerte dal PO cofinanziato dal FSE" e all'Obiettivo Specifico 3 "Assicurare ai potenziali beneficiari l'accesso alle informazioni sulle opportunità di finanziamento e la disponibilità di strumenti per sostenerli nel corretto adempimento degli obblighi e delle responsabilità legati all'informazione e comunicazione previsti dai regolamenti UE".

Il quadro di attuazione si rivela quindi coerente con un approccio che ha inteso conferire alla Strategia di comunicazione uno sviluppo progressivo che tenesse conto del ciclo di vita del

Programma, dando priorità nella prima fase di attuazione a target e ad iniziative mirate a promuoverne la visibilità e a favorire l'accesso alle opportunità offerte.

L'elevata rilevanza delle attività realizzate è inoltre misurabile oggettivamente con l'alto grado di partecipazione che, in generale, è stato registrato in occasione di molti degli eventi promossi direttamente dal Programma o ai quali il Programma ha preso parte<sup>84</sup>.

Anche in considerazione del fatto che una quota significativa di progetti finanziati è giunta a conclusione, si raccomanda in ogni caso, già dall'anno in corso, di orientare maggiormente l'attenzione verso la comunicazione dei risultati conseguiti dal Programma (OS4), realizzando in maggior misura iniziative di comunicazione mirate alla presentazione di casi relativi a progetti finanziati e promuovendo - ulteriormente - il ricorso a *testimonial* diretti delle esperienze maturate dai destinatari finali grazie al finanziamento del POR FSE, sul modello di quanto sperimentato nei workshop 2018 sugli ITS.

In questo senso, si raccomanda di procedere nel corso dell'anno al completamento dell'attività di costruzione di un primo repertorio di buone pratiche, di cui è stato segnalato l'avvio, e di promuoverne la diffusione tramite i diversi media utilizzati, nonché di utilizzare in misura crescente il canale YouTube, oltre che il sito del POR FSE, per la diffusione di video che riportano testimonianze dirette di destinatari raggiunti dal Programma, anche in ambiti diversi dalla formazione.

Nella prospettiva di rilevare i progressi compiuti in questa direzione, nell'ambito dell'approfondimento tematico relativo all'efficacia della comunicazione a sostegno dell'attuazione dell'Asse III, previsto nella seconda metà del 2019, una specifica attenzione verrà riservata all'analisi delle iniziative messe in campo dalla Regione per promuovere i risultati conseguiti in termini di destinatari raggiunti e di tipologie di percorsi formativi realizzati. In particolare, attraverso un'analisi qualitativa ad hoc, saranno acquisiti elementi volti a verificare la visibilità di tali risultati presso il grande pubblico.

#### 5.4.5 Efficacia nel conseguimento dei target di realizzazione legati alle attività di comunicazione previste dalla Strategia

Una ulteriore questione valutativa presa in carico dal presente Rapporto riguarda l'analisi del grado di efficacia nel conseguimento degli **obiettivi quantitativi** collegati alla realizzazione delle principali tipologie di attività di comunicazione, misurabili attraverso la rilevazione degli indicatori di output definiti dalla Strategia di comunicazione del Programma.

Al riguardo, i dati resi disponibili dalla Regione mostrano un livello di efficacia molto rilevante, come si evince dalla tabella che segue, relativa alle attività di comunicazione svolte a partire dall'avvio del Programma e fino al 10 aprile 2019<sup>85</sup>.

Considerando congiuntamente gli indicatori di realizzazione collegati all'attuazione della Strategia di comunicazione si osserva che nella metà dei casi il target fissato in fase di programmazione è stato largamente superato e che il livello di conseguimento del target è inferiore al 50% solo con riferimento ad un indicatore.

In dettaglio, in relazione all'indicatore "*Campagne*", rispetto alle 12 iniziative complessivamente previste nell'arco dell'attuazione del POR, si rileva un avanzamento significativo, con 6 campagne realizzate, di cui la metà caratterizzate dal ricorso a media tradizionali (radio, tv, stampa, affissioni) e metà basate sull'utilizzo dei nuovi media digitali.

---

<sup>84</sup> Per dettagli sui livelli di partecipazione agli eventi POR e alle fiere ed altre iniziative alle quali il POR è stato presente si rinvia alla lettura dei RAV 2017 e 2018.

<sup>85</sup> La data è quella dell'avvenuta trasmissione al valutatore del file con i dati registrati dal cruscotto di monitoraggio regionale.

Con riferimento alla realizzazione di “*Eventi*” in senso lato, dai dati resi disponibili dal cruscotto regionale di monitoraggio si registra un valore di realizzazione (n. 112) nettamente superiore a quello preventivato in fase di programmazione, anche volendo considerare insieme i due valori associati ai due indicatori di realizzazione attualmente riportati nel documento di Strategia con riferimento agli eventi<sup>86</sup>.

Un numero di output decisamente superiore a quello che era stato programmato si rileva anche relativamente ai “*Prodotti informativi/promozionali realizzati*” (n. 486 a fronte dei n. 75 previsti), considerando come ricadenti in questa categoria le brochure e i *leaflet*, sia in versione stampata che digitale e inerenti alla promozione del Programma e degli avvisi, ma anche cartoline, *gadget* e allestimenti di varia natura collegati agli eventi organizzati o a cui si è preso parte, quali *roll up*, totem informativi o *slides*.

Meno avanzato ma comunque significativo appare il livello delle realizzazioni riconducibili all’indicatore “*Comunicazioni digitali realizzate*”, quali la pubblicazione di avvisi sul sito web, l’invio di email/newsletter, le interazioni effettuate tramite il “Cruscotto lavoro” e i video: al 10 aprile 2019 l’indicatore in questione registrava un valore di realizzazione pari a n. 89, che rapportato al valore obiettivo fissato dalla Strategia (n. 300) conduce ad un grado percentuale di conseguimento del target pari al 30% circa.

Un altro indicatore su cui il target è già stato ampiamente superato è quello relativo alle “*Sessioni di accesso alle pagine web*”: al 10 aprile 2019 il dato registrato si attestava infatti a n. 2.143.178 accessi, a fronte di un valore obiettivo che era stato fissato a n. 1.500.000 di accessi.

Più che soddisfacente rispetto alla prospettiva di conseguimento del target appare infine anche il livello di realizzazione collegato all’indicatore “*Social media*”, con un valore pari ad aprile 2019 a n. 107 tra post Facebook e Twitter, contro un valore obiettivo fissato a n. 150 (71% del target).

Ulteriori dati, più o meno direttamente riconducibili agli indicatori di output sono ugualmente significativi ai fini di una lettura complessiva della rilevanza quantitativa dell’azione di comunicazione realizzata a supporto dell’attuazione del POR.

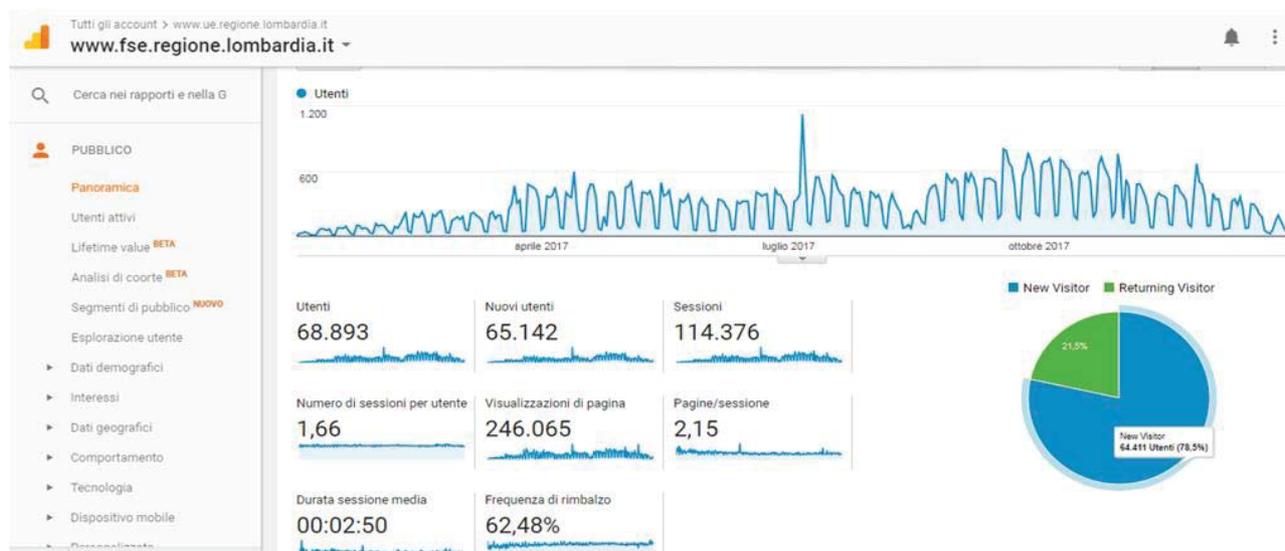
Tre esempi possono considerarsi sufficienti per fornire una misura di significatività in tal senso.

Lo stand di Regione Lombardia, all’edizione 2018 della fiera *Job & Orienta*, inserito nel percorso di promozione della leFP, degli IFTS e ITS, sulla base dei dati forniti dal cruscotto di monitoraggio regionale, è stato visitato da circa 7.000 visitatori e ha ospitato 53 esperienze tra animazioni e laboratori.

Dalla stessa fonte si evince che il sito del POR, limitatamente al 2018, ha registrato 88.705 utenti e 264.850 visualizzazioni di pagina, con dati in crescita rispetto all’anno precedente (nel 2017, pari rispettivamente a 68.893 e 246.065), che segnalano il consolidamento della visibilità di questo importante strumento di comunicazione.

---

<sup>86</sup> Il documento di Strategia con riferimento agli eventi riporta attualmente due indicatori di realizzazione: il primo denominato “numero eventi” e il secondo “numero convegni, seminari, workshop”, con valori target pari rispettivamente a n.35 e n.19 e che vengono in realtà monitorati dalla Regione in maniera congiunta e associati per intero ad un indicatore denominato “numero eventi”.



Tramite la casella di posta *iflcomunicazione@regione.lombardia.it*, con n. 403 mail nel 2018, sono state gestite richieste specifiche sulle politiche del FSE pervenute da contatti social (account Facebook e Twitter di Regione Lombardia), help desk, corrispondenza degli uffici della Presidenza e della Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro. Nello specifico n. 104 richieste sono state presentate da parte dei beneficiari dedicate alla corretta applicazione del format FSE e alle verifiche del materiale.

L'osservazione dei progressi nella realizzazione delle attività misurabili attraverso gli indicatori di output consente quindi di affermare che nel complesso lo stato di attuazione della Strategia di comunicazione del POR FSE Lombardia 2014-2020 risulta già attualmente molto avanzato e coerente con il percorso delineato in fase di programmazione, prefigurando il pieno conseguimento di tutti gli obiettivi di natura quantitativa fissati.

I dati relativi all'avanzamento degli indicatori di output confermano anche le indicazioni emerse dall'analisi del conseguimento degli obiettivi qualitativi (si veda paragrafo precedente), suggerendo l'opportunità di rafforzare gradualmente nell'ambito dell'azione di comunicazione il ricorso ai nuovi media digitali, anche in considerazione dell'elevata potenzialità che questi strumenti possiedono nel promuovere la diffusione dei risultati del Programma verso il grande pubblico.

Considerazioni a parte possono infine essere svolte riguardo alla misurazione degli indicatori di risultato della Strategia.

Sebbene l'approccio seguito dalla Regione, vale a dire svolgere una specifica analisi per la determinazione dei valori baseline nella fase di avvio del Programma e prevedere una seconda analisi mirata alla misurazione della variazione intervenute negli indicatori a fine periodo di programmazione, possa dirsi pienamente corretto dal punto di vista del metodo, si raccomanda di valutare l'opportunità di realizzare una rilevazione intermedia degli indicatori di risultato, nel corso del 2020.

La visibilità del ruolo di sostegno del POR si lega infatti fortemente al ricordo di quanto "osservato", "ascoltato" o "vissuto" dai destinatari della comunicazione. Conseguentemente, si ritiene che tale visibilità possa essere meglio apprezzata quando gli interventi finanziati dal Programma sono conclusi da poco tempo, piuttosto che a distanza di tempo, come invece avverrebbe concentrando la rilevazione a conclusione del suo ciclo attuativo. Pertanto, tenendo conto dell'elevato grado di avanzamento dell'attuazione già registrato in questa fase dal POR è plausibile che una rilevazione intermedia degli indicatori di risultato possa fornire elementi conoscitivi ancora più solidi di quelli che potranno scaturire dall'indagine prevista a fine programmazione.