

Serie Ordinaria n. 2 - Lunedì 11 gennaio 2021

C) GIUNTA REGIONALE E ASSESSORI

D.g.r. 21 dicembre 2020 - n. XI/4075**Approvazione del rapporto annuale di valutazione del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia - Annualità 2019**

LA GIUNTA REGIONALE

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 CE del 17 dicembre 2014 C (2014) 10098 final e le successive modifiche approvate con Decisione di Esecuzione della Commissione Europea del 20 febbraio 2017 C (2017) 1311 final, del 12 giugno 2018 C (2018) 3833 final, del 30 aprile 2019 C (2019) 3048, nonché la più recente modifica approvata con decisione C(2020)7664 del 9 novembre 2020;

Visti i Regolamenti (UE) 2020/460 ed il Regolamento (UE) 2020/558 con i quali la Commissione Europea ha adottato un pacchetto di modifiche dei Regolamenti dei Fondi Strutturali, finalizzato a favorire l'utilizzo dei fondi in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente la pandemia;

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 vengono delineati l'approccio e gli obiettivi che l'AdG POR FSE intende assicurare nell'attuazione delle attività di valutazione del programma;

Visto che in data 20 ottobre 2020 è stata inviata ai Responsabili di Asse la bozza di documento predisposto dal Valutatore Indipendente FSE con richiesta di presentazione di eventuali osservazioni e/o modifiche da trasmettere entro il 6 novembre 2020 (come da e-mail dell'AdG FSE 2014-2020);

Preso atto che alla data sopraindicata non sono pervenute osservazioni da parte dei Responsabili di Asse;

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 Annuale di Valutazione del POR FSE 2014-2020» riferito all'annualità 2019, esaminato nell'ambito della Seduta del 23 luglio 2020 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, 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;

Vista la l.r. 7 luglio 2008, n. 20 «Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale», nonché i provvedimenti organizzativi relativi alla XI Legislatura regionale che definiscono l'attuale assetto organizzativo della Giunta regionale con i relativi incarichi dirigenziali;

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

DELIBERA

1. di approvare il «Rapporto Annuale di Valutazione del POR FSE 2014-2020» - Anno 2020, riferito all'annualità 2019, esaminato nell'ambito della Seduta del 23 luglio 2020 del Comita-

to 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 Annuale di Valutazione del POR FSE 2014-2020 al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 7 della l.r. n. 20/2017;

3. di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e sul portale istituzionale di Regione Lombardia www.regione.lombardia.it sezione Controlli, Monitoraggio e Valutazione.

Il segretario: Enrico Gasparini

----- • -----



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

Tipo di prodotto: Rapporto Annuale di Valutazione (RAV)

Data: luglio 2020

Committente: Regione Lombardia

ISTITUTO
PER LA
RICERCA
SOCIALE **irs**


COGEA
Consulenti per la Gestione Aziendale

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	
1 INTRODUZIONE	
2 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO LOMBARDO.....	
2.1 Un mercato del lavoro dinamico, ma gravemente colpito dalla pandemia e che rischia di vedere allargarsi le difficoltà occupazionali per giovani, donne e persone con scarsa istruzione e qualifica.....	
2.2 Meno povertà ed esclusione sociale anche rispetto alla media europea, ma rischi crescenti nel post-Covid	
2.3 Migliora l'investimento in capitale umano, ma gli elevati gap con la media europea e la carenza di figure tecniche rischiano di peggiorare nel post-Covid	
2.4 Elementi di forza e criticità, scenari futuri e implicazioni per le politiche	
3 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA AL 31 DICEMBRE 2019 E CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI	
3.1 L'avanzamento finanziario e fisico del POR FSE	
3.1.1 <i>Le risorse programmate, impegnate e spese</i>	
3.1.2 <i>Il quadro di efficacia</i>	
3.1.3 <i>L'Asse I – Occupazione</i>	
3.1.4 <i>L'Asse II – Inclusione sociale</i>	
3.1.5 <i>L'Asse III – Istruzione e formazione</i>	
3.1.6 <i>L'Asse IV – Capacità amministrativa</i>	
3.1.7 <i>L'Asse V – Assistenza Tecnica</i>	
3.2 Il grado di conseguimento degli obiettivi della Strategia EU2020	
3.3 I temi trasversali: parità di genere, pari opportunità e non discriminazione, sviluppo sostenibile...	
3.3.1 <i>Promozione della parità fra uomini e donne</i>	
3.3.2 <i>Promozione delle pari opportunità per tutti e di contrasto alla discriminazione</i>	
3.3.3 <i>Sviluppo sostenibile</i>	
4 APPROCCIO TERRITORIALE ED INTEGRAZIONE	
4.1 Premessa.....	
4.2 L'integrazione in attuazione: un modello lombardo per l'integrazione	
4.3 L'integrazione conseguita	
4.3.1 <i>Il contributo allo Sviluppo Urbano Sostenibile</i>	
4.3.2 <i>Il contributo alla Strategia Aree Interne</i>	
4.3.3 <i>Il contributo alle politiche nazionali e l'integrazione e la sinergia coi PON</i>	
5 VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE, DI MONITORAGGIO, E DI COMUNICAZIONE 117	
5.1 Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione	
5.1.1 <i>Il Sistema di gestione e controllo</i>	
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>	
5.2 Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio	
5.3 Il ruolo dei partner nell'attuazione del programma	

- 6 VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE
- 6.1 Rilevanza e coerenza delle attività di comunicazione FSE svolte nel corso del 2019
- 6.2 Analisi delle realizzazioni previste dal piano annuale 2019
- 6.3 Considerazioni di sintesi

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 ed esclusione sociale), e di capitale umano (tasso di abbandono scolastico e livelli di istruzione) descrivono la Lombardia come una regione virtuosa se rapportata ai dati nazionali. 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.

La concentrazione del Covid-19 in Lombardia e il lock-down hanno però avuto un impatto drammatico sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro regionale e introdotto una netta cesura rispetto alla situazione precedente, con scenari ancora incerti, ma sicuramente di radicale cambiamento rispetto alla situazione pre-Covid. Gli indicatori disponibili non consentono ancora di individuare chiaramente le conseguenze del lock-down sull'economia e il mercato del lavoro regionale.

La crisi innescata dal Covid-19 rischia di aggravare alcune **criticità** preesistenti che possono limitare le possibilità di crescita e sviluppo socio-economico regionale, soprattutto di fronte alle sfide demografiche, tecnologiche, socio-economiche e sanitarie che la regione deve affrontare nel medio periodo. **L'investimento in capitale umano** (soprattutto nell'istruzione terziaria e nelle materie STEM) è **ancora inferiore alla media europea**. La quota di persone a **rischio di povertà** è cresciuta già nel 2019. 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 31.12.2019

Il PORL FSE 2014-2020 continua a registrare nel corso del 2019 il **significativo miglioramento dell'efficienza operativa** avviato nel 2018 con l'**accelerazione di impegni e pagamenti**. Rispetto al 2018, gli **impegni risultano** aumentati del 40,1% e i **pagamenti** del 46,1%. A fronte di questi incrementi, gli **impegni di spesa raggiungono il 58,5% della dotazione finanziaria del POR FSE**, con l'84,9% trasformati in pagamenti.

L'analisi per Asse evidenzia che, al 31 dicembre 2019, **la maggior parte degli impegni (il 37,1%) si concentra sull'Asse III** per un totale 210,5 milioni di euro, pari al 63,3% della dotazione finanziaria dell'Asse. Risultano superiori alla media del POR per capacità di impegno anche gli Assi V e II, che raggiungono rispettivamente il 67,1% e il 64,6%. La minore capacità di impegno dell'Asse I (37,3%), è invece 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 92,2% degli impegni.

Anche 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 significativa accelerazione della capacità di impegno e il probabile raggiungimento dell'N+3 al 2023** se continua l'attuale andamento finanziario.

Si registra anche una **buona copertura degli ambiti di policy del POR e della popolazione di riferimento**: al 31.12.2019 erano stati messi in campo **interventi tutte le priorità di investimento e gli obiettivi specifici** sui quali insiste la strategia del POR. In totale, a fronte di 567,6 milioni di euro di impegni, sono stati **avviati oltre 220mila progetti e coinvolti all'incirca 385mila destinatari**, pari al **4,4% della popolazione residente in Lombardia con 15 anni ed oltre**.

La centralità del sistema dotale nella strategia del POR è ancora evidenziata dal fatto che il **78,1% dei progetti è rappresentato dalla Dote Unica Lavoro, che ha coinvolto il 44,7% del totale dei destinatari** degli interventi attivati finora con il POR FSE. **Quasi la metà dei destinatari sono persone in cerca di (prima) occupazione** (il 49,3%). I destinatari sono inoltre **soprattutto uomini** (53,3%, contro il 46,7% di donne)¹; **adulti** (68,8% tra 25 e 54 anni); **persone con un livello di istruzione medio-alto** (il 62% ha almeno il diploma di scuola secondaria superiore). I **migranti, coloro di origine straniera, le minoranze** (comprese le comunità emarginate come i Rom) sono 31.042 (8,1% del totale dei destinatari), le **persone con disabilità** sono 17.889 (4,6 %) e le **altre persone svantaggiate** sono 30.925 (8%).

I **tassi di copertura** sono più elevati per gli uomini (4,9% contro il 4% delle donne), per i giovani tra i 15 e i 24 anni (il 10,4%), per gli individui con un livello di istruzione secondaria (il 5,4% della popolazione di riferimento con ISCED 3 e 4), e soprattutto **le persone in cerca di occupazione (71,2%)**. Nel caso degli immigrati e delle persone con disabilità, il tasso di copertura è pari rispettivamente al 3,3% e al 4,3%, entrambi in crescita rispetto al 31.12.2018 quando si erano attestati al 2,7% e al 3,8%.

Nel confronto col 31.12.2018, aumenta la quota di donne, di adulti (tra i 25 e i 54 anni), quella delle persone con un livello pari o superiore al diploma di scuola secondaria superiore, e degli occupati, mentre si riducono, sebbene in misura modesta, le quote dei migranti, delle persone con disabilità e delle “altre persone svantaggiate”².

A conferma del significativo miglioramento della efficienza operativa nell’attuazione del POR, al 31.12.2019 **a livello degli Assi prioritari**, dopo che nel 2018 si era registrato il conseguimento di tutti i target intermedi (al 2018) del quadro di efficacia, **gli indicatori di realizzazione mostrano un buon livello di avanzamento** soprattutto per quanto riguarda i disoccupati, le persone con disabilità, nuclei famigliari con figli, e coloro con istruzione primaria o secondaria inferiore. Sull’Asse I si è raggiunto il 72% del target al 2023; sull’Asse II è stato raggiunto per il 2023 il target del numero di persone con disabilità e dei nuclei famigliari con figli (coppie e mono-genitori); sull’Asse III è stato raggiunto al 64% il target al 2023 dei titolari di un diploma di istruzione primaria o secondaria inferiore (ISCED 1 e 2); sull’Asse IV è stato raggiunto il target al 2023 del numero di Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel 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);
- un **numero di “altri partecipanti svantaggiati”** coinvolti nelle azioni dell’Asse II **ancora lontano dal target al 2023**;
- **rapporti di conseguimento dei target finali al 2023 ancora contenuti su tutti gli Assi per le spese certificate** (da indicatori finanziari).

¹ La composizione per genere della popolazione con 15 anni ed oltre (sia attiva che inattiva) residente in Lombardia al 1° gennaio 2019 mostra invece una leggera prevalenza della componente femminile (il 51,4%). Se si considera la sola popolazione attiva (le forze di lavoro) gli uomini rappresentano il 56% del totale e le donne il 44%. Si tenga presente che il POR FSE contempla misure che si rivolgono a destinatari sia attivi che inattivi.

² Persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria, persone con problemi di abuso di sostanze, persone/famiglie con disagio abitativo e sociale, ecc.

L' avanzamento dell'Asse I

Al 31.12.2019, sull'Asse I, si contano **173.837 progetti e 213.738 destinatari**.

Sono continuati gli **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 sostegno all'aggiornamento delle competenze e alla mobilità dei lavoratori**, realizzate con la Formazione continua, in continuità con la precedente Programmazione.

Nel corso del 2019, si sono registrati interventi anche sulle priorità 8ii e 8iv, a favore di giovani e di donne, grazie ai bandi "LOMBARDIA PLUS - Linea cultura" e "Auto-imprenditorialità in ambito culturale e creativo" e alla DUL, soprattutto di Fase III, che nell'assegnazione alla Fascia 2 di aiuto a media intensità e 3 ad alta intensità di aiuto ha previsto l'attribuzione di un peso maggiore al genere femminile. 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.

In dettaglio:

- 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 31.12.2019, 161.253 destinatari per un totale di risorse impegnate pari a 139,8 milioni di euro. Su questa stessa priorità sono stati impegnati 2 milioni di euro nell'ambito del bando "**Auto-imprenditorialità in ambito culturale e creativo e riutilizzo di spazi pubblici**" che hanno complessivamente coinvolto 22 destinatari.
- Sulla **priorità 8ii**, Obiettivo specifico 8.1 per l'occupazione dei giovani, a fronte di impegni pari a oltre 4,9 milioni di euro, sono stati realizzati 20 progetti sul bando "**LOMBARDIA PLUS annualità 2019**, Linea cultura" per un totale di 486 destinatari.
- Altre 5.860 doti individuali della **DUL** (tutte di FASE III) si registrano sulla **priorità 8iv**, Obiettivo specifico 8.2 per l'occupazione femminile.
- 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 5.314 destinatari a fronte di risorse impegnate pari a 3,5 milioni di euro. Su questa stessa priorità, obiettivo specifico 8.6, a fronte di circa 21,4 milioni di Euro impegnati, sono anche stati realizzati 1.347 progetti di **formazione continua** per un numero complessivo di destinatari pari a 40.169. Sono altresì stati impegnati 6,4 milioni di Euro per 37 progetti sul bando "**Azioni di rete per il lavoro**" che hanno coinvolto nel complesso 1.120 lavoratori.

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** (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). Nello specifico, sull'Asse I sono stati coinvolti **168.289 disoccupati** (anche di lunga durata), con un tasso di copertura delle persone in cerca di occupazione in Lombardia pari al 63% circa:

- **161.120 con DUL (Fase II e III) e 10 con il bando Autoimprenditorialità** (Indicatore CO01, Priorità 8i), di cui **95.375 hanno trovato lavoro a sei mesi** (pari al **59,2%**, quasi il doppio del **valore target al 2023, 30%**);
- **5.587 donne con DUL- Fase III** (Indicatore CO01, Priorità 8iv), di cui **610 hanno trovato lavoro a sei mesi** (pari al **10,4%**, meno della metà del **target al 2023, 28%**), anche perché gli interventi sono stati avviati solo nel 2019;
- **805 con Azioni di rete per il lavoro e 11 con DUL Fase II** (Priorità 8v), di cui **154 hanno trovato lavoro a sei mesi** (pari al **18,9%**, con il **target al 2023, 20,2%** quasi raggiunto);
- **486 con il bando Lombardia Plus – linea cultura** (Priorità 8ii).

Anche gli interventi di formazione continua, le azioni di rete per il lavoro e la DUL per gli occupati sospesi mostrano buoni risultati in termini di lavoratori (anche autonomi) (indicatore di output comune CO05, grado performance al 212,7%) e di imprese (indicatore di output specifico a5.1, grado performance al 157,4%) coinvolti rispetto ai target finali.

Si riscontra tuttavia, tra i destinatari della formazione continua e della DUL per occupati sospesi (ma non nelle azioni di rete per il lavoro) una presenza femminile inferiore a quella maschile e una sotto-rappresentazione degli over55 rispetto alla popolazione di riferimento. Sebbene, sull'Asse I, la composizione per genere dei destinatari rifletta sostanzialmente quella della popolazione attiva in Lombardia, **sarebbe 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 di formazione continua e le azioni di rete per sostenerne la permanenza nel lavoro e la riqualificazione.

L'Asse Occupazione dovrebbe riuscire a raggiungere i target finali al 2023, se gli interventi saranno adattati alle nuove condizioni di contesto generate dalla **diffusione del COVID-19**. Ad esempio, le *Azioni di Rete per il lavoro* potrebbero diventare uno strumento utile per intercettare tempestivamente le crisi aziendali generate dalla pandemia. Le recenti misure di sostegno all'*Autoimprenditorialità*, che prevedono percorsi di formazione/accompagnamento per disoccupati con un'idea d'impresa nel settore culturale/creativo, intervengono in uno dei settori più colpiti dalla pandemia, mentre il programmato sostegno all'adozione di piani aziendali di *smart-working* offre, ai datori di lavoro con almeno 3 dipendenti, servizi di consulenza e formazione per adottare un piano di *smart-working* e acquistare i necessari strumenti tecnologici. Il bando *Smart-working* si è rivelato importante per l'emergenza Covid-19, tanto da richiedere un rifinanziamento della misura con ulteriori risorse rapidamente esaurite nella stessa giornata di apertura. Per affrontare la prima fase di emergenza, sono state inoltre previste modifiche agli interventi in corso al fine di assicurare il completamento delle attività e la continuità dei servizi (es. prolungamento dei progetti, possibilità di effettuare alcuni servizi a distanza).

L'avanzamento dell'Asse II

La situazione dell'Asse mostra nel corso del 2019 una accelerazione dell'avanzamento finanziario e fisico e il superamento delle difficoltà di inizio programmazione, legate all'avvio di interventi con limitata capacità di impegno e di spesa a causa della loro sperimentabilità e della vulnerabilità dei destinatari, e all'apprendimento da parte di Comuni, ATS e Terzo settore delle modalità di finanziamento e di realizzazione degli interventi del FSE (la programmazione 2014-2020 è stata la prima nella quale le politiche sociali sono state incardinate in un Asse dedicato del POR FSE).

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 (anche con riferimento alle aree interne³)**, 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**. A fine 2019, l'Asse II mostra una capacità di impegno superiore a quella media del POR FSE e una forte crescita di pagamenti e spese certificate.

Sulla base degli avvisi sulla **marginalità estrema**, è stata anche avviata **una sperimentazione volta a favorire il passaggio da una logica di progetto alla modellizzazione dei servizi** rivolti a persone che si trovano in situazione di vulnerabilità estrema. L'obiettivo è quello di arrivare per la

³ Servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro per le annualità 2018-2019 nelle aree interne lombarde.

fine dell'attuale programmazione ad un consolidamento delle attività e delle modalità di intervento, oltre che alla strutturazione delle informazioni utili alla definizione dei costi standard per gli interventi realizzati su quest'Asse.

Al 31.12.2019, **sull'Asse II, si contano 5.948 progetti e 112.336 destinatari**. Il maggior numero di progetti è rappresentato dai **percorsi personalizzati per allievi disabili** (3.745 per altrettanti destinatari, pari al 63% del totale progetti dell'Asse), mentre **la maggior parte dei destinatari dell'Asse II sono rappresentati dagli oltre 51mila nuclei famigliari** destinatari delle diverse annualità della 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 3.745 allievi a fronte di circa 25 milioni di Euro impegnati) e *voucher* per favorire azioni propedeutiche all'inserimento lavorativo (tirocini) per consolidare l'autonomia di persone disabili giovani e promuoverne l'inclusione sociale (3 milioni di Euro con l'erogazione di voucher a favore di 814 persone con disabilità su 173 progetti); e il **sostegno a 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 14,3 milioni di Euro su 101 progetti con il coinvolgimento di 11.642 destinatari;
- **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). Gli impegni per gli **Avvisi Marginalità Estrema**, Fase 1, Fase 1bis e Fase 2 ammontano complessivamente a 8,5 milioni di Euro per un totale di 107 progetti e 4.213 destinatari. Questi avvisi 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'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. Il **reddito di autonomia per gli anziani** ha coinvolto 490 destinatari, a fronte di impegni pari 1,6 milioni di Euro, e il bando **"Reddito di autonomia 2017** per migliorare la qualità della vita di anziani e percorsi di autonomia finalizzati all'inclusione disabili ha registrato 37 progetti per 59 destinatari sull'azione 9.2.1 e 30 progetti per 34 destinatari su azione 9.3.6, per un totale di 2 milione di Euro di risorse impegnate). Sono inoltre stati attivati interventi per 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. L'Avviso **"Conciliazione vita lavoro"** ha attivato 60 progetti (di cui 7 per le aree interne) e 6.443 destinatari a fronte di oltre 5,5 milioni di euro impegnati, mentre gli Avvisi **"Nidi gratis"** hanno registrato impegni di spesa per 70,9 milioni di euro coinvolgendo oltre 51mila nuclei famigliari. La misura Nidi Gratis, diretta ad azzerare la retta dei nidi per i nuclei famigliari in difficoltà economica, 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 ad edilizia popolare** per favorire lo sviluppo urbano sostenibile e sperimentare nuovi modelli sociali e abitativi, offrire servizi di promozione sociale e accompagnamento al lavoro alle persone fragili e alle loro famiglie residenti o domiciliati in questi quartieri (Obiettivi specifici 9.1 e 9.4).

L'Asse II mostra nel complesso un buon grado di coinvolgimento di persone svantaggiate (migranti, persone con disabilità e persone emarginate). Relativamente **meno ampio è il coinvolgimento negli interventi dell'Asse 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.

In vista della **prossima programmazione**, gli interventi attivati sull'Asse II sono concepiti sempre più nell'ottica di una maggiore standardizzazione non solo sulla base dei costi standard ma anche delle tipologie di servizi erogati.

Nel medio e lungo periodo ci sarà la necessità di ripensare i servizi per fronteggiare gli effetti sociali della crisi pandemica. Con la prevista crescita del tasso di povertà, **l'approccio preventivo degli interventi dell'Asse II appare quanto mai opportuno e andrebbe ulteriormente rafforzato** per raggiungere fasce più ampie di popolazione in condizioni di vulnerabilità, soprattutto quelle fuori dal mercato del lavoro (perché inattive o disoccupate), che necessitano di un adeguato supporto preventivo per non cadere in povertà. Il rafforzamento di questi interventi richiede però di rivedere non solo le tipologie di intervento, ma anche le regole per la rendicontazione degli interventi cofinanziati dal FSE.

La crisi indotta dalla pandemia da Covid-19 ha prodotto situazioni di grandi difficoltà. La Regione nell'immediato ha provveduto, con fondi regionali, ad organizzare alcuni contributi per l'emergenza e di aiuto alle famiglie, e ha cercato di individuare nuove modalità di erogazione delle prestazioni e di dilatare le tempistiche delle azioni in corso. Nell'ambito del "Bando adolescenti" per esempio è stata emanata una circolare per i soggetti attuatori sulla necessità di individuare nuove modalità di intervento a distanza, specialmente nella fase di trattamento, e sono state fornite indicazioni su come erogare con modalità diverse le prestazioni individualizzate previste. E' invece più problematico l'intervento sugli anziani con modalità online, perché si tratta di interventi fondati sulla relazione diretta con i destinatari.

La crisi da Covid-19 sta inoltre enfatizzando l'importanza della Strategia dello Sviluppo Urbano in contesti urbani degradati, dove la popolazione, già in condizioni sociali precarie, più sta risentendo degli effetti negativi della crisi economica. A questo proposito gli interventi di **gestione sociale dei quartieri ad edilizia popolare**, sperimentati nell'ambito della Strategia di Sviluppo Urbano in questo ciclo programmatico, nonostante i limiti e le criticità, rappresentano un'esperienza interessante cui dare continuità nella prossima programmazione per intervenire con strumenti multilivello, multi settore e multiattività in altri quartieri degli stessi contesti urbani già coinvolti o in nuovi contesti urbani caratterizzati da povertà culturale, economica e lavorativa. Questi interventi rappresentano anche forme innovative di accompagnamento al lavoro delle persone più fragili e più distanti dal mondo del lavoro, che potrebbero garantire una presa in carico più adeguata di quella pur valida offerta dalla DUL e, di conseguenza, il conseguimento di migliori esiti occupazionali.

Alla luce del distanziamento sociale imposto dalla situazione di emergenza sanitarie, le tradizionali modalità di contatto sociale previste dagli interventi finora messi in campo in questa programmazione, dovranno però essere ripensate per individuare **nuove modalità di presa in carico delle fragilità**. I finanziamenti comunitari dovranno essere utilizzati anche per rafforzare **l'infrastrutturazione tecnologica e digitale e per favorirne un accesso più diffuso ai servizi**, con i laboratori sociali che potrebbero diventare il luogo fisico attività di formazione e connessione sociale a distanza.

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 (che Regione Lombardia ha intenzione di rafforzare ulteriormente coinvolgendo e valorizzando le Academy aziendali) **e per l'elevata integrazione di diverse fonti di finanziamento** (risorse FSE, risorse nazionali MLPS e MIUR, risorse regionali).

Al 31.12.2019, sull'Asse sono stati **realizzati 40.807 progetti e coinvolti 55.164 destinatari**. I progetti realizzati hanno promosso soprattutto **l'Istruzione e la Formazione Professionale** (III e IV anno), anche come strumento per contrastare la dispersione scolastica e formativa. Sono stati realizzati e consolidati anche gli **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 che nel 2019 ha visto la pubblicazione dell'Avviso Lombardia PLUS- LINEA SMART per sostenere azioni finalizzate ad una maggiore rispondenza alle esigenze del contesto produttivo lombardo e all'integrazione dei target in possesso di titoli accademici solitamente meno spendibili sul mercato del lavoro. In dettaglio:

- **L'Istruzione e Formazione Permanente (leFP)**, a fronte di impegni di spesa complessivamente pari a 162,5 milioni di Euro, ha visto l'erogazione di 40.413 doti per partecipare a questi percorsi.
- **Lombardia Plus** conta 104 progetti e ha coinvolto 3.677 destinatari per un totale di risorse impegnate pari a 10,9 milioni di Euro.
- **I percorsi ITS** registrano 111 progetti e 6.520 destinatari a fronte di risorse impegnate pari a 28,6 milioni di Euro, mentre i percorsi IFTS contano 178 progetti e 3.662 destinatari con gli impegni che ammontano complessivamente a 8,4 milioni di Euro.
- L'unico progetto di **formazione continua** realizzato nell'ambito dell'Azione 10.4.2, Obiettivo specifico 10.4 per l'accrescimento delle competenze della forza lavoro e l'agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo, ha raggiunto 10 destinatari con un impegno di spesa totale pari a circa 2.290,2 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** (43,4% rispetto al 46,7%). Ma, come già sottolineato nell'ambito della valutazione intermedia, 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 soprattutto i ragazzi (che rappresentano il 54% dei casi), ed in parte al fatto che **sono ancora poche le ragazze che accedono ai percorsi di formazione tecnica, sia IFTS che ITS** (la quota di ragazze tra i destinatari IFTS e ITS al 31.12.2019, è pari rispettivamente al 39% e al 31%), ad indicazione della necessità di azioni mirate di orientamento per le ragazze.

L'Asse coinvolge una **quota elevata di destinatari con disabilità** (10,6%), 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"**. Tuttavia 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 equidistribuzione 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 2019 la quota di giovani 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi e la quota di 30-34enni con una istruzione terziaria sono ancora distanti dalla media europea, così come la quota di laureati in discipline tecnico-scientifiche**.

Regione Lombardia intendeva promuovere delle **iniziative specifiche** di contrasto precoce all'abbandono scolastico nella scuola media e nel primo biennio della scuola superiore a favore di scuole e istituti che evidenziavano i più elevati tassi di abbandono, ma l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha reso necessario concentrare le risorse sulle misure di contrasto la crisi, e l'attuazione di queste nuove misure è stata posticipata alla prossima programmazione FSE+.

La **crisi da pandemia dovuta al Covid-19** ha inevitabilmente avuto effetti rilevanti sul sistema educativo, ma ha anche favorito la sperimentazione di modalità innovative di erogazione e fruizione della formazione a distanza (classi virtuali, uso di piattaforme aperte con contenuti accessibili liberamente, etc.), ponendo potenzialmente le basi per un'innovazione di sistema dei modelli didattici e di valutazione degli allievi. Diventa quindi fondamentale dotare gli attori coinvolti degli strumenti per cogliere le nuove opportunità. I problemi principali riguardano: il *digital divide* dei giovani e degli

adulti inseriti in contesi sociali ed economici svantaggiati, la disponibilità di spazi adeguati in cui fruire di contenuti formativi a distanza – come biblioteche, centri di aggregazione, ecc. -- e la disponibilità di personale di supporto.

Un altro aspetto che sarà importante fronteggiare come diretta conseguenza della crisi è connesso alla **tutela del modello duale**: il rischio è che i legami che nel tempo sono stati costruiti tra gli enti di formazione e le imprese possano essere compromessi dalla crisi, sarà quindi necessario attivare tutti gli strumenti disponibili per salvaguardare il rapporto con le imprese, integrando le politiche educative, con le politiche del lavoro e le politiche economiche, e tenendo conto che la crisi ha impattato anche sulle modalità di lavoro e sul contenuto del lavoro stesso, per cui occorrerà ripensare a figure professionali, mestieri, competenze.

A fronte di queste sfide, pur confermando l'impianto complessivo della strategia regionale, nella prossima programmazione **alcuni ambiti diventeranno centrali per quanto riguarda il sistema dell'istruzione e formazione**⁴: i) *Skill shortage*, con la necessità di anticipare i cambiamenti, adattando l'offerta formativa alle trasformazioni tecnologiche e socio-economiche; ii) *Povertà educativa*, contrastando la dispersione scolastica anche mediante l'innalzamento delle condizioni socio-economiche delle famiglie sulla base dell'integrazione tra politiche educative, politiche attive del lavoro e politiche sociali; iii) *Innovazione didattica*, valorizzando anche le risorse presenti on line, con conseguenze sugli spazi fisici di istituzioni scolastiche e formative e dei laboratori, oltre che sulle competenze dei docenti; iv) utilizzo della *Realtà virtuale*, per supportare l'apprendimento teorico e contrastare la povertà educativa; v) creazione di *Spazi di apprendimento*, per consentire alle scuole di attrezzarsi e di valorizzare gli spazi anche per favorire la didattica a distanza.

L'avanzamento dell'Asse IV

Sull'Asse IV sono stati cofinanziati 8 progetti, quasi tutti con importi rilevanti, 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 3 progetti**: un progetto per la **digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo** (Azione 11.1.1); uno per la costruzione del **Database Topografico Regionale per la difesa del territorio** e la prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico (Azione 11.1.2); ed uno per la realizzazione del **Sistema Informatico Unico di Accreditamento – SIUA** (Azione 11.1.3);
- nell'ambito **dell'obiettivo specifico 11.3 sono stati finanziati 5 progetti** (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**; 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**; e un progetto di **"Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella P.A"** di collaborazione orizzontale tra Regione Lombardia e Anci Lombardia.

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

Grazie alla **digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo**, sono state rese **disponibili in formato digitale** 2.929.888 pagine del patrimonio culturale con un rapporto di conseguimento del valore target pari quindi al 29,3% (indicatore di output specifico d2.6).

⁴ cfr. Documento di Indirizzo Strategico – Programmazione Europea, Politica di Coesione, approvato con DGR N° XI / 1818 del 02/07/2019.

Poiché risulta essere alimentato un solo indicatore di risultato, il giudizio sul raggiungimento degli obiettivi dell'Asse IV, in termini di miglioramento della performance della pubblica amministrazione (P.A.) e dell'intera filiera di attori coinvolti, necessita di ulteriori approfondimenti valutativi nella parte finale della attuale programmazione. Allo stato attuale, 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 i valori target al 2023). Poiché la dotazione dell'Asse IV è stata quasi interamente programmata, si può ritenere che la strategia del Programma in materia di capacità istituzionale sia ancora valida in vista della fase finale della programmazione.

Per la **fase finale della programmazione**, alla luce della crisi da pandemia, la DG Istruzione Formazione Lavoro e l'Autorità di Gestione del POR FSE ha dovuto prevedere una dilatazione dei tempi di attuazione vista la necessaria riorganizzazione delle attività di rafforzamento delle competenze svolte in presenza. Mentre, per quanto riguarda la **futura programmazione** si dovrà tener conto degli effetti della crisi da Covid-19 sui bisogni e le esigenze del contesto regionale.

L'avanzamento dell'Asse V

Il buon avanzamento complessivo nell'attuazione del POR FSE e dei suoi Assi prioritari e l'eterogeneità degli ambiti di intervento, coperti dall' Asse V in termini di Assistenza tecnica, mostrano 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. 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 corso del 2020.

Il conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020

L'analisi quali-quantitativa del contributo del POR FSE alla Strategia EU2020, condotta tenendo conto della valutazione dell'impatto potenziale della strategia del POR FSE in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale e del suo stato di attuazione al 31.12.2019 in termini di impegni, destinatari raggiunti e risultati conseguiti, mostra che **l'impatto del POR sulla Strategia EU2020 è rilevante per i target di occupazione, inclusione e, soprattutto, istruzione (incremento dell'istruzione terziaria e riduzione dell'abbandono scolastico).**

I temi trasversali

Promozione della parità fra uomini e donne

Regione Lombardia ha adottato un **approccio soprattutto orientato al mainstreaming di genere**, sostenendo la partecipazione femminile in tutte le misure del POR FSE, piuttosto che attivando misure specifiche di sostegno. Questo approccio è certamente auspicabile, anche se nel caso lombardo, che presenta un tasso di occupazione femminile ancora inferiore alla media UE, dovrebbe essere accompagnato da **interventi mirati in tutti gli Assi** per garantire una maggiore valorizzazione delle risorse femminili e consentire di ridurre la femminilizzazione della povertà. In particolare, **appare necessario un rafforzamento delle azioni mirate a sostenere l'occupazione femminile (Asse I) e una maggiore partecipazione delle ragazze ai percorsi di istruzione e formazione tecnico-scientifici (Asse III), tenendo conto dell'eterogeneità della condizione femminile**. E' dunque da valutare positivamente il **sostegno all'occupazione femminile sulla priorità 8iv, attivato nel 2019 tramite la DUL – Fase III**.

E' positivo anche 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.

La crisi innestata dalla pandemia rischia di peggiorare ulteriormente la posizione femminile nel mercato del lavoro, sia perché il *lock-down* e le misure di distanziamento sociale colpiscono soprattutto i servizi e i settori a maggiore occupazione femminile, sia perché la chiusura delle scuole e dei servizi di cura ha aggravato i problemi di conciliazione che gravano soprattutto sulle donne con carichi famigliari di cura. Sostenere l'occupazione femminile diventa quindi ancora più necessario sia per la crescita regionale che per contrastare l'aumento del rischio di povertà e di esclusione sociale registrato negli ultimi anni e la povertà infantile che si riflette nel persistere delle disegualianze sociali da una generazione all'altra. Oltre alla maggiore attenzione nell'ambito della Dote Fase III, sarebbe opportuno considerare anche la possibilità di attivare 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. Si suggerisce altresì di attivare misure dedicate nei percorsi di istruzione/formazione e nelle misure di contrasto alla povertà. 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, se non controbilanciato dall'inserimento nel mercato del lavoro e dalla valorizzazione delle competenze di giovani e donne.

Promozione delle pari opportunità per tutti e di contrasto alla 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 e **azioni di *mainstreaming*** nell'ambito delle misure rivolte ad un più ampio target di

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, 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 famigliari 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 però opportuno 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 FSE e FESR, istituita presso la Direzione Generale "Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità", come previsto dal P.R.A. di Regione Lombardia (DGR. n.3017/2015 e DGR n.4390/2015), rappresenta un importante strumento per accrescere l'attenzione alle pari opportunità per tutti nell'attuazione dei POR FSE e FESR.

Sviluppo sostenibile

La valutazione del contributo del Programma al principio dello sviluppo sostenibile è stata svolta analizzando i dati relativi alla configurazione dell'offerta formativa professionalizzante – considerando allo scopo congiuntamente i percorsi IFTS, ITS e Lombardia Plus.

Prendendo in esame l'oggetto dei corsi e la natura delle correlate figure professionali e considerando sia la numerosità che la rilevanza qualitativa dell'offerta formativa finanziata nel 2019, si rileva che l'attenzione sui temi green non si ricollega più esclusivamente al sostegno alla diffusione di nuove soluzioni a più basso impatto ambientale in campo energetico, essendo rintracciabile in misura crescente anche in ambiti applicativi più ampi, legati alla spinta verso la riconversione ecologica dei processi industriali.

In tal modo si può sostenere che il POR FSE sta fornendo un contributo apprezzabile alla prospettiva di una progressiva transizione del modello di economia lombardo da una logica lineare ad una di natura circolare.

Integrazione ed approccio territoriale

Il percorso valutativo ha confermato come **il disegno strategico** per l'integrazione tra i Fondi e le policy di intervento definito **sia focalizzato nell'ambito dell'approccio territoriale**, e **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, che risultano adeguati a promuovere l'integrazione. Il differente percorso di attuazione dell'integrazione ha avuto ripercussioni sul livello di integrazione conseguito al 31-12-2019.

Nonostante l'attuazione della strategia di **Sviluppo Urbano Sostenibile** evidenzia ancora alcuni ritardi e alcune criticità, **la valutazione dell'esperienza risulta positiva e ne incoraggia lo sviluppo nell'ambito del prossimo ciclo di programmazione.**

- Più matura l'esperienza del quartiere **Lorenteggio di Milano**, che nel 2019 ha visto l'avvio dell'operatività del laboratorio sociale **MILOLab** e dei percorsi di inserimento lavorativo, affidati ad AFOL Metropolitana.
- **Più in ritardo, ma promettente per gli esiti attesi, la realizzazione degli interventi FSE a Bollate**: sono attualmente in corso di valutazione le proposte per l'attivazione del Laboratorio sociale, e nel corso del 2020 verranno perfezionate le procedure per l'avvio dei percorsi di inserimento lavorativo.

In generale, è emersa una ricchezza e varietà di esperienze sia per approccio, sia per soggetti coinvolti e sia per strumenti adottati. L'esperienza di Lorenteggio e di Bollate, insieme agli esiti dei **33 progetti integrati in corso di realizzazione in quartieri ERP lombardi** che saranno oggetto di un prossimo approfondimento valutativo, rappresentano **buone pratiche trasferibili in analoghi contesti ed un valore da non disperdere.**

In vista della prossima programmazione si suggerisce pertanto di avviare un'analisi volta all'identificazione delle buone pratiche sperimentate nei laboratori di quartiere ed alla loro diffusione, e di valutare un rafforzamento della governance regionale, per rispondere alle esigenze di snellimento oneri amministrativi e di semplificazione procedure.

Alcuni ritardi ed alcune criticità evidenzia l'attuazione della strategia per le **Aree Interne**, il cui avvio è molto recente; **nel corso del 2019 si registra positivamente** l'attuazione di alcuni **interventi riconducibili al POR FSE, in parziale continuità con le annualità precedenti nell'ambito dell'asse II** (i 7 progetti a supporto della conciliazione vita-lavoro ed i percorsi innovativi in risposta alle difficoltà e problematiche di disagio sociale di adolescenti) **e nell'asse III** (con il finanziamento

di 4 progetti relativi all'attivazione di percorsi IFTS principalmente relativi a tecniche di progettazione e realizzazione di processi artigianali e di trasformazione agroalimentare con produzioni tipiche del territorio e della tradizione enogastronomica).

Il ritardo è certamente riconducibile sia alle peculiari caratteristiche del tessuto socioeconomico di questi territori che richiedono progettazioni complesse ed interventi innovativi che a causa della governance integrata con gli enti coinvolti nelle coalizioni locali che ha reso le procedure di programmazione ed attuazione più farraginose. Al fine di superare le difficoltà incontrate e semplificare la governance multilivello PAL, l'attuazione dei singoli interventi inerenti il rafforzamento della capacità amministrativa nelle aree interne lombarde finanziati nell'ASSE IV stata affidata a Regione Lombardia, con un coinvolgimento diretto dell'AdG in affiancamento alla DG competente.

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 si conferma il **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**.

I sistemi di gestione e controllo

Il Sistema di gestione e controllo e il Manuale delle procedure sono stati adeguati nel corso del 2019 in funzione dei cambiamenti nell'assetto organizzativo e nel "funzionigramma" regionale e aggiornati in riferimento a taluni aspetti procedurali. Il processo di definizione del SI.Ge.Co degli organismi intermedi è stato completato. **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.

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 ancora 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, scarsamente attrezzati alla complessità delle procedure legate alla programmazione comunitaria. Per questo l'AdG ha assunto un ruolo più diretto nella gestione operativa della strategia e nel supporto e accompagnamento dei vari soggetti coinvolti.

La **piattaforma bandi online** ha ulteriormente incrementato l'operatività dei diversi moduli, anche se vengono rilevate talune rigidità di fondo che dovrebbero essere analizzate e migliorate, specie in vista della nuova programmazione. **Il sistema di monitoraggio ha notevolmente migliorato** le criticità nel rapporto con IGRUE, superando i problemi di disallineamento che comunque vengono costantemente monitorati dall'AdG.

La strategia di comunicazione

L'analisi della strategia di comunicazione si è focalizzata sulla rilevanza, la coerenza e l'efficacia delle realizzazioni collegate alle iniziative promosse dalla Regione nel corso del 2019 e restituisce un quadro tratteggiato da elementi nel complesso molto positivi.

Nello specifico, in relazione alla rilevanza delle azioni di comunicazione condotte, sulla base dei dati raccolti, si può affermare che la **qualità delle realizzazioni appare elevata** sia rispetto alla scelta del mix di strumenti di comunicazione attivati sia con riferimento alla sistematicità e capillarità delle azioni promosse dalla Regione.

Con riferimento alla coerenza delle attività rispetto agli obiettivi specifici della Strategia di comunicazione si rileva che **l'azione regionale risulta ancora focalizzata in prevalenza sulla promozione delle opportunità offerte dal Programma; si suggerisce** in tal senso un deciso **ri-orientamento delle attività verso la valorizzazione dei risultati conseguiti** nei confronti del grande pubblico, anche attraverso un **più sistematico coinvolgimento di cittadini e imprese** nella valorizzazione degli esiti dei progetti finanziati.

Per ciò che concerne l'efficacia nel conseguimento degli obiettivi quantitativi va sottolineato che per quasi tutte le tipologie di iniziative alle quali sono riconducibili indicatori di realizzazione fisica si registra un avanzamento più che positivo, in alcuni casi con target già superati in misura significativa.

Il ruolo dei partner nell'attuazione del Programma

In generale, **il ruolo del partenariato sembra essere positivamente ed attivamente declinato**, sia nella partecipazione al Comitato di Sorveglianza, sia agli altri tavoli regionali in cui esso è coinvolto. Si evidenzia dalle interviste una buona partecipazione e un apporto costruttivo di tutti i partecipanti.

Le interviste semi-strutturate a rappresentanti delle tre tipologie di partenariato (PI, PES, PSC) evidenziano un giudizio sostanzialmente positivo sul livello di informazione in generale e sul coinvolgimento a vari livelli. **Vi è l'esigenza di promozione a livello regionale della conoscenza del Codice di condotta europeo**, confermato nella nuova programmazione. **Le difficoltà amministrative e procedurali nella governance multilivello in sede attuativa sembrano richiedere un'attenzione dedicata**, in cui il partenariato istituzionale potrebbe avere momenti di analisi e confronto, sia al suo interno, sia con le altre tipologie di partenariato, al fine di individuare soluzioni per ottimizzare e semplificare le procedure.

Conclusioni e implicazioni di policy

L'evoluzione del contesto socio-economico e del mercato del lavoro regionale evidenziava per il periodo 2013-2019 un rafforzamento della ripresa economica e un buon posizionamento della Lombardia in termini di partecipazione al mercato del lavoro, occupazione e condizioni sociali rispetto alla media nazionale. Anche l'investimento in capitale umano era molto cresciuto da inizio programmazione pur rimanendo ancora al di sotto della media europea. Il permanere delle difficoltà di partecipazione e occupazione di giovani e donne sottolinea però la difficoltà del sistema produttivo lombardo ad assorbire risorse altamente scolarizzate che potrebbero contribuire alla crescita e all'innovazione regionale.

In questo quadro si è abbattuta **la pandemia Covid-19**, che ha avuto e avrà un impatto drammatico sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro regionale e introduce una netta cesura rispetto alla situazione precedente, con scenari ancora incerti, ma sicuramente di radicale cambiamento. Nei prossimi mesi la regione dovrà affrontare un netto peggioramento del mercato del lavoro e del contesto economico e sociale, con l'estendersi della disoccupazione e dell'inattività, e la conseguente estensione del rischio di povertà ed esclusione sociale a soggetti e settori prima al di fuori, come chi lavorava nel turismo, nei pubblici esercizi, nel settore della cultura e dell'intrattenimento, nei servizi alle persone, e in particolare i lavoratori autonomi a basso reddito, i lavoratori temporanei, quelli irregolari, gli immigrati. Inoltre, l'accelerazione nell'utilizzo delle tecnologie digitali e della formazione e del lavoro a distanza in tutti i settori per effetto delle misure di distanziamento, se da un lato offre nuove opportunità di conciliazione e di lavoro per alcune categorie di popolazione, dall'altro rischia di amplificare gli effetti negativi sulla popolazione a bassa

qualificazione e con scarse o nulle competenze digitali, e su chi non ha le risorse per accedere alla rete e ai dispositivi digitali.

Diventa quindi necessario **agire su due fronti, da un lato misure emergenziali di sostegno all'occupazione e ai soggetti più colpiti dalla crisi, dall'altro interventi strutturali per prevenire l'aggravarsi delle disuguaglianze e sostenere la crescita e l'occupazione nei settori strategici e il rilancio dei settori più colpiti dalla crisi**. Il FSE può sostenere questi interventi nell'ultimo anno di questa programmazione, e sicuramente queste politiche saranno al centro della prossima programmazione FSE.

L'intervento regionale in questi primi mesi del 2020 ha accompagnato le misure emergenziali nazionali per contrastare gli effetti socio-economici negativi della crisi da COVID-19 con interventi di sostegno a lavoratori e imprese complementari grazie ad accordi quadro con parti sociali, contributi alle PMI e al lavoro autonomo per la sicurezza sanitaria e l'adattamento alla situazione post-emergenziale, interventi di anticipo ed estensione del sostegno del reddito ai lavoratori, alle famiglie a rischio di povertà o con persone a carico; voucher aziendali per la formazione dei lavoratori sospesi dal lavoro; misure di promozione della formazione a distanza per bambini, giovani e adulti con difficoltà di accesso.

E' ora fondamentale adottare una strategia di sostegno all'occupazione per il "rilancio" del sistema socio-economico lombardo, attraverso politiche di sostegno alla creazione di lavoro in settori strategici e il sostegno alla crescita della produttività e della competitività con la diffusione dell'innovazione tecnologica (digitalizzazione), manageriale e organizzativa anche nelle micro-piccole imprese, il rafforzamento di nuove competenze professionali e percorsi lavorativi, valorizzando capitale umano e competenze di giovani, donne e immigrati, i più penalizzati nella crisi da pandemia, e misure di sostegno mirate al lavoro qualificato e al lavoro autonomo e imprenditoriale. Saranno anche necessari di sostegno alla riqualificazione dei disoccupati e delle persone (anziane) con scarse competenze digitali e di base, oltre che il sostegno ai lavoratori con carichi di cura, rafforzando l'offerta di servizi di cura per minori, anziani e persone con disabilità per favorire la crescita dell'occupazione femminile. Anche il sostegno ai lavoratori temporanei o irregolari e ai lavoratori autonomi a basso reddito, tra i più colpiti dall'emergenza sanitaria e più a rischio anche in futuro, dovrà essere rafforzato, garantendo loro una maggiore protezione sociale e programmi di riqualificazione e formazione che consentano di ricollocarsi in settori e posti di lavoro in espansione.

Regione Lombardia dispone di strumenti di politica attiva del lavoro per una adeguata strategia preventiva da rafforzare e porre in sinergia con le politiche di sostegno al rilancio socio-economico regionale. **Dote Unica Lavoro (DUL)** sostiene l'inserimento/reinserimento lavorativo e la (ri)qualificazione di una quota elevata di lombardi in cerca di occupazione o in CIGS. La flessibilità del sistema di profiling, che colloca i destinatari in fasce di aiuto di diversa intensità, potrebbe consentire di intercettare altre fasce della popolazione lombarda a rischio di disoccupazione e povertà per il Covid-19. Il rafforzamento della complementarietà tra DUL, Garanzia Giovani (GG) e l'Assegno di Ricollocazione (AdR) ha evitato sovrapposizioni e favorito la copertura di altre categorie vulnerabili: i giovani NEET (GG), i disoccupati in Naspi da almeno 4 mesi e i lavoratori in cassa integrazione straordinaria (AdR), i disoccupati e i lavoratori sospesi da riqualificare che non ricorrono all'AdR (DUL). Le **Azioni di rete per il lavoro** consentono di tenere conto delle specificità territoriali ed aziendali e di prendere in carico gruppi di lavoratori omogenei per ridurre l'impatto delle crisi sui territori interessati, grazie alla messa in rete di diversi soggetti del sistema socio-economico locale e all'attivazione di servizi al lavoro e alla formazione. Nell'emergenza COVID-19, le azioni di rete per il lavoro possono diventare uno strumento utile per intercettare tempestivamente le crisi aziendali generate dalla pandemia. Le sperimentazioni dei **Laboratori Sociali** nell'ambito della Strategia per lo Sviluppo Urbano Sostenibile e degli interventi di contrasto alla **marginalità estrema**, stanno consentendo di sperimentare nuove forme di contrasto alla povertà all'esclusione sociale centrate sulla presa in carico personalizzata e l'integrazione dei servizi che offrono indicazioni utili per la nuova programmazione.

Per quanto riguarda **l'istruzione e la formazione**, negli ultimi anni le politiche di Regione Lombardia si sono concentrate sulla crescita del capitale umano e del livello di qualificazione della forza lavoro

attraverso un sistema organico di interventi volto all'apprendimento continuo durante tutta la vita e centrato sull'integrazione delle politiche formative con le politiche attive del lavoro per una maggiore occupabilità delle persone. Gli investimenti più consistenti sono stati fatti per potenziare il **sistema educativo duale** e indirizzati verso il **sistema leFP** (anche in una logica di contrasto alla dispersione scolastica) e il **rafforzamento della filiera professionalizzante, che ricomprende anche i segmenti più alti rappresentati da IFTS e ITS**. Specifica attenzione è stata dedicata anche all'**apprendistato di I e III livello** all'interno del sistema duale, in una logica di sostegno all'inserimento lavorativo dei giovani. Il sistema di offerta regionale si completa con la **formazione continua** di lavoratori e imprenditori e l'iniziativa **Lombardia PLUS** che promuove azioni di formazione permanente/specializzazione per giovani disoccupati, in linea con le esigenze del contesto produttivo lombardo ma non ricomprese nel repertorio leFP, IFTS e ITS.

Si tratta di **scelte strategiche ancora attuali in vista della prossima programmazione**, del tutto rispondenti al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali che definisce l'impianto degli obiettivi del FSE+: da un lato, la promozione di percorsi che facilitano l'accesso al mondo del lavoro dei giovani a fronte di tassi ancora elevati di abbandono, NEET e disoccupazione giovanile, dall'altro la formazione permanente per sostenere l'occupabilità degli adulti, inclusi i lavoratori sospesi o espulsi dal mercato del lavoro, nonché l'attenzione verso competenze tecnologiche avanzate e l'innovazione di Industria 4.0, in linea con i profili professionali più richiesti dal mercato del lavoro. Opportuno anche mantenere alta l'attenzione sulla necessità di un maggiore coinvolgimento della componente femminile nelle STEM, poiché una limitata partecipazione all'istruzione tecnico scientifica finisce col penalizzare le donne sul piano dell'occupazione.

Al di là delle misure emergenziali adottate da Regione Lombardia per consentire la realizzazione delle attività didattiche in modalità a distanza (FAD ed e-learning) per i percorsi leFP, IFTS e ITS per la durata di vigenza delle misure di emergenza, in deroga alle disposizioni regionali in materia (d.d.g 2991/2020) per assicurare la validità dell'anno formativo e il riconoscimento della spesa agli enti di formazione, **l'emergenza sanitaria ha evidenziato l'esigenza di medio-lungo periodo di affiancare al sistema didattico tradizionale soluzioni nuove**. In particolare, sarà opportuno sperimentare, per poi mettere a regime, modalità innovative di erogazione e fruizione della formazione a distanza (classi virtuali, uso di piattaforme aperte con contenuti liberamente accessibili, ricorso alla realtà virtuale, ecc.) e di valutazione degli allievi. Questo avrà conseguenze sugli strumenti da prevedere, sulla riorganizzazione degli spazi di apprendimento in una logica di inclusione (rendendo disponibili spazi pubblici per la fruizione della FAD per studenti con difficoltà di accesso) e dell'impianto del sistema di accreditamento, i cui requisiti sono oggi focalizzati solo su criteri propri della formazione in presenza.

Da ultimo, particolare attenzione dovrà essere prestata ad **evitare conseguenze negative della crisi su un modello duale** che ad oggi si è rivelato efficace, assicurando, anche con il sostegno pubblico, la continuità dei legami costruiti nel tempo fra gli enti di formazione e il sistema produttivo che rischiano di essere compromessi dalla crisi economica.

1 INTRODUZIONE

Il **Rapporto Annuale di Valutazione (RAV)** è stato predisposto (utilizzando dati di monitoraggio finanziari e fisici e su indicatori di output e di risultato comuni e specifici in formato Excel, versione 19.06.2020, e riportati nella RAA versione del 30.06.2020) dal RTI IRS-COGEA, secondo le tempistiche previste dal Piano delle Attività di valutazione per l'anno 2020, approvato dall'Amministrazione regionale.

Il Rapporto è relativo all'annualità 2019 ed è aggiornato al 31.12.2019. Coerentemente con l'approccio valutativo generale, adottato nella redazione dei Rapporti di Valutazione, la valutazione assume carattere sia operativo che strategico.

Per la redazione del RAV 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;
- 8 interviste con i referenti regionali coinvolti nella gestione e nell'attuazione del POR FSE e con i principali stakeholder del Programma⁵.

Si è inoltre tenuto conto dell'esigenza di fornire all'Autorità di Gestione (AdG) un avanzamento del Programma funzionale alla verifica di fine programmazione, concentrando le attività valutative 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.
- 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 nell'ottica della fase finale della programmazione.
- 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.

⁵ Referente AdG POR FSE, Referenti di ciascun Asse del POR FSE e Referente Azioni 9.4.2 e 9.1.3, 2 referenti di parte datoriale del Comitato di Sorveglianza del POR FSE. A causa dei provvedimenti sul distanziamento sociale le interviste si sono svolte a distanza tramite chiamate audio-video o alla traccia inviata via mail è stata ricevuta risposta per iscritto sempre via mail.

2 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO LOMBARDO

L'analisi di contesto, riportata nel POR FSE ad inizio programmazione, evidenziava come la crisi economico-finanziaria 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, fino al 2019 l'economia lombarda risultava in miglioramento (crescita del PIL, della produzione industriale e delle esportazioni), anche se si continuava a registrare una bassa incidenza sul PIL della spesa pubblica e privata in R&S, lontano dalla media europea e dall'obiettivo di Europa 2020.

Sebbene i principali indicatori del mercato del lavoro (tassi di occupazione, disoccupazione e quota di NEET), delle condizioni sociali (indice di povertà ed esclusione sociale), 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 e la crescita della quota di persone a rischio di povertà nel 2019.

La concentrazione del Covid-19 in Lombardia e il lock-down hanno però avuto un impatto drammatico sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro regionale e introdotto una netta cesura rispetto alla situazione precedente, con scenari ancora incerti, ma sicuramente di radicale cambiamento rispetto alla situazione pre-Covid. Gli indicatori disponibili non consentono ancora di individuare chiaramente le conseguenze del lock-down sull'economia e il mercato del lavoro regionale. Tuttavia, in Lombardia il COVID-19 ha colpito con maggiore violenza e gli indicatori relativi a marzo e aprile, seppur parziali ed incompleti, delineano uno scenario peggiore rispetto alla media nazionale⁶.

Si prevede che oltre a chi era già posizione di svantaggio prima della pandemia si aggiungeranno gli occupati nei settori che hanno subito di più le conseguenze negative della pandemia, come il turismo, i pubblici esercizi, la cultura, i servizi alle persone, e in particolare i lavoratori autonomi a basso reddito, i lavoratori temporanei e irregolari. Inoltre, l'accelerazione nell'utilizzo delle tecnologie digitali e della formazione e del lavoro a distanza in tutti i settori per effetto delle misure di distanziamento, rischia di amplificare gli effetti negativi sulla popolazione a bassa qualificazione e con basse competenze digitali, e su chi non ha le risorse per accedere alla rete e ai dispositivi digitali.

In questo quadro è quindi necessario agire su due fronti, da un lato misure emergenziali di sostegno all'occupazione e ai soggetti più colpiti dalla crisi, **dall'altro interventi strutturali** per prevenire l'aggravarsi delle disuguaglianze di sostegno alla crescita e all'occupazione soprattutto nei settori strategici e nel rilancio dei settori più colpiti, con la diffusione dell'innovazione digitale, manageriale e organizzativa anche nelle micro-piccole imprese, il rafforzamento di nuove

⁶ Booklet Economia, La Lombardia nel confronto nazionale ed Europeo, N° 44/maggio 2020, Assolombarda.

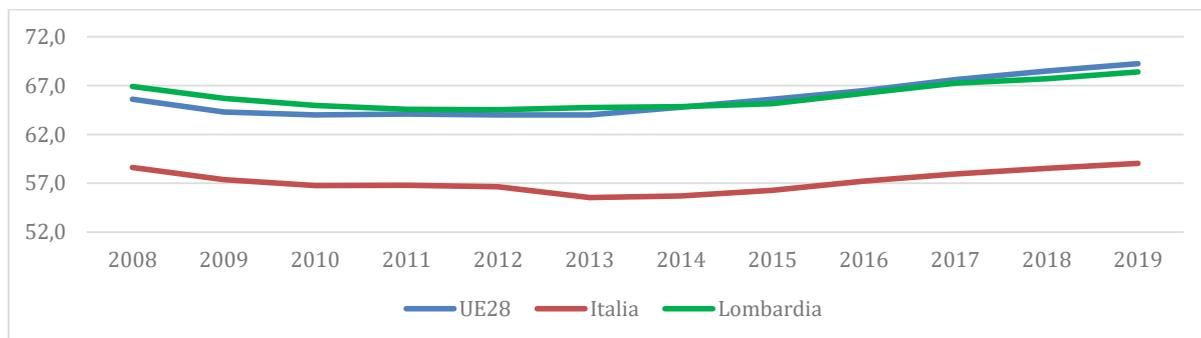
competenze professionali e percorsi lavorativi, valorizzando capitale umano e competenze di giovani, donne e immigrati (i più penalizzati nella crisi), e sostenendo la riqualificazione dei disoccupati.

2.1 Un mercato del lavoro dinamico, ma gravemente colpito dalla pandemia e che rischia di vedere allargarsi le difficoltà occupazionali per giovani, donne e persone con scarsa istruzione e qualifica

Nel periodo di attuazione del POR FSE il mercato del lavoro in Lombardia evidenzia un buon andamento, recuperando i livelli precedenti la crisi economico finanziaria del 2008, pur se presentando ancora nel 2019 livelli di occupazione inferiori alla media europea, soprattutto tra le donne e i giovani. La crisi sanitaria ha bruscamente interrotto questo andamento positivo. Solo in autunno sarà possibile misurare gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro. Si prevede che le fasce più deboli della forza lavoro (donne, giovani, lavoratori autonomi, lavoratori con bassi livelli d'istruzione, occupati nei settori più colpiti) subiranno maggiormente le conseguenze del distanziamento sociale

Il tasso di occupazione (15-64 anni) si attestava nel 2019 al 68,4% leggermente inferiore a quello medio europeo (69,2%), ma molto superiore al dato medio nazionale (59%). La buona crescita occupazionale degli ultimi anni aveva consentito di superare di molto sia i livelli del 2013 (64,8%) che quelli del 2008 (66,9%). Il numero degli occupati (15+) nel 2019 si attesta a 4 milioni e 483mila unità, un dato superiore sia a quello del 2013 (+6,2%) che del 2008 (+4,9%). L'occupazione nel periodo 2013-2019 cresce specialmente nel settore dei servizi (+8,9%) e nell'industria in senso stretto (+5,5%), mentre continuano a ridursi rispetto ad inizio programmazione gli occupati nel settore delle costruzioni (-16%), mentre gli occupati in agricoltura rimangono sui livelli del 2013, pur se inferiori di oltre 13 mila unità a quelli del 2008.

Figura 2.1– Tasso di occupazione 15-64, Lombardia, Italia e UE 2008-2019 (%)



Fonte: elaborazione sui dati ISTAT - RCFL, EUROSTAT [lfst_r_lfe2emprr]

La crescita occupazionale del periodo 2013-2019 ha riguardato soprattutto l'occupazione maschile⁷, che cresce del 6,6% rispetto alla crescita dell'occupazione femminile del 5,7%. Questi andamenti si riflettono nei tassi di occupazione che per gli uomini ritornano ai livelli del 2008 superando anche il tasso maschile medio europeo (76,2% rispetto a 74,4%), mentre tra le donne rimangono di molto inferiori alla media europea (60,4% rispetto al 64%), pur registrando un incremento di 3pp sia rispetto al 2013 che al 2008. Il differenziale fra il tasso di occupazione maschile e femminile rimane dunque molto più elevato di quello europeo (15,8 pp rispetto a 10,7 pp), seppur inferiore rispetto a quello medio italiano (17,9 punti percentuali). Nel 2019 si conferma un'elevata segregazione di genere, sia

⁷ Come visto in precedenza, l'occupazione è cresciuta nei servizi (in cui il tasso di femminilizzazione è più elevato) ed è diminuita nelle costruzioni (in cui la componente maschile è significativamente prevalente).

orizzontale, con la quota di donne occupate nei servizi che raggiunge il 53%, che verticale con solo il 4,7% delle donne occupate come dirigenti o quadro rispetto all'8,7% degli uomini.

Nel 2019 si conferma, inoltre, il differenziale retributivo tra uomo e donna. In termini di retribuzione oraria, una donna percepisce un salario pari al 95% di quello degli uomini. Il gap è maggiore se si considera solo il settore privato (93%).

Oltre al differenziale di genere, si allarga anche il differenziale per età. Il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) seppur cresciuto nel periodo in esame a 24,2% rimane ancora nettamente inferiore al 2008 (32,4%) e molto distante dal valore medio della UE28 (35,7%). Il tasso di occupazione degli over55 invece cresce di ben 12,7 pp rispetto al 2013 e di 25,6 pp rispetto al 2008, avvicinandosi alla media europea (57,5% rispetto a 60%)⁸.

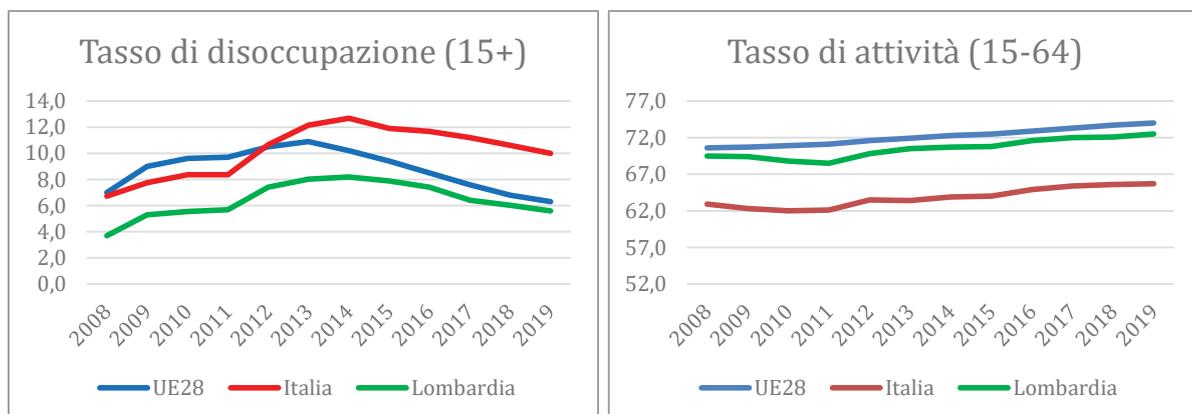
Continua la crescita della flessibilità della forza lavoro lombarda. I dati amministrativi sui flussi di assunzione⁹ mostrano, nel confronto tra il 2015 e il 2019, un aumento degli avviamenti pari al 9,3%. Crescono soprattutto i contratti di apprendistato (+125,5%) e i contratti a tempo determinato (+40,6%) che arrivano a rappresentare il 55,8% degli avviamenti totali nel periodo considerato, mentre gli avviamenti a tempi indeterminato crollano del 23,3%, passando dal 35% degli avviamenti nel 2015 al solo 24,6% nel 2019.

Il buon andamento del mercato del lavoro lombardo nel periodo 2013-2019 è evidenziato anche dal calo del tasso di disoccupazione (15+) di 2,4 pp., che nel 2019 si attesta al 5,6%, inferiore alla media UE28 (6,3%) e italiana (10%), anche se ancora elevato rispetto al livello di piena occupazione del 2008 (3,7%) anche per effetto dell'aumento del tasso di attività nel periodo considerato. Il tasso di inattività della popolazione in età lavorativa (15-64) scende al 27,5% rispetto al 29,5% del 2013 e al picco del 31,5% nel 2011 (il valore più alto nel periodo considerato). Anche la quota di occupati coinvolta in situazioni di crisi si è ridotta nel periodo considerato. Nel 2019, le ore di cassa integrazione autorizzate si sono ridotte a meno di un quarto di quelle del 2013. I lavoratori in CIG equivalenti a zero ore¹⁰ nel 2019 erano pari a 54.263 lavoratori, pari a solo l'1,52% dell'occupazione dipendente in Lombardia in quell'anno.

⁸Nello specifico, si tratta del tasso di occupazione 55-64 anni.

⁹ Quadrante del lavoro di Regione Lombardia.

¹⁰ 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 per il periodo Gennaio-Novembre 2019 diffuso dall'INPS nel mese di Febbraio 2020, pari, nel 2019, al 35,45% delle ore autorizzate di CIGO e al 35,64% delle ore autorizzate di CIGS e CIGD; si ottiene così un numero (teorico) di lavoratori sospesi integralmente ("a 0 ore").

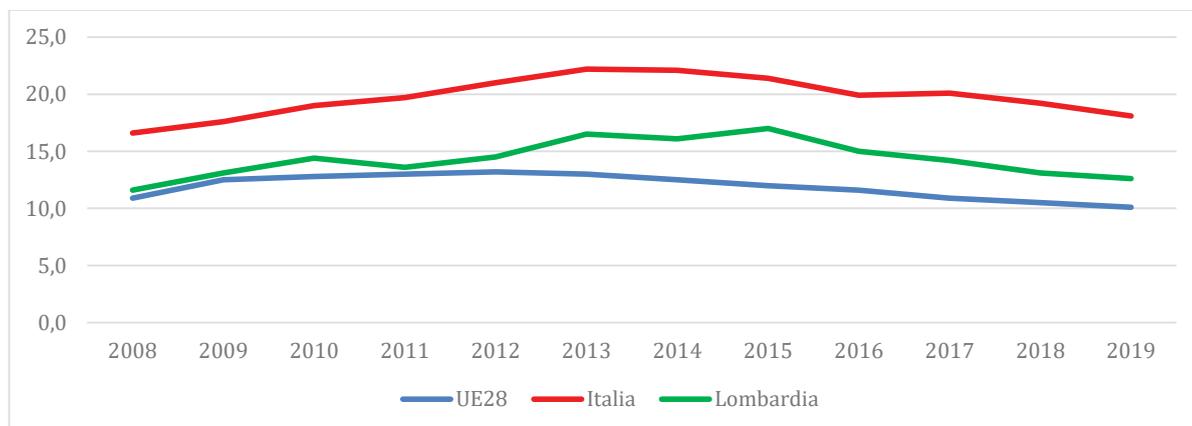
Figura 2.2– Tasso di disoccupazione (15+) e attività (15-64), Lombardia, Italia e UE 2008-2019

Fonte: elaborazione sui dati ISTAT - RCFL, EUROSTAT [lfst_r_lfu3rt]; [[lfst_r_lfp2actrt]

Anche nel caso della disoccupazione e dell'inattività donne e giovani continuano ad essere penalizzati rispetto agli uomini adulti, con differenziali in crescita e più elevati rispetto alla media europea.

Il differenziale fra il tasso di disoccupazione maschile e femminile aumenta rispetto al periodo precedente la programmazione da 1,2 pp del 2013 2,1 punti percentuale nel 2019, superiore sia al dato medio nazionale (2 pp) che soprattutto a quello europeo (0,5 per UE28). Anche la disoccupazione di lunga durata sale al 3,3% per le donne, rispetto al 2,2% maschile.

La quota di giovani NEET (ovvero *che non studiano né lavorano*) tra i 15 e i 24 anni è nel 2019 pari al 12,6% dei giovani in questa fascia di età, e maggiore tra le ragazze (13,4% contro il 12%). Il tasso di NEET 15-24 anni si è ridotto rispetto al 2017 quando ha raggiunto il suo picco più alto nel periodo considerato (17%), ma è ancora su valori più elevati rispetto alla media europea (10,1%).

Figura 2.3– Quota di NEET (15-24), Lombardia, Italia e UE 2008-2019 (%)

Fonte: elaborazione sui dati ISTAT - RCFL, EUROSTAT [edat_lfse_22]

I segnali di miglioramento del mercato del lavoro lombardo nel periodo 2013-2019 sono stati bruscamente interrotti dall'emergenza sanitaria Covid-19 e il conseguente *lock-down*: già nel primo trimestre 2020 (che comprende solo il primo mese di lock down) si registra un crollo del 10,1% della produzione industriale (stime di Unioncamere¹¹), che ritorna ai livelli del 2010. I primi dati sul mercato del lavoro nazionale relativi ad aprile 2020 evidenziano un calo del tasso di occupazione dello 0,7% rispetto al mese precedente, e un aumento del tasso di inattività del 2%. Nello stesso mese si registra

¹¹ <http://www.unioncamerelombardia.it/?/menu-di-sinistra/sala-stampa/conferenze-e-incontri-stampa>

anche un calo del tasso di disoccupazione dell'1,7% che è però conseguenza dell'aumento degli inattivi, per un effetto di scoraggiamento.

Solo in autunno sarà possibile misurare gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro. Si prevede che le fasce più deboli della forza lavoro (donne, giovani, lavoratori autonomi, lavoratori con bassi livelli d'istruzione dei settori più colpiti dalla pandemia, lavoratori a termine) subiranno maggiormente le conseguenze della crisi Covid-19. Una prima stima¹² riporta un elevato rischio per 45 milioni di posti di lavoro nell'UE27 (il 23% dell'occupazione totale) e per un ulteriore 22% della forza lavoro, rappresentato proprio dalle fasce più vulnerabili. Il rischio di un aumento della disoccupazione è molto alto e si concretizzerà con la fine del blocco dei licenziamenti e della CIG.

Data la forte concentrazione delle donne nei servizi, che più frequentemente implica un contatto con il pubblico, le donne sono una minoranza (28%) dei lavoratori che sono tornati a lavorare il 4 maggio con l'inizio della Fase 2¹³. Gli squilibri di genere nelle riaperture della Fase 2 si sono inevitabilmente tradotti in squilibri nella distribuzione del lavoro domestico all'interno delle famiglie, inoltre la chiusura delle scuole e dei servizi cura si è riflessa in forti difficoltà, soprattutto per le donne, a conciliare il lavoro (anche da casa) con la cura dei figli.

Anche la già difficile posizione dei giovani nel mercato del lavoro rischia di aggravarsi a causa delle conseguenze dell'emergenza da COVID-19, più concentrati nel lavoro a termine che ha registrato le maggiori riduzioni. Anche i giovani che entreranno per la prima volta nel mercato del lavoro nei prossimi mesi fronteggeranno una situazione particolarmente difficile per il calo della domanda di lavoro, con il rischio dell'instaurarsi di meccanismo perverso che può generare disoccupazione di lunga durata, abbandono dei progetti per una vita autonoma e emigrazione.

2.2 Meno povertà ed esclusione sociale anche rispetto alla media europea, ma rischi crescenti nel post-Covid

La Lombardia nel 2018 (ultimo dato disponibile) registrava una quota di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale e di deprivazione materiale inferiori sia rispetto alla media nazionale che a quella europea, anche grazie alla diminuzione delle persone in condizione di esclusione. La crisi sanitaria rischia però di interrompere questo processo e di estendere il rischio di povertà verso fasce di popolazione prima escluse.

In Lombardia, nel 2018, le persone a rischio di povertà o esclusione sociale, secondo i dati Eurostat¹⁴, sono pari al 15,7% un dato inferiore rispetto al dato del 2013 (17,7%). Il tasso regionale rimane inferiore sia rispetto a quello nazionale (27,3%) che a quello europeo (21,8%). Anche il dato relativo alla quota di popolazione che si trova in condizioni di forte deprivazione materiale¹⁵ mostra un calo dal 9,2% del 2013 al 3,1% del 2018, un dato molto inferiore sia a quello nazionale (8,5%) che europeo (5,9%). La quota di persone a rischio di povertà¹⁶ è invece aumentata all'11,1% rispetto al 2013 (8,4%), pur se rimane sempre molto inferiore alla media nazionale (20,3%) ed europea (17,1%). L'aumento della quota di persone a rischio di povertà tuttavia non è in grado di compensare

¹² Konstantinos Pouliakas e Jiri Branka, "EU Jobs at Highest Risk of COVID-19 Social Distancing: Will the Pandemic Exacerbate Labour Market Divide", IZA DP No. 13281, Maggio 2020.

¹³ <https://www.lavoce.info/archives/66106/nella-fase-2-a-casa-giovani-e-donne/>

¹⁴[*ilc_peps11*] per i dati regionali e per la media italiana e [*ilc_peps01*] per il dato medio europeo. L'indicatore di quota persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (ARPE) include: la quota di persone in condizione di povertà relativa, la quota di persone in situazione di grave deprivazione materiale; la quota di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa.

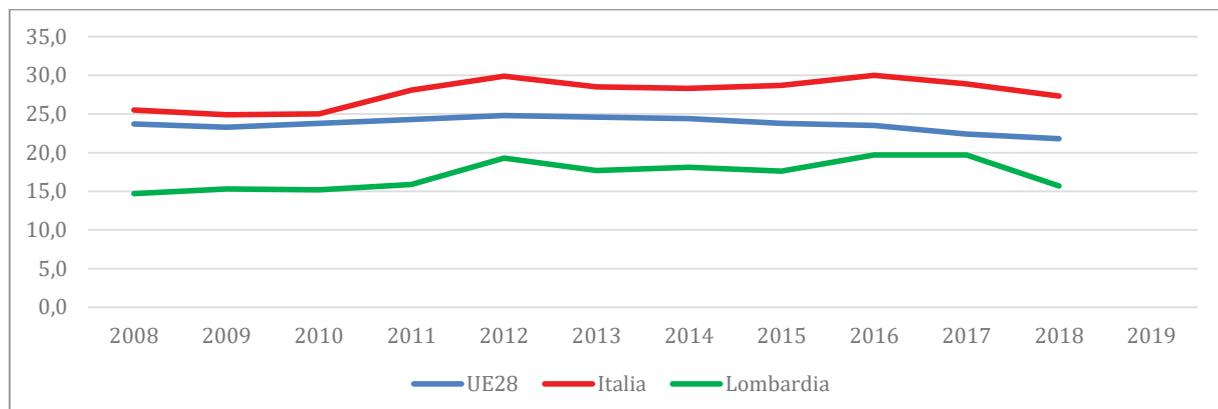
¹⁵[*ilc_mddd21*] per i dati regionali e per la media italiana e [*ilc_mddd11*] per il dato medio europeo

¹⁶[*ilc_li41*] per i dati regionali e per la media italiana e [*tessi010*] per il dato medio europeo

la forte diminuzione del dato relativo alla popolazione in forte deprivazione materiale, risultando nella diminuzione precedentemente descritta del tasso di povertà ed esclusione sociale.

I soggetti a maggior rischio di povertà ed esclusione sono le donne capofamiglia, le persone con disabilità, gli immigrati e i richiedenti asilo, le minoranze etniche e tutti gli altri soggetti con forme multiple di svantaggio (persone con dipendenze, (ex) detenuti, persone senza fissa dimora, ecc.).

Figura 2.4– Popolazione a rischio di povertà e di esclusione sociale, Lombardia, Italia e UE28 (%)



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT, EU-SILC [ilc_peps11] per i dati regionali e per la media italiana e [ilc_peps01] per il dato medio europeo

2.3 Migliora l'investimento in capitale umano, ma gli elevati gap con la media europea e la carenza di figure tecniche rischiano di peggiorare nel post-Covid

I principali indicatori relativi all'investimento in capitale umano mostrano un miglioramento di tutti gli indicatori considerati rispetto ad inizio programmazione, ma tutti presentano ancora valori molto inferiori a quelli medi della UE28 e agli obiettivi di Europa 2020. L'accelerazione della digitalizzazione dei processi produttivi, delle modalità di lavoro, ma anche dei servizi, innescata dalla pandemia, comporterà inoltre la necessità di migliorare le competenze digitali di una larga parte di popolazione, altrimenti ad elevato rischio di esclusione sociale e lavorativa.

L'investimento in capitale umano rappresenta uno dei fattori cruciali per la capacità competitiva del territorio lombardo. In particolare, in Lombardia si osserva quanto segue:

- Il tasso di scolarità per le scuole secondarie di secondo grado¹⁷ raggiunge l'82% nell'anno scolastico 2016/1017 (ultimo anno disponibile), pari a quello registrato nel 2013/14 (82,1%), ma sempre inferiore al dato nazionale (92,7% per l'anno scolastico 2016/2017). La regione registra inoltre un leggero calo del tasso di partecipazione al sistema di istruzione e formazione¹⁸ nell'anno scolastico 2017/2018 (95,9%), rispetto al precedente (96,1%) e al 2013/2014 (96%), contando

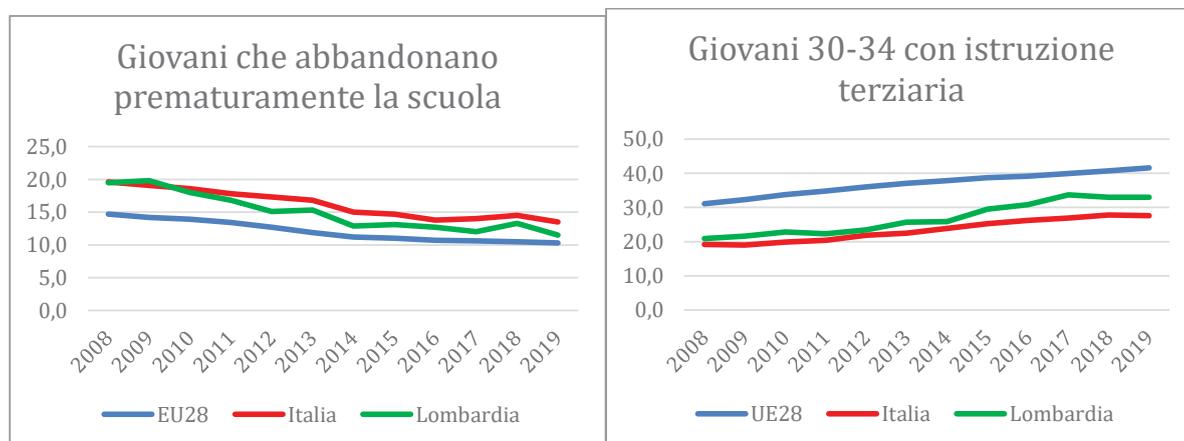
¹⁷ Il tasso è calcolato rapportando il totale degli iscritti alle scuole secondarie di secondo grado alla popolazione residente nella classe d'età 14-18 anni e assume valori superiori a 100 per la presenza di ripetenze o anticipi di frequenza. Dati dell'Annuario Statistico Italiano, ISTAT.

¹⁸ Il tasso è calcolato rapportando il totale degli iscritti alla scuola secondaria superiore di secondo grado e ai percorsi lefp (corsi triennali e IV anno), alla popolazione di 14-18 anni. Può assumere valori superiori a 100 per la presenza di ripetenze, anticipi di frequenza o di studenti residenti in altre regioni. Dati dell'Annuario Statistico Italiano, ISTAT.

anche gli iscritti nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale. Il gap tra il dato nazionale e quello lombardo è in gran parte dovuto alla più alta presenza di studenti nell'IeFP in Lombardia, studenti che hanno conseguito una qualifica prima del 18° anno uscendo quindi dal sistema formativo.

- La quota di giovani (18-24 anni) che ha interrotto precocemente gli studi¹⁹ invece si riduce molto nel periodo considerato passando dal 15,3% del 2013 all' 11,5% del 2019, un dato inferiore a quello medio nazionale (13,5%), ma ancora superiore alla media europea (10,3%). La Lombardia si colloca quindi al di sotto dell'obiettivo per l'Italia (16%) nell'ambito della Strategia di Europa 2020, ma ancora sopra all'obiettivo europeo del 10%.
- Nel 2019 un terzo dei giovani 30-34enni ha conseguito un titolo di studio universitario²⁰ contro il 27,6% registrato a livello nazionale e il 41,6% della UE28, con un incremento, tra il 2013 e il 2019, di 7,3 punti percentuali. Anche in questo caso la Lombardia ha aggiunto l'obiettivo previsto per l'Italia (26/27%) ma è al di sotto di quello previsto per l'Europa (40%). Tra il 2013 e il 2019 aumenta anche la quota di forza lavoro con un titolo di studio superiore alla licenza secondaria superiore²¹ dal 19,1% al 23,1%, ma tale quota rimane notevolmente inferiore alla media europea (35%), con i possibili effetti negativi in termini di innovazione e competitività del sistema produttivo regionale.
- Nel 2015, la quota di laureati in materie tecnico-scientifiche si posiziona al 16,6%, in crescita di 3,6 punti percentuali in più rispetto al 2005 e superiore al 13,5% del dato nazionale²², ma ancora molto inferiore alla media europea (19,4%)²³.

Figura 2.5– Alcuni indicatori del sistema istruzione e formazione, Lombardia, Italia e UE28



Fonte: elaborazioni su dati Istat per i dati regionali e media italiana ed Eurostat [edat_ifse_16]; elaborazioni su dati EUROSTAT [edat_ifse_12]

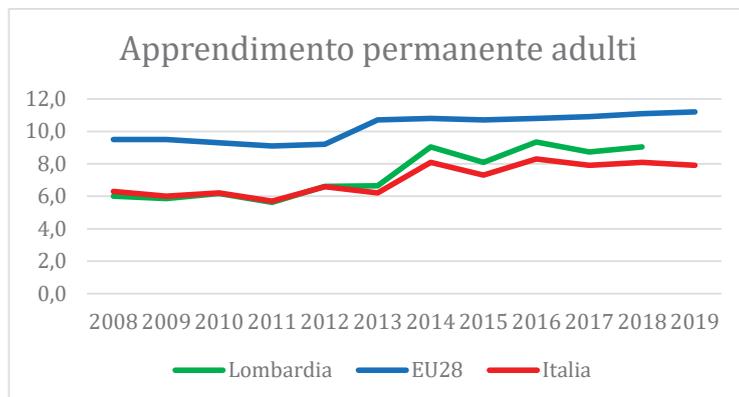
¹⁹ Fonte dati Istat per i dati regionali e media italiana ed Eurostat [edat_ifse_16] il dato medio europeo

²⁰ Fonte dati Eurostat [edat_ifse_12]

²¹ Fonte Istat per media Italiana e dato regionale e Eurostat [lfsa_agaed] per il dato medio europeo.

²² Fonte Elaborazione Noi Italia su dati Istat.

²³ Fonte Eurostat [educ_uoe_grad04].



Fonte: elaborazione dati Istat DPS per il dato regionale e Eurostat [sdg_04_60] per media nazionale e dato media europea

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

In complesso, dunque, l'evoluzione recente del mercato del lavoro regionale evidenziava per il periodo 2013-2019 un rafforzamento della ripresa economica e il buon posizionamento della Lombardia in termini di partecipazione al mercato del lavoro e occupazione, sia rispetto alla media nazionale che – per alcuni indicatori - rispetto al contesto europeo. Inoltre, anche il sistema economico lombardo conferma il suo ruolo trainante nel contesto nazionale. Guardando agli indicatori di riferimento della Strategia Europa 2020 (Tabella 2.1), emerge che nel 2019 la Lombardia **aveva superato l'obiettivo italiano per quanto riguarda l'occupazione, ma non ancora (seppur di poco) quello europeo.**

Anche **l'investimento in capitale umano era molto cresciuto da inizio programmazione pur rimanendo ancora al di sotto della media europea.** Come indicato nell'analisi di contesto, infatti, se, da un lato, si registra nel periodo in esame un miglioramento di tutti gli indicatori considerati, dall'altro lato, si osserva che tali valori sono ancora inferiori a quelli medi della UE28. 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. L'investimento in capitale umano rappresenta uno dei fattori cruciali per la **capacità competitiva del territorio lombardo**. In particolare, in Lombardia si osserva una quota di occupati nei settori manifatturieri a media e alta tecnologia (9,2% nel 2019), superiore non solo alla media Italiana (6,3%), ma anche a quella Europea (5,8%).

Infine, nel periodo in esame si sono ridotte le criticità dei dati lombardi riguardo alla quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale che mostrano rispetto agli anni precedenti **un miglioramento e il raggiungimento del target italiano ed europeo.**

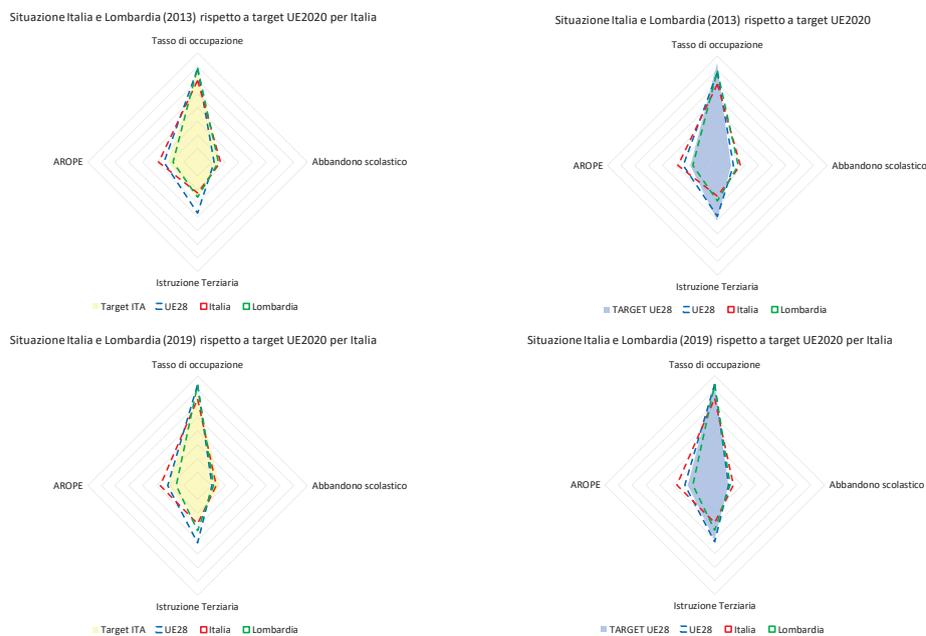
*Il permanere delle **difficoltà di partecipazione e occupazione di giovani e donne*** è un elemento di preoccupazione che sottolinea la difficoltà del sistema produttivo lombardo ad assorbire risorse altamente scolarizzate che potrebbero contribuire alla crescita e all'innovazione. Tanto più in un contesto 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 e donne.

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 (2019)	Situazione Italia (2019)	Situazione Lombardia (2019)
Tasso di occupazione (20-64 anni)	67%	75%	68,3%	59,7%	69,3%	73,9%	63,5%	73,4%
Abbandono scolastico (% giovani 18-24 anni con al massimo la licenza media)	16%	10%	11,9%	16,8%	15,3%	10,3%	13,5%	11,5%
Istruzione Terziaria (% pop. 30-34 anni in possesso diploma ISCED 5-8)	26%	40%	37,1%	22,5%	25,7%	41,6%	27,6%	33,0%
Riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale	Riduzione di almeno 2,2 milioni di persone Target stimato JRC-EC: 21,4%	Riduzione di almeno 20 milioni di persone Target stimato JRC-EC: 19,5%	24,6%	28,5%	17,7%	21,8% (2018)	27,3% (2018)	15,7% (2018)

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Figura 2.6 Il posizionamento della Lombardia rispetto agli obiettivi di Europa 2020, in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

I dati relativi all'ARPE si riferiscono al 2018

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

In questo quadro si è abbattuta la pandemia Covid-19, che ha avuto un impatto drammatico sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro regionale e introdotto una netta cesura rispetto alla situazione precedente, con scenari ancora incerti, ma sicuramente di radicale cambiamento rispetto alla situazione pre-Covid. Si prevede quindi che nei prossimi mesi la regione dovrà affrontare un netto peggioramento del mercato del lavoro e del contesto economico e sociale, con l'estendersi della disoccupazione e dell'inattività, e il conseguente rischio di povertà ed esclusione sociale a soggetti e settori prima al di fuori, come chi lavorava nel turismo, nei pubblici esercizi, nel settore della cultura e dell'intrattenimento, nei servizi alle persone, e in particolare i lavoratori autonomi a basso reddito, i lavoratori temporanei e irregolari. Inoltre, l'accelerazione nell'utilizzo delle tecnologie digitali e della formazione e del lavoro a distanza in tutti i settori per effetto delle misure di distanziamento, rischia di amplificare gli effetti negativi sulla popolazione a bassa qualificazione e con scarse o nulle competenze digitali, e su chi non ha le risorse per accedere alla rete e ai dispositivi digitali.

Diventa quindi necessario agire su due fronti, da un lato misure emergenziali di sostegno all'occupazione e ai soggetti più colpiti dalla crisi, dall'altro interventi strutturali per prevenire l'aggravarsi delle disuguaglianze di sostegno alla crescita e all'occupazione soprattutto nei settori strategici e nel rilancio dei settori più colpiti, con la diffusione dell'innovazione digitale, manageriale e organizzativa anche nelle micro-piccole imprese, il rafforzamento di nuove competenze professionali e percorsi lavorativi, valorizzando capitale umano e competenze di giovani, donne e immigrati (i più penalizzati nella crisi), e sostenendo la riqualificazione dei disoccupati e delle persone (anziane) con scarse competenze digitali e di base. Il FSE può sostenere questi interventi nell'ultimo anno di questa programmazione, e sicuramente queste politiche saranno al centro della prossima programmazione FSE. Il nuovo Fondo sociale europeo Plus (Fse+) costituirà infatti il principale strumento dell'UE per investire nelle persone e attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali e accorperà il Fondo sociale europeo (FSE) e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e il programma per la salute. In particolare, il FSE+ sosterrà politiche e priorità il cui obiettivo è contribuire a aumentare l'efficacia dei mercati del lavoro e promuovere l'accesso a un'occupazione di qualità, migliorare l'accesso all'istruzione e alla formazione e il loro livello qualitativo, promuovere l'inclusione sociale e la salute e ridurre la povertà, concorrendo così al raggiungimento dell'obiettivo generale di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva oltre il 2030 (obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU). Un ulteriore obiettivo del Fse+ sarà contribuire all'agenda per le competenze per l'Europa, allo spazio europeo dell'istruzione e all'integrazione di cittadini di paesi terzi, integrando le azioni finanziate dal Fondo Asilo e migrazione (AMIF).

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.** La digitalizzazione dell'industria e dei servizi sta accelerando nel post-Covid, così come lo sviluppo della "knowledge economy" e dei settori *high-tech*.
- **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 della disoccupazione e delle disuguaglianze, che rischiano di peggiorare nel post-Covid 19.
- **Cambiamenti economici e ambientali,** a cui si legano gli effetti delle pandemie sanitarie sui mercati e sui processi produttivi²⁴, ai cambiamenti climatici e alle crisi energetiche e sanitarie.

²⁴ 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>

Le nuove tecnologie digitali impattano fortemente sul mercato del lavoro, comportando lo sviluppo di nuove occupazioni e la distruzione di altre, con un effetto complessivo dal punto di vista **occupazionale** ancora incerto. Secondo le più recenti stime del *World Economic Forum*²⁵ nei prossimi 10 anni dovrà cambiare la natura del lavoro di metà della forza lavoro mondiale, ma solo il 5% sarà eliminato. 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. Si prevede inoltre che l'impatto occupazionale non riguardi solo l'occupazione nei settori ad alta tecnologia, ma anche i settori "tradizionali" che verranno man mano digitalizzati.

La digitalizzazione richiede **nuove competenze**. Crescerà in particolare la domanda di competenze digitali: nove occupazioni su dieci richiederanno competenze digitali. Saranno inoltre necessarie competenze non facilmente sostituibili dalla tecnologia, come le *soft skills* (*problem solving*, *pensiero critico*, *creatività*, *capacità di relazione* con soggetti di altre culture e generazioni), oltre che competenze tecniche e specialistiche che consentono di adattarsi rapidamente alle nuove tecnologie e ai cambiamenti dei processi produttivi. I dati Excelsior per la Lombardia relativi al 2019 confermano tali indicazioni²⁶: si rileva l'importanza di quelle trasversali (soprattutto flessibilità e capacità di lavorare in gruppo, ricercate in oltre quattro casi su cinque), mentre per quanto riguarda le competenze specifiche cresce la domanda di skills digitali (necessarie in quasi due casi su tre). Secondo i dati dell'OCSE²⁷, in Lombardia 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 per il 2023**²⁸ di Unioncamere stimano per l'Italia un aumento della domanda di laureati e diplomati nell'ambito dei settori della salute e benessere, istruzione e cultura, mecatronica e robotica, mobilità e logistica, energia e un aumento delle difficoltà di reperimento per queste figure. Tuttavia, bisognerà attendere le nuove previsioni post emergenza covid-19.

La digitalizzazione ha effetti significativi anche sull'organizzazione del lavoro. Con la pandemia e la necessità di distanziamento il cosiddetto **smart-working**, cioè la possibilità di lavorare in remoto grazie alla digitalizzazione, è cresciuto in maniera esponenziale, e si prevede che diventerà la forma prevalente di lavoro in alcuni settori e professioni. IL dibattito in corso ne sottolinea opportunità e rischi e la necessità di una qualche regolazione: se 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, 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) e alla sicurezza sul lavoro. Un'altra conseguenza importante della digitalizzazione riguarda la sempre maggior diffusione della cosiddetta **gig economy**²⁹, 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 emerge dall'esperienza statunitense³⁰ e reso ancora più evidente dalla pandemia, la smaterializzazione dei modi di produzione associata a queste forme di servizio, favoriscono lo sviluppo di nuove forme di lavoro autonomo, che comportano carriere discontinue con 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 quindi avere **effetti anche sulle condizioni sociali, la povertà e il sistema di welfare**. Nel complesso rischiano di aumentare le disegualianze nelle condizioni di lavoro e di reddito. Questo obbliga a ripensare il sistema degli ammortizzatori sociali estendendola anche ai lavoratori autonomi o con forme di lavoro frammentate e discontinue e a sostenere la formazione permanente.

²⁵ R. van Eerd and J.Guo (2020), *Jobs will be very different in 10 years. Here's how to prepare*, article prepared for the World Economic Forum annual meeting, 17 Jan 2020. <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/future-of-work/>

²⁶ http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/OE_EXCELSIOR_dal_2017/Excelsior_Lombardia_2019.pdf

²⁷ 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>

²⁸ 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

²⁹ 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>

³⁰ 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.

L'invecchiamento della popolazione, i bassi tassi di fertilità e le migrazioni, stanno modificando la struttura demografica della Regione³¹ 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. **L'aumento della popolazione anziana** sta accrescendo la domanda di cure e assistenza, la crisi sanitaria legata alla pandemia ha evidenziato la necessità di rafforzare e rivede il sistema di intervento, con un sviluppo consistente dell'occupazione nei settori della salute e dell'assistenza (i cosiddetti *white jobs*) nei servizi territoriali 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). L'invecchiamento della popolazione può anche avere effetti negativi sulla crescita, sulla produttività, sulla capacità di innovazione e sulla sostenibilità della spesa previdenziale e assistenziale. I cambiamenti demografici richiedono quindi 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**. 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.

Un altro aspetto da considerare è **l'immigrazione e la presenza straniera** che in Lombardia ha raggiunto l'11,7% della popolazione totale al 1° gennaio 2019. 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.

Gli effetti dei cambiamenti climatici e delle crisi sanitarie.

La drammaticità degli effetti della pandemia da Covid-19, i rischi di nuove ondate pandemiche, anche legate alla crisi ambientale, e i rischi energetici richiedono sempre maggiori sforzi di pianificazione ambientale, sanitaria ed energetica, sia in termini di mitigazione che di adattamento e transizione verso una economia sostenibile e a basse emissioni.³² Sempre più la sostenibilità e lo sviluppo della **green e della white economy** emergono come requisiti necessari per la crescita di medio-lungo periodo. La Lombardia, secondo il *Rapporto GreenItaly 2019*³³, è al primo posto in Italia con 77.691 imprese che hanno investito, o investiranno entro l'anno, in tecnologie green, soprattutto nelle province di Milano (21.547 imprese green), Brescia (10.201 imprese) e Bergamo (8.095).

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.

³¹ Polis Lombardia (2019) Il quadro demografico della Lombardia nel 2018. Lombardia Statistiche Report. novembre 2019 https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/ba448ee2-3052-40b7-9d5b-c6382bc57f76/190414STA_Statistiche+Report+-2019+-+Demografia+lombarda+nel+2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ba448ee2-3052-40b7-9d5b-c6382bc57f76-mWE2Yxz

³² 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

³³ <https://www.symbola.net/ricerca/greenitaly-2019/>

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	Punti di debolezza
<p style="text-align: center;">Aspetti economici e tecnologici</p> <ul style="list-style-type: none"> Elevato potenziale economico ed imprenditoriale. Digitalizzazione e salute/benessere settori trainanti con poli di eccellenza PIL per abitante al di sopra della media europea e della media nazionale; Maggiore incidenza spesa delle imprese per R&S sul Pil rispetto alla media nazionale; Elevata presenza di start-up innovative in cluster tecnologici; <ul style="list-style-type: none"> Elevata presenza di imprese nelle KET (<i>key enabling technologies</i>); di distretti che fungono da incubatori specializzati settorialmente per la diffusione della manifattura 4.0 orientata ai prodotti di alta qualità; Buona dotazione di infrastrutture di connessione (logistica, cablaggio, fibra ottica, ecc.), ed elevata integrazione tra tessuto industriale e servizi <ul style="list-style-type: none"> Sistema imprenditoriale con forte propensione alla internazionalizzazione Buon orientamento della pubblica amministrazione alla open innovation e sostegno alla diffusione di innovazioni Elevata propensione all'aggregazione tra imprese a livello territoriale <p style="text-align: center;">Mercato del lavoro e competenze</p> <ul style="list-style-type: none"> Tasso di occupazione maschile superiore alla media europea. <ul style="list-style-type: none"> Elevata incidenza occupati settori high-tech ad alta conoscenza (manifattura e servizi) rispetto media nazionale. Quota di giovani 30-34enni con un titolo di studio universitario superiore alla media nazionale e all'obiettivo di EU2020 per l'Italia (26/27%). Competenze degli studenti in lettura e matematica più elevate della media italiana. Quota di adulti coinvolti in percorsi di formazione permanente superiore alla media nazionale. 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, della leFP e dell'alternanza scuola-lavoro Buona capacità di intervento delle istituzioni regionali e locali e partnership pubblico-privato-terzo settore Sistema DUL considerato innovativo e buona prassi a livello nazionale Ampia e articolata rete operatori pubblici e privati accreditati ai servizi per il lavoro e per la formazione. <p style="text-align: center;">Aspetti demografico- sociali</p> <ul style="list-style-type: none"> Quota persone a rischio di povertà e in condizione di grave privazione materiale inferiore a media nazionale e europea <ul style="list-style-type: none"> Sperimentazione e sviluppo di reti territoriali per la conciliazione Buon livello di inserimento economico-sociale della popolazione immigrata ed aumento degli immigrati di seconda generazione, nel confronto con la media nazionale 	<p style="text-align: center;">Aspetti economici e tecnologici</p> <ul style="list-style-type: none"> Peggioramento posizionamento nel contesto europeo Spesa totale in R&S inferiore a media Europea e a obiettivo di Europa 2020; Limitato dialogo tra sistema della ricerca e sistema produttivo; Ridotto sfruttamento commerciale della proprietà intellettuale, anche in mercati esteri Limitato sfruttamento della leva della spesa pubblica per creare beni e servizi innovativi ed elevata frammentazione amministrativa che aumenta il costo degli adempimenti amministrativi Difficoltà di accesso ai capitali di rischio e stretta creditizia Elevata frammentazione in microimprese sottocapitalizzate e poco orientate all'innovazione e all'internazionalizzazione Bassa attrattività del sistema economico territoriale (eccessivo carico fiscale, burocrazia) anche se segnali di miglioramento (soprattutto dell'area metropolitana di Milano) <p style="text-align: center;">Mercato del lavoro e competenze</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 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 e lontano dal target europeo di Europa2020. Quota di giovani 30-34enni con un titolo di studio universitario e Quota di laureati in materie tecnico-scientifiche inferiore alla media europea Quota di adulti coinvolti in percorsi di formazione permanente inferiore alla media europea e lontana dagli obiettivi comunitari. <i>Mismatch</i> tra domanda ed offerta di lavoro, gap di competenze tecnico-scientifiche e sovra-istruzione. Carezza tecnici intermedi Persistente segregazione di genere nei percorsi scolastici e formativi e nell'occupazione. <p style="text-align: center;">Aspetti demografico- sociali</p> <ul style="list-style-type: none"> Invecchiamento della popolazione e della forza lavoro Presenza di divari con le best practices europee nell'integrazione di immigrati e di rifugiati Aumento quota popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale soprattutto tra i giovani, gli immigrati, le donne e le famiglie monoparentali.
Opportunità	Sfide
<ul style="list-style-type: none"> Elevato potenziale economico ed imprenditoriale Opportunità offerte dall'innovazione tecnologica e digitalizzazione Area metropolitana milanese come catalizzatore per lo sviluppo regionale e per attrarre talenti, nel campo della ricerca, del design e della moda. Start-up innovative come elemento dinamico per l'economia regionale Ampia articolazione percorsi di istruzione e formazione sul territorio e reti con sistema produttivo 	<ul style="list-style-type: none"> Crisi sanitarie e cambiamenti climatici: necessità rivedere specializzazioni produttive (white economy e green economy), sistema dei consumi, politiche pubbliche. Difficoltà del sistema regionale nel far fronte alla crisi generata dalle pandemie come Covi-19 Innovazione tecnologica e accelerazione digitalizzazione: necessità upskilling (competenze digitali) nella forza lavoro e nella popolazione; rafforzare connessioni digitali, regolare nuove forme di lavoro (smart working, platform work, nuovo lavoro autonomo) ed estensione protezione sociale ai lavoratori; Elevata mobilità del lavoro altamente qualificato (<i>brain-drain</i>);

<ul style="list-style-type: none"> • Ampia diffusione e capacità di intervento dell'impresa sociale e del terzo settore • Sviluppo di azioni locali e attivazione partenariato socio-economico 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambiamenti Demografici: invecchiamento della popolazione, crescenti flussi migratori (sia in entrata che in uscita), • Cambiamenti Sociali: aumento rischio povertà ed esclusione sociale post Covid-19; cambiamenti nei modelli famigliari e forme di lavoro; cambiamenti nei modelli di consumo e di vita sociale.
--	--

Nell'ambito del **sistema di istruzione e formazione** su cui il POR FSE interviene nell'ambito dell'Asse III, 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, soprattutto per quanto riguarda le competenze digitali.

Per i giovani è necessario sostenere la **transizione scuola-lavoro**, sia potenziando il raccordo tra il sistema formativo e il mercato del lavoro, che i servizi di orientamento e presa in carico, che incentivando l'utilizzo dell'apprendistato e dei tirocini con un forte contenuto formativo. Regione Lombardia sta investendo nello sviluppo del sistema duale, ma è necessaria una maggiore attenzione alle **competenze necessarie per il mercato del lavoro** e 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 ricordarsi 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 e digitali*). Per quanto riguarda le competenze in ambito STEM, va ulteriormente incentivata la partecipazione da parte delle ragazze ai tali percorsi.

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 l'applicazione di casi. Anche lo sviluppo **dell'apprendimento continuo 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.

In merito alle **politiche di sostegno all'occupazione** (Asse I del POR FSE), 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 della Regione, 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 la difficoltà ad 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**, soprattutto ora che i giovani sono tra i più colpiti dalla crisi da Covid. 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 coloro che pur avendo delle potenzialità di sviluppo professionale, 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 donne³⁴, 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

³⁴ 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,

augmentando la loro quota anche nei percorsi e nelle professioni STEM³⁵. Vanno dunque rafforzate le politiche volte ad aumentare l'occupazione femminile e a ridurre le difficoltà di conciliazione tra lavoro e famiglia. La crisi da Covid ha particolarmente penalizzato le donne, sia perché prevalentemente occupate nei settori più colpiti dalla pandemia sia perché si sono ritrovate a gestire problemi di conciliazione tra lavoro e cura dei figli aggravati dalla chiusura delle scuole e dei servizi per l'infanzia. 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. 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 prevenzione delle diseguaglianze e del rischio di povertà 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.

³⁵ 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>

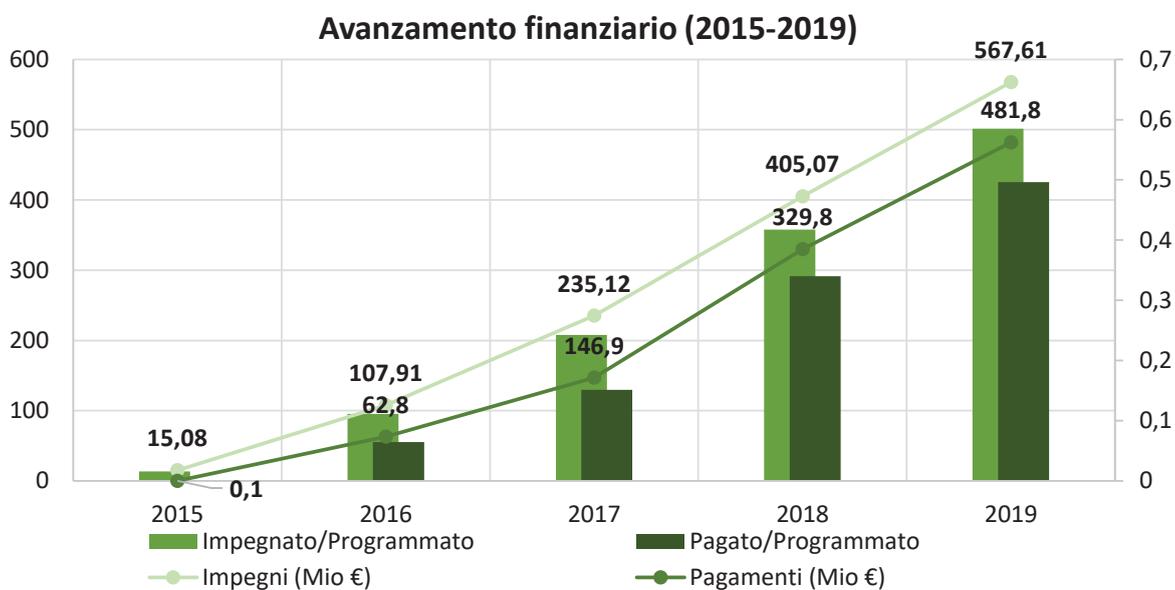
3 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA AL 31 DICEMBRE 2019 E CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

3.1 L'avanzamento finanziario e fisico del POR FSE

Il POR FSE 2014-2020, approvato a dicembre 2014, ha richiesto gran parte del 2015 per porre le basi e gli strumenti operativi della nuova Programmazione. Nel 2016 ha registrato l'avvio di iniziative su tutti gli Assi con una prima accelerazione nell'attuazione nel 2017 e con una ulteriore e marcata accelerazione di impegni e pagamenti nel 2018., Nel corso 2019 trova conferma il **significativo miglioramento dell'efficienza operativa** nell'attuazione del POR FSE.

Al 31.12.2019, le **risorse programmate** (ossia le risorse attivate per la realizzazione delle iniziative) sono pari a 829,4 milioni di euro (l'85,5% della dotazione finanziaria) e gli **impegni** sfiorano i 568 milioni di Euro per un rapporto tra impegnato e dotazione finanziaria complessiva del POR (**capacità di impegno**) che si attesta al 58,5%, in aumento di 16,8 punti percentuali (p.p.) rispetto all'anno precedente (Figura 3.1 e Tabella 3.1). I **pagamenti** si attestano a 481,8 milioni di euro, pari al 49,7% della dotazione finanziaria del POR FSE (+15,7 p.p. rispetto al 31.12.2018) e all'84,9% dell'impegnato (**capacità di spesa**) (+3,5 p.p. nel confronto con l'anno precedente). Le **spese certificate** ammontano complessivamente a 395 milioni di euro, l'82% dei pagamenti.

Figura 3.1 L'avanzamento finanziario del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2019 (milioni di Euro e %)



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 31.12.2019

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 programmato (D/A)	Capacità di certificazione (E/D)
I	358.000.000,00 €	317.904.209,91 €	177.966.084,16 €	164.082.630,06 €	121.602.699,28 €	88,8%	49,7%	92,2%	45,8%	74,1%
II	227.100.000,00 €	206.734.476,19 €	146.651.578,95 €	111.509.724,24 €	88.416.530,98 €	91,0%	64,6%	76,0%	49,1%	79,3%
III	332.500.000,00 €	264.685.038,65 €	210.514.278,08 €	188.797.284,44 €	169.432.363,65 €	79,6%	63,3%	89,7%	56,8%	89,7%
IV	20.000.000,00 €	17.989.217,51 €	10.418.954,68 €	3.754.009,42 €	2.773.763,85 €	89,9%	52,1%	36,0%	18,8%	73,9%
V	32.874.516,00 €	22.059.306,61 €	22.059.306,61 €	13.701.746,96 €	12.817.015,21 €	67,1%	67,1%	62,1%	41,7%	93,5%
Totale	970.474.516,00 €	829.372.248,87 €	567.610.202,48 €	481.845.395,12 €	395.042.372,97 €	85,5%	58,5%	84,9%	49,7%	82,0%

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 31.12.2019) 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 al 2020 (“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, 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 raggiungimento dell’N+3 al 2023 continuando con l’attuale capacità di impegno**. Infatti, **la stima relativa alla capacità di impegno si attesta al 105,3% rispetto a quanto previsto dal POR**. In altri termini, se ogni anno si impegnasse una quota media annuale analoga a quella attuale si arriverebbe ad impegnare più dell’intera **dotazione finanziaria del POR FSE**. Rimangono di poco sotto la media, ma con percentuali comunque elevate, l’Asse I – Occupazione (89,5%), che prevede iniziative per le quali gli impegni vengono assunti contestualmente ai pagamenti, e l’Asse IV – Capacità istituzionale e amministrativa (93,8%), che è stato oggetto di riprogrammazione. La stima relativa alla capacità di impegno rispetto a quanto previsto dal POR FSE è invece superiore a quella media nel caso dell’Asse II (116,2%), dell’Asse III (114%) e dell’Asse V (120,8%).

Tabella 3.2 POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia: Dotazione finanziaria, avanzamento teorico quinquennale, impegni al 31.12.2019 e rapporto tra impegnato effettivo e “teorico” per Asse (v.a. e %)

Asse prioritario	Dotazione finanziaria	Programmato 5/9 (teorico)	Impegni al 31/12/2019 (effettivo)	Effettivo / Teorico
I	358.000.000,00	198.888.888,89	177.966.084,16	89,48%
II	227.100.000,00	126.166.666,67	146.651.578,95	116,24%
III	332.500.000,00	184.722.222,22	210.514.278,08	113,96%
IV	20.000.000,00	11.111.111,11	10.418.954,68	93,77%
V	32.874.516,00	18.263.620,00	22.059.306,61	120,78%
TOTALE	970.474.516,00	539.152.508,89	567.610.202,48	105,28%

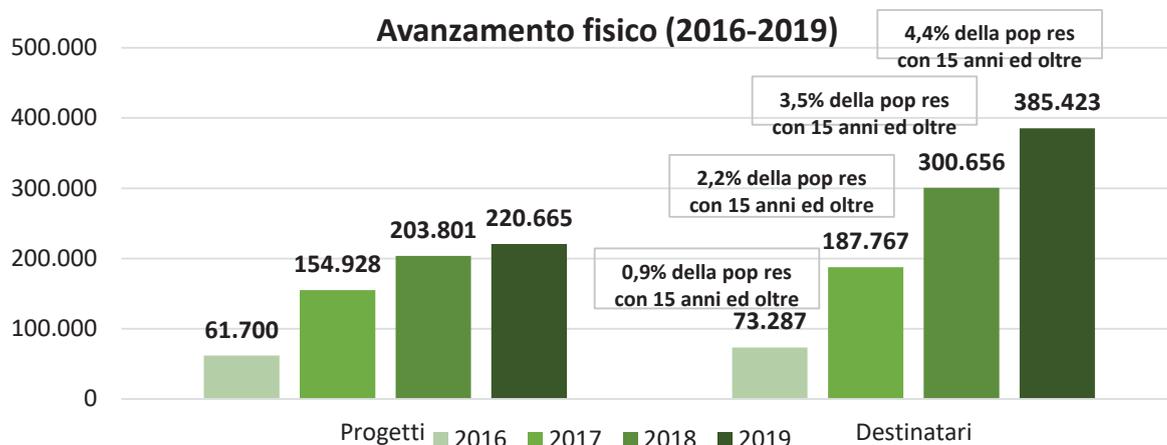
Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

3.1.1 Le risorse programmate, impegnate e spese

I **progetti** sono passati da 61.700 a fine 2016 a 220.665, un **numero dunque più che triplicato nell’arco di tre anni** ed in crescita del 8,3% rispetto al 31.12.2018. Di questi progetti, la maggior parte (ben 173.837, pari all’78,8%) si concentra sull’Asse I – Occupazione e nello specifico 172.427 (il 78,1% del totale dei progetti al 31.12.2019) sono Piani di Intervento Personalizzato (PIP) stipulati nell’ambito di **Dote Unica Lavoro**, per cui ogni intervento (progetto) è rappresentato da una dote individuale.

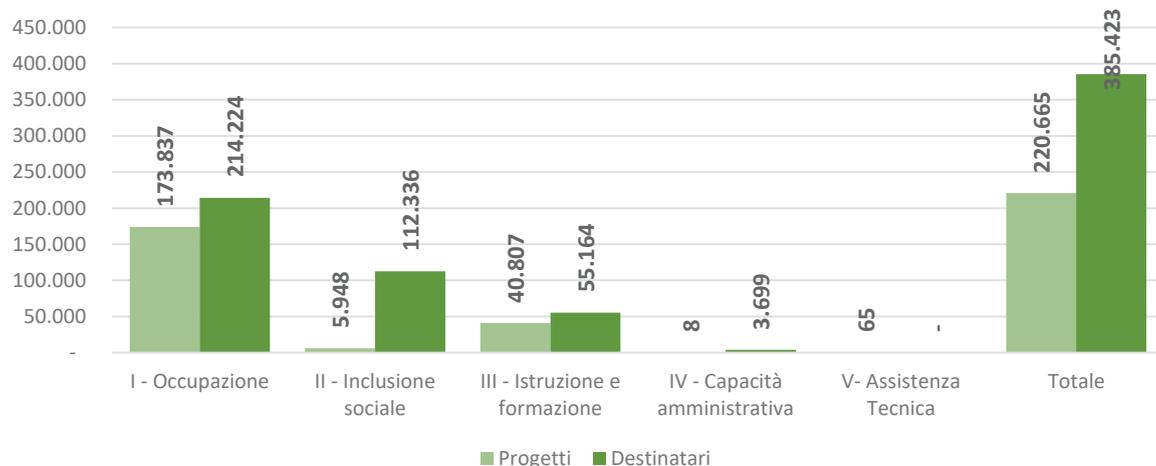
I **destinatari** coinvolti nei progetti cofinanziati dal FSE sui diversi Assi del POR sono 385.423 al 31.12.2019, in crescita del 28,2% rispetto all’ anno prima e **più che quintuplicati nel confronto con il 31.12.2016**. Analogamente ai progetti, **la quota prevalente dei destinatari** (214.224, pari al 55,6% del totale dei destinatari) si concentra sull’Asse I: 172.427 (il 44,7% 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 2015-2019, 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 (53,3%**, contro il **46,7% di donne**)³⁶; **adulti (68,8%** tra 25 e 54 anni); **disoccupati**, inclusi i disoccupati di lunga durata (**49,3%**); **con un livello di istruzione medio-alto** (pari o superiore al diploma di scuola secondaria superiore, **62%**). Tra i **soggetti svantaggiati**, i **migranti**, i **partecipanti di origine straniera**, le **minoranze** (comprese le comunità emarginate come i Rom) sono **31.042 (8,1%** del totale dei destinatari), le **persone con disabilità** sono **17.889 (4,6 %)** e le **altre persone svantaggiate** sono **30.925 (8%)**.

³⁶ La composizione per genere della popolazione con 15 anni ed oltre (sia attiva che inattiva) residente in Lombardia al 1° gennaio 2019 mostra invece una leggera prevalenza della componente femminile (il 51,4%). Se invece si considera la sola popolazione attiva (le forze di lavoro) gli uomini rappresentano il 56% del totale e le donne il 44%. Si tenga presente che il POR FSE contempla misure che si rivolgono a destinatari sia attivi che inattivi.

Nel confronto col 31.12.2018, aumenta la quota di donne, di adulti di età tra i 25 e i 54 anni e di persone con un livello di pari o superiore al diploma di scuola secondaria superiore e di lavoratori, inclusi quelli autonomi, mentre diminuiscono quelle di disoccupati (inclusi quelli di lunga durata) e di inattivi. Si riducono, sebbene in misura moderata, le quote di migranti, persone con disabilità e “altre persone svantaggiate”^{37 38}.

Tabella 3.3 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari (composizione percentuale) e tassi di copertura della popolazione al 31.12.2019

Caratteristiche	Destinatari (Composizione %)		Tassi di copertura (%)	
	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2018	31.12.2019
Sesso				
Donne	45,6	46,7	3,1	4,0
Uomini	54,4	53,3	3,9	4,9
Età				
Under 25	28,9	25,7	9,3	10,4
25-54 anni /n.d.	64,9	68,8	4,7	6,4
Over 55	6,2	5,5	0,5	0,6
Livello di istruzione				
Isced 1-2	38,0	35,0	2,8	3,3
Isced 3-4	43,1	44,5	4,1	5,4
Isced 5-8	15,6	17,5	3,4	4,9
Condizione occupazionale				
Disoccupati (inclusi disoccupati lunga durata)	55,9	49,3	59,1	71,2
Inattivi	17,9	16,5	1,4	1,6
Lavoratori (inclusi lavoratori autonomi)	26,3	34,2	1,8	2,9
Gruppi svantaggiati				
Migranti ecc.	8,4	8,1	2,7	3,3
Persone con disabilità	5,2	4,6	3,8	4,3
Altro svantaggio	8,5	8,0	--	--
Totale destinatari	100	100	3,5	4,4

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 del 2019, **raggiungono complessivamente il 4,4%** (in crescita rispetto al 3,5% registrato al 31.12.2018). Sono più elevati tra gli uomini (4,9% contro il 4% delle donne), per gli adulti tra i 25 e i 54 anni (il 6,4%) e tra i più giovani (il 10,4% della popolazione tra i 15 e i 24 anni), tra gli individui con un livello di istruzione secondaria (ISCED 3 e 4) (il 5,4%) e soprattutto tra le persone in cerca di occupazione (il 71,2%, in forte crescita rispetto al 59,1% registrato al 31.12.2018) (Tabella 3.3). Nel caso degli immigrati e delle persone con disabilità, il tasso di copertura è pari rispettivamente al 3,3% e al 4,3%, entrambi in crescita rispetto al 31.12.2018 quando si erano attestati al 2,7% e al 3,8%. 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, e che solo col terzo anno si è registrato un incremento delle attività progettuali che si sono intensificate nel 2017 e ulteriormente ampliate nel biennio 2018/2019.

³⁷ Persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, abusatori di sostanze, persone/famiglie con disagio abitativo e sociale, ecc.

³⁸ Al 31.12.2018 infatti tra i destinatari le donne erano pari al 45,6%, gli adulti 25 e 54 anni al 64,9%, i disoccupati, inclusi i disoccupati di lunga durata al 59,1%, le persone con un livello di istruzione pari o superiore al diploma di scuola secondaria superiore al 58,7%. La quota di migranti era pari all'8,4% del totale dei destinatari, quella delle altre persone svantaggiate all'8,5% e quella di persone con disabilità al 5,2%.

3.1.2 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, emerge il **conseguimento di tutti i target intermedi (al 2018) del Programma a livello degli Assi prioritari**. Dall'osservazione degli indicatori del “**performance framework**” (PF), aggiornati al 31.12.2019, emerge inoltre che rispetto al 2023:

- **I target finali al 2023 sono stati ampiamente superati nel caso degli indicatori di output o di realizzazione relativi ai partecipanti con disabilità (indicatore di output comune CO16) e al numero di nuclei famigliari** (coppie e mono-genitori) (indicatore di output specifico b.4.1) coinvolti sull'Asse II, con un rapporto di conseguimento pari rispettivamente al 110% e al 153%. Il conseguimento del target al 2023 per l'indicatore **i partecipanti con disabilità**, è molto probabile anche nel caso delle donne, essendo pari al 76,5%, mentre nel caso degli uomini è già stato raggiunto e superato (il 146,2%).
- **Il target finale al 2023 è stato già superato per quanto riguarda il 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**” molto 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.
- **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, essendo pari al 72,2%. Il rapporto di conseguimento è più elevato per gli uomini (76,6% contro il 68% delle donne).
- **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 31.12.2019 ha raggiunto i 3/5 del valore target al 2023**. È, infatti, pari al 64,4%, con un differenziale relativamente moderato a favore degli uomini (il 64,8% rispetto al 64% delle donne).
- **Il rapporto di conseguimento del valore target al 2023 mediamente più basso tra gli indicatori di output del PF si registra sull'Asse II per “le altre persone svantaggiate”** (il 52,7%). Ma con ampie differenze di genere. L'indicatore CO17 sale all'85,7% nel caso degli uomini e scende al 22,6% nel caso delle donne (3.634 donne svantaggiate, un dato ancora distante dal valore target di 16.063 al 2023).
- **La somma delle spese certificate su tutti gli Assi al 31.12.2019 ammonta complessivamente a circa 395 milioni di Euro, ossia l'82% del totale dei pagamenti**. Ma il rapporto di conseguimento dei “valori target finali al 2023”³⁹ delle spese certificate è contenuto su quasi tutti gli Assi: inferiore al 40% nel caso degli Assi I e II e al 15% nel caso dell'Asse IV. Sull'Asse III invece è di poco superiore al 50%.

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

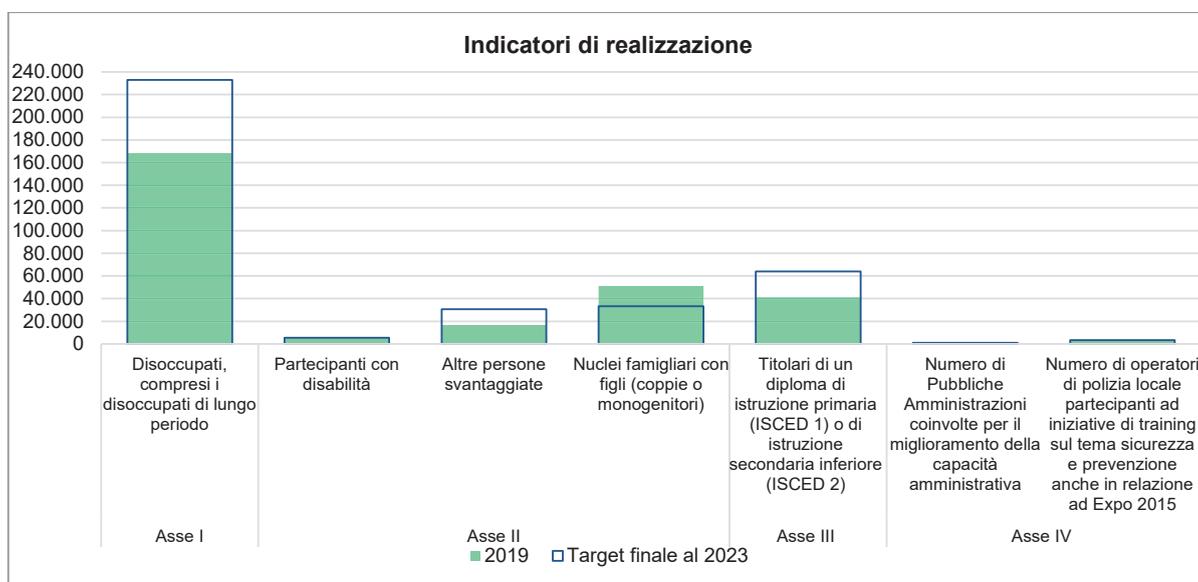
- In primo luogo, **il coinvolgimento delle donne** su tutti gli Assi del POR FSE evidenziato dagli indicatori di output. In particolare, tra le “**altre persone svantaggiate**” sull'Asse II (l'indicatore CO17 mostra il rapporto di conseguimento più basso), ma anche nel caso di indicatori di output

³⁹ 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.

che, sebbene mostrino nel complesso un rapporto di conseguimento elevato, si caratterizzano per divari di genere a sfavore delle donne, come nel caso dell'indicatore CO01 relativo ai disoccupati sull'Asse I, ma soprattutto nel caso dell'indicatore sui partecipanti con disabilità CO16 sull'Asse II.

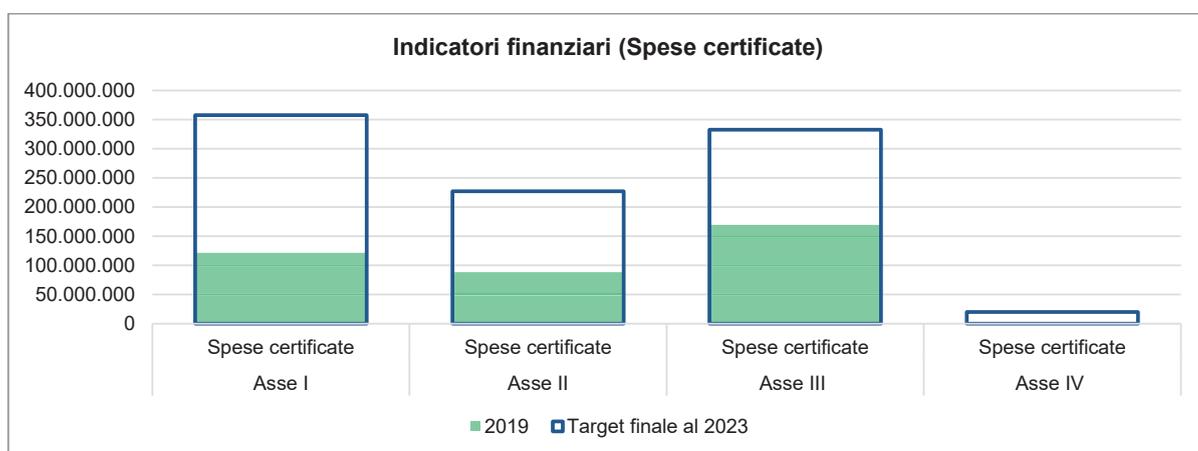
- In secondo luogo, le **procedure di certificazione delle spese su tutti gli Assi** che, al 31.12.2019, mostrano rapporti di conseguimento dei **“target finali al 2023”**⁴⁰ relativamente contenuti.

Figura 3.4 Gli indicatori di output (o di realizzazione) al 31.12.2019 e target finali (2023)



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

Figura 3.5 Gli indicatori finanziari (le spese certificate) al 31.12.2019 e target e finali (2023)



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

⁴⁰ Cfr. precedente nota a piè di pagina.

Per concludere, nel complesso, nel 2019, 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 58,5% circa della dotazione finanziaria del POR FSE.*
- *L'84,9% degli impegni di spesa si sono trasformati in pagamenti.*
- *Le spese certificate raggiungono l'82% dei pagamenti.*

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 e dei destinatari coinvolti e dei tassi di copertura della popolazione di riferimento con 15 anni ed oltre.

In totale, al 31.12.2019, a fronte di 567,6 milioni di Euro di impegni, sono stati avviati oltre 220mila progetti e coinvolti all'incirca 385mila destinatari, per un impegno medio per progetto di 2.572,3 € e per destinatario di 1.472,7 €.

Il 78,1% circa dei progetti è rappresentato dalla Dote Unica Lavoro, grazie alla quale è stato coinvolto il 44,7% circa del totale dei destinatari.

- *Il rilevante peso di Dote Unica Lavoro conferma la centralità del sistema dotale per rispondere con interventi individuali alle esigenze delle persone attraverso un'offerta integrata e personalizzata di servizi (un paniere unico di servizi di formazione e lavoro, incentivi ed altri interventi personalizzati).*
- *Poiché la dote è il principale strumento utilizzato dal POR FSE, quasi la metà dei destinatari siano persone in cerca di (prima) occupazione (il 49,3%) con un tasso di copertura del totale dei disoccupati nel 2019 in Lombardia pari al 71,2%.*

A conferma del significativo miglioramento della efficienza operativa nell'attuazione del POR FSE 2014 – 2020, al 31.12.2019, si registrano mediamente, a livello degli Assi prioritari, elevati rapporti di conseguimento dei target finali (al 2023) da parte degli indicatori di realizzazione o output del quadro di efficacia del Programma. La valorizzazione di questi indicatori al 31.12.2019 rispetto ai valori target finali al 2023 mostra tuttavia alcuni elementi di attenzione:

- *un minore coinvolgimento in media delle donne su tutti gli Assi del POR FSE (sulla base degli indicatori di realizzazione o 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) contenuti su tutti gli Assi per qual che riguarda le spese certificate (sulla base degli indicatori finanziari).*

3.1.3 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 31.12.2019 hanno rafforzato le azioni di **contrasto alla disoccupazione (di lunga durata)** e di **sostegno alla ricollocazione dei lavoratori sospesi**, tramite la Dote Unica Lavoro (DUL) (**Priorità 8i e 8v**) e quelle per sostenere l'**aggiornamento delle competenze** e la mobilità dei lavoratori, realizzate con la Formazione continua e le Azioni di rete per il lavoro (**Priorità 8v**). Con la DUL III Fase (2019-2021) sono state impegnate risorse anche sulla **priorità 8iv** ed in particolare sull'**Obiettivo specifico 8.2 diretto ad "Aumentare l'occupazione femminile"**. Con l'**iniziativa "Lombardia PLUS – LINEA CULTURA"** vengono promosse azioni formative miranti per **garantire ai giovani disoccupati tra i 16 e i 29 anni, un rapido inserimento occupazionale** attraverso percorsi di alta formazione tecnica negli ambiti più strategici dell'economia lombarda (**Priorità 8ii**). Infine, la DG Istruzione, Formazione e Lavoro, Autorità di gestione del Programma Operativo FSE 2014-2020, con l'iniziativa "**Auto-imprenditorialità in ambito culturale-creativo e riutilizzo di spazi pubblici**", finanziata a valere sugli Obiettivi specifici 8.1, 8.2 e 8.5, Azioni 8.1.1 - 8.2.2 - 8.5.1, **persegue, tra i suoi obiettivi strategici, quello della lotta alla disoccupazione, in particolare giovanile, attraverso azioni di promozione della cultura dell'auto-imprenditorialità (Priorità 8i, 8ii e 8iv)**

Box 3.1 I principali strumenti di intervento in materia di occupazione

L'Asse I – Occupazione, dall'inizio della attuale Programmazione ad oggi, si è concentrato principalmente sulla Dote Unica Lavoro (DUL), sulla Formazione Continua e sulle Azioni di Rete per il Lavoro. Nel corso del 2019 sono stati previsti anche interventi per l'Autoimprenditorialità, in ambito culturale e creativo, percorsi di alta formazione tecnica negli ambiti più strategici dell'economia lombarda, con particolare attenzione a quelli legati alla cultura, per favorire un rapido inserimento occupazionale (Lombardia Plus - Linea cultura). Più recentemente sono state programmate anche azioni di sostegno allo *smart-working*.

Gli interventi attivati nell'ambito dell'Asse I hanno carattere universalistico e, pertanto, promuovono l'accesso ai servizi per il lavoro a tutti i destinatari. In particolare, tra gli interventi messi in campo sin dall'inizio della Programmazione, la DUL si rivolge alle persone in cerca di occupazione e ai lavoratori sospesi, mentre la Formazione continua e le Azioni di rete che promuovono il potenziamento e l'aggiornamento delle competenze e favoriscono la riqualificazione professionale in un'ottica di adattabilità e di ricollocazione a seguito di situazioni di crisi aziendale.

Grazie all'attuazione di questi interventi, l'Asse Occupazione dovrebbe raggiungere i target finali al 2023, anche se sarà necessario adattare gli interventi alle nuove condizioni di contesto generate dalla diffusione del COVID-19. Per affrontare la prima fase di emergenza, sono state previste modifiche agli interventi in corso al fine di assicurare il completamento delle attività e la continuità dei servizi (es. prolungamento dei progetti, possibilità di effettuare alcuni servizi a distanza) e sono state rafforzate le misure per incentivare l'adozione dello *smart-working*. Il bando Smart-working si è tra l'altro rivelato importante per l'emergenza Covid-19, tanto da richiedere un rifinanziamento della misura con ulteriori risorse rapidamente esaurite nella stessa giornata di apertura. Ed è probabile che ci sia un'ulteriore richiesta. In un'ottica di medio-lungo periodo, Regione Lombardia dispone degli strumenti di politica attiva del lavoro da rafforzare e porre in sinergia con le politiche di sostegno al rilancio socio-economico regionale. Dote Unica Lavoro (DUL) ha mostrato una buona capacità di sostegno all' (re)inserimento lavorativo e alla (ri)qualificazione delle persone in cerca di occupazione o in CIGS. Le modifiche di Fase III, rafforzando il sostegno ai disoccupati con maggior difficoltà di ricollocazione e garantendo una maggiore "premierità" per le ricollocazioni stabili, hanno accresciuto il sostegno alle donne disoccupate e contrastato la diffusione del lavoro a termine. Altre modifiche di Fase III hanno semplificato le procedure e favorito l'automazione dei controlli per superare alcune criticità legate ad aspetti di natura gestionale della DUL – Fase II. La flessibilità del sistema di *profiling* della DUL, che colloca i destinatari in fasce di aiuto di diversa intensità, potrebbe consentire di intercettare altri gruppi di popolazione a rischio di disoccupazione e povertà per il Covid-19. Il rafforzamento della complementarietà tra DUL, Garanzia Giovani (GG) e Assegno di Ricollocazione (AdR) ha evitato/consente di evitare sovrapposizioni e favorito la copertura di altre categorie vulnerabili: i giovani NEET (GG), i disoccupati in Naspi da almeno 4 mesi e i lavoratori in CIGS (AdR), i disoccupati e i lavoratori sospesi che non ricorrono all'AdR (DUL). Garanzia Giovani, in FASE II da gennaio 2019, registra una buona capacità di attivazione dei giovani NEET, sebbene rimangano sotto-rappresentate le giovani donne, che pur sono la maggioranza dei NEET lombardi. È pertanto necessario rafforzare la capacità di GG di intercettare le ragazze NEET e i giovani con bassi livelli di istruzione a maggior rischio di esclusione e povertà

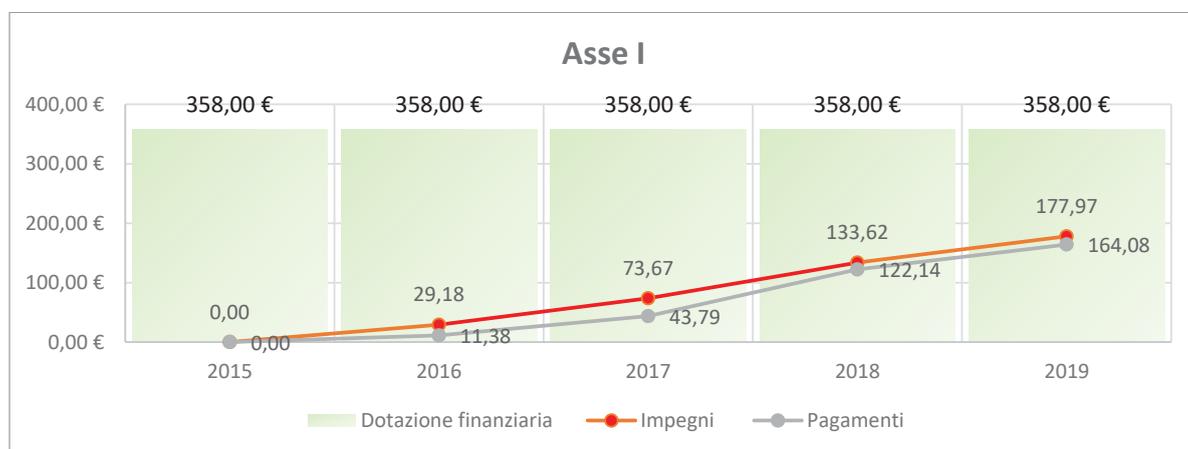
nel lungo periodo. Le Azioni di rete per il lavoro consentono di tenere conto delle specificità territoriali ed aziendali e di ridurre l'impatto delle crisi sui territori interessati, grazie alla messa in rete di diversi soggetti del sistema socio-economico locale e all'attivazione di servizi al lavoro e alla formazione. Nell'emergenza COVID-19, le azioni di rete per il lavoro possono diventare uno strumento utile per intercettare tempestivamente le crisi aziendali generate dalla pandemia. Infine, tra le misure più recenti sono da segnalare il sostegno all'Autoimprenditorialità, che prevede percorsi di formazione/accompagnamento per disoccupati con un'idea d'impresa nel settore culturale/creativo, tra i più colpiti dalla pandemia; e il citato sostegno all'adozione di piani aziendali di Smart Working, che offre, ai datori di lavoro con almeno 3 dipendenti, servizi di consulenza e formazione per adottare un piano di smart working e acquistare i necessari strumenti tecnologici.

Più in generale, la strategia del Programma in materia di occupazione appare valida e coerente anche con le prospettive che si stanno delineando per la futura programmazione, da cui emergerebbe la necessità di un approccio più integrato e di modernizzazione dei servizi del mercato del lavoro, su cui Regione Lombardia è già intervenuta tramite il rafforzamento del principio di collaborazione e concorrenza tra CPI e operatori privati, anche mediante manifestazioni di interesse. La sfida è quella di rilanciare velocemente l'occupazione dopo il superamento dell'emergenza da COVID-19 e di contrastare la disoccupazione. Ciò richiede l'accompagnamento di quella parte di popolazione che presenta maggiori difficoltà nell'accedere e/o nel permanere nel mercato del lavoro attraverso un ventaglio di misure integrate volte a favorire l'ingresso o il reingresso nel mercato e una formazione permanente durante tutto l'arco della vita lavorativa, con specifico riferimento alle competenze digitali.

L'avanzamento finanziario dell'Asse: impegni e pagamenti

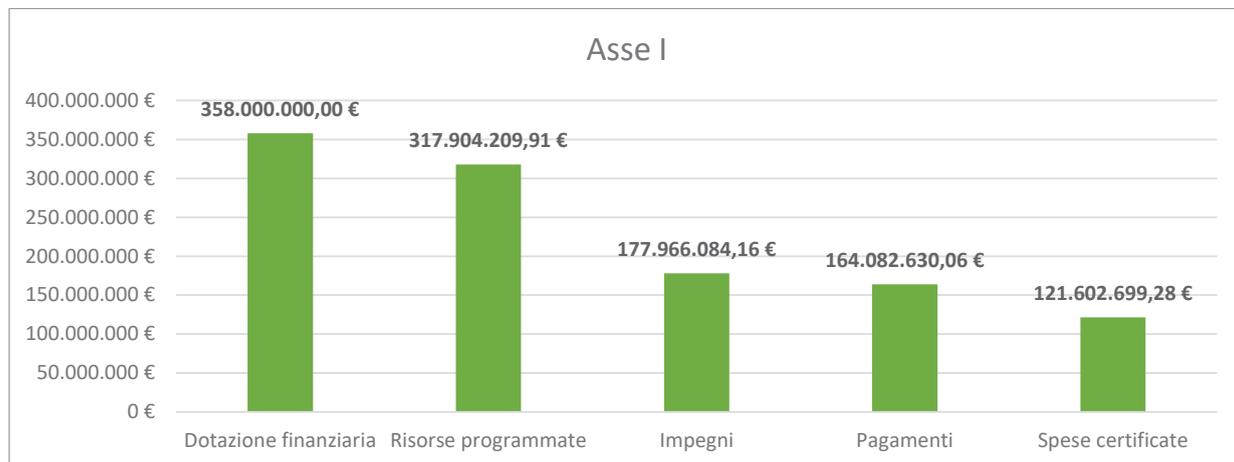
Al 31.12.2019, **gli impegni** sull'Asse I sono pari a circa 178 milioni di euro, **in crescita** dell'32,2% rispetto alla stessa data del 2018. I **pagamenti** superano di poco i 164 milioni, aumentati del 34,3% nel confronto con l'anno precedente. La **capacità di impegno** (data dal rapporto tra impegni e dotazione finanziaria dell'Asse) è pari al 49,7%, un valore **in crescita** (+12,4 punti percentuali rispetto al 2018) **ma inferiore a quello totale del POR (58,5%), 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 di 8 decimi di punto percentuale nel confronto con l'anno precedente attestandosi al 92,2%, più alta rispetto a quella complessiva (84,9%). I pagamenti rappresentano il 45,8% della dotazione finanziaria dell'Asse, in crescita di 11,7 punti percentuali rispetto al 31.12.2018. Le risorse programmate sono pari a 317,9 milioni di euro, l'88,8% della dotazione finanziaria dell'Asse. Le **spese certificate, aumentate del 75,7%** rispetto ad un anno prima, ammontano a 121,6 milioni di euro (il 74,1% dei pagamenti) **pari al 34% del target finale per il 2023** (358 milioni di euro) previsto nell'ambito del quadro di efficacia dal relativo indicatore finanziario.

Figura 3.6 L'avanzamento finanziario dell'Asse I del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2019



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 31.12.2019



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

La Tabella 3.4 mostra che gli **impegni al 31.12.2019 si distribuiscono su tutte e quattro le Priorità dell'Asse⁴¹**, soprattutto sulla *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"* che assorbe il 79,7% delle risorse impegnate sull'Asse. Una quota di impegni, seppur molto contenuta (2,8%, anche perché la maggior parte degli interventi a favore dei giovani sono attivati su Garanzia Giovani), si registra sulla *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"*.

Grazie all'iniziativa "Auto-Imprenditorialità in ambito culturale-creativo e riutilizzo di spazi pubblici", nata dalla collaborazione tra la Direzione Generale Culture e la Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro (approvata con d.g.r. 7781/2018), sulla quale si concentra l'1,1% degli impegni, a valere sugli Obiettivi specifici 8.1 (Azione 8.1.1), 8.2 (Azione 8.2.2) e 8.5 (Azione 8.5.1), viene coperta anche la *Priorità 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*.

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. **Gli impegni 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 in dettaglio sull'Azione 8.6.1. **Gli Impegni sulla priorità 8ii esclusivamente sull'Obiettivo specifico 8.1 - "Aumentare l'occupazione dei giovani"** e in particolare sull'Azione 8.1.1. Infine, **gli impegni sulla priorità 8ii, si concentrano esclusivamente sull'Obiettivo specifico 8.2 - "Aumentare l'occupazione femminile"** e nello specifico sull'Azione 8.2.2 (grazie alla DUL Fase III e all'iniziativa Auto-Imprenditorialità).

⁴¹ Fino al 31.12.2018 rimanevano scoperte le Priorità 8ii e 8iv.

Tabella 3.4 Impegni e pagamenti al 31.12.2019 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	Dote Unica Lavoro	102.325.323,63 €	57,5%	102.325.323,63 €	62,4%
		8.5.5	Dote Unica Lavoro	37.457.610,30 €	21,0%	37.457.610,30 €	22,8%
8ii	8.1	8.1.1	Lombardia Plus 2019 Cultura	4.944.221,30 €	2,8%	1.166.987,48 €	0,7%
8i, 8ii, 8iv	8.1, 8.2, 8.5	8.1.1	Autoimprenditorialità	2.000.000,00 €	1,1%	0,00 €	0,0%
		8.2.2					
		8.5.1					
8v	8.6	8.6.1	Dote Unica Lavoro	3.478.502,06 €	2,0%	3.478.502,06 €	2,1%
			Formazione Continua fase IV	13.160.177,93 €	7,4%	11.711.289,72 €	7,1%
			Formazione Continua fase V	8.207.964,26 €	4,6%	7.746.274,26 €	4,7%
			Reti Contrasto Crisi	3.755.660,88 €	2,1%	196.642,61 €	0,1%
			Reti Contrasto Crisi 2018	2.636.623,80 €	1,5%	0,00 €	0,0%
Totale				177.966.084,16 €	100%	164.082.630,06 €	100%

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

L'Avanzamento fisico: progetti e destinatari

Al 31.12.2019, sull'Asse I, si registrano **173.837 progetti e 213.738 destinatari**.

Il maggior numero di progetti cofinanziati dal FSE all'interno dell'Asse I insiste sull'Obiettivo specifico 8.5, per un totale di 161.259 progetti, di cui 161.253 progetti di Dote Unica Lavoro (DUL) per altrettanti destinatari; nell'ambito di questo Obiettivo specifico, la DUL sostiene 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. 6 progetti sono stati finanziati nell'ambito dell'iniziativa "Auto-imprenditorialità", per un totale di 22 destinatari.

Sull'Asse I sono stati cofinanziati anche 6.698 progetti finalizzati sull'Obiettivo specifico 8.6, per un totale di 46.603 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.

Ci sono poi 5.860 progetti di DUL- Fase III, per altrettanti destinatari, sull'Obiettivo specifico 8.2 per aumentare l'occupazione femminile e 20 progetti nell'ambito dell'iniziativa Lombardia plus – Linea cultura, per un totale di 486 destinatari, sull'Obiettivo specifico 8.1 per aumentare l'occupazione di giovani disoccupati (dai 16 fino ai 29 anni compiuti) mediante percorsi di alta formazione tecnica negli ambiti più strategici dell'economia lombarda, con particolare attenzione a quelli legati alla cultura.

Nel complesso, al 31.12.2019, sono stati attivati bandi per Dote Unica Lavoro-Fase III (con 172.427 progetti ed altrettanti destinatari), per Formazione Continua- Fasi IV e V (con 1.347 progetti, 40.169 destinatari e 2.682 imprese coinvolti sulle due fasi), per Azioni di rete per il lavoro (con 37 progetti e 1.120 destinatari), per Formazione specializzata per i giovani disoccupati (con 20 progetti e 486 destinatari) e per Auto-imprenditorialità in ambito culturale/creativo (con 6 progetti e 22 destinatari).

Tabella 3.5 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse I del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2019

Priorità	Ob. Specifico	Azione	Denominazione bando	Numero progetti		Destinatari	
				v.a.	%	v.a.	%
8i	8.5.	8.5.1	AUTO-IMPREDITORIALITÀ IN AMBITO CULTURALECREATIVO E RIUTILIZZO DI SPAZI PUBBLICI	6	0,0%	22	0,0%
		8.5.1	DOTE UNICA LAVORO FASE III	1.849	1,1%	1.849	0,9%
		8.5.1	DOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	145.192	83,5%	145.192	67,9%
		8.5.5	DOTE UNICA LAVORO FASE III	1.469	0,8%	1.469	0,7%
		8.5.5	DOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	12.743	7,3%	12.743	6,0%
Totale 8.5				161.259	92,8%	161.275	75,5%
8ii	8.1	8.1.1	AUTO-IMPREDITORIALITÀ IN AMBITO CULTURALECREATIVO E RIUTILIZZO DI SPAZI PUBBLICI	-	0,0%	-	0%
		8.1.1	LOMBARDIA PLUS annualità 2019_linea cultura	20	0,0%	486	0,2%
		Totale 8.1				20	0,0%
8iv	8.2	8.2.2	AUTO-IMPREDITORIALITÀ IN AMBITO CULTURALECREATIVO E RIUTILIZZO DI SPAZI PUBBLICI	-	0,0%	-	0,0%
		8.2.2	DOTE UNICA LAVORO FASE III	5.860	3,4%	5.860	2,7%
		Totale 8.2				5.860	3,4%
8v	8.6	8.6.1	Azione di rete per il lavoro	24	0,0%	701	0,3%
		8.6.1	Azioni di rete per il lavoro bn. 5944	13	0,0%	419	0,2%
		8.6.1	DOTE UNICA LAVORO FASE III	1.043	0,6%	1.043	0,5%
		8.6.1	DOTE UNICA LAVORO POR FSE 2014 2020	4.271	2,5%	4.271	2,0%
		8.6.1	Formazione continua fase IV	772	0,4%	25.745	12,0%
		8.6.1	Formazione continua fase V	545	0,3%	13.819	6,5%
		8.6.1	Formazione Continua V strategici bn 2784	30	0,0%	605	0,3%
Totale 8.6				6.698	3,9%	46.603	21,8%
Totale Asse I				173.817	100,0%	213.738	100,0%

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 (che rappresentano il 19,3% dei destinatari dell'Asse, ma che sono però intercettati da Garanzia Giovani) e degli over 55 (8,38% dei destinatari dell'Asse). Le donne rappresentano il 47,4% dei destinatari dell'Asse I (contro il 52,6% degli uomini): la composizione per genere dei destinatari di quest'Asse riflette sostanzialmente quella della forza lavoro in Lombardia⁴².

⁴² Secondo i dati ISTAT della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL), nel 2019, in Lombardia, il 56% della forza lavoro con 15 anni ed oltre è costituito da uomini e il 44% da donne.

Tabella 3.6 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse I (composizione percentuale) al 31.12.2019

	v.a.	%
Genere		
Femmine	101.636	47,44%
Maschi	112.588	52,56%
Età		
Persone di età inferiore a 25 anni	41.348	19,30%
Persone tra i 25 e i 54 anni	154.927	72,32%
Persone di età superiore a 54 anni	17.949	8,38%
Livello di istruzione		
Isced 1-2	60.382	28,19%
Isced 3-4	108.224	50,52%
Isced 5-8	37.121	17,33%
Isced 0 / nd	8.497	3,97%
Condizione occupazionale		
Disoccupati	168.289	78,56%
Di cui di lungo periodo	82.049	38,30%
Persone inattive	109	0,05%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	45.819	21,39%
Svantaggio		
i partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro	131	0,06%
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	17.953	8,38%
Partecipanti con disabilità	6.006	2,80%
Altre persone svantaggiate	13.520	6,31%
Totale	214.224	100,00%

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

Nell'Asse I, i giovani e le donne sono stati raggiunti nel 2019 soprattutto grazie ai progetti del bando "LOMBARDIA PLUS - Linea cultura" sulla Priorità 8ii e i progetti della Dote Unica Fase III sulla Priorità 8iv ". Giovani e donne vengono anche raggiunti trasversalmente dalle iniziative implementate sulle priorità 8i e 8v. Nel caso della priorità 8ii, la quota contenuta di interventi specifici a favore dei giovani deve essere letta in ragione della scelta di agire in un'ottica di complementarità rispetto agli interventi adottati dal PON 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 strategia di investimento sui giovani con risorse complementari a quelle del POR FSE. Nel caso della priorità 8iv, la DUL di Fase III ha accresciuto il sostegno all'occupazione femminile attribuendo un peso maggiore al genere femminile nell'assegnazione alle fasce di aiuto a media e alta intensità nell'ambito di un approccio di Regione Lombardia complessivamente orientato al *mainstreaming* di genere nelle misure di politica attiva attuate attraverso Dote Unica Lavoro. Come approfondito nella precedente analisi di contesto (Capitolo2), **l'attenzione all'occupazione femminile dovrebbe essere comunque mantenuta alta** in quanto quello lombardo è ancora un mercato del lavoro, che rispetto alla media europea, offre minori opportunità alle donne, nonostante i loro livelli di istruzione più alti di quelli degli uomini.

I destinatari over 55 rappresentano solo l'8,4% 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 (20% circa nel 2019). **Sarebbe dunque opportuno rafforzare gli interventi di formazione continua a favore dei lavoratori senior.**

Per quanto riguarda il titolo di studio, oltre i due terzi dei destinatari hanno almeno un diploma di scuola secondaria superiore (il 67,8%). Il 28,2% ha un livello di istruzione medio-basso (rispetto al 35% del totale dei destinatari del POR).

Considerando la popolazione in condizioni di svantaggio, sull'Asse I le persone con disabilità e le "altre persone svantaggiate" raggiungono rispettivamente il 2,8% e il 6,3% del totale dei destinatari dell'Asse, mentre la quota de "i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" raggiunge l'8,4 %. **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 57,8% del totale di queste persone aggiunte dal POR nel suo complesso, mentre le persone con disabilità e le altre persone svantaggiate rispettivamente il 33,6% e il 43,7% del totale.

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, le azioni di rete per il lavoro e la DUL per gli occupati sospesi mostrano buoni risultati in termini di lavoratori (anche autonomi) e di imprese coinvolti.

I disoccupati rappresentano il 78,6% dei destinatari dell'Asse I. Si tratta di 168.289 disoccupati (di cui il 48,8% di lunga durata), equivalenti al 63% del numero delle persone in cerca di occupazione in Lombardia nel 2019. Si tratta di un numero di disoccupati che mostra un rapporto di conseguimento del target finale al 2023 (232.977 disoccupati) pari al 72,2%.

I disoccupati coinvolti sulla priorità 8i attraverso la DUL sono stati 161.130 (indicatore di output comune CO01) pari al 74,3% del valore target al 2023 (216.887 disoccupati da coinvolgere con gli interventi sulla priorità 8i), con differenze di genere di 3,8 punti percentuale nel rapporto di conseguimento. I destinatari della DUL che hanno trovato lavoro a sei mesi dall'intervento sulla priorità 8i sono 95.375 pari al 59,2% dei disoccupati sulla priorità (indicatore di risultato comune CR06), quasi il doppio del valore target al 2023 (30%).

Il monitoraggio regionale della DUL (Fase II)⁴³ evidenzia che, alla fine di tale Fase, le doti assegnate ammontano a 171.777. L'aggiornamento al 13.07.2020 mostra che all'incirca il 74% (127.032) rientrano nella fascia di aiuto 1,2,3,3plus e ha ricevuto servizi di Inserimento Lavorativo. Di questi il 90,5% (114.984) sono stati avviati al lavoro. Più della metà (il 53,8%) con contratti di durata inferiore a 180 giorni, il 44,1% con contratti di durata pari o superiore a 180 giorni e il 2,1% in tirocinio. La quota di destinatari avviata al lavoro con contratti di durata pari o superiore ai 6 mesi si attesta al 40,6% nel caso delle donne, contro il 46,8% degli uomini. La quota di destinatari avviati al lavoro con contratto a tempo indeterminato è assai ridotta senza significative differenze di genere (0,04% nel caso degli uomini e 0,06% in quello delle donne). La maggior parte dei destinatari avviati al lavoro si concentra nella fascia di età 35-54 anni (il 41,6%). 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 52,8% contro il 34,1% delle persone tra i 35 e i 54 anni e il 31,7% degli over55. La percentuale di destinatari avviati al lavoro a tempo indeterminato, pur essendo piuttosto contenuta, è tuttavia mediamente più alta tra gli over 55 (0,13%). Più della metà dei destinatari I destinatari di DUL avviati al lavoro ha un diploma di scuola secondaria superiore (il 53,4%). Tuttavia, la 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 49,6%). Questa quota si riduce progressivamente al diminuire del livello di istruzione scendendo al 31% nel caso delle persone con al massimo la licenza primaria (Isced 0 e 1).

⁴³ Ci si sofferma sulla Fase II perché essendo chiusa ci consente di avere, sulla base dei dati di monitoraggio regionale, un quadro completo e consolidato, a differenza della Fase III, che è stata avviata nel 2019, si riferisce al biennio 2019-2021 ed è in itinere.

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	Apprendi stato	Altro			
Genere							
M	0,04%	0,20%	0,05%	46,53%	1,95%	51,23%	100%
F	0,06%	0,19%	0,03%	40,33%	2,35%	57,04%	100%
Classi di età							
15-24	0,01%	0,09%	0,13%	56,51%	3,15%	40,11%	100%
15-29	0,03%	0,12%	0,05%	56,91%	2,19%	40,71%	100%
30-34	0,03%	0,22%	0,00%	39,20%	1,58%	58,96%	100%
35-54	0,08%	0,26%	0,00%	33,74%	1,48%	64,44%	100%
55 +	0,13%	0,40%	0,02%	31,14%	3,33%	64,97%	100%
Livelli di istruzione							
Isced 0	0,23%	0,03%	0,00%	31,30%	3,50%	64,95%	100%
Isced 1	0,23%	0,15%	0,00%	29,09%	5,38%	65,15%	100%
Isced 2	0,05%	0,32%	0,02%	38,21%	2,00%	59,40%	100%
Isced 3	0,04%	0,17%	0,06%	46,11%	2,02%	51,60%	100%
Isced 5+6	0,03%	0,10%	0,03%	49,45%	2,23%	48,15%	100%
n.d.	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	50,00%	100%
Totale	0,05%	0,20%	0,04%	43,78%	2,13%	53,81%	100%

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

Gli interventi per l'adattamento di lavoratori, imprese ed imprenditori realizzati sulla priorità 8v (formazione continua, azioni di rete e DUL per i lavoratori sospesi) hanno coinvolto 45.691 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). Le lavoratrici, incluse quelle autonome, coinvolte dagli interventi messi in campo sulla priorità 8v, al 31.12.2019 sono già più del doppio del valore target finale (al 2023), mentre nel caso degli uomini sono quasi il doppio. I partecipanti agli interventi realizzati sulla priorità 8v che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione (indicatore di risultato comune CR06) sono in totale 154, quasi equamente distribuiti tra uomini (79) e donne (74). Si tratta di partecipanti al bando "Azioni di rete per il lavoro" (n. 2022) che ha contattato complessivamente 701 destinatari, di cui 123 lavoratori e 578 disoccupati. Tenuto conto che l'indicatore misura quanti hanno trovato lavoro dopo 6 mesi dalla fine dell'intervento (e non quanti hanno trovato un altro o un nuovo lavoro), al denominatore si considerano tutti i destinatari disoccupati. **La quota di quanti, dopo 6 mesi ha trovato lavoro, è quindi pari al 18,9% (il 20,5% nel caso degli uomini e il 17,4% in quello delle donne), leggermente al di sotto dei target previsti al 2023 (totale: 20,2%, uomini: 21%; donne:19%).**

L'attuazione di alcuni primi interventi favore di giovani e donne anche sulle priorità 8ii e 8iv nel corso del 2019, ha consentito di alimentare anche alcuni degli indicatori previsti per queste due priorità. Sulla priorità 8ii si contano 378 partecipanti con meno di 25 anni (indicatore di output comune CO06) e 486 tra i 15 e i 29 anni (indicatore di output specifico a2.1). Nel primo caso, il rapporto di conseguimento del valore target al 2023 è pari al 6,8%, nel secondo al 3,7%. Per entrambi gli indicatori, i rapporti di conseguimento sono leggermente più elevati per le donne. Giova ricordare la complementarietà degli interventi su questa priorità con il Programma Garanzia Giovani per spiegare la quota ridotta di giovani raggiunti finora registrata dai due indicatori di output. Sulla priorità 8iv, si registra che le donne che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento, sono 610 su 5.860, ovvero il **10,4% (indicatore di risultato comune CR06), un valore pari a meno della metà del valore target al 2023 (28%).**

Serie Ordinaria n. 2 - Lunedì 11 gennaio 2021

Tabella 3.8 Indicatori di output e di risultato dell'Asse I per priorità

Priorità	Codice Indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2019			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
8i - Accesso Occupazioni e persone in cerca di lavoro e inattive	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	73.659	87.471	161.130	101.937	114.950	216.887	72,3%	76,1%	74,3%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	55,2%	62,5%	59,2%	28,6%	31,5%	30,0%	193,0%	198,6%	197,3%
8ii – Integrazione sostenibile mdl con garanzia giovani	CO06	Le persone di età inferiore a 25 anni	231	147	378	2.321	3.205	5.526	10,0%	4,6%	6,8%
	a2.1	Partecipanti di età tra i 15 ed i 29 anni	314	172	486	5.526	7.632	13.158	5,7%	2,3%	3,7%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	0,0%	0,0%	0,0%	34,0%	36,0%	35,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8iv – Uguaglianza uomini donne in tutti i settori	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	5.857	-	5.857	16.090	-	16.090	36,4%	-	36,4%
	CO021	Numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro	-	-	0	-	-	10	-	-	0,0%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	10,4%	0,0%	10,4%	28,0%	-	28,0%	37,2%	0,0%	37,2%
	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%	-	0,0%	20,0%	-	20,0%	0,0%	-	0,0%
8v – Adattamento lavoratori, imprese, imprenditori	CO05	I lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	21.245	24.446	45.691	8.809	12.676	21.485	241,2%	192,9%	212,7%
	a5.1	Numero di imprese beneficiarie	-	-	2.682	-	-	1.704	-	-	157,4%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	17,4%	20,5%	18,9%	19,0%	21,0%	20,2%	91,8%	97,5%	93,4%

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

Valutazione

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 e risulta la più elevata tra tutti gli Assi.

Il numero dei progetti realizzati e dei destinatari coinvolti sull'Asse I riflette la significativa accelerazione registrata nell'avanzamento finanziario. Al 31.12.2019, sull'Asse I, si contano 173.837 progetti e 214.224 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. **Nel corso del 2019, si sono registrati interventi anche sulle priorità 8ii e 8iv, a favore di giovani e di donne**, grazie ai bandi "LOMBARDIA PLUS - Linea cultura" e "Auto-imprenditorialità in ambito culturale e creativo" e alla DUL, soprattutto di Fase III (che nell'assegnazione alla Fascia 2 di aiuto a media intensità e 3 ad alta intensità di aiuto, per favorire l'occupazione delle donne, ha previsto l'attribuzione di un peso maggiore al genere femminile).

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 permane una presenza di donne inferiore a quella degli uomini tra i destinatari. Tuttavia nel 2019 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 scelto di agire in un'ottica di complementarietà rispetto al Programma nazionale Garanzia Giovani, nel caso delle donne, le modifiche apportate al sistema di profiling della DUL-Fase III, che attribuiscono un peso maggiore al genere femminile per l'assegnazione alle fasce di aiuto media e alta, si muovono nella direzione di dare un maggior sostegno all'occupazione femminile. L'attenzione al sostegno dell'occupazione femminile deve comunque essere tenuta alta 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 e quelli previsti nell'ambito della DUL per gli occupati sospesi 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 CR06). I dati di monitoraggio regionali, aggiornati al 13.07.2020, sulla DUL mostrano che, alla fine di DUL Fase II, su 127.032 Doti con percorsi di inserimento lavorativo, gli avviamenti al lavoro sono stati 114.984 (il 90,5%). In particolare, il 53,8% degli avviamenti è avvenuto con contratti di durata inferiore a 180 giorni, il 44,1% con contratti di durata pari o superiore a 180 giorni e il 2,1% 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, le azioni di rete per il lavoro e la DUL per gli occupati sospesi 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 finali.** Tuttavia, formazione continua e DUL per occupati sospesi (ma non nelle azioni di rete per il lavoro) mostrano una presenza delle donne inferiore a quella degli uomini e una sotto-rappresentazione degli over55 rispetto alla popolazione di riferimento, ossia gli occupati in quella fascia di età rispetto al totale degli occupati.

Nei prossimi mesi le condizioni di contesto legate alla diffusione del **COVID-19 potrebbero richiedere modifiche significative alle misure finora adottate**. Ad esempio, le **azioni di rete per il lavoro possono diventare uno strumento utile per intercettare tempestivamente le crisi aziendali generate dalla pandemia**. Tra le misure più recenti, il **sostegno all'Autoimprenditorialità** prevede percorsi di formazione/accompagnamento per disoccupati con un'idea d'impresa nel settore culturale/creativo, tra i più colpiti dalla pandemia, e il sostegno all'adozione di piani aziendali di *smart-working* offre, ai datori di lavoro con almeno 3 dipendenti, servizi di consulenza e formazione per adottare un piano di *smart-working* e acquistare i necessari strumenti tecnologici.

Per affrontare la prima fase di emergenza, sono state previste modifiche agli interventi in corso al fine di assicurare il completamento delle attività e la continuità dei servizi (es. prolungamento dei progetti, possibilità di effettuare alcuni servizi a distanza) e sono state rafforzate le misure per incentivare l'adozione dello *smart-working*. Il bando *Smart-working* si è tra l'altro rivelato decisivo per l'emergenza Covid-19, tanto da richiedere un rifinanziamento della misura con ulteriori risorse rapidamente esaurite nella stessa giornata di apertura.

3.1.4 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 31.12.2019 mostra che, dopo una **prima fase caratterizzata dall'avvio di interventi innovativi nel contesto regionale**, ma con limitata capacità di spesa a causa della loro sperimentabilità 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 (anche con riferimento alle aree interne⁴⁴)**, 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 anche avviata **una sperimentazione 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 estrema. L'obiettivo è quello di arrivare per la fine dell'attuale programmazione ad un consolidamento delle attività e delle modalità di intervento, oltre che alla strutturazione delle informazioni utili alla definizione dei costi standard per gli interventi realizzati su quest'Asse.

⁴⁴ Servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro per le annualità 2018-2019 nelle aree interne lombarde.

Nell'ambito delle Azioni 9.4.2. e 9.1.3 sono stati attivati:

- **Progetti per la gestione sociale dei quartieri in Lombardia**, che prevedono laboratori sociali e 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.
- **Percorsi di inclusione attiva e sostegno a persone in particolare difficoltà economica**, che prevedono alla realizzazione di percorsi formativi personalizzati e nei quali il servizio di accompagnamento è in capo al Comune di Milano in qualità di Organismo Intermedio.

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**.

Box 3.2 I principali strumenti di intervento sull'Asse II

Con le risorse allocate sull'Asse II, Regione Lombardia da un lato ha messo a sistema alcuni interventi che erano già presenti, sebbene a macchia di leopardo, sul territorio regionale prima dell'attuale programmazione, e dall'altro ha sperimentato nuove modalità di intervento, cercando così di ampliare i target raggiunti (sia per tipologie che per numeri). Ciò ha comportato, qualche rallentamento iniziale e alcune criticità poi risolte, poiché, in avvio di programmazione si è registrata la necessità di adattare interventi e organizzazioni coinvolte nell'attuazione alle procedure del FSE, e di ricorrere ad alcuni interventi per cui non è stato possibile testare adeguatamente la significatività sia per il limitato coinvolgimento in termini numerici dei destinatari che per la loro breve durata. Nell'ambito di questo quadro iniziale, 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 a rischio di povertà assoluta in assenza di interventi.

Gli interventi, attivati per supportare le fragilità (**anziani e disabili**) sono stati corretti man mano per renderli più mirati ai bisogni e alle caratteristiche dei destinatari.

Nel caso del **voucher anziani**, sono state previste modalità di accompagnamento degli over65 (anche autosufficiente o parzialmente autosufficiente) per sostenere un invecchiamento attivo ed evitare la perdita di relazioni sociali imparando a riprogrammare la propria vita, specie in alcune zone e/o aree. Essendo un tipo di intervento non previsto dalle politiche sociali, da sempre focalizzate esclusivamente sulla non autosufficienza, all'inizio ha avuto infatti alcune difficoltà di realizzazione, ma col tempo, seppur in maniera non esaustiva, ha permesso di avviare un sistema tale per cui nell'ambito delle politiche destinate agli anziani non si fa solo cura, ma si ragiona anche in termini "preventivi", con un evidente valore aggiunto apportato dal FSE.

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, 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). 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 (solo per strutture che adottano le medesime politiche tariffarie comunali). Nidi gratis ha registrato una elevata partecipazione, avendo consolidato un tipo di servizio già funzionante ed esistente. Ciononostante, anche Nidi gratis ha incontrato qualche difficoltà ad essere adottata dai vari Comuni per la presenza di differenze nelle procedure di accesso e nelle rette in ambito sociale, che la collaborazione con ANCI ha aiutato in parte a superare. La Regione ha progressivamente definito e migliorato l'applicazione di Nidi gratis per arrivare ad una situazione di maggiore omogeneità territoriale.

L'altra **area di intervento**, considerata -- come sottolineato ampiamente nel Rapporto intermedio del 2019 -- è quella delle **marginalità**. 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, in un'ottica di prevenzione, servizi consolidati alle persone che si trovano in situazione di vulnerabilità, ampliando progressivamente la parte di servizi per l'inclusione lavorativa. 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.

L'Asse II ha previsto altresì interventi a favore **dell'inclusione sociale e lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria**, con i primissimi interventi che hanno riguardato gli adolescenti. Si è puntato a definire un metodo che fornisce le basi per costruire, modificare e ridefinire gli interventi nell'ambito del carcere, utilizzando il lavoro svolto sulla marginalità per la definizione dei costi standard. Per identificare questo modello, si è verificato cosa è stato realizzato nel corso degli anni sul territorio e il tipo di risposte date dai progetti già realizzati. Rispetto a questa tipologia di interventi, già prima che si utilizzasse il FSE, erano stati compiuti grossi passi in avanti nella direzione della definizione di partenariati sul territorio (non può essere infatti una sola organizzazione ad implementare questa tipologia di nella declinazione delle tipologie di prestazioni che si tratta di prestazioni alle quali, proprio per le caratteristiche specifiche dei destinatari, sono pochi i disponibili a seguire un percorso completo.

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, che coinvolgono il Comune di Milano e quello di Bollate come OO.II.** e, più in generale, di **interventi, gestiti dalla Regione, per sostenere l'attuazione di progetti per la diffusione della cultura della gestione sociale degli edifici di edilizia pubblica, per la sperimentazione di nuovi modelli di gestione sociale**, per concorrere al miglioramento dell'offerta dei servizi abitativi pubblici.

Nel caso del **Comune di Milano**, gli interventi di carattere strutturale, più legati al FESR, sono partiti con un certo anticipo rispetto a quelli di accompagnamento sociale, più legati al FSE. Ma gli interventi FSE, per la loro natura, sono stati avviati più celermente, mentre gli interventi FESR sono stati rallentati a causa di ritardi nel processo di riqualificazione strutturale del quartiere Lorenteggio, dovuti ad opere di bonifiche dei terreni non preventivate e alle difficoltà nello scambio di informazioni su specifiche tecniche e tempistiche relative alla costruzione della Linea 4 della Metropolitana Milanese, che prevede la realizzazione di una fermata nel quartiere, con l'autorità che sta gestendo i lavori. **L'emergenza sanitaria da Covid-19** ha a sua volta avuto un impatto sia sulle attività di accompagnamento sociale che su quelle strutturali. Le attività di accompagnamento sociale hanno risentito del distanziamento sociale che ha impedito di continuare l'attività di persona e ha consentito solo alcune limitate attività a distanza, data l'utenza non avvezza alla tecnologia e ad attività a distanza. Le attività strutturali sono state colpite dal blocco delle attività nei cantieri, che sono ripresi il 4 di maggio, dopo un fermo di più di due mesi, e dalle scelte normative dei vari Dpcm che si sono succeduti che non hanno consentito di rilasciare i permessi di costruire da parte del Comune e alla Regione di attivare le gare per realizzare i lavori. Sempre nel quartiere Lorenteggio, col Comune di Milano, si è proceduto ad una gara a parte per individuare il soggetto gestore delle attività di accompagnamento ai servizi della formazione al lavoro e delle relative indennità di frequenza. Grazie al forte coinvolgimento attivo e all'interesse del soggetto-gestore individuato dal Comune di Milano queste attività di accompagnamento, partite in autunno inoltrato, stavano funzionando molto bene e purtroppo si sono dovute interrompere per via dell'emergenza sanitaria. Questa procedura potrebbe essere interessante per una eventuale revisione dell'impostazione del Reddito di cittadinanza: le indennità si ricevono solo e contemporaneamente alla partecipazione ad interventi di politica attiva del lavoro.

Sempre su Milano sta ripartendo, con un'iniziativa a parte, il **Bando per le Start-up** finanziato col FESR con l'intento di individuare soggetti che siano in grado di attivare esperienze innovative da un punto di vista imprenditoriale e che abbiano almeno una sede all'interno dell'area più allargata riferita al quartiere. Si ipotizza che queste attività abbiano una ricaduta positiva proprio sul quartiere in termini di attività socialmente rilevanti e quindi di supporto alle persone che ci abitano, eventualmente offrendo opportunità occupazionali agli abitanti del quartiere. Si prevede anche la possibilità di utilizzare alcuni spazi comunali dove collocare le esperienze innovative di start-up di impresa.

Il **progetto di Bollate** è un intervento più contenuto che l'anno scorso ha avviato la riqualificazione degli edifici, a valere sul FESR, e la sistemazione dell'illuminazione pubblica, la riqualificazione di un edificio scolastico e la riqualificazione energetica, ma che registra un maggiore ritardo attuativo sul versante laboratori sociali cofinanziati dal FSE. A questo proposito, la scelta dell'Amministrazione comunale di Bollate è quella di tenere separati laboratorio sociale e attività di formazione ed inserimento lavorativo. Come per Milano, dal lato FESR, si è innestata un'altra azione di sostegno alle start-up d'impresa. Il bando dovrebbe prevedere la possibilità, da un lato, di erogare formazione e servizi al lavoro, dall'altro, di individuare una serie di realtà/imprese, socialmente rilevanti sul territorio,

in grado di attivare esperienze lavorative per individui coinvolti nei servizi di accompagnamento al lavoro. Anche in questo caso si tratterebbe di una sperimentazione innovativa.

Regione Lombardia ha attivato **esperienze laboratoriali anche in altre realtà dove non si prevede contemporaneamente una riqualificazione edilizia (in totale 33 progetti)**, dalle quali stanno emergendo pratiche molto interessanti. Ad esempio, nel quartiere Lunetta di Mantova, tramite un meccanismo "quasi ludico" si è attivata una procedura che consente agli abitanti di acquisire dei punti partecipando a una serie di attività fatte dal laboratorio per ottenere degli sconti sulla loro quota di partecipazione alle spese condominiali piuttosto che sui canoni di locazione. Si tratta di un'esperienza particolarmente coinvolgente, che ha interessato bambini e adulti, di condivisione sociale del quartiere partendo proprio dal laboratorio.

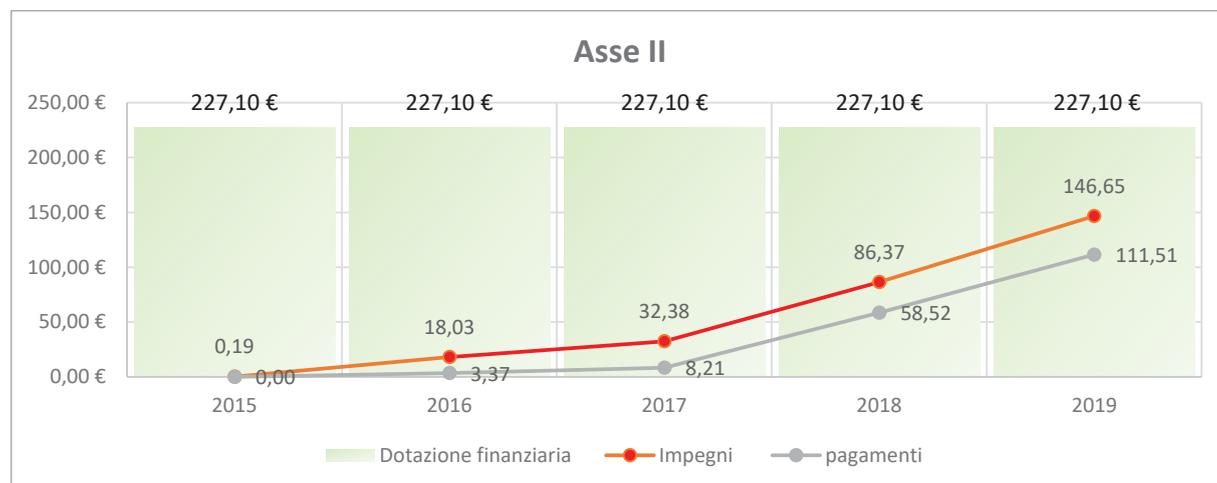
L'avanzamento finanziario: impegni e pagamenti

L'Asse II mostra nel confronto con l'anno precedente una accelerazione nell'avanzamento finanziario con una capacità di impegno superiore a quella media del POR FSE e una forte crescita di pagamenti e spese certificate che mostrano il superamento delle difficoltà della prima fase di programmazione dell'Asse a causa della sperimentabilità degli interventi e della vulnerabilità dei destinatari.

Al 31.12.2019, le **risorse programmate** sull'Asse II ammontano a 206,7 milioni di euro, pari al 91% della dotazione finanziaria, mentre quelle **impegnate** sono pari a 146,7 milioni di euro, in forte crescita rispetto all'anno precedente (+69,5%). I **pagamenti** raggiungono i 111,5 milioni di euro con un incremento del 90,6% rispetto ad un anno prima. La **capacità di impegno** (data dal rapporto tra impegni e dotazione finanziaria dell'Asse) è pari al 64,6% un valore superiore a quello totale del POR (58,5%) ed inferiore solo a quella dell'Asse V. La **capacità di spesa** (rapporto tra pagamenti ed impegni) è invece inferiore a quella complessiva (il 76% rispetto all'84,9%) così come il **rapporto percentuale tra pagamenti e la dotazione finanziaria** dell'Asse (il 49,1% rispetto al 49,7%). Le spese certificate hanno raggiunto 88,4 milioni di euro (il 79,3% circa dei pagamenti al 31.12.2019), pari al 39,8% del valore target al 2023 (227,1 milioni di euro) previsto nell'ambito del quadro di efficacia dal relativo indicatore finanziario.

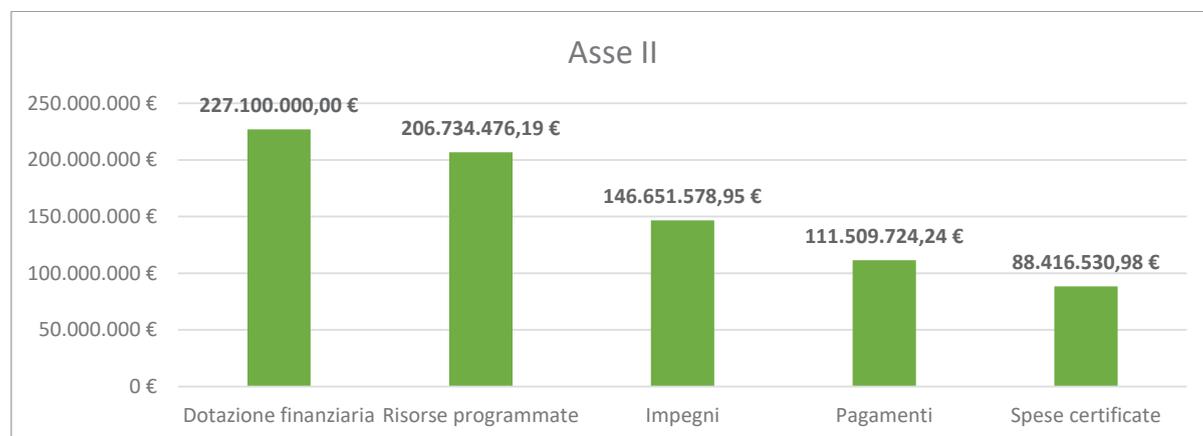
Al 31.12.2019, si registrano **impegni su tutte e tre le Priorità previste dal POR FSE**. La **quota più elevata di impegni (il 58%) si concentra sulla priorità 9iv** (all'incirca 85 milioni di euro), che comprende l'iniziativa "Nidi gratis". Nello specifico gli impegni registrati sull'Obiettivo specifico 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 circa 84 milioni di Euro, il 99% circa del totale degli impegni della priorità 9iv, ed in particolare gli avvisi "Nidi gratis" (2017-2018 e 2018/2019) (Azione 9.3.3, Priorità 9iv), intercetta la quota più alta di impegni, 70,9 milioni di euro, pari al 48,4% del totale degli impegni sull'Asse II al 31.12.2019.

Figura 3.8 L'avanzamento finanziario dell'Asse II del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2019



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 31.12.2019



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

Tabella 3.9 Impegni e pagamenti al 31.12.2019 dei bandi realizzati sull'Asse II per Priorità, Obiettivo specifico e Azione

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Denominazione bando	Impegni		Pagamenti	
				v.a.	%	v.a.	%
9i	9.1	9.1.3	Comune di Milano - Q.re Lorenteggio: Sostegno a persone in temporanea difficoltà economica attraverso ore di lavoro da dedicare alla Collettività	1.000.000,00 €	0,7%	500.000,00 €	0,4%
			9.2	9.2.1	II e III anni Percorsi Personalizzati per Allievi Disabili (aa.ff. 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019)	24.952.607,01 €	17,0%
	Reddito di autonomia disabili (2015, 2016)	2.926.812,00 €			2,0%	1.258.212,00 €	1,1%
			Reddito di autonomia disabili Milano	115.200,00 €	0,1%	46.080,00 €	0,0%
		9.2.2	Persone sottoposte a provvedimenti AG anno 2017- Completamento	921.668,58 €	0,6%	368.667,43 €	0,3%
9ii	9.5	9.5.9	Giovani e persone in situazioni di grave marginalità (fase 1, Fase 1bis e fase 2)	4.021.460,32 €	2,7%	2.305.355,68 €	2,1%
9i-9ii	9.2 - 9.5	9.2.2 -	Persone sottoposte a provvedimenti di A.G. (incluso 2019)	13.400.000,00 €	9,1%	5.116.272,92 €	4,6%
	9.2 - 9.5	9.5.9	Abusatori 4	4.484.109,14 €	3,1%	1.496.892,76 €	1,3%
9iv	9.3	9.3.3	Conciliazione Vita Lavoro (2017(2018, 2018/2019 aree interne)	5.548.280,83 €	3,8%	1.918.222,87 €	1,7%
			Nidi gratis (2017/2018, 2018/2019)	70.924.975,74 €	48,4%	70.924.975,74 €	63,6%
			Adolescenti 2019	6.000.000,00 €	4,1%	0,00 €	0,0%
	9.4	9.4.2	Reddito di autonomia anziani (2015, 2016)	1.472.864,00 €	1,0%	632.635,00 €	0,6%
			Reddito di autonomia anziani Milano	91.200,00 €	0,1%	91.200,00 €	0,1%
			AT FSE Riqualficazione Lorenteggio	40.260,00 €	0,0%	40.260,00 €	0,0%
		9.4.2	Comune di Milano - Q.re Lorenteggio Servizi di promozione sociale e accompagnamento all'abitare assistito	918.689,82 €	0,6%	367.475,92 €	0,3%
9i - 9iv	9.1 - 9.4	9.1.3 - 9.4.2	Gestione sociale quartieri ERP	7.827.051,51 €	5,3%	1.490.866,91 €	1,3%
9i - 9iv	9.2 - 9.3	9.2.1 - 9.3.6	Reddito Autonomia 18 19	2.006.400,00 €	1,4%	0,00 €	0,0%
Totale				146.651.578,95 €	100,0%	111.509.724,24 €	100,0%

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

L'avanzamento fisico: progetti e destinatari

Come mostra la Tabella 3.11, al 31.12.2019 sull'Asse II si registrano 5.948 progetti e 112.336 destinatari.

Tabella 3.10 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse II del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2019

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Denominazione bando	Progetti		Destinatari	
				v.a.	%	v.a.	%
9i	9.1	9.1.3	Comune di Milano - Q.re Lorenteggio: Sostegno a persone in temporanea difficoltà economica attraverso ore di lavoro da dedicare alla Collettività	1	0,0%	18	0,0%
			II e III anni Percorsi Personalizzati per Allievi Disabili (aa.ff. 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019, 2019)	3.745	63,0%	3.745	3,3%
	9.2	9.2.1	Reddito di autonomia disabili (2015, 2016)	172	2,9%	784	0,7%
			Reddito autonomia Disabili ambito Milano	1	0,0%	30	0,0%
9ii	9.5	9.5.9	Giovani e persone in situazioni di grave marginalità (abusatori fase 1, 1 bis, 2)	52	0,9%	2.225	2,0%
9i - 9ii	9.2 - 9.5	9.2.2 - 9.5.9	Persone sottoposte a provvedimenti di A.G.	51	0,9%	8.898	7,9%
			Finanziamento di progetti per il consolidamento di percorsi di inclusione sociale a favore di persone, giovani e adulte, a grave rischio di marginalità (abusatori 4)	55	0,9%	1.988	1,8%
			Finanziamento di progetti per il consolidamento degli interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.	50	0,8%	2.744	2,4%
9iv	9.3	9.3.3	Conciliazione Vita Lavoro (2017(2018, 2018/2019 aree interne)	60	1,0%	6.443	5,7%
			Nidi gratis (2017/2018, 2018/2019, 2019/2020)	1.505	25,3%	84.061	74,8%
			Realizzazione di un modello d'intervento flessibile e integrato con le risorse del territorio, in risposta alle difficoltà e alle problematiche di disagio sociale di giovani e adolescenti	8	0,1%	90	0,1%
	9.3.6	Reddito autonomia anziani - Ambito Milano bn 2342	1	0,0%	27	0,0%	
		Reddito Autonomia Anziani	136	2,3%	463	0,4%	
	9.4	9.4.2	Comune di Milano - Q.re Lorenteggio Servizi di promozione sociale e accompagnamento all'abitare assistito	1	0,0%	0	0,0%
Servizio di Assistenza Tecnica per redazione del Masterplan - quartiere Lorenteggio			1	0,0%	0	0,0%	
9i - 9iv	9.1 - 9.4	9.1.3 - 9.4.2	Gestione sociale quartieri ERP	42	0,7%	727	0,6%
9i - 9iv	9.2 - 9.3	9.2.1 - 9.3.6	Reddito di autonomia 2017: interventi per migliorare la qualità della vita di anziani e percorsi di autonomia finalizzati all'inclusione disabili	67	1,1%	93	0,1%
Totale				5.948	100,0%	112.336	100,0%

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

Il maggior numero di progetti finanziati all'interno dell'Asse (3.745 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). Si tratta di percorsi, della durata massima di tre anni, ai quali può eventualmente seguire un anno integrativo nel caso in cui lo studente non abbia raggiunto gli obiettivi previsti dalla progettazione del percorso, che mirano alla formazione di giovani con disabilità, altrimenti non sarebbero nelle condizioni di conseguire il successo formativo all'interno dei normali percorsi di IeFP⁴⁵. A completamento di questi interventi nell'ambito della priorità 9i ci

⁴⁵ Il loro obiettivo è, a fronte dell'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, quello di 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

sono i **voucher** nominativi, del valore di circa € 400 mensili, **per definire e sostenere percorsi di autonomia della persona disabile (Reddito di Autonomia Disabili)**, attuati da servizi 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 31.12.2019, 173 progetti per 814 destinatari. Infine, sempre 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 si registrano 37 progetti per 59 destinatari riguardanti il bando **"Reddito di autonomia 2017: interventi per migliorare la qualità della vita di anziani e percorsi di autonomia finalizzati all'inclusione disabili"**. **Non si identificano invece interventi esplicitamente finalizzati all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità in quanto Regione Lombardia utilizza il FSE in maniera complementare alle risorse regionali/nazionali per il collocamento mirato delle persone con disabilità.**

Quasi i $\frac{3}{4}$ dei destinatari dell'Asse II (84.061, pari al 74,8%) sono intercettati dalle tre annualità (2017-2018, 2018-2019, 2019-2020) dalla misura **"Nidi gratis"** (Azione 9.3.3, Obiettivo specifico 9.3, Priorità 9iv) che prevede 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.

Sempre sull'azione Azione 9.3.3, Obiettivo specifico 9.3, Priorità 9iv l'avviso **"Conciliazione vita lavoro 2017/2019"**, sostiene progetti di potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza con 53 progetti e 5.722 destinatari. A questo si sommano 7 progetti e 721 destinatari dei progetti per il **potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro per le annualità 2018-2019 nelle aree interne lombarde.**

Regione Lombardia con Decreto n.5154 del 11/04/2019 ha inoltre approvato l'Avviso pubblico (Azione 9.3.3, Obiettivo specifico 9.3, Priorità 9iv) **"Implementazione di percorsi territoriali attraverso la realizzazione di un modello d'intervento flessibile e integrato con le risorse del territorio in risposta alle difficoltà e alle problematiche di disagio sociale di giovani e adolescenti e loro famiglie"** che, al 31.12.2019, conta 8 progetti e 90 destinatari.

Il quadro degli interventi realizzati sull'Asse II è completato da:

- Il **Reddito di Autonomia Anziani**, con 137 progetti per 490 destinatari sull'Azione 9.3.6 dell'Obiettivo specifico 9.3. Questa tipologia di interventi garantisce, mediante l'attivazione di voucher, 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. Sempre sull'Azione 9.3.6 dell'Obiettivo specifico 9.3. si registrano 30 progetti per 34 destinatari riguardanti il bando **"Reddito di autonomia 2017: interventi per migliorare la qualità della vita di anziani e percorsi di autonomia finalizzati all'inclusione disabili"**.
- 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 persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti"**, rivolti a persone a rischio di esclusione sociale (detenuti, adolescenti in difficoltà, marginalità): in totale 208 progetti per 15.855 destinatari.
- gli interventi sui **laboratori sociali**, che come anticipato sono progetti integrati per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia, che si articolano in due sub-progetti finalizzati:

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.

- 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).

Come anticipato nel Box 3.3, si tratta di progetti innovativi e sperimentali per la rigenerazione di aree urbane di edilizia residenziale pubblica in cui il disagio sociale si coniuga al disagio abitativo diffuso e pervasivo e per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica hanno coinvolto come OO.II. anche il Comune di Milano, per il quartiere Lorenteggio, e quello di Bollate. Questi progetti, che rientrano nell’ambito della Strategia dello Sviluppo Urbano Sostenibile, mettendo in sinergia risorse FESR ed FSE, oltre a fondi regionali e comunali e del PON METRO nel caso di Milano, intervengono sulle dinamiche abitative che investono le città, ponendo al centro dell’azione l’Inclusione Sociale e l’Abitare Sociale quali temi portanti e centrali del proprio intervento.

L’Asse II mostra un buon grado di coinvolgimento negli interventi realizzati di persone svantaggiate (migranti, persone con disabilità e persone emarginate). Relativamente meno ampio è il coinvolgimento negli interventi dell’Asse delle persone in cerca di occupazione. In particolare:

- **Le donne rappresentano il 47,3% dei destinatari dell’Asse II, una quota superiore a quella media del POR FSE (46,7%).**
- **Le quote di giovani e di anziani sul totale dei destinatari dell’Asse (rispettivamente il 7,7% e il 2,4%) sono invece inferiori a quelle media del POR FSE (rispettivamente il 25,7% e il 5,5%).**
- **I destinatari con un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) sono il 29,8% del totale dei destinatari dell’Asse, una proporzione mediamente inferiore a quella del POR FSE (35%) mentre risultano superiori quelli con un’istruzione terziaria (ISCED 5-8) (il 24,9% contro il 17,5%).**
- **I “lavoratori, compresi i lavoratori autonomi” costituiscono la maggior parte dei destinatari dell’Asse (il 72,9% rispetto ad una media del POR FSE pari al 34,2%) 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 almeno un genitore sia occupato e, quindi, i nuclei con due genitori disoccupati non possono accedere alla misura, mentre forse sarebbe opportuno poter 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. Nel complesso, però, l’indicatore di output del quadro di efficacia sui “nuclei famigliari con figli” raggiunti dagli interventi attivati sull’Asse II viene quantificato in 51.050 unità al 31.12.2019, superando ampiamente il target finale per il 2023 (33.634).**
- **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 10,3% dei destinatari dell’Asse II (rispetto ad una media del POR FSE pari all’8,1%), le persone con disabilità il 5,4% (rispetto al 4,6%) e le “altre persone svantaggiate” il 14,4% (rispetto all’8%). I partecipanti con disabilità raggiunti dalle azioni realizzate sull’Asse II hanno persino già superato il valore target finale per il 2023 dell’ indicatore di output del quadro di efficacia (5.500 partecipanti con disabilità)- rispettivamente 3.161 partecipanti con disabilità e 4.986 altre persone svantaggiate).**

Tabella 3.11 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse II (composizione percentuale) al 31.12.2019

	v.a.	%
Genere		
Femmine	53.182	47,3%
Maschi	59.154	52,,7%
Età		
Persone di età inferiore a 25 anni	8.654	7,7%
Persone tra i 25 e i 54 anni	101.037	89,9%
Persone di età superiore a 54 anni	2.645	2,4%
Livello di istruzione		
Isced 1-2	33.433	29,8%
Isced 3-4	48.333	43,0%
Isced 5-8	27.967	24,9%
Isced 0 / nd	2.603	2,3%
Condizione occupazionale		
Disoccupati	17.104	15,2%
Di cui di lungo periodo	7.266	6,5%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	81.887	72,9%
Persone inattive	13.306	11,8%
Svantaggio		
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	11.597	10,3%
Partecipanti con disabilità	6.051	5,4%
Altre persone svantaggiate	16.160	14,4%
Totale	112.336	100,00%

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

In maggior dettaglio:

- Sulla **priorità 9i**, sono state coinvolte 5.045 **persone con disabilità** (il 91,7% del valore target al 2023) (indicatore di output comune CO16) e 8.265 **altre persone svantaggiate** (52,8% 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 86,2% (rispetto ad un valore target al 2023 dell'80%, indicatore di risultato comune CR05), risultando più alto per le donne (l'89,7% contro l'84,4%degli uomini).
- Le **altre persone svantaggiate coinvolte negli interventi realizzati sulla priorità 9ii** (*"Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom"*) sono 4.934, pari al 45,1% 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 51.050 **nuclei familiari con figli (inclusi mono-genitori)**, pari al 153% 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 2.961 **altre persone svantaggiate**, pari al 72,2% 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).

Serie Ordinaria n. 2 - Lunedì 11 gennaio 2021

Tabella 3.12 Indicatori di output e di risultato dell'Asse II per priorità

Priorità	Codice Indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2019			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
9i – Inclusione attiva per pari opportunità e partecipazione attiva	CO016	I partecipanti con disabilità	1.743	3.302	5.045	2.854	2.646	5.500	61,1%	124,8%	91,7%
	CO017	Le altre persone svantaggiate	919	7.346	8.265	8.136	7.510	15.646	11,3%	97,8%	52,8%
	CR05	I 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	89,7%	84,4%	86,2%	80,0%	80,0%	80,0%	112,1%	105,5%	107,8%
	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%	0,0%	0,0%	79,7%	73,0%	75,0%	0,0%	0,0%	0,0%
9ii – Integrazione socioeconomica comunità emarginate	CO017	Le altre persone svantaggiate	1.010	3.924	4.934	5.672	5.257	10.929	17,8%	74,6%	45,1%
	b2.1	Partecipanti che hanno superato lo stato di criticità acuta ad 1 anno dalla presa in carico	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%
9iv – Miglioramento accesso ai servizi	CO018	Senzatetto e le persone colpite da esclusione abitativa	0	0	0	80	0	80	0,0%	0,0%	0,0%
	CO017	Altre persone svantaggiate	1.705	1.256	2.961	2.255	1.845	4.100	75,6%	68,1%	72,2%
	b4.1	Nuclei familiari con figli (coppie e monogenitori)	-	-	51.050	-	-	33.364	-	-	153,0%
	b4.2	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	267	100	367	222	206	428	120,3%	48,5%	85,7%
	b3.1	Nuclei familiari partecipanti che al termine dell'intervento dichiarano una migliorata gestione dei tempi di vita e di lavoro	-	-	0,0%	-	-	10,0%	-	-	0,0%
	b4.1	Percentuale di partecipanti che, al termine dell'intervento, dichiara una migliorata condizione abitativa in termini relazionali	0,0%	0,0%	0,0%	75,0%	75,0%	75,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	b4.2	Percentuale di partecipanti usciti dalla condizione di esclusione abitativa al termine dell'intervento	0,0%	0,0%	0,0%	70,0%	0,0%	70,0%	0,0%	0,0%	0,0%

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

Valutazione

L'analisi dello stato di avanzamento finanziario e fisico dell'Asse II al 31.12.2019 mostra il **superamento delle difficoltà di inizio programmazione**, legate:

- all'avvio di interventi innovativi, ma con limitata capacità di impegno e di spesa, a causa della loro sperimentabilità e della vulnerabilità dei destinatari;
- all'apprendimento da parte di Comuni, ATS e Terzo settore delle modalità di finanziamento e di realizzazione degli interventi proprie del FSE alle quali non erano abituati (la programmazione 2014-2020 è stata infatti la prima nella quale le politiche sociali sono state incardinata in un Asse dedicato del POR FSE).

Al 31.12.2019 si contano complessivamente sull'Asse 5.948 progetti e 112.336 destinatari a fronte di 146,7 milioni di euro, in forte crescita rispetto all'anno precedente (+69,5%). I **progetti si concentrano prevalentemente sui percorsi personalizzati per allievi disabili** (3.745, pari al 63% circa del totale dei progetti dell'Asse) (Obiettivo specifico 9.2). **La quota maggiore di destinatari (il 74,8%) è coinvolta nella misura "Nidi Gratis"**, diretta ad azzerare la retta dei nidi per i nuclei famigliari in difficoltà economica (Obiettivo specifico 9.3);

La significativa concentrazione di progetti e destinatari su queste due tipologie di progetti non ha impedito tuttavia che sull'Asse II fossero **attivate misure ampiamente diversificate**:

- i voucher per favorire azioni propedeutiche all'inserimento lavorativo (tirocini) per consolidare l'autonomia di persone disabili giovani e promuoverne l'inclusione sociale e quelli per garantire alle persone anziane di rimanere al proprio domicilio (Obiettivi specifici 9.2 e 9.3);
- l'integrazione socioeconomica 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.) (Obiettivi 9.2 e 9.5);
- l'inclusione attiva di minori, giovani e adulti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, (Obiettivi specifici 9.2 e 9.5);
- l'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro (Obiettivo specifico 9.3)
- la gestione sociale dei quartieri ad edilizia popolare per favorire lo sviluppo urbano sostenibile e sperimentare nuovi modelli sociali e abitativi attraverso l'offerta di servizi di promozione sociale alle persone fragili e alle loro famiglie, residenti o domiciliati in questi quartieri e favorirne l'inserimento lavorativo (Obiettivi specifici 9.1 e 9.4).

Per quanto riguarda la tipologie di destinatari, **l'Asse II mostra nel complesso un buon grado di coinvolgimento negli interventi realizzati di persone svantaggiate** (migranti, persone con disabilità e persone emarginate). Relativamente **meno ampio è il coinvolgimento delle persone in cerca di occupazione**, che rappresentano un target a forte 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.

I dati di contesto mostrano un aumento del tasso di povertà nel 2019 che è destinato ad aggravarsi per effetto della pandemia. L'**approccio preventivo degli interventi dell'Asse II** appare dunque 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 per non cadere in povertà.

In vista della **prossima programmazione**, gli interventi attivati sull'Asse II sono concepiti sempre più nell'ottica di una **maggiore standardizzazione non solo sulla base dei costi, ma anche delle tipologie di servizi erogati**. È stata infatti definita una metodologia per costruire i costi standard, testata innanzitutto sugli adolescenti, per standardizzare un progetto individualizzato/una risposta individuale. Con lo stesso metodo, costruito insieme ai referenti delle altre due direzioni di Regione Lombardia coinvolte nelle politiche sociali (Famiglia, Genitorialità e Pari Opportunità, Welfare e

Serie Ordinaria n. 2 - Lunedì 11 gennaio 2021

Politiche Sociali) e ai referenti di ASL, ATS, ASST, Comuni e Terzo settore, si è proceduto a standardizzare un servizio, costruendo un modello modulato sia su interventi individualizzati che su interventi generalizzati. La crisi indotta dall'**emergenza sanitaria da Covid-19** e il conseguentemente **distanziamento sociale** richiedono altresì un **ripensamento delle modalità di erogazione dei servizi** verso i soggetti più vulnerabili nei confronti dei quali il supporto è stato quasi sempre garantito in presenza con una relazione diretta.

I **laboratori sociali di quartiere** sperimentati in questo ciclo programmatico nell'ambito della Strategia di Sviluppo Urbano, nonostante i limiti e le criticità iniziali, rappresentano un'esperienza interessante cui dare continuità nella prossima programmazione per intervenire con **strumenti multilivello, multi-settore e multiattività** in altri quartieri degli stessi contesti urbani già coinvolti o in nuovi contesti urbani caratterizzati da povertà culturale, economica e lavorativa. Questi interventi rappresentano infatti **forme di sperimentazione innovative di accompagnamento al lavoro delle persone più fragili e più distanti dal mondo del lavoro**, che potrebbero garantire a questi target una presa in carico più adeguata di quella pur valida offerta dalla DUL e, di conseguenza, il conseguimento di migliori esiti occupazionali. Potrebbe essere utile prevedere una **linea di azione specifica che dia a queste persone un sostegno ed un accompagnamento più intensivi** e ne favorisca una inclusione attiva, **superando una visione esclusivamente assistenzialista**. Non necessariamente questi interventi devono essere pensati in collegamento a progetti di rigenerazione urbana.

Anche la **sperimentazione di interventi di sostegno all'avvio di start-up di impresa in alcuni quartieri o contesti urbani** che, nell'ottica della responsabilità sociale di impresa, offrano opportunità lavorative ai soggetti più svantaggiati dei quartieri o contesti urbani di localizzazione, potrebbe essere **rafforzata con specifici incentivi e/o agevolazioni per le start-up**. La micro o piccola dimensione di impresa potrebbe rappresentare il contesto migliore per facilitare l'inserimento lavorativo dei soggetti più vulnerabili.

Superata la fase di emergenza sanitaria indotta dalla **crisi Covid-19**, sarà cruciale comprendere come affrontare al meglio l'emergenza sociale che ne deriva. La Regione nell'immediato ha provveduto, con **fondi regionali**, ad attivare alcuni **contributi per l'emergenza e per aiutare le famiglie**, e ha cercato di individuare **nuove modalità di erogazione delle prestazioni** e di **dilatare le tempistiche delle azioni in corso**. Ad esempio, nell'ambito del "bando adolescenti" è stata prevista una circolare che indica agli attuatori la necessità di individuare nuove modalità di intervento a distanza, specialmente nella fase di trattamento, e ha fornito alcune indicazioni su come erogare con modalità diverse le prestazioni individualizzate previste. Nel caso degli adolescenti, sono arrivate richieste da parte dei soggetti attuatori per dilatare i tempi dell'intervento, ma non per sospenderlo o interromperlo. Più problematici gli interventi sugli anziani, dove la modalità a distanza è più difficile perché si tratta di interventi che si fondano sulla relazione diretta con i destinatari, e si stanno registrando molte più sospensioni di quante se ne siano avute tra gli adolescenti. Nel medio e lungo periodo è evidente che ci sarà la necessità di ripensare i servizi per fronteggiare gli effetti della crisi da pandemia.

La crisi da Covid-19 sta inoltre accrescendo l'importanza dei **laboratori sociali** che coinvolgono le persone più a rischio, che abitano in contesti urbani disagiati e che vivono già al limite delle proprie possibilità (in quanto poco istruite, disoccupate, precarie, occupate nel sommerso, ecc.). Anche in questo caso, il distanziamento sociale richiesto dalla situazione di emergenza sanitaria impedisce le tradizionali modalità di contatto sociale (previste dagli interventi finora messi in campo in questa programmazione) e richiede di individuare modalità diverse di presa in carico delle fragilità. **Dovranno inoltre essere rivisti gli aspetti gestionali ed organizzativi di attività come quelle formative**, che dovranno necessariamente essere pensate anche a distanza (fino a questa programmazione la formazione a distanza non era ammessa). I finanziamenti comunitari dovranno essere utilizzati anche per rafforzare l'infrastrutturazione tecnologia e digitale e per favorirne un accesso più diffuso: in questo modo, i laboratori sociali potrebbe diventare il luogo fisico, dove

organizzare attività a distanza. Naturalmente tutto ciò avrà delle ricadute anche sulle modalità di rendicontazione.

3.1.5 L'Asse III – Istruzione e formazione

La finalità degli interventi finanziati sull'Asse III è quella di incentivare la crescita del capitale umano e di accrescere il livello di qualificazione della forza lavoro. 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. La formazione di base inizia 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, e che prevede l'erogazione di una "dote" formazione a copertura totale dei costi di frequenza.

Sull'Asse III, inoltre, vengono sostenuti i corsi di **Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e di Istruzione Tecnica Superiore (ITS)**, che costituiscono i **segmenti più alti della filiera formativa regionale**. I corsi di alta formazione professionale formano tecnici specializzati, dotati di competenze tecnologiche avanzate in settori 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 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.

Infine, sull'Asse III, tramite l'iniziativa **Lombardia PLUS**, Regione Lombardia sostiene anche interventi formativi finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo di giovani disoccupati dai 16 ai 35 anni.

In sintesi, Regione Lombardia 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).

Box 3.3 I principali strumenti di intervento sull'Asse III

Regione Lombardia ha puntato sulla costituzione di un sistema organico ed integrato di interventi, improntato all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva e all'integrazione delle politiche formative con le politiche attive del lavoro per una maggiore occupabilità delle persone. Il sistema di istruzione e formazione professionale rappresenta la misura principale per volume di risorse impegnate e numero di destinatari. Anche il sistema dell'alta specializzazione tecnica ha registrato un'espansione continua, sia per risorse investite sia per numero di allievi e diplomati.

Il sistema integrato di istruzione e formazione attivato è in grado di sostenere la partecipazione di oltre 60mila allievi ogni anno (di cui 50mila nei percorsi offerti dagli enti accreditati) e di portarli al conseguimento di una qualifica e di un diploma professionale, con la possibilità di proseguire verso percorsi di alta specializzazione. **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. Infine, il **progetto "Lombardia PLUS" sostiene la qualificazione, con interventi mirati, di giovani in cerca di lavoro (fino a 35 anni)**, al fine di migliorarne le chance di occupazione. Il **sistema di riconoscimento dei crediti** consente poi 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, così da garantire un sistema di passaggi flessibili e gradualità tra i sistemi educativi-formativi e il mondo del lavoro.

Nella programmazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale del sistema regionale un obiettivo prioritario è stato il **potenziamento del sistema educativo duale**, basato sull'integrazione tra formazione e lavoro. Con la L.R. 30/2015 "*Qualità, innovazione e internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Regione Lombardia*", la Regione ha adottato l'approccio duale quale strumento centrale del sistema di leFP, regolamentando 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. L'evoluzione del sistema duale ha svolto un ruolo importante anche come strumento di contrasto alla dispersione scolastica: l'esperienza sul campo può costituire, infatti un'importante leva motivazionale per quegli allievi che risultano più inclini all'apprendimento pratico piuttosto che teorico.

I referenti regionali intervistati hanno sottolineato che la Regione intende ora puntare al rafforzamento del sistema di istruzione e formazione lombardo mediante un maggior **coinvolgimento attivo delle imprese nell'erogazione della formazione**, con le imprese concepite non solo come luoghi di lavoro ma anche di apprendimento in stretta relazione con le istituzioni formative del territorio regionale, e promotrici di un modo di fare didattica innovativo, nel quale il confine tradizionale fra aula e azienda diventa labile, in quanto entrambe, l'istituzione formativa e l'azienda, concorrono a realizzare la formazione. Questo concetto può trovare la sua concretizzazione nella struttura delle **Academy aziendali** e nella loro **valorizzazione all'interno del sistema di istruzione e formazione professionale**. Le Academy, infatti, possono intervenire in diversi modi nella formazione dei giovani, mettendo a disposizione spazi, attrezzature, e professionisti che affiancano i docenti in aula, ospitando esperienze di alternanza scuola-lavoro e di tirocinio, formando gli apprendisti, assunti con un contratto di apprendistato finalizzato al conseguimento di un titolo di istruzione e formazione professionale. In questa prospettiva è stata prevista anche l'estensione dell'alternanza protetta al primo anno della leFP per gli allievi 14enni, nella convinzione che l'apprendimento teorico e l'apprendimento pratico siano elementi imprescindibili e non separabili. Per far fronte alla richiesta degli enti di formazione e del tessuto produttivo a partire dal 2019 è stato introdotto un budget aggiuntivo, in aggiunta a quello ordinario, al quale possono accedere le istituzioni formative che, avendo saturato il budget ordinario, hanno iscritti per i quali intendono avviare percorsi di leFP in modalità duale.

Nel 2019 (agosto) inoltre la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il nuovo **repertorio delle qualifiche e dei diplomi di leFP**, che aggiornava quello del 2011. Regione Lombardia lo ha adottato già per l'anno formativo 20/21, così da avvalersi di **standard formativi maggiormente allineati all'evoluzione del mercato del lavoro e più facilmente adattabili alle modalità di formazione duale, in alternanza scuola-lavoro e in apprendistato**. Ciò ha comportato anche un intenso lavoro con gli enti di formazione, per adeguare i percorsi ai nuovi standard formativi. Infine, per affrontare le criticità/complessità emerse nel corso della programmazione sono stati adottati/verranno adottati alcuni provvedimenti specifici. In dettaglio:

- Un **primo elemento di complessità** è costituito dalle **modalità di gestione amministrativa di misure distinte e allo stesso tempo connesse da legami di complementarità all'interno di un quadro unitario**. 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) e il successivo avviso attuativo (DDS 11907 del 8/8/2019) hanno definito i **dispositivi unitari attraverso i quali sono stati programmati e finanziati tutti i percorsi di leFP**, realizzati in entrambe le modalità didattiche ordinaria e duale, con l'unica eccezione dell'apprendistato di primo livello, per il quale è stato emanato un avviso specifico, in considerazione delle regole peculiari di finanziamento che contraddistinguono il suo impianto di attuazione. L'implementazione di un dispositivo unitario ha permesso di armonizzare secondo meccanismi uniformi le regole di attribuzione delle risorse finanziarie alle Istituzioni formative, per quanto riguarda i percorsi ordinari e duali.
- Un **altro aspetto problematico**, evidenziato nella valutazione tematica sulla filiera professionalizzante (giugno 2018) e nel Rapporto di Valutazione intermedia (giugno 2019), è rappresentato dalla **scarsa conoscenza delle opportunità della filiera professionalizzante da parte dei giovani e delle loro famiglie**. Per diffondere la conoscenza presso i giovani e le famiglie delle opportunità offerte dai percorsi tecnico-professionali del sistema di leFP regionale e per sensibilizzare le imprese riguardo ai vantaggi connessi al coinvolgimento nell'attività didattica è stata avviata una **campagna di comunicazione capillare e mirata ai diversi target**.
- Per **orientare ragazzi, famiglie ed imprese**, la DG Istruzione, Formazione e Lavoro, nella quale si incardina l'AdG del POR FSE, sta cercando di portare a regime una **rilevazione dei fabbisogni formativi più precisa e capace di fornire previsioni**. All'interno di un accordo di programma con le Camere di Commercio sta partendo un progetto per l'integrazione dei vari sistemi informativi (Sistema informativo Excelsior, Comunicazioni Obbligatorie, ecc.) la produzione di analisi sempre più affidabili dei fabbisogni formativi, che consenta anche di orientare le scelte di ragazzi e famiglie, sulla base di solide evidenze empiriche relative alle specializzazioni più richieste.
- Ulteriori interventi hanno riguardato la **messa in trasparenza dei criteri di selezione dei destinatari di dote** da parte delle Istituzioni formative e l'**implementazione di un registro elettronico regionale**, a disposizione degli enti, **per la tracciatura delle presenze e delle assenze degli allievi**, in adempimento alle richieste degli auditor comunitari.
- Per **superare le criticità legate alla rendicontazione a costi reali**, basata sulla dimostrazione delle spese effettivamente sostenute, in via sperimentale nell'a.f. 2018/2019 e, a regime, a partire dall'a.f. 2019/2020 i **percorsi ITS sono finanziati secondo la metodologia semplificata di calcolo delle Unità di Costo Standard (UCS)**, secondo il regolamento delegato approvato nel 2019 dalla Commissione Europea che definisce le unità di costo standard per il rimborso delle spese connesse alla realizzazione dei percorsi di istruzione tecnica superiore.
- Sempre in merito ai **costi standard**, una **problematicità** riguarda l'**applicazione delle UCS per la formazione in uso nel Programma Garanzia Giovani, all'interno del modello dotale lombardo**. Le UCS stabilite dalla CE rimborsano i costi per interi gruppi classe. Diversamente, il modello dotale si basa sul riconoscimento di un contributo capitario per singolo allievo. Ne deriva la complessità ad innestare le UCS di gruppo all'interno di un meccanismo di finanziamento individuale. Si pone inoltre l'esigenza di un **aggiornamento delle UCS**. La

metodologia di calcolo è datata e i costi stimati non sono più aderenti agli attuali costi di mercato delle prestazioni. Si confida che, con l'avvento della prossima programmazione 2021-27, sarà avviato un lavoro di revisione delle UCS. In questo contesto andrà sicuramente valutato il **riconoscimento dei costi per la formazione a distanza**, che non sono contenuti nelle UCS regionali attualmente in uso, poiché appunto definiti in un periodo in cui l'e-learning rappresentava una pratica sperimentale di nicchia, ma la cui adozione è stata ormai resa necessaria dagli effetti della crisi da Covid-19.

- Infine, l'**emergenza sanitaria da Covid-19** ha determinato l'**urgenza di ridefinire la programmazione finanziaria del POR**. Sono state avviate le interlocuzioni con le autorità nazionali ed europee per raccogliere i fondi necessari per fronteggiare la crisi, mettendo a fattor comune tutte le fonti di finanziamento disponibili. Si è posto e tuttora si pone il tema **da un lato di assicurare la copertura del fabbisogno ordinario del sistema, dall'altro di sostenere interventi straordinari per superare questa crisi**. L'emergenza sanitaria ha reso necessario concentrare le risorse sugli obiettivi prioritari per fronteggiare la crisi, mentre l'attuazione di alcune nuove misure è stata posticipata all'avvio della prossima programmazione comunitaria. Tra queste in particolare gli interventi di potenziamento e di rafforzamento delle misure di contrasto alla dispersione nel sistema leFP esistenti, il cui proseguimento è stato assicurato per l'anno formativo 2020/2021 (DGR 2997 del 30/03/2020).

L'avanzamento finanziario: impegni e pagamenti

Sull'Asse III, le **risorse programmate** al 31.12.2019 ammontano a 264,7 milioni di euro, pari al 79,6% della dotazione finanziaria dell'Asse. Gli **impegni** al 31.12.2019 ammontano a circa 210,5 milioni di euro. **L'Asse registra una capacità di impegno superiore a quella media del POR** (il 63,3%), e una **capacità di spesa inferiore solo a quella dell'Asse I**, con l'89,7% delle risorse impegnate già erogate ai beneficiari (188,8 milioni di euro). I pagamenti raggiungono altresì il 56,8% della dotazione finanziaria. Le **spese certificate** ammontano a 169,4 milioni di euro (l'89,7% dei pagamenti), pari al 51% del target finale di 332,5 milioni di euro fissato per il 2023.

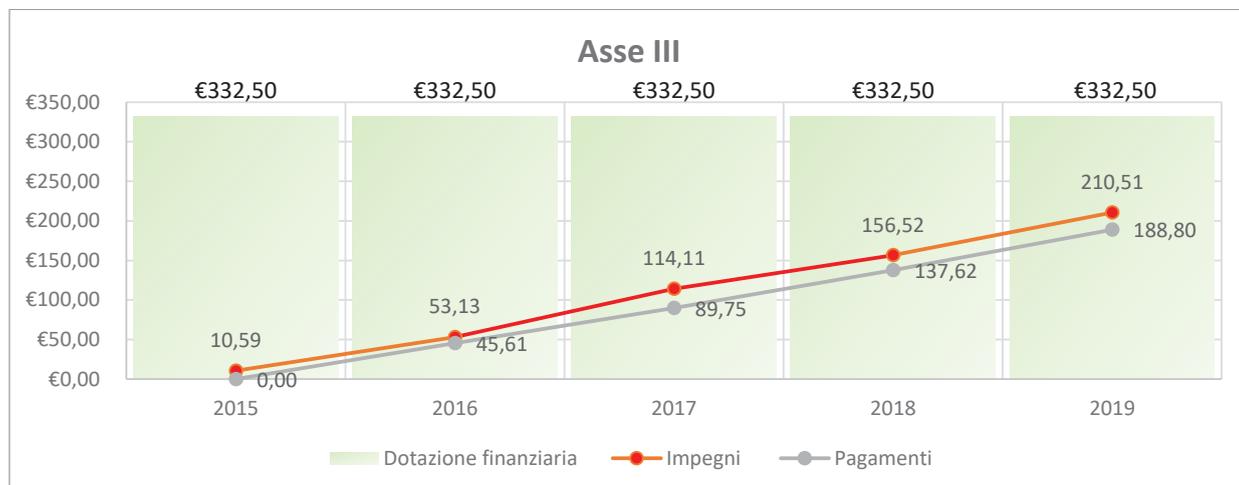
L'Asse registra impegni su entrambe le Priorità selezionate dal POR, la 10i, con l'82,4% del totale degli impegni sull'Asse al 31.12.2019, **e la 10 iv**, sulla quale si concentra il restante 17,6% degli impegni dell'Asse.

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:

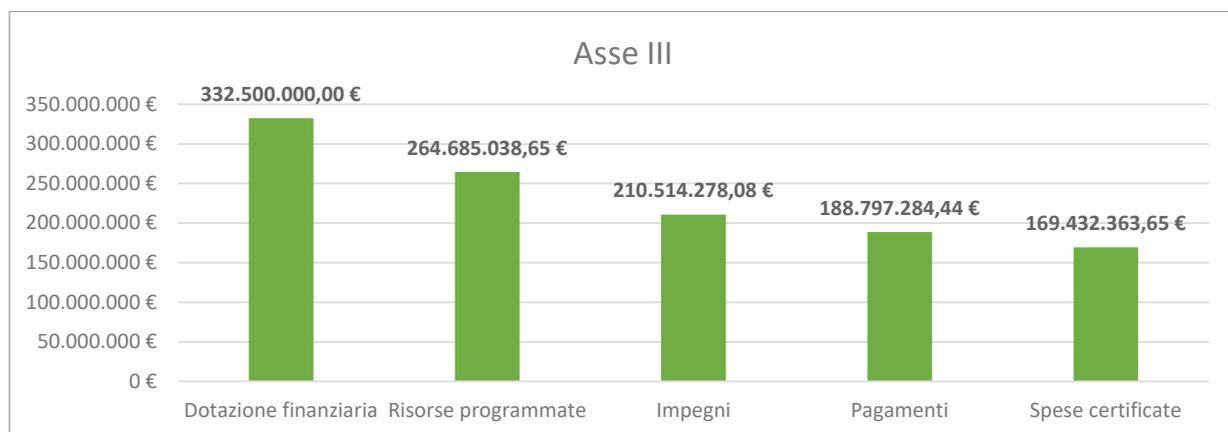
- **sull'Obiettivo specifico 10.4**, volto ad accrescere le competenze della forza lavoro e ad agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo, tramite le Azioni 10.4.1 e 10.4.2, con la novità sull'Azione 10.4.1 di Lombardia Plus – Linea Smart, nel 2019, che si propone di sostenere gli enti di formazione iscritti nelle sezioni A o B dell'Albo dei soggetti accreditati, affinché realizzino azioni di formazione non ricomprese nel repertorio di leFP, degli ITS e degli IFTS, maggiormente rispondenti alle esigenze del contesto produttivo lombardo e alle necessità di integrazione dei target più sensibili, cioè con titoli di studio che non garantiscono una elevata capacità di placement;
- **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 (ITS) e 10.6.2 (IFTS).

Figura 3.10 L'avanzamento finanziario dell'Asse III del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2019



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 31.12.2019



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

Tabella 3.13 Impegni e pagamenti al 31.12.2019 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, 2019/2020)	162.497.302,43 €	77,2%	162.497.302,43 €	86,1%
10iv	10.4	10.4.1	Lombardia Plus (2016, 2017, 2018, 2019 smart)	10.938.166,32 €	5,2%	6.752.989,73 €	3,6%
		10.4.2	formazione_continua_V_strategici_re gionali	2.290,20 €	0,001%	2.290,20 €	0,001%
	10.6	10.6.1	ITS (2013-2015, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020)	28.646.048,11 €	13,6%	11.783.708,06 €	6,2%
		10.6.2	IFTS (2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020)	8.430.471,02 €	4,0%	7.760.994,02 €	4,1%
Totale				210.514.278,08 €	100,0%	188.797.284,44 €	100,0%

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

L' avanzamento fisico: progetti e destinatari

Al 31.12.2019, i **progetti realizzati sull'Asse III sono complessivamente 40.807 per un numero totale di destinatari pari a 55.164**. Sull'Asse sono stati finanziati prevalentemente **progetti nell'ambito dell'obiettivo specifico 10.1 per la riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa**: 40.413 progetti, per altrettanti destinatari (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**.

Significativo è anche il numero dei destinatari dei nuovi percorsi ITS e IFTS attivati e di consolidamento di quelli esistenti, nell'ambito dell'Obiettivo specifico 10.6: 11.064 destinatari coinvolti complessivamente in 289 progetti.

Come anticipato, sono stati inoltre finanziati **progetti nell'ambito dell'Obiettivo specifico 10.4, prioritariamente indirizzati ai disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata**. Lombardia Plus, con 104 progetti, per un totale di 3.677 destinatari, ha sostenuto azioni di formazione permanente e formazione di specializzazione a favore di disoccupati dai 16 ai 35 anni⁴⁶. Nel 2019, è stata introdotta l'iniziativa "Lombardia PLUS – LINEA SMART" "finalizzata a sostenere azioni di formazione non ricomprese nel repertorio di Istruzione e Formazione Professionale, degli ITS e degli IFTS, finalizzate ad una maggiore rispondenza alle esigenze del contesto produttivo lombardo e all'integrazione dei target in possesso di titoli accademici meno spendibili sul mercato del lavoro. Nell' Obiettivo specifico 10.4 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 3.14 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse III del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2019

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, 2019/2020)	40.413	99,0%	34.437	73,3%
10iv	10.4	10.4.1	LOMBARDIA PLUS (annualità 2016, 2017, 2018, 2019-linea smart)	104	0,3%	3.677	6,7%
		10.4.2	Formazione continua V strategici regionali (quota aree interne)	1	0,0%	10	0,0%
	10.6	10.6.1	ITS 2014-2016, 2015-2016, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020)	111	0,3%	6.520	11,3%
		10.6.2	IFTS (2016-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020)	178	0,4%	3.662	8,2%
Totale				40.807	100,0%	55.164	100,0%

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

Considerando la composizione dei destinatari dei progetti attivati sull'Asse (Tabella 3.16), emerge, come atteso, **una predominanza di giovani (con meno di 25 anni), con al massimo la licenza media inferiore**, per 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**.

⁴⁶ In caso di soggetti disoccupati che presentano invalidità psichiche, fisiche o sensoriali, non è richiesto il rispetto del limite massimo di età.

La quota di donne sull'Asse III è mediamente inferiore a quella del POR FSE nel suo complesso (43,4% rispetto al 46,7%). Come evidenziato anche nella valutazione intermedia dello scorso anno, ciò potrebbe essere dovuto in parte al fatto che la dispersione scolastica e formativa (sul contrasto alla quale si concentrano il 99% dei progetti e più del 73,3% dei destinatari dell'Asse) è un fenomeno che interessa in misura minore le ragazze (la leFp intercetta in misura maggiore i ragazzi, che rappresentano più della metà – il 54% -- dei destinatari della leFp cofinanziata dal FSE) 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 31.12.2019, è pari rispettivamente al 39% e al 31%).

L'88,8% dei destinatari ha meno di 25 anni e il 90,7% è inattivo (con un altro 8,6% in cerca di occupazione), coerentemente con la tipologia di interventi previsti dall'Asse III rivolti in larga misura a studenti.

Il 74,6% 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 31.12.2019, i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) sono 41.134, un numero pari ad oltre la metà del target finale al 2023 (63.868).

In dettaglio, **sulla priorità 10i sono stati coinvolti 40.411 destinatari con istruzione primaria (ISCED 1) o secondaria inferiore (ISCED 2), pari al 63,3% del valore target al 2023** (indicatore di output comune CO09), senza differenze di genere. **Il 76,4% ha ottenuto una qualifica alla fine della partecipazione all'intervento (rispetto ad un valore target dell'85% al 2023)** (indicatore di risultato comune CR03): questa percentuale è leggermente più elevata tra le donne (il 77,2% contro il 75,7% degli uomini).

Sulla Priorità 10iv, al 31.12.2019, sono stati coinvolti 12.305 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 4.991), **con il 41,2% che ha ottenuto una qualifica alla fine dell'intervento** (rispetto all'80% del valore target al 2023) (indicatore di risultato comune CR03). Anche in questo caso, la quota di donne che ottengono la qualifica a fine intervento (44,6%) è superiore a quella degli uomini (39,4%). **Sulla priorità 10iv sono stati coinvolti anche 5.127 disoccupati e lavoratori, anche autonomi, pari al 256,4% 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 416 lavoratori, inclusi quelli autonomi, pari allo 0,6% del valore target al 2023** (indicatore di output comune CO05). Il numero contenuto di lavoratori coinvolti nelle azioni dell'Asse riflette la scelta di concentrare gli interventi di quest'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 che quasi tutti i partecipanti hanno completato il percorso di formazione** (rispetto al target al 2023 del 90%).

La quota di destinatari con disabilità dell'Asse III è mediamente più elevata di quella del POR nel suo complesso. Le persone con disabilità rappresentano il 10,6% dei destinatari dell'Asse, quota molto più alta di quella media del POR FSE (4,6%) e anche più alta di quelle registrate sull'Asse I e II (rispettivamente 2,8% e 5,4%). 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.

Più contenuta ed inferiore a quella media del POR FSE è invece sia la quota di destinatari "migranti, di origine straniera, appartenenti a minoranze" che quella di destinatari rientranti in "altre tipologie di svantaggio". "Migranti, partecipanti stranieri o appartenenti a minoranze" e le "altre persone svantaggiate" rappresentano il 2,7% e il 2,3% (rispettivamente) dei destinatari dell'Asse, proporzioni inferiori a quelle medie del POR FSE (rispettivamente 8,1% e 8%). Per quanto concerne gli stranieri, tuttavia, i dati di monitoraggio di Regione Lombardia sui percorsi di leFP per l'anno formativo 2017/2018, trasmessi ad INAPP, mostrano una presenza più elevata di allievi stranieri in questi percorsi formativi (in media, il 10%), equi-distribuiti tra stranieri nati in Italia e stranieri nati all'estero.

Tabella 3.15 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse III (composizione percentuale) al 31.12.2019

	v.a.	%
Genere		
Femmine	23.956	43,4%
Maschi	31.208	56,6%
Età		
Persone di età inferiore a 25 anni	48.963	88,8%
Persone tra i 25 e i 54 anni	6.175	11,2%
Persone di età superiore a 54 anni	26	0,05%
Livello di istruzione		
Isced 1-2	41.134	74,6%
Isced 3-4	12.305	22,3%
Isced 5-8	1.407	2,6%
Isced 0 / nd	318	0,6%
Condizione occupazionale		
Disoccupati	4.718	8,6%
Di cui di lungo periodo	459	0,8%
Persone inattive	50.026	90,7%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	418	0,8%
Svantaggio		
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	1.492	2,7%
Partecipanti con disabilità	5.830	10,6%
Altre persone svantaggiate	1.245	2,3%
Totale	55.164	100,00%

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

Tabella 3.16 Indicatori di output e di risultato dell'Asse III per priorità

Priorità	Codice Indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2019			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
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)	18.585	21.826	40.411	29.379	34.485	63.868	63,3%	63,3%	63,3%
	CR03	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	77,2%	75,7%	76,4%	88,1%	82,3%	85,0%	87,6%	92,0%	89,9%
10iv – Migliorare pertinenza istruzione e formazione al mercato del lavoro	CO05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	145	271	416	32.847	40.146	72.993	0,4%	0,7%	0,6%
	CO010	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	4.292	8.013	12.305	1.499	3.492	4.991	286,3%	229,5%	246,5%
	c4.1	Partecipanti inattivi e lavoratori compresi quelli autonomi	2.104	3.023	5.127	900	1.100	2.000	233,8%	274,8%	256,4%
	CR03	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	44,6%	39,4%	41,2%	77,0%	82,0%	80,0%	58,0%	48,1%	51,5%
	c4.2	Partecipanti che completano il percorso di formazione	98,0%	98,0%	98,0%	90,0%	90,0%	90%	108,9%	108,9%	108,9%

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

Valutazione

In sintesi, l'Asse III del POR FSE della Regione Lombardia si caratterizza per un forte raccordo tra sistema di istruzione e formazione e sistema produttivo, che Regione Lombardia intende rafforzare ulteriormente coinvolgendo e valorizzando le Academy aziendali, e per l'elevata integrazione di diverse fonti di finanziamento, ovvero risorse FSE, risorse nazionali MLPS e MIUR, risorse regionali.

L'Asse III conferma una buona capacità di programmazione degli interventi, concentrando la quota più alta di impegni (il 37,1%), di pagamenti (il 39,3%) e di spese certificate (il 42,9%).

L'andamento finanziario degli interventi messi in campo dimostra una **capacità di spesa molto elevata** da parte dell'Amministrazione regionale. Per le misure di formazione specializzante è stato addirittura necessario operare una riprogrammazione delle risorse, attingendo anche dall'Asse I, poiché la dotazione finanziaria inizialmente stimata si è rivelata insufficiente a coprire il fabbisogno del sistema, in ragione dell'alto numero di progetti presentati dagli enti di formazione e dalle Fondazioni ITS.

Al 31.12.2019, sull'Asse III, sono stati realizzati 40.807 progetti e coinvolti 55.164 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 che nel 2019 ha visto la pubblicazione dell'Avviso Lombardia PLUS- LINEA SMART per sostenere azioni di formazione non ricomprese nel repertorio di Istruzione e Formazione Professionale, degli ITS e degli IFTS, finalizzate ad una maggiore rispondenza alle esigenze del contesto produttivo lombardo e all'integrazione dei target in possesso di titoli accademici solitamente meno spendibili sul mercato del lavoro. In dettaglio:

- L'Istruzione e Formazione Permanente (leFP), a fronte di impegni di spesa complessivamente pari a 162,5 milioni di Euro, ha visto l'erogazione di 40.413 doti per partecipare a questi percorsi.
- Lombardia Plus conta 104 progetti e ha coinvolto 3.677 destinatari per un totale di risorse impegnate pari a 10,9 milioni di Euro. 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 2.290,2 Euro.
- I percorsi ITS registrano 111 progetti e 6.520 destinatari a fronte di risorse impegnate pari a 28,6 milioni di Euro, mentre i percorsi IFTS contano 178 progetti e 3.662 destinatari con gli impegni che ammontano complessivamente a 8,4 milioni di Euro.

I destinatari dell'Asse sono soprattutto giovani (con meno di 25 anni) e inattivi, con al massimo la licenza media inferiore e con la licenza secondaria superiore. 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.

La quota di donne sull'Asse III è mediamente inferiore a quella del POR FSE nel suo complesso (43,4% rispetto al 46,7%). Ciò potrebbe essere in parte imputabile al fatto che la dispersione scolastica e formativa è un fenomeno che interessa in misura minore le ragazze, mentre la leFP intercetta in misura maggiore i ragazzi (che rappresentano il 54% dei destinatari) ed in parte al fatto che le ragazze accedono ai percorsi di formazione tecnica, sia IFTS che ITS, in misura molto inferiore ai ragazzi (la quota di ragazze tra i destinatari IFTS e ITS al 31.12.2019, è pari rispettivamente al 39% e al 31%).

La quota di destinatari con disabilità sull'Asse III è particolarmente alta (10,6%), 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. Tuttavia 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 2019 la quota di giovani 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi e la quota di 30-34enni con una istruzione terziaria sono ancora distanti dalla media europea, così come la quota di laureati in discipline tecnico-scientifiche. A questo proposito Regione Lombardia intendeva avviare delle iniziative specifiche, con un approccio verticale a favore di scuole e istituti che evidenziavano i più elevati tassi di abbandono, tuttavia, a causa dell'emergenza Covid-19, l'attuazione di queste nuove misure è stata posticipata all'avvio della prossima programmazione comunitaria.

All'inizio del 2020 è stata inoltre **avviata una campagna di informazione, comunicazione e orientamento** rivolta sia agli allievi e alle loro famiglie sia al sistema delle imprese coinvolte nella progettazione dei percorsi e delle opportunità di tirocinio, partecipando attivamente alla docenza in aula accanto agli insegnanti e mediante l'assunzione con contratti di lavoro in apprendistato di primo livello. Infine, la DG IFL intende portare a regime in collaborazione con le Camere di Commercio una rilevazione dei fabbisogni formativi anche attraverso l'incrocio di varie banche dati (Excelsior, Comunicazioni Obbligatorie, ecc.) .

La strategia del Programma in materia di istruzione e formazione appare valida per la fase finale della attuale programmazione e coerente con le prospettive future che stanno emergendo rispetto alla prossima programmazione. L'attuale strategia sembra infatti rispondere al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali che definisce l'impianto degli obiettivi del FSE+. Nell'attuale programmazione si è infatti puntato al miglioramento della qualità del sistema leFP, soprattutto per supportare l'apprendimento degli studenti più fragili, aumentandone le opportunità di accesso al mercato del lavoro e, quindi, di inclusione sociale. Inoltre, il sistema professionalizzante regionale si caratterizza per la stretta contiguità con il mondo del lavoro, sia per i percorsi EQF III e IV che per i percorsi EQF V (istruzione tecnica superiore).

Pur nella conferma dell'impianto complessivo della strategia regionale, nella prossima programmazione, sulla base delle evidenze emerse dal Documento di Indirizzo Strategico (forte correlazione di dispersione scolastica e percentuale di NEET con la situazione socio-economica delle famiglie/povertà educativa; scarsa presenza/diffusione di servizi per la prima infanzia e per le non autosufficienze; profondi mutamenti del contesto, non solo a causa dell'emergenza epidemiologica, ma anche per le trasformazioni demografiche, tecnologiche e industriali), alcuni ambiti diventeranno centrali: i) **Skill shortage**, con la conseguente necessità di anticipare i cambiamenti, adattando l'offerta formativa alle trasformazioni; ii) **Povertà educativa**, contrastando la dispersione scolastica anche mediante l'innalzamento delle condizioni socio-economiche delle famiglie sulla base dell'integrazione tra politiche educative, politiche attive del lavoro e politiche sociali; iii) **Innovazione didattica**, per cui l'apprendimento teorico sarà più efficace valorizzando anche le risorse presenti on line, con conseguenze sugli spazi fisici di istituzioni scolastiche e formative e dei laboratori, oltre che sulle competenze dei docenti; iv) **Realtà virtuale**, per supportare l'apprendimento teorico e contrastare la povertà educativa; v) **Spazi di apprendimento**, per consentire alle scuole di attrezzarsi e di valorizzare gli spazi anche per favorire la didattica a distanza, offrendo altre postazioni presso biblioteche, centri di aggregazione, oratori, ecc.

La **crisi da pandemia** dovuta al Covid-19 ha inevitabilmente avuto effetti rilevanti sul sistema educativo. Con il DL n. 6 del 23/02/2020, l'attività didattica in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado e quindi anche nei percorsi di leFP, IFTS e ITS è stata sospesa. La stessa disposizione è stata applicata ovviamente a tutti i percorsi formazione, anche specializzante (Lombardia PLUS). La sospensione dell'attività didattica in presenza ha comportato varie criticità connesse a:

- la validità dell'anno formativo, al riconoscimento della spesa e di sostenibilità finanziaria degli enti di formazione.
- l'esigenza di una regolamentazione uniforme a livello nazionale sulle modalità di erogazione della formazione a distanza nell'ambito del sistema formale di istruzione e di istruzione e

formazione professionale e, nello specifico, sugli standard tecnici della strumentazione in uso ai fini dell'attestazione dell'effettività dell'attività svolta;

- la creazione delle condizioni concrete affinché le istituzioni formative, gli allievi, e anche le imprese, nella misura in cui partecipano all'attuazione delle politiche educative, possano effettivamente avvalersi della formazione a distanza.

La crisi dovuta alla pandemia ha dunque favorito, in un certo senso, **la sperimentazione di modalità innovative di erogazione e fruizione della formazione a distanza** (classi virtuali, uso di piattaforme aperte con contenuti accessibili liberamente, etc.), ponendo potenzialmente le basi per un'innovazione di sistema dei modelli didattici e di valutazione degli allievi. **Ma è ora divenuto fondamentale dotare gli attori coinvolti degli strumenti per cogliere le nuove opportunità.** Il problema principale in tal senso è costituito dal **digital divide** di giovani inseriti in contesi sociali ed economici svantaggiati, alla disponibilità di spazi adeguati in cui fruire di contenuti formativi a distanza – come biblioteche, centri di aggregazione, ecc. -- con la disponibilità di personale di supporto

Un aspetto strettamente connesso al tema della formazione a distanza è **l'accREDITAMENTO**: i cambiamenti generati dalla pandemia rendono necessario ripensare l'impianto dell'accREDITAMENTO, in una prospettiva che superi ad esempio le logiche dell'adeguatezza degli spazi. D'altra parte, anche le scuole e le istituzioni formative devono essere messe nelle condizioni di insegnare a distanza e per questo servono strumentazioni adeguate e piani di formazione per i docenti.

La crisi indotta dal Covid-19 ha avuto un forte impatto anche sulle modalità di lavoro e la riorganizzazione dei processi di lavoro che ne deriverà avrà imprescindibilmente un impatto sul contenuto del lavoro stesso, per cui occorrerà **ripensare a figure professionali, mestieri, competenze.**

Un altro aspetto che sarà importante fronteggiare come diretta conseguenza della crisi è connesso alla **tutela del modello duale**, nel cui ambito il successo delle politiche formative è strettamente legato alla relazione con il sistema produttivo. Il rischio è che i legami che nel tempo sono stati costruiti tra gli enti di formazione e le imprese possano essere compromessi dalla crisi economica. Sarà quindi necessario mettere in campo tutti gli strumenti disponibili per salvaguardare il rapporto con le imprese, integrando le politiche educative, con le politiche del lavoro e le politiche economiche.

3.1.6 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 mediante più attività di riprogrammazione che hanno ulteriormente differito nel tempo l'attuazione di alcuni degli interventi previsti sull'Asse.** La **strategia d'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 i risultati attesi dell'Asse IV 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. Le attività di riprogrammazione hanno consentito di far convergere le risorse verso azioni coerenti coi fabbisogni territoriali e modalità di implementazione che hanno impresso una notevole accelerazione all'attuazione degli interventi.

Ad ogni modo, le **azioni volte a rafforzare il sistema amministrativo sono state**, fin dalla definizione della strategia delineata nell'Asse IV del POR FSE, **indirizzate prevalentemente verso gli attori territoriali individuati nella cosiddetta "governance multilivello"**. Le iniziative realizzate si rivolgono principalmente agli **enti locali** e, in generale, alla **P.A. nel suo complesso** e

in misura più limitata all'ente regionale, in ragione, soprattutto, della presenza di un Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che rappresenta il principale strumento a servizio dell'Amministrazione regionale per migliorare la gestione delle proprie politiche con particolare riferimento a quelle collegate alla gestione dei Fondi Europei.

Box 3.4 I principali strumenti di intervento sull'Asse IV

La strategia regionale definita nel POR FSE 2014-2020 a valere su risorse dell'Asse IV è stata fortemente orientata a mettere in atto le condizioni strutturali e di contesto necessarie per un funzionamento del mercato del lavoro regionale sempre più dinamico e inclusivo. In questa prospettiva, sono state implementate **due iniziative, tra loro sinergiche, a beneficio dei Centri Per l'Impiego lombardi (CPI)** volte, da una parte, al **miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego**, e, dall'altra, al **potenziamento delle competenze dei coordinatori e del loro staff** in relazione all'evoluzione del contesto nazionale delle politiche del lavoro oltre che alla omogeneizzazione delle pratiche legate all'attuazione delle politiche del lavoro lombarde. A favore di queste due iniziative sono stati programmati 3,2 Milioni di euro a valere sull'Azione 11.3.3 dell'Asse.

Altre due iniziative, sempre realizzate nell'ambito dell'Azione 11.3.3, che appaiono particolarmente interessanti ed innovative, attuate mediante l'istituto "accordi tra pubbliche amministrazioni" (ex art. 15, L. 241/90), sono:

- il progetto **Lombardia Europa 2020**, basato su specifiche convenzioni tra soggetti pubblici del territorio con l'obiettivo di **rafforzare le proprie capacità amministrativo-progettuali**, contribuendo a rendere più efficiente e a migliorare le performance **della Pubblica Amministrazione** nella gestione delle proprie politiche territoriali per il conseguimento degli obiettivi della programmazione europea.
- Il progetto **Rafforzamento delle competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella P.A.**, che ha l'obiettivo di **rafforzare le competenze del personale dei Comuni della Lombardia e degli uffici dell'Amministrazione Regionale** in materia di contrasto al riciclaggio finanziario e in materia di prevenzione della corruzione, attraverso percorsi integrati di formazione, di scambio di buone pratiche, di studio e di ricerca.

Il prosieguo nell'attuazione dell'Asse potrebbe essere condizionato dalle restrizioni alla realizzazione di molte attività (comprese quelle formative) e delle loro modalità di implementazione, a causa **dell'emergenza epidemiologica** da Covid-19. A questo proposito, per quanto riguarda gli interventi specifici a supporto dell'Asse IV volti a fronteggiare gli effetti della pandemia, è stata definita un'iniziativa a valere sull'azione 11.1.1, compresa nell'ambito delle iniziative di "valorizzazione dei documenti digitali di Biblioteche e Archivi lombardi", finalizzata a **potenziare le competenze digitali utili a gestire la FAD da parte di istituti scolastici ed enti di formazione**. Sono inoltre state attivate interlocuzioni a livello regionale, nazionale ed europeo al fine di definire le strategie e le azioni che in modo sinergico possono fronteggiare le difficoltà che si sono venute a creare oltre che supportare i fabbisogni emergenti in una prospettiva di medio termine.

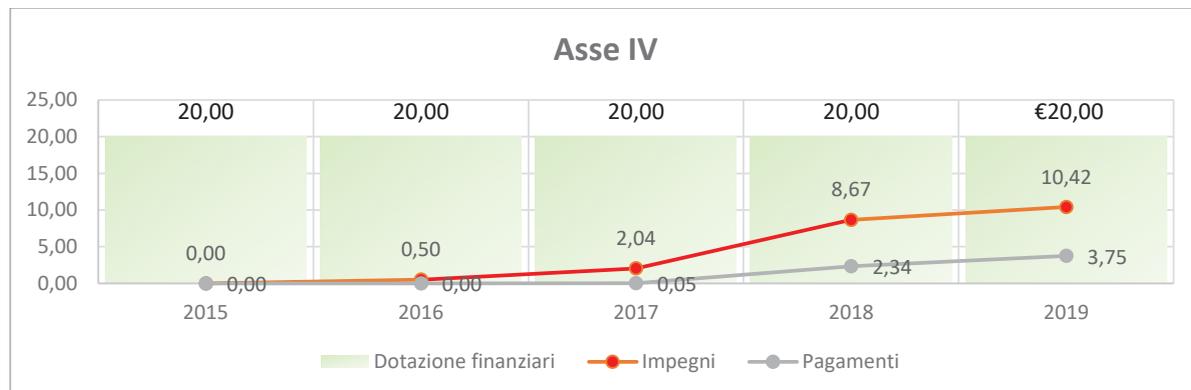
Avanzamento finanziario: impegni e pagamenti

Al 31.12.2019 le **risorse programmate** sull'Asse IV sono pari a circa 18 milioni, pari al 90% circa della dotazione finanziaria dell'Asse, a dimostrazione della forte accelerazione impressa, soprattutto nel corso della seconda metà del 2019, alla programmazione di nuove iniziative a valere su risorse dell'Asse IV del POR FSE 2014-2020. Gli **impegni** ammontano a circa 10,4 milioni di euro, pari al 52,1% della dotazione dell'Asse, mentre i **pagamenti** sono pari a 13,8 milioni di euro, il 36% degli impegni e il 18,8% della dotazione dell'Asse.

Nonostante l'accelerazione nella programmazione di nuove iniziative, **l'Asse IV si caratterizza però per una capacità di impegno e una capacità di spesa inferiori a quelle medie del POR (rispettivamente il 58,5% e l'84,9%)**. Le **spese certificate** sull'Asse al 31.12.2019 sono pari a 2,8 milioni di Euro, un valore che consente il **conseguimento del 14% circa del target finale per il 2023** (20 milioni di euro) e del 73,9% dei pagamenti. Su questi risultati probabilmente influisce il fatto che si tratta di iniziative sulle quali, nella maggior parte dei casi, sono allocati grossi importi.

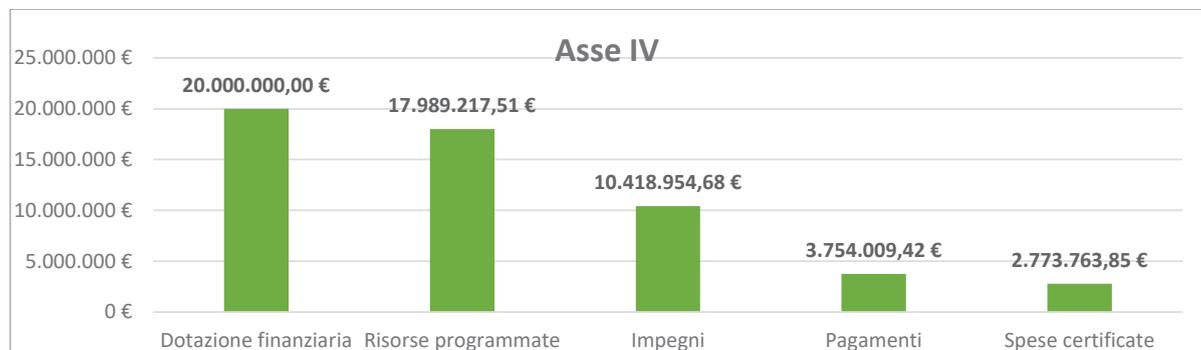
Il 61% degli impegni si concentra sull'Obiettivo specifico 11.1 (Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici), Azioni 11.1.1 (progetto "Digitalizzazione del patrimonio culturale Lombardo"), 11.1.2 (progetto "Database topografico") e 11.1.3 (Sistema Informatico Unico di Accreditamento - SIUA). La quota restante di impegni (39%) 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 2015-2019



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 31.12.2019



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

Tabella 3.17 Impegni e pagamenti al 31.12.2019 dei bandi realizzati sull'Asse IV per Priorità, Obiettivo specifico e Azione

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Bando	Impegni		Pagamenti	
11i	11.1	11.1.1	Biblioteca Digitale Lombarda	3.176.363,38 €	30,5%	1.668.470,01 €	44,4%
		11.1.2	Database Topografico	2.233.373,79 €	21,4%	600.785,40 €	16,0%
		11.1.3	Sistema Informatico Unico di Accreditamento - SIUA	950.000,00 €	9,1%	0,00 €	0,0%
	11.3	11.3.3	Campus Formazione Polizia	290.290,51 €	2,8%	290.290,51 €	7,7%
			Piano di empowerment per il personale dei centri per l'impiego (CPI) della Regione Lombardia (Formez PA)	1.200.000,00 €	11,5%	360.000,00 €	9,6%
			Lombardia Europa 2020	2.000.000,00 €	19,2%	800.000,00 €	21,3%
			Piattaforma Specifica Formazione Polizia	68.927,00 €	0,7%	34.463,50 €	0,9%
			Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella PA	500.000,00 €	4,8%	0,00 €	0,0%
Totale				10.418.954,68 €	100%	3.754.009,42 €	100%

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 8, 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 tre progetti. **Un progetto per la digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo** (Azione 11.1.1), **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) e **un progetto per la realizzazione Sistema Informatico Unico di Accreditamento – SIUA** (Azione 11.1.3);
- nell'ambito dell'obiettivo specifico 11.3 sono stati finanziati 5 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**; **un progetto**, realizzato in partenariato da Regione Lombardia, ANCI Lombardia e Provincia di Brescia, **per promuovere la capacità progettuale europea del personale dipendente degli enti locali della Lombardia**; e un progetto di **"Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella P.A"** di collaborazione tra Regione Lombardia e Anci Lombardia.

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 3,1 milioni circa (Biblioteca digitale lombarda). **Le PA coinvolte dagli interventi per il miglioramento della capacità amministrativa realizzati sull'Asse sono 915 al 31.12.2019, un valore superiore al target di 895 al 2023** (indicatore di output CO22 previsto sull'Asse IV).

I destinatari raggiunti sull'Asse sono complessivamente 3.699, di cui 3458 operatori di polizia (3.135 di Milano e 323 di Brescia) e 241 operatori dei CPI lombardi. In totale gli operatori di polizia locale che hanno partecipato ad iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione hanno superato il target al 2023 di 3.300 operatori (Indicatore di output specifico d2.4 previsto sull'Asse IV).

Un terzo dei partecipanti (il 33,2%) sono donne, un dato che riflette la composizione di genere degli operatori di polizia a netta prevalenza maschile⁴⁷. Il 20,3% dei destinatari di quest'Asse sono over55, ma **la prevalenza dei partecipanti ha tra i 25 e i 54 anni (il 79,6%)**. **Il 97,8% è almeno diplomato** (con il 21,7% in possesso di una istruzione terziaria). **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**.

⁴⁷ Secondo gli ultimi dati disponibili del Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato nel 2015 in Lombardia su 20.883 dipendenti dei corpi di polizia, le donne erano solo 1.088 (il 5,2%).

Tabella 3.18 L'avanzamento fisico (progetti e destinatari) dell'Asse IV del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2019

Priorità	Obiettivo specifico	Azione	Denominazione Bando	Progetti		Destinatari	
				v.a	%	v.a	%
11i	11.1	11.1.1	Digitalizzazione del patrimonio culturale Lombardo (Biblioteca Digitale Lombarda)	1	12,5%	-	0,0%
		11.1.2	Database Topografico Regionale (DBT)	1	12,5%	-	0,0%
		11.1.3	Sistema Informativo Unico di Accreditamento - SIUA	1	12,5%	-	0,0%
	11.3	11.3.3	Piano di Empowerment del Personale dei CPI della Regione Lombardia (Formez PA)	1	12,5%	241	6,5%
			Progettazione, modellizzazione e start up di Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV) nei contesti lombardi: essere competitivi in Europa - ANCI/ PROV BS/ RL	1	12,5%	-	0,0%
			Formazione operatori polizia Bn 2242	1	12,5%	3.135	84,8%
			Formazione operatori polizia Brescia Piattaforma specifica bn 3423	1	12,5%	323	8,7%
			Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella PA	1	12,5%	-	0,0%
			Totale			8	100,0%

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

Tabella 3.19 Caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari dell'Asse III (composizione percentuale) al 31.12.2019

	v.a.	%
Genere		
Femmine	1.228	33,20%
Maschi	2.471	66,80%
Età		
Persone di età inferiore a 25 anni	4	0,11%
Persone tra i 25 e i 54 anni	2.943	79,56%
Persone di età superiore a 54 anni	752	20,33%
Livello di istruzione		
Isced 1-2	78	2,11%
Isced 3-4	2.815	76,10%
Isced 5-8	803	21,71%
Isced 0 / nd	3	0,08%
Condizione occupazionale		
Disoccupati	0	0,00%
Di cui di lungo periodo	0	0,00%
Persone inattive	0	0,00%
Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	3.699	100,00%
Svantaggio		
Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	0	0,00%
Partecipanti con disabilità	2	0,05%
Altre persone svantaggiate	0	0,00%
Totale	3.699	100,00%

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

Per quanto riguarda il progetto sulla digitalizzazione del patrimonio culturale, l'**indicatore di output specifico d2.6** evidenzia che sono state rese disponibili in formato digitale **2.929.888 pagine del patrimonio culturale rispetto ad un valore target al 2023 pari a 10.000.000**, con un rapporto di conseguimento pari quindi al 29,3%. **Non sono invece ancora stati alimentati due indicatori di output specifici** relativi al numero di amministrazioni che ricevono supporto per migliorare l'utilizzo di strumenti ITC per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale (indicatore di **output specifico d2.1**) e al numero di sistemi informativi della pubblica amministrazione che ricevono supporto per migliorare gli strumenti ITC per l'interoperabilità delle banche dati relative a Formazione, Lavoro e Servizi Sociali (indicatore di **output specifico d2.5**), **così come non sono ancora ancora valorizzati gli indicatori di risultato specifici**. L'unica eccezione è il **numero di unità della pubblica amministrazione beneficiarie che al termine dell'intervento hanno migliorato la propria capacità amministrativa** (indicatore di risultato specifico d2.3) che al 31.12.2019 è pari al 100%, dunque superiore al valore target al 2023 (80%).

Serie Ordinaria n. 2 - Lunedì 11 gennaio 2021

Tabella 3.20 Indicatori di output e di risultato dell'Asse IV per priorità

Priorità	Codice Indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31 / 12 / 2019			Valore obiettivo 2023			Grado di performance		
			M	F	T	M	F	T	M	F	T
11i – Investire capacità istituzionale e efficienza PA	CO22	Numero di pubbliche amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa	-	-	915	-	-	895	-	-	102,2%
	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	-	-	0,0%
	d2.4	Numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di training sul tema sicurezza e prevenzione anche in relazione ad Expo 2015	1.035	2.423	3.458	660	2.640	3.300	156,8%	91,8%	104,8%
	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	-	-	-	-	-	10	-	-	0,0%
	d2.6	Numero di pagine del patrimonio culturale rese disponibili in formato digitale	-	-	2.929.888	-	-	10.000.000	-	-	29,3%
	d1.1	Pubbliche amministrazioni beneficiarie dei progetti che al termine dell'intervento hanno migliorato la propria capacità amministrativa	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%
	d2.1	Numero di istituti scolastici che al termine dell'intervento utilizzano gli strumenti ICT per la fruizione del patrimonio culturale digitalizzato	-	-	0,0%	-	-	90,0%	-	-	0,0%
	d2.3	Unità della pubblica amministrazione beneficiarie che al termine dell'intervento hanno implementato modelli di rating sulle prestazioni e gli standard di servizio	-	-	100,0%	-	-	80,0%	-	-	125,0%
	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%	-	-	90,0%	-	-	0,0%
	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%	0,0%	0,0%	90,0%	90,0%	90,0%	0,0%	0,0%	0,0%

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

Valutazione

In complesso, nonostante le numerose riprogrammazioni che hanno rallentato l'avvio degli interventi sull'Asse IV, si registra una elevata capacità di programmare le risorse allocate sull'Asse, sebbene capacità di impegno e di spesa rimangano inferiori a quelle media del POR. Le attività di riprogrammazione dell'Asse IV, se da un lato hanno rallentato l'attuazione di molti degli interventi previsti sull'Asse, dall'altro, hanno permesso di raggiungere i target intermedi al 2018 del quadro di efficacia⁴⁸ e di sostenere il fabbisogno di capacity building espresso dagli stakeholder territoriali.

Sull'Asse IV sono stati cofinanziati 8 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 359,2mila euro. Altri 241 destinatari (gli operatori dei CPI lombardi) sono stati coinvolti nell'ambito delle attività di empowerment del personale dei CPI realizzata dal Formez.

Poiché risulta essere alimentato un solo indicatore di risultato, il giudizio sul raggiungimento degli obiettivi dell'Asse IV, in termini di miglioramento della performance della pubblica amministrazione (P.A.) e dell'intera filiera di attori coinvolti, necessita di ulteriori approfondimenti valutativi nella parte finale della attuale programmazione. Allo stato attuale, 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 i valori target al 2023) e, poiché la dotazione dell'Asse IV è stata quasi interamente programmata, si può ritenere che la strategia del Programma in materia di capacità istituzionale sia ancora valida in vista della fase finale della programmazione.

Per la **fase finale della programmazione**, alla luce della crisi da pandemia, la DG Istruzione Formazione Lavoro e l'Autorità di Gestione del POR FSE hanno previsto una dilatazione dei tempi di attuazione vista la necessaria riorganizzazione delle attività di rafforzamento delle competenze svolte in presenza e si sono attivate per consentire la prosecuzione delle attività nell'ambito delle indicazioni nazionali ed europee salvaguardando la sicurezza di docenti e allievi.

Per quanto riguarda invece la **futura programmazione** si dovrà tener conto degli effetti della crisi da Covid-19 sui bisogni e le esigenze del contesto regionale. A parte le iniziative nell'immediato e nel medio termine per contrastare e mitigare gli effetti sanitari, economici, occupazionali e sociali occorrerà pensare, nel lungo termine, ad interventi per assicurare un rilancio economico e sociale nel prossimo futuro, nell'ambito del quadro regolamentare che si sta delineando in Europa.

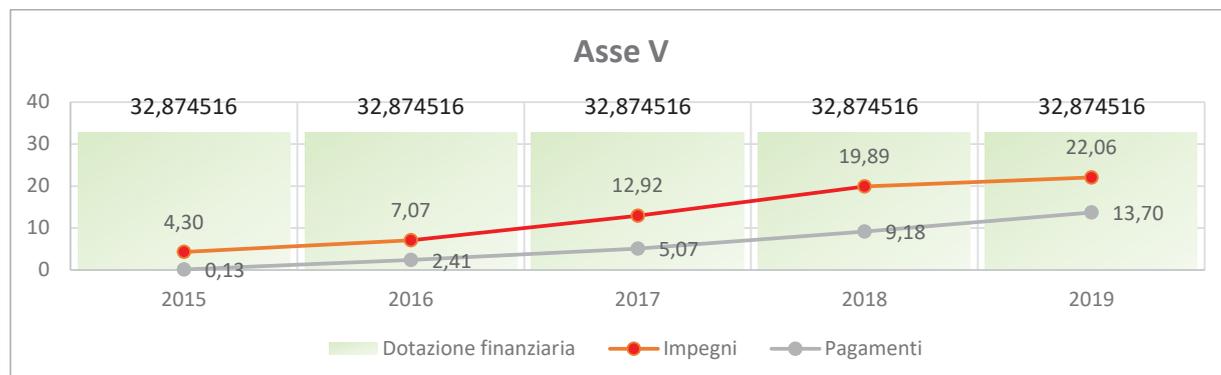
3.1.7 L'Asse V – Assistenza Tecnica

L'Asse V si propone di realizzare gli **interventi di Assistenza Tecnica a supporto della attuazione e gestione del POR FSE**. Al 31.12.2019 le **risorse impegnate sull'Asse V** sono poco più di 22 milioni di euro, pari al 67,1% della dotazione finanziaria (capacità di impegno). **Gli impegni si concentrano prevalentemente sugli interventi di "Preparazione, attuazione, sorveglianza e controllo"** (19,5 milioni pari all'88,5% degli impegni sull'Asse), che ricomprendono anche circa 30mila Euro di "missioni del personale dell'AdG del POR FSE". I restanti impegni sono più o meno equamente distribuiti tra gli interventi di "valutazione e studio" e quelli di "informazione e comunicazione". L'Asse V è quello che registra la capacità di impegno più elevata (il 67,1%). I **pagamenti** sono pari a 13,7 milioni di Euro, rispettivamente il 62,1% degli impegni e il 41,7% della dotazione finanziaria. Le **spese certificate** ammontano a 12,8 milioni di Euro, l'82,3% dei pagamenti.

⁴⁸ Al conseguimento di questo risultato ha contribuito in particolare l'ultima riprogrammazione del POR FSE (5.0), avviata a seguito della missione di Audit n. EMPG214IT0223 da parte della CE, con la quale l'AdG veniva invitata a verificare che gli obiettivi specifici e gli indicatori di risultato dell'Asse IV, fossero allineati alla priorità di investimento pertinente.

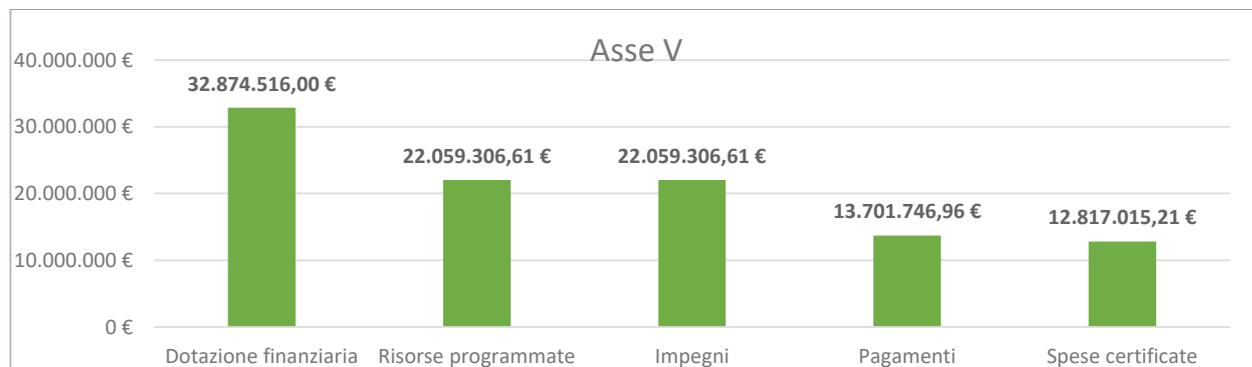
I **progetti realizzati sono 70**, di cui 7 sono i Rapporti di valutazione annuali, intermedi e tematici realizzati nell'ambito del "Servizio di valutazione indipendente del POR FSE 2012-2020", 28 sono progetti per la progettazione e la realizzazione di attività di informazione, pubblicità, divulgazione e comunicazione nell'ambito della strategia di comunicazione del programma, 33 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.) e 2 per missioni del personale della AdG del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia.

Figura 3.14 L'avanzamento finanziario dell'Asse V del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia nel periodo 2015-2019



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 31.12.2019



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

Tabella 3.21 Impegni e pagamenti al 31.12.2019 dei bandi realizzati sull'Asse V per Priorità

Azione	Denominazione Bando	Impegni		Pagamenti	
		v.a.	%	v.a.	%
V.1.1 - Programmazione, gestione, sorveglianza e controllo	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	19.501.821,08 €	88,4%	12.106.735,43 €	88,4%
	Missioni personale AdG FSE 2014 2020 Regione Lombardia bn 4342	29.035,90 €	0,1%	29.035,90 €	0,2%
V.1.3 - Valutazione e studi	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	1.230.411,60 €	5,6%	412.726,00 €	3,0%
V.1.4 - Informazione e comunicazione	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	1.298.038,03 €	5,9%	1.153.609,63 €	8,4%
Totale		22.059.306,61 €	100,0%	13.701.746,96 €	100,0%

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

Tabella 3.22 L'avanzamento fisico (progetti) dell'Asse V del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia al 31.12.2019

Azione	Denominazione Bando	Progetti	
		v.a.	%
V.1.1 - Programmazione, gestione, sorveglianza e controllo	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	33	47,1%
	Missioni personale AdG FSE 2014 2020 Regione Lombardia bn 4342	7	2,9%
V.1.3 - Valutazione e studi	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	2	10,0%
V.1.4 - Informazione e comunicazione	Asse 5 FSE Assistenza Tecnica	28	40,0%
Totale		70	100,0

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

Valutazione

Il buon avanzamento complessivo nell'attuazione del POR FSE e dei suoi Assi prioritari e l'eterogeneità degli ambiti di intervento, coperti dall' Asse V in termini di Assistenza tecnica, mostrano 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.

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 corso del 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 presentati in Tabella 3.1.

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 4,1 punti percentuali (pp) tra il 2013 e il 2019, attestandosi al 73,4%, un dato superiore all'obiettivo italiano della Strategia (67%), ma ancora leggermente inferiore a quello UE28 (73,9%) per la bassa occupazione femminile.
- Il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale in Lombardia raggiunge il 15,7% nel 2018, una quota inferiore al valore target stimato per l'Italia (21,4%), e anche alla media UE28 (21,8%) e al di sotto del valore del 2013 (17,7%).
- Anche rispetto all'abbandono scolastico, la Lombardia ha raggiunto e superato l'obiettivo italiano del 16%. Nel 2019, la quota di giovani 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi (11,5%) è inferiore a quella nazionale (13,5%), ma rimane superiore alla media UE28 (10,3%) sebbene in diminuzione rispetto all'anno precedente (-1,8 pp). Inoltre, questa quota registra, nel 2018, in Lombardia, il valore più basso da inizio programmazione.
- La quota di giovani 30-34enni con una istruzione terziaria in Lombardia si attesta al 33% nel 2019, stabile rispetto all'anno precedente e superiore al valore raggiunto nel 2013 (25,7%), seppure sempre inferiore alla media UE28 (41,3%).

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, rimangono 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, salvo un leggero miglioramento nel 2019.

Come negli scorsi Rapporti di valutazione, definiamo il potenziale contributo del POR FSE al raggiungimento degli obiettivi di EU2020 di diretta competenza del FSE, come alto, medio o basso e diretto /indiretto sulla base di un esercizio 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 2019, come descritto nel Box 3.8.

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%	16%	26%	2.200.000 persone
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	A	B	B	M-A
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	M	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-A
8v - L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento	A	B	B	M-A
9i - Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	A	M	B	A
9ii - Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	B	B	B	A
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-A
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	M	A	M	M
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 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	M-A	M	M-A	M

Note: **A** livello di impatto alto, **M-A** livello di impatto Medio-Alto, **M** livello di impatto medio, **B** livello di impatto basso.

L'analisi dello stato di avanzamento finanziario e fisico al 31.12.2019 mostra che il grosso degli impegni è sulle Priorità 8i, 9iv e 10i, mentre quello dei destinatari è sulle priorità 8i, 8v, 9iv e 10i.

Gli indicatori di realizzazione del quadro di efficacia mostrano che sugli Assi I, II, III e IV nel 2018 sono stati raggiunti e superati tutti i target intermedi. I target al 2023 sono già stati superati sull'Asse II per i partecipanti con disabilità e i nuclei famigliari con figli (coppie o mono-genitori) (priorità 9i) e sull'Asse IV per quanto riguarda il "numero di Pubbliche Amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa" e il "numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di training sul tema sicurezza e prevenzione anche in relazione ad Expo 2015" (priorità 11i).

Gli indicatori di risultato mostrano complessivamente il superamento dei target al 2023 sulle priorità 8i, 9i e perlomeno un buon posizionamento rispetto ai target al 2023 per le priorità 10i e 10iv, soprattutto la 10i. 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 59,2% dei disoccupati, compresi quelli di lunga durata, è stato inserito al lavoro, un valore quasi due volte superiore al valore del target intermedio al 2018 (30%). Sulla priorità 9i si registra che l'86,2% dei partecipanti svantaggiati, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento, è impegnato nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione (anche autonoma), un dato superiore all'80% fissato come target al 2023 (indicatore di risultato CR05). 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 76,4% dei titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) (rispetto ad un target al 2023 dell'85%) e il 41,2% 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 al 2023 dell'80%) hanno ottenuto la qualifica al termine dell'intervento.

Un ulteriore contributo significativo all'obiettivo occupazionale potrà derivare, almeno potenzialmente, dall'avvio, registrato nel 2019, di iniziative sulle priorità 8ii (Autoimprenditorialità in ambito culturale e creativo; Lombardia PLUS 2019 – Linea cultura) e 8iv (DUL Fase III e Autoimprenditorialità in ambito culturale e creativo), priorità che fino al 31.12.2018 non registravano impegni. Si tratta di iniziative finalizzate a 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. Non sono da sottovalutare infine gli effetti della crisi da pandemia Covid-19 che mostreranno i loro effetti negativi con maggiore evidenza a partire dall'autunno 2020. Il crescente rafforzamento degli interventi registrato sulle priorità 9i e 9ii, grazie ai percorsi formativi personalizzati per le persone con disabilità e ai voucher per la loro autonomia e agli interventi per supportare adolescenti, giovani adulti e, più in generale, persone in situazioni di estrema marginalità, potrà accrescere in misura rilevante il contributo del POR FSE (con un impatto previsto di alta intensità) al rafforzamento dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà. Anche in questo caso, tuttavia, si dovranno tenere debitamente controllati gli effetti della crisi da Covid-19 su inclusione sociale e povertà.

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 andamento altalenante che tuttavia dovrebbe essere possibile contrastare (continuando a rispettare il target di EU2020) grazie alle azioni realizzate nell'ambito delle Priorità dell'Asse II. Gli effetti della chiusura di scuole, enti di formazione ed università a causa del COVID-19 richiedono però che le iscrizioni ai percorsi di istruzione secondaria superiore e terziaria e i tassi di dispersione siano monitorati con estrema attenzione poiché si prevede un forte peggioramento causato dai mesi di assenza e dai problemi economici delle famiglie che potrebbero scoraggiare la prosecuzione degli studi (specie a livello post secondario e terziario), favorendo un ingresso "precoce" dei giovani nel mercato del lavoro. L'emergenza sanitaria ha impattato sulle modalità di apprendimento, favorendo o perlomeno richiedendo una maggiore diffusione dell'e-learning, che dovrà essere ulteriormente rafforzata per raggiungere una parte sempre più ampia, se non la totalità, dell'universo di allievi e studenti lombardi, favorendone l'inclusione sociale.

In conclusione, tenendo quindi conto degli impegni, dei destinatari raggiunti e dei risultati conseguiti al 31.12.2019 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. È invece medio-alto sull'inclusione sociale e il contrasto alla povertà e sul livello di istruzione terziaria.**

Box 3.5 Le priorità del POR ed il loro apporto alle variabili target di Europa 2020

Il presente esercizio è finalizzato a valutare il possibile effetto delle misure del POR FSE Lombardia 2014-2020 sulle variabili target EU2020 che possono essere influenzate dagli interventi FSE (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 UE2020	Unità	Anno ultimo aggiornamento
T1	Tasso di occupazione 220-64	Percentuale della popolazione tra i 20 e i 64 anni	2019
T2	(Tasso di) Abbandono prematuro di istruzione e formazione	Valore percentuale della popolazione di età compresa tra i 18 e i 24 anni	2019
T3	Livello di istruzione terziaria	Valore percentuale della popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni	2019
T4	Persone a rischio povertà o esclusione sociale	Milioni di persone	2018

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 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 stato calcolato un indice di contribuzione per ciascun Asse ai target di Europea 2020, $i(j, T_i)$, calcolato come 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).

Su questa base è possibile calcolare per ciascuna variabile target di Europa 2020, un indice sintetico del potenziale contributo del POR FSE pesando l'indice di contribuzione; $i(j, T_i)$ definito come sopra con l'avanzamento finanziario delle somme impegnate al 31.12.2019 ($Acontr_i$).

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

Asse	Priorità	T1	T2	T3	T4
I	8.i	6	1	1	5
	8ii	6	4	0	6
	8iv	6	1	1	5
	8v	6	1	1	5
	Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmata della priorità sul totale del programmato dell'Asse I		6,0	1,2	0,9
II	9i	6	4	1	6
	9ii	3	1	0	6
	9iv	1	1	0	6
	Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmata della priorità sul totale del programmato dell'Asse II		3,0	2,2	0,4
III	10i	3	6	5	3
	10iv	5	3	6	3
	Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmata della priorità sul totale del programmato dell'Asse III		3,3	5,5	5,2
IV	11i	3	1	0	3
	Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmata della priorità sul totale del programmato dell'Asse IV		3,0	1,0	0,0
V	V	3	3	3	3
	Media punteggi di rilevanza delle priorità pesati per incidenza programmata della priorità sul totale del programmato dell'Asse V		3,0	3,0	3,0

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

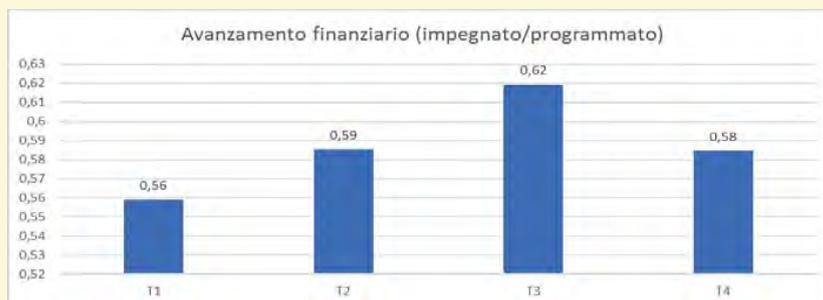
L'attribuzione di un punteggio sulla base dell'influenza di ciascuna priorità sulle variabili target, unitamente all'incidenza dell'impegnato sul programmato per ciascuna misura, consente di calcolare la possibile rilevanza del POR sulla determinazione di ciascuna variabile Target (T_i), attraverso la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

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

dove: *impegnato_j*, sono gli impegni al 2019 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 .

Le stime sul contributo del POR FSE alla Strategia EU2020, in base all'avanzamento finanziario al 31.12.2019, mostrano la rilevanza del POR per i target di occupazione, inclusione e, soprattutto, istruzione.

Figura B1 – Contributo del POR FSE alle variabili Target di EU2020, in base all'avanzamento finanziario al 31.1.2019



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

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 (82%) e di popolazione femminile nella fascia di età tra i 20 e i 64 anni, il tasso di occupazione femminile dovrebbe salire al 67,9%, il che implica circa 94mila donne occupate in più rispetto alla situazione attuale, con un gap di genere che scende a 14,1 punti percentuali (rispetto agli attuali 17,3 pp). La scarsa occupazione femminile rappresenta uno spreco di risorse qualificate, dato che le donne sono in media più istruite degli uomini (le donne 25-64 con educazione terziaria in Lombardia sono il 23,9% contro il 18,3% 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 2019, nella fascia di età tra i 15 e i 64 anni, l'82,5% delle laureate è occupato rispetto al 41,3% delle donne con al massimo la licenza media). Le donne inoltre risultano maggiormente occupate in mansioni che non richiedono le competenze possedute. La sovra-istruzione implica minori guadagni, inferiori opportunità di carriera, e, più in generale, una minore soddisfazione lavorativa. Secondo i dati BES per il 2018, in Lombardia il tasso di sovra-istruzione (misurato dalla quota di occupati con un titolo di studio superiore a quello più frequentemente posseduto per svolgere la professione) è infatti più elevato di circa 2 punti percentuali fra le donne occupate che tra gli uomini.

I dati della "Indagine sull'occupazione femminile e maschile nelle imprese con più di 100 dipendenti in Lombardia" (Polis Lombardia, 2019)⁴⁹ confermano la persistenza di condizioni di segregazione

⁴⁹ 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

orizzontale e verticale. Inoltre, mostrano come le donne abbiano 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. Le donne registrano nel 2017 anche tassi di promozione⁵⁰ inferiori quelli maschili in tutte le qualifiche professionali. Il personale femminile è anche meno coinvolto nelle attività di formazione delle imprese coinvolte nell'indagine: 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 (spesso involontario) 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, anche a parità di categoria professionale, settore di attività e localizzazione in Lombardia, Polis Lombardia stima un differenziale in media pari al 18,2%.

La debolezza della condizione femminile in Lombardia (come in Italia) si riflette non solo in uno spreco di risorse qualificate, ma anche in un maggior rischio di povertà, soprattutto tra le donne sole con figli e le donne sole anziane.

La crisi innestata dalla pandemia rischia di peggiorare ulteriormente la posizione femminile nel mercato del lavoro, sia perché il *lock-down* e le misure di distanziamento sociale colpiscono soprattutto i servizi e i settori a maggiore occupazione femminile, sia perché la chiusura delle scuole e dei servizi di cura ha aggravato i problemi di conciliazione che gravano soprattutto sulle donne con carichi famigliari di cura.

Sostenere l'occupazione femminile diventa quindi ancora più necessario sia per la crescita regionale che per contrastare l'aumento del rischio di povertà e di esclusione sociale registrato negli ultimi anni e la povertà infantile che si riflette nel persistere delle disuguaglianze sociali da una generazione all'altra. 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. Sono anche necessarie **politiche del lavoro** che sostengano 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

Regione Lombardia ha adottato un **approccio soprattutto orientato al mainstreaming di genere**, sostenendo la partecipazione femminile in tutte le misure del POR FSE, piuttosto che attivando

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). L'indagine 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).

⁵⁰ Il tasso di promozione è calcolato come numero di passaggi di livello rapportato alla popolazione degli addetti con la possibilità di sperimentare l'evento.

misure specifiche di sostegno. Questo approccio è certamente auspicabile, anche se nel caso lombardo, che presenta un tasso di occupazione femminile ancora inferiore alla media UE, dovrebbe essere accompagnato da **interventi mirati in tutti gli Assi** per garantire una maggiore valorizzazione delle risorse femminili e consentire di ridurre la femminilizzazione della povertà. In particolare, appare necessario un rafforzamento delle azioni mirate a sostenere l'occupazione femminile (Asse I) e una maggiore partecipazione delle ragazze ai percorsi di istruzione e formazione tecnico-scientifici (Asse III), tenendo conto dell'eterogeneità della condizione femminile.

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. E il sostegno all'occupazione femminile sulla priorità 8iv, tramite la DUL – Fase III.

Come mostra la Tabella che segue nel corso del 2019 è leggermente aumentata la presenza femminile tra i destinatari delle misure attivate al 31.12.2019, passate dal 45,6% a fine 2018 al 46,7%, con un tasso di copertura del 4%.

Tabella 3.23 Donne destinatarie degli interventi del POR per asse al 31.12.2019

Assi	Valore assoluto	% sul totale dei destinatari dell'Asse	Tasso copertura	Impatto potenziale dell'Asse sulle Pari Opportunità di genere
Asse I	10.1636	47,4%	2,3%	Medio. 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	53.182	47,3%	1,2%	Alto Indiretto. Grazie alle misure di sostegno alla conciliazione
Asse III	23.956	43,4%	0,5%	Medio. Non ci sono azioni specifiche di contrasto alla segregazione educativa
Asse IV	1.228	33,2%	0,0%	Basso
Totale POR	180.002	46,7%	4,0%	Medio

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

Nell'**Asse I**, le donne rappresentano il 47,4% dei destinatari, una quota superiore alla media del POR e dovuta soprattutto alle donne beneficiarie di DUL Fase II e Fase III (81.721, pari al 47,4%) e a quelle coinvolte negli interventi di formazione continua cofinanziati dal FSE (20.766, pari al 46,7%). Mentre tra i 1.120 lavoratori coinvolti in crisi aziendali dei progetti dell'Avviso "Azioni di rete per il lavoro" ben 569 sono donne (il 50,8%). Infine, risultano coinvolte 314 donne (il 64,6%) nei 20 progetti dell'avviso "*Lombardia PLUS 2019 - linea cultura*", mentre risultano solo poco più di un terzo sui progetti del bando "*Autoimprenditorialità*" (in tutto 8, pari al 36,4%).

Le donne destinatarie di DUL, alla fine della Fase II, si concentrano nelle fasce a maggiore intensità di aiuto (3 e 3 PLUS) dove rappresentano rispettivamente il 49,6% e il 50,9% dei destinatari (dati di monitoraggio della DUL - Fase II al 13.07.2020). Gli esiti occupazionali mostrano che il 12,3% delle donne che hanno utilizzato la DUL con servizio di inserimento lavorativo non ha attivato alcun contratto rispetto al 7,1% e che il 40,6% ha attivato un contratto di durata pari o superiore ai 6 mesi rispetto al 46,8% degli uomini. Come già evidenziato, **la Terza fase della DUL è stata in parte finanziata sull'Obiettivo specifico 8.2 della priorità 8iv, destinato al sostegno dell'occupazione femminile, in cambio di una maggiore attenzione al genere nel sistema di profilazione dei destinatari della dote.** Nella Deliberazione di Giunta N° XI / 959 del 11/12/2018⁵¹ è stato in particolare introdotto 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

⁵¹ 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

categorie: i dati di monitoraggio della DUL – III Fase al 18 maggio 2020 mostrano infatti che il 60% circa dei destinatari sono donne rispetto al 45% registrato alla fine della Fase II. 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).

Per quanto riguarda le misure di **sostegno alla formazione continua (Azione 8.1, Obiettivo specifico 8.6)**, i dati al 31.12.2019 mostrano come, nonostante il richiamo al Reg UE 651/2014 (art.2, c.4),⁵² nella Fase V sia aumentato il divario di genere a sfavore delle donne (pari a 11,1 p.p.).

Tabella 3.24 Quota di destinatari per sesso e tipologia di progetto (%)

	FASE IV			FASE V		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Totale in %	49,0%	51,0%	100,0%	44,5%	55,5%	100,0%
Totale in valore assoluto	12.609	13.136	25.745	6.415	8.009	14.424

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

Oltre alla maggiore attenzione 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 delle misure di sostegno alla conciliazione tra vita e lavoro, soprattutto grazie all’iniziativa “**Nidi Gratis**” che assorbe larga parte delle risorse dell’Asse al 31.12.2019, e della “**Conciliazione Vita-Lavoro**”.

Come spiegato in precedenza, la misura **Nidi Gratis** mira ad azzerare 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 è arrivata 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. Tuttavia, 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 2017/2018 e

⁵² 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”.

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 socioeducativi 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 inoltre 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 rientrano 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"⁵³.

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 circa 160 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. 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.

⁵³ <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 3.25 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)	18.585	21.826	85,2%	40.411	34.489	29.379	117,4%	63.868	53,9%	74,3%	63,3%
10iv – Migliorare pertinenza istruzione e formazione al mercato del lavoro	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	145	271	53,5%	416	32.847	40.146	81,8%	72.993	0,4%	0,7%	0,6%
	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	4.292	8.013	53,6%	12.305	1.499	3.492	42,9%	4.991	286,3%	229,5%	246,5%
	Partecipanti disoccupati e lavoratori compresi quelli autonomi	2.104	3.023	69,6%	5.127	900	1.110	81,1%	2.000	233,8%	272,3%	256,4%

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

Per concludere, si suggerisce di continuare a rafforzare gli interventi a sostegno dell'occupazione femminile, soprattutto attivando misure dedicate 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

Complessivamente le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale in Lombardia raggiungono, nel 2018, il 15,7% della popolazione (dato Eurostat). 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 multiple di svantaggio (persone con dipendenze, (ex) detenuti, persone senza fissa dimora, ecc.). Gli effetti negativi della crisi da Covid-19 rischiano di essere particolarmente gravi per questi soggetti, rendendo necessari interventi mirati di sostegno socio-economico e nell'accesso ai servizi, di rafforzamento delle competenze, e di contrasto alle discriminazioni.

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 consiliare⁵⁴, si riportano gli ultimi dati ISTAT disponibili a livello regionale sulle persone con disabilità che fanno riferimento al 2013. In Lombardia, nel 2013, le persone disabili (dai 6 anni in su) sono 413 mila (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.

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)⁵⁵.

Gli alunni con disabilità nell'anno scolastico 2017/2018, rappresentavano il 3,3% del totale degli alunni lombardi (MIUR, 2019)⁵⁶, equivalenti a circa 46.000 alunni⁵⁷, 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%).

L'ultima Relazione Annuale sull'applicazione della 68/1999 e della L.R. 13/2003 dell'Osservatorio Regionale delle persone con disabilità e il lavoro (PoliS-Lombardia, 2019)⁵⁸ mostra che le persone con disabilità in età lavorativa iscritte agli elenchi del collocamento mirato in Lombardia e disponibili al lavoro sono passate da 44.179 alla data del 31/12/2015 a 46.787 alla data del 31/12/2017 (+5,4% in termini di stock). L'analisi dei flussi mostra invece un deciso rallentamento rispetto al 2015, quando

⁵⁴ Missione valutativa n. 15/2017 https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/2b247261-a10b-4994-b0b7-394a8a743493/MV_n15_RapportoFinaleLavoroDisabili.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-CE-2b247261-a10b-4994-b0b7-394a8a743493-mDxR3LF

⁵⁵ ISTAT (2015), Inclusion sociale delle persone con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi (Anno 2013), ISTAT, Roma.

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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/120cd30d-b650-40ce-8591-1f78d7hd1836/REFI_37_Accesol_avoroDisabili2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-

si era abbondantemente superata la soglia delle 15 mila iscrizioni per anno. Questo dato denota come il mercato del lavoro ordinario stia diventando più inclusivo rispetto alle persone con disabilità.

Nel 2017 si sono registrati 6.008 avviamenti, di cui le donne assunte ammontano a 2.823 unità, pari al 47% del totale. Si tratta di un dato superiore a quello che si registrava nel 2016 (+37,5%), quando era pari a 4.369. In aumento fra il 2016 e il 2017 il numero di avviamenti effettuati sia dalle aziende non in obbligo (+23,5%) che da quelle in obbligo (+37,5%).

L'analisi per tipologia di contratto mostra che le assunzioni avvengono prevalentemente con contratti a tempo determinato (67,6%), mentre l'apprendistato rimane una forma contrattuale ancora poco usata (3%). Da osservare che nel biennio 2015-2016 la quota di contratti a tempo indeterminato era sensibilmente più alta, se paragonata al 2017. Infatti, nel 2015 i contratti a tempo indeterminato costituivano quasi il 40%, del totale delle assunzioni, mentre l'anno seguente ci si attestava su un livello più basso, ma comunque importante (31,8%). Sono risultati derivanti dallo sviluppo e attuazione di azioni e servizi relativi alle politiche attive promosse e supportate dall'Amministrazione Regionale. Guardando alla copertura oraria dei contratti, nel 2017 i contratti part time costituiscono il 44,8% del totale, un valore comunque in attenuazione rispetto al 2015, quando ammontava al 46,8%. A seconda della tipologia contrattuale, si nota come il part-time sia utilizzato in più della metà dei contratti a tempo determinato, mentre tale quota scende al 32% circa per i contratti a tempo indeterminato.

La popolazione straniera residente. Secondo gli ultimi dati Istat sulla popolazione straniera⁵⁹, al 1° gennaio 2019 erano presenti in Lombardia un milione e 182 mila stranieri residenti⁶⁰ in Lombardia, il 11,7% della popolazione residente. La composizione di genere registra solo una leggera prevalenza femminile (51,1%). 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.

Le famiglie immigrate in Lombardia registrano nel 2018 una crescita del reddito mediano percepito⁶¹, 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 multiethnicità*⁶² stima che gli stranieri provenienti da Paesi a forte pressione migratoria che lavorano in Lombardia siano circa 640 mila, mentre ulteriori 110 mila lavorano “in nero”, per un totale di 750 mila persone. I disoccupati sono stimabili in 120 mila e le casalinghe in 95 mila. Il tasso di disoccupazione

⁵⁹ <https://www.tuttitalia.it/lombardia/statistiche/cittadini-stranieri-2019/>

⁶⁰ Sono considerati cittadini stranieri le persone di cittadinanza non italiana aventi dimora abituale in Italia.

⁶¹ Polis – Osservatorio regionale per l'Integrazione e la multiethnicità (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

⁶² Polis – Osservatorio regionale per l'Integrazione e la multiethnicità (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

è del 13,6%, ma se si considerano anche coloro che hanno un lavoro irregolare esso sale al 26%. 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.

Tuttavia, la Lombardia vede continuamente crescere i contribuenti stranieri e nell'anno 2017, stando ai dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il loro numero ammontava a 798.850 unità. Rappresentavano l'11,2% del totale dei contribuenti lombardi. I redditi dichiarati ammontavano a 12,874 miliardi di euro, producendo un versamento Irpef pari a 2,077 miliardi.⁶³

Le altre persone svantaggiate, tra cui le persone senza dimora (16.003 in Lombardia, di cui 12.004 concentrate solo a Milano secondo la più recente Indagine Istat del 2014⁶⁴ disponibile) 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, ai detenuti, alle persone in condizione di marginalità estrema, agli anziani in condizioni di vulnerabilità economica, alle persone e nuclei familiari, anche 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 31.12.2019.

⁶³ <https://www.uilmilanolombardia.it/rapporto-immigrazione-2019/>

⁶⁴ Istat (2015). Le persone senza fissa dimora (Anno 2014). Comunicato Stampa Istat del 10/12/2015. Istat

Tabella 3.26 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 dell'Asse sulle PO per tutti
Asse I				
Persone con disabilità	6.006	2,8%	1,5%	Medio
Migranti, minoranze	17.953	8,4%	1,9%	Medio
Altri svantaggiati	13.520	6,3%	n.d.	Medio
Asse II				
Persone con disabilità	6.051	5,4%	1,5%	Medio-alto
Migranti, minoranze	11.597	10,3%	1,2%	Medio
Altri svantaggiati	16.160	14,4%	n.d.	Alto
Asse III				
Persone con disabilità	5.830	10,6%	1,4%	Medio-alto
Migranti, minoranze	1.492	2,7%	0,2%	Medio-Basso
Altri svantaggiati	1.245	2,3%	n.d.	Medio- Basso
Totale POR				
Disabili	17.889	4,6%	4,3%	Medio-alto
Migranti, minoranze	31.042	8,1%	3,3%	Medio-basso
Altri svantaggiati	30.925	8,0%	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 negli Assi I e II.

L'**Asse I**, soprattutto attraverso la DUL, concentra la quota maggiore (8,4% dell'Asse e 57,8% del totale POR, con un tasso di copertura del 1,9%) dei "migranti, partecipanti di origine straniera, minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" raggiunti da quasi tutti gli interventi cofinanziati dal POR FSE, mentre le persone con disabilità (2,8% dell'Asse e 33,6% del POR, con un tasso di copertura del 1,5%) e gli altri svantaggiati (6,3% dell'Asse e 43,7% del POR) risultano inferiori ai numeri raggiunti sull'Asse II. Nella seconda fase di attuazione di DUL, sull'Asse I, 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.

Gli interventi di formazione continua di Fase IV e Fase V, sulla base dei dati di monitoraggio regionali sulla formazione continua relativi a tali Avvisi, hanno registrato 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 è ridotta tra la fase IV e la V in tutte le tipologie di intervento, soprattutto nel caso dei progetti aziendali e interaziendali.

Tabella 3.27 Quota di destinatari svantaggiati e stranieri per tipologia di progetto (%)

Svantaggio	Fase IV			Totale	Fase V			Totale
	Progetti aziendali	Progetti interaz	Prog Strat Reg		Progetti aziendali	Progetti interaz	Prog Strat Reg	
Incidenza % destinatari svantaggiati sul totale dei destinatari	7,21%	5,55%	10,15%	6,81%	8,08%	6,39%	24,72%	8,25%
Incidenza % lavoratori stranieri	10,66%	9,86%	8,02%	10,29%	6,65%	5,44%	6,74%	6,39%
Totale destinatari	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 (rispetto ai destinatari dell'Asse). Come anticipato, le azioni attivate su questo asse riguardano soprattutto: misure di sostegno all'inclusione attiva delle persone con disabilità e all'autonomia sia delle persone con disabilità che degli anziani, azioni di contrasto alle gravi marginalità, con attenzione particolare ad adolescenti e giovani adulti, 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 10,3% dei destinatari dell'Asse II (rispetto ad una media del POR FSE pari all'8,1% e con un tasso di copertura dell'1,2%), le persone con disabilità il 5,4% (rispetto al 4,6% e con un tasso di copertura dell'1,5%) e le "altre persone svantaggiate" il 14,4% (rispetto all'8%).

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 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, partite più recentemente, dovrebbero allargare la platea dei destinatari (persone e nuclei famigliari) svantaggiati e consentire di verificare la performance di azioni di innovazione sociale.

Le persone con disabilità sono il 10,6% dei destinatari **dell'Asse III**, quota molto più alta di quella media del POR FSE (4,6%) e anche più alta di quella registrata sull'Asse II (5,4%). Le persone con disabilità sono coinvolte sull'Asse III principalmente nei corsi leFP. Le quote di "Migranti, partecipanti stranieri o appartenenti a minoranze" e di "altre persone svantaggiate" sono invece molto inferiori, pari rispettivamente il 2,7% e il 2,3% dei destinatari dell'Asse, in entrambi i casi inferiori a quelle medie del POR FSE (rispettivamente 8,1% e 8%).

Tabella 3.28 Indicatori di output dell'Asse II per priorità e per genere

Priorità	Indicatore	% donne su totale al 31.12. 2019	% donne su totale valore target al 2023	Grado di performance		
				Femmine (%)	Maschi (%)	Totale (%)
9i – Inclusione attiva per pari opportunità e partecipazione attiva	i partecipanti con disabilità	35%	52%	61,1%	124,8%	91,7%
	le altre persone svantaggiate	11%	52%	11,3%	97,8%	52,8%
9ii – Integrazione socioeconomica comunità emarginate	le altre persone svantaggiate	20%	52%	17,8%	74,6%	45,1%
9iv – Miglioramento accesso ai servizi	Senzatetto e le persone colpite da esclusione abitativa	0%	100%	0,0%	0,0%	0,0%
	Altre persone svantaggiate	58%	55%	75,6%	68,1%	72,2%
	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	73%	52%	120,3%	48,5%	85,7%

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, 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 famigliari 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 però opportuno 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 FSE e FESR, istituita presso la Direzione Generale "Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità", come previsto dal P.R.A. di Regione Lombardia (DGR. n.3017/2015 e DGR n.4390/2015), rappresenta un importante strumento per accrescere l'attenzione alle pari opportunità per tutti nell'attuazione dei POR FSE e FESR.

3.3.3 Sviluppo sostenibile

Dato il carattere immateriale degli investimenti finanziati dal FSE, il contributo del POR FSE Lombardia al perseguimento del principio trasversale dello sviluppo sostenibile è stato analizzato, come negli anni precedenti, utilizzando i dati di attuazione relativi alla tipologia di interventi che più di altri possono prefigurare un effetto positivo in tale prospettiva.

In quest'ottica sono stati presi in esame gli interventi promossi nell'ambito dell'Asse III, il quale, promuovendo il rafforzamento del capitale umano come risposta alle sfide poste dagli scenari dei prossimi anni, finanzia la creazione di nuovi profili professionali in grado di accompagnare la transizione industriale verso l'economia circolare.

Più specificamente, è stato analizzato in che misura il Programma persegue l'obiettivo di formare nuovi lavoratori operanti nell'ambito della *green economy* e, per loro tramite, di favorire l'applicazione in ambito aziendale di innovative soluzioni tecnologiche orientate a rafforzare la sostenibilità ambientale dei processi produttivi.

In tal senso, sono stati considerati rilevanti gli interventi che il Programma promuove a sostegno dei percorsi di istruzione terziaria professionalizzante (ITS e IFTS) e ai percorsi formativi sviluppati in attuazione dell'iniziativa Lombardia Plus, attraverso una lettura analitica della denominazione dei percorsi formativi contenuti all'interno dei cataloghi 2019-2020 delle tre linee di intervento citate.

L'esito dell'analisi conferma quanto già emerso dalle precedenti valutazioni annuali: 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 formativa finanziata dalla Regione.

In relazione ai 54 progetti formativi IFTS finanziati per il biennio 2019-2020, presentati sull'avviso approvato con decreto n. 8617 del 14/06/2019, a valere sulle risorse dell'Azione 10.6.2 del Programma, quelli che riguardano la creazione di profili professionali che presentano un legame esplicito con il sostegno di processi di produzione ecosostenibili sono 3.

Nello specifico, un primo corso, realizzato dalla *Fondazione ITS per Energia, Ambiente ed Edilizia sostenibile* e denominato "Smart and digital waste management", si inquadra nell'ambito del percorso nazionale previsto per la figura di tecnico di monitoraggio e gestione del territorio e dell'ambiente.

Un secondo corso, realizzato dalla *Fondazione ITS Lombardo per le nuove tecnologie meccaniche e mecatroniche* mira a formare figure di "Tecnico per l'installazione e manutenzione di impianti mecatronici applicati a veicoli a motore".

Il terzo progetto, realizzato dalla *Fondazione Ambrosiana per la cultura e l'educazione cattolica* (FACEC), prevede la creazione di figure di "Food System Manager per la gestione e lo sviluppo sostenibile di imprese integrate nel food system del territorio" e si inserisce nell'area nazionale 6.2 Turismo - Tecniche per la promozione di prodotti e servizi turistici con attenzione alle risorse, opportunità ed eventi del territorio e Sport.

Se si prende in considerazione anche l'offerta di formazione tecnica superiore (ITS) si rileva che i percorsi terziari professionalizzanti ammessi a finanziamento per il biennio 2019-2020, presentati sull'avviso approvato con decreto n. 10516 del 16/07/2019 sono in totale 68.

Da un'analisi della declaratoria dell'oggetto dei corsi emerge come 7 di essi presentino nella denominazione del corso un richiamo esplicito al tema dello sviluppo sostenibile.

Tra questi figura in primo luogo il corso denominato "Green building design", realizzato dalla *Fondazione ITS per le nuove tecnologie per il made in Italy – Jobsacademy* e correlato alla promozione di modelli e tecniche di progettazione di edifici ad alte prestazione energetiche, grazie anche all'utilizzo di biomateriali da costruzione.

Nell'ambito del percorso nazionale relativo alla formazione di figure di tecnico superiore per il risparmio energetico nell'edilizia sostenibile si inquadrano due corsi denominati, rispettivamente, "tecnico superiore per la fabbrica intelligente e l'industria 4.0" e "tecnico superiore per la gestione integrata del cantiere (Construction manager)".

Dall'analisi dei contenuti della scheda descrittiva del primo corso – disponibile sul sito della *Fondazione ITS Green*, soggetto responsabile della sua organizzazione – si evince che il corso “si propone di formare una nuova generazione di tecnici in grado di applicare da un lato i principi dell'edilizia sostenibile, dell'efficienza energetica e della *circular economy* all'ambito produttivo e, dall'altro, di promuovere l'innovazione legata alle tecnologie abilitanti dell'Industria 4.0”. Nella presentazione del corso si sottolinea anche che le figure professionali formate potranno anche supportare le amministrazioni pubbliche per favorire il processo di reindustrializzazione dei centri urbani promuovendo strategie di rigenerazione, urbanizzazione, riuso e recupero nell'ottica di una sostenibilità non solo ambientale. Il secondo corso – organizzato dalla *Fondazione ITS RED Academy* – è invece finalizzato a formare esperti con competenze di progettazione involucro ed impianti e di gestione del cantiere edile.

Nell'ambito nazionale della formazione di tecnici superiori per la gestione e la verifica di impianti energetici, la stessa *Fondazione ITS RED Academy* è responsabile anche del corso denominato “Energy manager 4.0” che – come si desume dalla presentazione fornita dalle pagine del sito web dedicato – forma figure specializzate nella riqualificazione energetica degli edifici esistenti.

La *Fondazione ITS Green*, dal canto suo, organizza in questo stesso ambito tre distinti corsi:

- “Tecnico superiore per la digital energy e l'e-mobility” per la formazione di figure professionali capaci di monitorare ed elaborare dati sulle prestazioni energetiche di impianti e sistemi energetici; predisporre e sviluppare interventi per la promozione, l'uso efficiente ed il miglioramento dell'energia; effettuare diagnosi, audit energetici; monitorare l'installazione, la manutenzione e la rendicontazione dei risultati post-intervento;
- “Tecnico superiore HVACR - Heating, Ventilation, Air Conditioning and Refrigeration” per la formazione di figure professionali che trovano collocazione all'interno di aziende che si occupano di progettazione, installazione e manutenzione di impianti di climatizzazione civili e industriali e di refrigerazione in ambito commerciale e industriale;
- “Tecnico superiore per ambienti di vita smart e green” per la formazione di figure professionali in grado di fornire consulenza nell'intera filiera della gestione dei rifiuti, dalla produzione allo smaltimento e di sviluppare, gestire e mettere in pratica innovazioni tecniche, organizzative, gestionali nel settore dei rifiuti in ottica smart e di economia circolare.

A questi 7 corsi si possono aggiungere anche tre ulteriori percorsi formativi, organizzati dalla *Fondazione ITS Nuove Tecnologie per la Vita*, nell'ambito del corrispondente ambito tematico nazionale. I tre corsi, anche se non presentano nella loro declaratoria un riferimento esplicito alla sostenibilità ambientale, come è possibile desumere dall'analisi dei piani di studio resi disponibili on line, risultano orientati a favorire l'utilizzo di soluzioni green in relazione allo sviluppo di:

- applicazioni della chimica industriale;
- biotecnologie in grado di ridurre l'impatto ambientale dei processi industriali;
- bioplastiche.

Il crescente orientamento dell'offerta formativa lombarda verso temi legati alla sostenibilità ambientale si rileva, infine, anche dall'analisi dei corsi finanziati attraverso l'avviso Lombardia Plus 2020 di cui al DDUO 2452 del 26/02/2019. Dall'elenco dei corsi finanziati grazie alle risorse dell'avviso è possibile rintracciare un riferimento esplicito a temi ambientali in tre corsi:

- IT second life: recycling and reconditioning;
- Futuretex: il tessile circolare, bio e digitale del futuro;
- Tecnologie innovative per la salvaguardia dell'ambiente.

Considerando anche il contributo dei corsi ITS riconducibili all'ambito delle nuove tecnologie per la vita e dei corsi finanziati da Lombardia Plus 2020 si può quindi affermare che l'offerta formativa sui

temi green non riguarda solo soluzioni nel campo energetico ma, in misura crescente, anche ambiti applicativi più ampi, legati alla spinta verso la riconversione ecologica dei processi industriali.

In definitiva, considerando sia la numerosità che la rilevanza qualitativa dell'offerta formativa finanziata nel 2019 da Regione Lombardia, specie nell'ambito della formazione tecnica superiore, si può confermare che il POR FSE sta fornendo un contributo di rilievo alla prospettiva di una progressiva transizione del modello di economia lombardo da una logica lineare ad una di natura circolare.

4 APPROCCIO TERRITORIALE ED INTEGRAZIONE

4.1 Premessa

Obiettivo di questo capitolo è fornire un sintetico aggiornamento delle iniziative di programmazione integrata tra i Fondi Europei avviate nell'ambito del POR FSE evidenziando le forme di integrazione conseguita al 31.12.2019, 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

L'analisi valutativa condotta conferma il disegno strategico per l'integrazione tra i Fondi e le policy di intervento di Regione Lombardia, che si qualifica come

- **focalizzato nell'ambito dell'approccio territoriale**, attuato attraverso la sperimentazione di politiche a scala urbana e scala vasta, con il FESR come principale strumento di intervento e con il FSE in complementarietà e ad integrazione;
- **dotato di strumenti di governance**, in primis il Comitato di Coordinamento della Programmazione Europea organismo istituito⁶⁵ 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 2021-2027⁶⁶;
- **declinato al fine di garantire complementarietà e corretta demarcazione** nell'azione coordinata del POR con i PON pertinenti per policy di intervento.

Come già evidenziato nelle precedenti fasi di valutazione, questo disegno si è concretizzato con strumenti differenti.

L'attuazione **dell'approccio territoriale**, è stato guidato dalle caratteristiche e procedure proprie degli strumenti di **programmazione negoziata** adottati. 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**, inoltre è stato necessario fronteggiare alcune difficoltà operative per la presenza di enti locali di piccole dimensioni. L'AdG ha avviato iniziative specifiche per affrontare le complessità delle procedure legate alla programmazione comunitaria⁶⁷.

⁶⁵ Cfr Deliberazione N° XI / 365 del 23/07/2018

⁶⁶ 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;

⁶⁷ Come approfondito nel successivo paragrafo, nell'ambito della Strategia Nazionale sulle Aree Interne, l'AdG ha svolto un ruolo di presidio, attraverso il monitoraggio dell'avanzamento finanziario delle politiche con l'obiettivo di stimolare la progettazione e l'attuazione degli interventi nei territori, e nell'ambito dell'Asse

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, cui è stato affidato il ruolo di Organismi Intermedi. Gli interventi sono stati sostenuti da fondi a valere sul PON Metro e sul bilancio delle amministrazioni comunali. **La policy integrata, multiattore e multifondo ha portato ad un processo programmatorio lungo e oneroso, reso ancor più complesso da difficoltà attuative iniziali.** Grazie all'azione di accompagnamento e supporto messo in atto dalle strutture regionali competenti, gli interventi FSE previsti in entrambe le aree urbane hanno avuto avvio.

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**⁶⁸, con l'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.**

4.3 L'integrazione conseguita

4.3.1 Il contributo allo Sviluppo Urbano Sostenibile

Come anticipato, la strategia di **Sviluppo Urbano Sostenibile** interviene attraverso l'azione congiunta del POR FSE, del POR FESR e del PON METRO, e dei due Comuni in qualità di Autorità Urbane e Organismi Intermedi, in una governance multilivello. La sperimentazione avviata, seppur trovi origine nell'esperienza dei contratti di quartiere, evidenzia ancora alcuni ritardi attuativi, riconducibili alle complessità procedurali ed organizzative e difficoltà di diversa natura⁶⁹ incontrate.

L'avanzamento degli interventi nei due quartieri è parzialmente differente.

Più avanzata è l'attuazione nel **quartiere di Lorenteggio**, dove nel corso del 2019 hanno avuto avvio entrambe le azioni finanziate dal POR FSE:

- Dopo la chiusura il 9 gennaio 2019 della procedura di gara, è stato attivato il 21 giugno **MILOLab**, un Laboratorio sociale⁷⁰, che attraverso un'équipe multidisciplinare composta esperti nei campi della rigenerazione urbana, della mediazione sociale e culturale, dell'educazione, dell'orientamento professionale, della comunicazione
- un supporto al complessivo processo di rigenerazione urbana del quartiere Lorenteggio fornendo informazioni e orientamento,

IV del POR FSE, l'AdG ha affiancato la Direzione Generale Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni nell'attuazione di un'iniziativa finalizzata al rafforzamento della governance di queste Aree.

⁶⁸ Si fa riferimento all'impianto del sistema dotale, posto da Regione Lombardia alla base di tutti i suoi interventi della filiera IFL.

⁶⁹ Dapprima la necessità di ottenere la piena disponibilità degli immobili presenti nelle aree di intervento, in situazioni spesso di abusivismo e di forte disagio, nel 2019 sono emerse esigenze di bonifica dei terreni e di compatibilità della costruzione della linea 4 della metropolitana Milanese.

⁷⁰ L'intervento previsto nell'ambito dell'Azione 9.4.2 - Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi, del valore di 950.000 euro è stato affidato ad un R.T.I. con capofila la Società Cooperativa Spazio Aperto Servizi.

- facilitazione della presa in carico delle situazioni problematiche, avviando forme di mediazione sociale, accompagnamento culturale e intermediazione linguistica, dedicati alla prevenzione delle conflittualità tra culture;
- promozione della partecipazione attiva degli abitanti e dei soggetti locali alle scelte di trasformazione del quartiere con la messa in rete delle competenze e l'aumento del senso di appartenenza;
- sostegno al miglioramento dei rapporti di vicinato, di collaborazione e di reciproco aiuto fra gli abitanti per avviare percorsi innovativi di gestione sociale;
- supporto al processo di mobilità degli inquilini ed accompagnamento nel percorso di inserimento delle famiglie residenti e/o dei nuovi nuclei familiari negli alloggi recuperati e/o di nuova costruzione.
- si è chiusa il 28 dicembre 2018 la procedura con l'affidamento ad **Afol Metropolitana** ed è stato avviato alla fine del 2019 l'intervento volto a promuovere **percorsi di inserimento lavorativo** diretti a migliorare l'occupabilità delle persone molto svantaggiate e della popolazione a rischio di povertà e marginalità estrema, attraverso percorsi formativi accompagnati dall'assegnazione di indennità di partecipazione, con l'obiettivo di incentivare la partecipazione ed assicurare un, seppur modesto, sostegno economico.⁷¹ Il progetto "Vivere, lavorare e fare impresa al Lorenteggio" prevede un ampio programma di interventi, che spaziano dal sostegno alle politiche attive del lavoro alla riqualificazione professionale per i soggetti più fragili o disoccupati fino al sostegno all'autoimprenditorialità e alla rivitalizzazione del tessuto urbano ed economico del quartiere.

Nello specifico AFOL Metropolitana, che è tra i sottoscrittori dell'Accordo di Programma Progetto Lorenteggio, coinvolgerà i disoccupati, di età superiore ai 18 anni e residenti nel quartiere in momenti di orientamento professionale per il consolidamento delle competenze fini ad arrivare a corsi professionalizzanti veri e propri, passando dalla formazione all'accompagnamento per la ricerca del lavoro sino alle attività di coaching, tutoring, empowerment personalizzati sulle specifiche esigenze dei destinatari.

L'azione finanziata con 1 milione di euro dal POR FSE per l'inserimento lavorativo si integrerà⁷² con un intervento finanziato con **1,2 milioni di euro dal POR FESR** con l'obiettivo di sostenere imprese – sia profit che non profit – capaci di avere un impatto sociale positivo attraverso la creazione di posti di lavoro, la rivitalizzazione socioeconomica dell'area e l'erogazione di nuovi servizi per rispondere ai bisogni sociali della comunità.

Meno maturo il percorso di implementazione delle iniziative finanziate dal POR FSE nel territorio del Comune di Bollate, che ha maturato nel 2019 significativi avanzamenti.

⁷¹ Si tratta dell'azione 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 microcredito e strumenti rimborsabili eventualmente anche attraverso ore di lavoro da dedicare alla collettività

⁷² Il bando "AdP Lorenteggio – Sostegno all'avvio e al rafforzamento delle attività imprenditoriali con effetti socialmente desiderabili", che mette a disposizione 1,2 milioni di euro a favore di aziende, imprese sociali e aspiranti imprenditori che scelgono di far nascere e crescere le loro attività nelle aree meno centrali di Milano contribuendo così alla ripartenza economica e sociale della città nel periodo post Covid prevede la possibilità di presentare domanda di partecipazione dal 2 luglio 2020.

Sono in corso di valutazione le due proposte ammesse dalla commissione aggiudicatrice alla gara⁷³ per la realizzazione del **Laboratorio Sociale**,⁷⁴ che prevede l'avvio di azioni di inclusione sociale a sostegno dei soggetti-target caratterizzati da fragilità sociale ed economica e ridurre il disagio abitativo. **Nel corso del 2020** è prevista la conclusione della procedura e l'affidamento dell'attuazione di un intervento finanziato dal POR FESR, per sostenere la nascita di imprese sociali che possano assumere soggetti molto svantaggiati, che abbiano seguito percorsi di inserimento lavorativo finanziati attraverso l'azione 9.1.3 del POR FSE.

Nonostante le difficoltà e un certo ritardo, l'esperienza di attuazione della Strategia di Sviluppo Urbano si può considerare di successo, con risultati positivi che ne incoraggiano lo sviluppo nell'ambito del prossimo ciclo di programmazione (OP 4) e riflessioni per l'evoluzione del reddito di cittadinanza, a partire dall'esperienza promettente di AFOL Metropolitana nel quartiere Lorenteggio.

Gli aspetti qualificanti possono essere individuati nella dimensione territoriale di intervento, il **quartiere**, che ha consentito la valorizzazione delle esperienze dei contratti di quartiere, ma ha portato ad un'ulteriore crescita della capacità amministrativa di tutti gli enti coinvolti, e nella sperimentata **integrazione di interventi** di riqualificazione e di accompagnamento sociale, attraverso l'azione integrata di fondi di natura differente, e grazie all'adozione di modalità e strumenti innovativi.

L'esperienza ha evidenziato alcune **criticità**, non del tutto superate, quali il **disallineamento temporale tra interventi** strutturali (FESR) e di accompagnamento sociale (FSE), e **l'appesantimento procedurale** conseguente la scelta di riconoscere alle Autorità Urbane il ruolo Organismi Intermedi. Le difficoltà nella gestione di procedure multiattore e multi fondo, a causa degli oneri amministrativi importanti e delle differenze nelle procedure interne, hanno comportato esigenze di supporto per la gestione dei Fondi Europei da parte dei comuni. Infine, la crisi pandemica sta evidenziando l'esigenza di dotare di strumenti tecnologici i cittadini per garantire la partecipazione alle attività dei laboratori in modalità compatibili alla situazione attuale.

È emersa una ricchezza e varietà di esperienze sia per approccio, sia per soggetti coinvolti e sia per strumenti adottati. L'esperienza di Lorenteggio e di Bollate, insieme agli esiti dei 33 progetti integrati in corso di realizzazione in quartieri ERP lombardi⁷⁵ che saranno oggetto di un prossimo approfondimento valutativo, **raccontano buone pratiche trasferibili in analoghi contesti ed un valore da non disperdere**.

In vista della prossima programmazione si suggerisce pertanto di avviare un'analisi volta **all'identificazione delle buone pratiche sperimentate nei laboratori di quartiere ed alla loro diffusione**, e di valutare un **rafforzamento della governance regionale**, per rispondere alle esigenze di snellimento oneri amministrativi e di semplificazione procedure.

⁷³ Il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 21/01/2020.

⁷⁴ L'intervento è finanziato nell'ambito dell'azione 9.4.2.

⁷⁵ Si tratta dell'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, che grazie ad una dotazione di 7,7 mln di euro ha finanziato 33 progetti integrati, 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.

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**⁷⁶ ed **evidenzia un certo ritardo attuativo**: 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) e **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". Il ritardo è certamente riconducibile alle peculiari caratteristiche del tessuto socioeconomico di questi territori che richiedono **progettazioni complesse ed interventi innovativi** sia a causa della **governance integrata con gli enti coinvolti** nelle coalizioni locali che ha reso le procedure di programmazione ed attuazione più farraginose.

Tali criticità hanno spinto nel luglio 2019 ad una semplificazione della governance multilivello dei Piani di azione locale, attraverso una **parziale riprogrammazione degli Accordi di Programma Quadro**⁷⁷, che ha portato ad assegnare a Regione Lombardia l'attuazione dei singoli interventi enti inerenti al rafforzamento della capacità amministrativa nelle aree interne lombarde, promuovendo la crescita delle competenze degli amministratori e la professionalità dei dipendenti pubblici locali. In particolare, nell'ambito dell'Asse IV del POR FSE, l'AdG ha affiancato la Direzione Generale Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni, cui fa capo la governance regionale della Strategia nel suo complesso, nell'attuazione di un'iniziativa⁷⁸ che prevede la realizzazione delle seguenti attività:

1. Studio della struttura, dell'assetto organizzativo, delle dotazioni strumentali materiali, degli strumenti di governo in relazione alle funzioni esercitate dalla PAL e ai bisogni espressi dal territorio;
2. Elaborazione ed attuazione di un piano di formazione e tutoring volto a sostenere l'acquisizione di competenze su temi specifici e, in un'ottica di riorganizzazione complessiva, sulla gestione ed organizzazione trasversale degli uffici.
3. Definizione di una proposta organica di ottimizzazione gestionale dei servizi e delle funzioni degli enti;
4. Accompagnamento e start up di nuove forme di associazionismo tra enti (rafforzamento, semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa).

In conformità a quanto previsto dagli APQ e dai Piani di azione locale, **nel corso del 2019**:

⁷⁶I 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).

⁷⁷ DGR XI / 2094 del 31/07/2019.

⁷⁸ Asse IV, Azione 11.3.3 del POR FSE.

- nell'ambito **dell'Asse II Inclusione sociale e lotta alla povertà**⁷⁹ sono stati attivati i percorsi innovativi in risposta alle difficoltà e problematiche di disagio sociale di adolescenti e avviati i 7 progetti a supporto della conciliazione vita-lavoro,
- **nell'ambito dell'Asse III Istruzione e Formazione**, in continuità con quanto avvenuto nelle due precedenti annualità, sono stati finanziati 4 progetti⁸⁰ volti a sostenere un'offerta di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) per agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani in relazione alle esigenze del sistema produttivo specifico. I 4 progetti finanziati, del valore unitario di 110.000 euro ciascuno, sono volti principalmente (in 3 casi su 4) a formare tecnici di progettazione e realizzazione di processi artigianali e di trasformazione agroalimentare con produzioni tipiche del territorio e della tradizione enogastronomica, e sono realizzati nei territori della Valchiavenna, dell'Oltrepò Pavese e dell'Alto Lago di Como e Valli del Lario.

L'insieme degli interventi promossi e finanziati a valere sul POR FSE risulta rispondente e funzionale all'attuazione della Strategia delle Aree Interne e nei prossimi step valutativi sarà possibile apprezzare gli esiti degli interventi finanziati e valutarne il contributo specifico, nonché l'integrazione con gli altri interventi definiti nei Piani.

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. Capitolo 3), 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 l'esperienza di integrazione maturata **nell'asse III**.

In continuità con l'azione programmatica già attuata, anche nel 2019 si è confermata un'azione sinergica ed integrata 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.

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**: nel corso del 2019

- Si è concluso l'intervento complessivo finalizzato a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei Servizi pubblici per il lavoro finanziato **nell'Asse IV** avviato a dicembre 2017⁸¹ 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;

⁷⁹Deliberazione 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)

⁸⁰ Bando 7002 – IFTS 2019/2020 - esiti della valutazione dei progetti di istruzione e formazione tecnica superiore presentati sull'avviso approvato con decreto n. 8617 del 14/06/2019. I 4 percorsi finanziati nel 2019/2020 si aggiungono a i 5 finanziati per l'a.s. 2018/2019 ed ai 2 percorsi finanziati nel a.s. 2017/2018 per l'Area Interna Alta Valtellina e Valchiavenna

⁸¹ 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.

- A febbraio ⁸² 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 Inclusion 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 aggiuntivo⁸³;

Inoltre, nei primi mesi del 2020 è stato approvato un **“Piano di Coaching del Personale dei Centri per l’impiego della Regione Lombardia”**⁸⁴, con una dotazione di 2 mln di euro; il piano è stato avviato nel marzo 2020 e dovrebbe concludersi il 31/12/2021 volto a

- supportare il rafforzamento dei servizi per l’impiego, allo scopo di favorire la crescita e la qualità dei Servizi per il lavoro, per la standardizzazione dei livelli di servizi erogati e alla loro più efficiente erogazione per innalzare la qualità del servizio reso all’utenza, in maniera sinergica, rispetto alle altre azioni sul settore attivate a livello nazionale e regionale,
- favorire l’omogeneizzazione delle procedure a livello regionale e, al tempo stesso, supportare attivamente dirigenti e responsabili nello svolgimento delle procedure gestionali e nella soluzione delle criticità emergenti,
- favorire uno scambio virtuoso fra i CPI/AFOL, al fine di permettere la diffusione delle buone prassi in tutto il territorio regionale lombardo attraverso le figure del coach.

Infine, rispetto alle **azioni di sistema ed in vista del prossimo ciclo di programmazione** si conferma come progettualità di interesse una collaborazione orizzontale promossa con **ANCI Lombardia e Provincia di Brescia**⁸⁵ **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.

⁸² Deliberazione N° XI / 1268 del 18/02/2019.

⁸³ Nello specifico, 135 unità a valere su risorse POC SPAO e 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.

⁸⁴ DGR N° XI/2832 del 10/02/2020

⁸⁵ 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 Convenzione

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

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.

Il SI.GE.CO del POR FSE 2014-2020, approvato con decreto 13372 del 16 dicembre 2016, è stato aggiornato annualmente. L'ultimo aggiornamento è avvenuto con decreto 1695 del 13 febbraio 2020 è definita nei seguenti documenti:

- Sistema di Gestione e Controllo POR FSE LOMBARDIA 2014-2020 con allegati Piste di controllo e Organigrammi e funzionigrammi OO.II
- Manuale delle Procedure POR FSE LOMBARDIA 2014-2020 con allegato Strumenti di controllo.

Le modifiche del Sistema di Gestione e Controllo riguardano:

- **l'aggiornamento della descrizione delle strutture e delle funzioni delle Unità delle Direzioni coinvolte nella gestione del programma, alla luce dei provvedimenti organizzativi emanati e di nuove iniziative avviate sul Programma;**
- l'aggiornamento degli organigrammi e del funzionigramma;
- l'aggiornamento della descrizione delle procedure degli OO.II;
- integrazioni delle procedure volte a garantire misure antifrode efficaci;
- l'introduzione di informazioni in merito all'utilizzo di Arachne quale applicativo a supporto dell'analisi del rischio di frode;
- integrazioni alle procedure di autovalutazione del rischio frode adottate da AdG;
- l'integrazione delle procedure per la verifica delle operazioni;
- **l'aggiornamento di informazioni relative all'Autorità di Certificazione;**
- **l'aggiornamento del capitolo sul Sistema Informativo;**
- **la revisione ed integrazione delle piste di controllo;**
- **l'aggiornamento degli organigrammi e funzionigrammi degli OO.II .**

Le modifiche al Manuale delle procedure riguardano:

- l'aggiornamento delle procedure per tipologia di strumento attuativo adottato, dote, voucher, progetti e acquisizione di beni e servizi;
- l'aggiornamento degli strumenti di controllo, alla luce delle nuove iniziative attivate sul Programma;
- l'introduzione del capitolo "Procedure Generali";
- l'introduzione dell'Allegato Domanda di iscrizione agli interventi FSE.

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 2020 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?
- La delega agli Organismi Intermedi è funzionale 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	Alto. Il Sistema è stato aggiornato quattro volte (luglio 2017, febbraio 2018, febbraio 2019 e febbraio 2020)
Efficienza del sistema rispetto a gestione dei rischi, irregolarità, controlli	Livello di operatività	Alto. Il sistema è stato costantemente integrato e migliorato
Delega agli OO.II	Livello di operatività	Alto. 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, le piste di controllo, gli organigrammi e funzioni grammi e lo hanno aggiornato a dicembre 2019 recependo le integrazioni/modifiche richieste dall'Autorità di Audit. Tuttavia, nella prospettiva della nuova programmazione dovrebbe essere fatta una riflessione sul rapporto costi/benefici dell'attivazione degli O:I:
Coerenza con il PRA	Livello di coerenza con il PRA	Alto. 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

Il ruolo del PRA

Nel settembre 2018 il PRA per il periodo 2018-2019 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 temi) 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)
- 11 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 di cui l'ultima relazione è del 31/12/2019, chiusa il 4 marzo 2020 emerge quanto segue.

Per quanto riguarda gli interventi di semplificazione legislativa e procedurale, risultano completate tutte e quattro le attività, in particolare:

- *Definizione per alcune tipologie di bandi, di schemi tipo anche in relazione a specifiche tematiche e/o a tipologie di agevolazione:* per omogeneizzare le specifiche procedure relative alle iniziative cofinanziate dal FSE, nell'ambito del Si.Ge.Co e del Manuale delle procedure del POR FSE 2014-2020 sono state recepite le indicazioni previste dalla DGR 6000/2016, come aggiornata dalla DGR n. 6442 del 29 maggio 2017 e dal DDS n.774 del 30 maggio 2019, avente ad oggetto “Semplificazione dei bandi regionali: determinazioni e strumenti a supporto – secondo provvedimento” che fissa gli elementi sostanziali degli avvisi emanati, individua i format adottabili per la redazione di avvisi e la produzione di DSAN e altri allegati. La funzione di gestione, supportata anche dall'AdG e dalla funzione Sistema Informativo, nella definizione dell'Avviso deve assicurare inoltre la coerenza dei contenuti con le procedure previste dal Sistema di Gestione e Controllo e con il sistema informativo.
- *verifica periodica della mappatura delle norme:* la verifica periodica dell'aggiornamento di normative europee e nazionali riguardanti l'attuazione della PC 2014-2020 avviene tramite la condivisione della relativa documentazione nell'ambito dell'area di rete comune regionale.
- *opzioni di costo semplificato:* E' stata elaborata la “Metodologia di calcolo del costo standard relativo alle figure professionali operanti nei progetti rivolti ai giovani ed adolescenti in difficoltà” nell'ambito dell'Asse II “Inclusione sociale e lotta alla povertà” (decreto n. 5139 del 11/04/2019). Nell'ambito delle iniziative cofinanziate a valere sui percorsi di istruzione Tecnico Superiore (ITS) è stata finalizzata l'adozione dell'Atto Delegato volto alla definizione di opzioni di costo semplificato (UCS). Il Regolamento Delegato (UE) 2019/697 sulle UCS-ITS è stato pubblicato il 7 maggio 2019 in GUUE. Nell'ambito dell'Avviso DUL fase III è stata finalizzata l'adozione del Regolamento Delegato (UE) 2019/2170 della Commissione del 27 settembre 2019 per l'utilizzo dei costi semplificati per i servizi di inserimento lavorativo.
- *iscrizione in apposito elenco delle società in house:* l'attività svolta ha consentito di caricare sull'applicativo ANAC la documentazione richiesta, riferita alle società inhouse della RL, per l'inserimento delle stesse nell'elenco ANAC. Sono ormai scaduti i termini per la conclusione dell'istruttoria da parte di ANAC previsti dall'art.5.2 delle linee guida di ANAC n.7 e del successivo comunicato del Presidente ANAC del 31 luglio 2018.

Per gli interventi sul personale risultano completate due attività sulle tre previste poiché per l'intervento dedicato all'attivazione di procedure interne di selezione del personale, si è deciso di non procedere con la mobilità interna ma con l'attivazione di bandi di mobilità esterna.. In particolare:

- *attivazione bandi di mobilità interna e/o esterna:* si è conclusa la procedura di mobilità esterna per il passaggio diretto tra pubbliche amministrazioni per la copertura di 80 posti. Per il rafforzamento degli uffici dei soggetti coinvolti nell'attuazione del POR;

- *prosecuzione del percorso formativo nell'ambito del PRA FASE I*: si sono completati tutti i percorsi programmati sulla materia e previsti dal Piano annuale.

Per gli interventi sulle funzioni trasversali e sulle funzioni comuni state completate 9 delle 10 attività previste e risulta avviata l'attività relativa allo sviluppo/evoluzione degli strumenti di gestione dei procedimenti amministrativi.

In particolare, le attività completate sono:

- *sviluppo/evoluzione di cruscotti di monitoraggio*: L'attività "Evoluzione dei cruscotti di monitoraggio – prima parte-" è stata prevista nell'incarico n. 19588 "Evoluzione della piattaforma bandi online/SIAGE a supporto della programmazione europea 2014-2020". L'incarico è stato successivamente integrato al fine di garantire il completamento dei cruscotti di monitoraggio
- *definizione di strumenti per la programmazione e il monitoraggio della fase attuativa*: il sistema informativo permette di estrarre reportistica sullo stato di certificazione delle spese, sullo stato dei controlli delle operazioni e sull'avanzamento, per pratica, delle iniziative attivate sul programma.
- *attivazione/implementazione nei piani di performance di obiettivi strategici collegati alla gestione dei fondi*: E' stato aggiornato con DGR 1194 il piano delle performance degli indicatori e dei risultati attesi del bilancio 2019.
- *Realizzazione, con differenti modalità, di incontri formativi e informativi con i beneficiari*: Nell'ambito del POR FSE è proseguita l'attività di promozione attraverso vari incontri informativi, tra cui: - Innovazione, Competitività, Opportunità e Inclusione attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale Europeo - 05.04.2019 - Next step! L'orientamento nella scuola - 17.04.2019 - Salone dello Studente 2019 - 20.03.2019 - Seminario sull'avviso "Consolidamento degli interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria" - 22.02.2019 - Dote Unica Lavoro -Terza Fase - 15.01.2019 - Istruzione Tecnica Superiore (ITS) - Alta formazione per la crescita culturale ed economica del Paese. It's 4 future - 16.5.2019 - Il sistema integrato delle politiche attive in Lombardia. Stato dell'arte - 23.5.2019. - Percorso 5 sensi: alla scoperta della realtà degli Istituti Penitenziari. 2.10.2019. - Fiera Expotraining del 23 e 24 Ottobre 2019 - La filiera professionalizzante lombarda a Job&Orienta del 28-30 novembre 2019.
- *Definizione di schemi unitari di linee guida attuative con l'eventuale articolazione per tematiche o settori specifici*: Indicazioni operative per la gestione e la rendicontazione in relazione agli Avvisi: 1) Consolidamento degli interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (Decreto N. 2259 del 21.02.2019); 2) Potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro per le annualità 2018-2019 nelle aree interne lombarde (Decreto n. 14610 del 11 ottobre 2018 e decreto 14796 del 15 ottobre 2018); 3) Progetto Asse IV "Lombardia Europa 2020" (Decreto N. 6992 del 16/05/2018); 4) Consolidamento di percorsi di inclusione sociale a favore di persone giovani e adulte a grave rischio di marginalità (Decreto n. 2554 del 26/02/2018), 5) manuale di gestione della dote unica lavoro III fase 2019-2021 (Decreto 11010 del 25.07.2019); 6) modifiche introdotte al Manuale di gestione delle azioni di rete per il lavoro (Decreto 11458 del 1/8/2019); 7) Linee guida per l'attuazione e la rendicontazione dei progetti per il «bando per la selezione di percorsi di formazione/ accompagnamento per l'avvio di imprese culturali e creative da insediare in spazi pubblici» (D.d.s. 24 ottobre 2019 - n. 15291); 8) Linee Guida per la rendicontazione dell'avviso pubblico per interventi di inclusione sociale mediante l'implementazione dei programmi di giustizia riparativa nei riguardi di giovani autori di reato e gruppi di popolazione detenuta particolarmente vulnerabili e tutela e protezione delle vittime (Decreto n. 16925 del 25/11/2019).

- *Realizzazione/rafforzamento di attività di affiancamento degli Organismi Intermedi, attivazione di momenti formativi dedicati che tengano conto di bisogni specifici:* E' stato dato sostegno nell'attuazione delle iniziative in capo agli OI relative alle azioni 9.1.3 e 9.4.2 del POR FSE.
- *Definizione di strumenti attuativi di supporto:* Attività di sostegno relative alle iniziative in capo agli OI relative alle azioni 9.1.3 e 9.4.2 del POR FSE (Conclusione del processo di adozione del SIGECO OO.II. per il Comune di Bollate e per il Comune di Milano, aggiornamento a seguito dell'Audit dell'Autorità di Audit). Supporto nella definizione della procedura di gestione documentale afferente al procedimento attuativo del POR FSE Az. 9.1.3.
- *Rilevazione e messa a sistema degli strumenti partenariali per la condivisione delle scelte con i principali stakeholder territoriali attivati dalle Direzioni coinvolte nell'attuazione dei Programmi:* I percorsi partenariali di condivisione delle scelte strategiche sono avvenuti in occasione dell'avvio (22.02.2019) e chiusura (19.03.2019) della procedura di consultazione scritta con i membri del CdS finalizzata all'esame e approvazione della modifica del POR FSE 2014-2020 e nelle varie sottocommissioni di monitoraggio "Ammortizzatori sociali" attivate nell'ambito delle iniziative afferenti l'Asse I. In quest'ultimo caso la cadenza delle sottomissioni varia in relazione all'attuazione delle politiche oggetto di confronto con il partenariato (ad es. sottocommissioni del 14.1.2019, 7.2.19, 28.2.2019, 7.3.2019, 18.4.19, 10.5.19, 21.6.19, 22.10.19 e 15.11.19). L'evento annuale di comunicazione del POR FSE 2014-2020 con la partecipazione delle Istituzioni interessate, degli stakeholder e dei destinatari delle diverse misure del 4 e 5 aprile 2019. Inoltre in occasione del Comitato di Sorveglianza POR FSE tenutosi in data 4.6.2019 è stato condiviso lo stato di attuazione del programma, nonché le risultanze delle valutazioni delle politiche finanziate dal FSE
- *Evoluzione della reportistica di monitoraggio per definire elementi migliorativi di colloquio tra i sistemi informativi:* L'attività "Evoluzione del modulo atti per il recupero da EDMA dei decreti e delle Note di Liquidazione" è stata prevista nell'incarico n. 19SB8. Tale attività ha consentito il miglioramento del colloquio tra i sistemi informativi. Inoltre l'utilizzo del "modulo Atti" in Bandi online/Siage permette la generazione della bozza dell'atto, collegato con i movimenti contabili, che viene poi formalizzato in Edma.
- *Analisi e valutazione delle tempistiche degli interventi per la razionalizzazione dei sistemi informativi a supporto del processo, anche in relazione ad altri soggetti che intervengono nel processo stesso:* Completate le attività di analisi per migliorare i processi di integrazione tra siage/sistema documentale e i sistemi contabili. Poichè il nuovo sistema contabile non è ancora stato messo in produzione, sono stati individuati e quotati gli interventi adeguativi da attuarsi entro il 2019 per migliorare l'interoperabilità tra i sistemi attuali. L'attività progettuale si è conclusa a costo zero. E' stata anche completata l'attività di Progettazione di funzionalità per l'istruttoria e la rendicontazione massiva verso l'ente gestore degli strumenti finanziari.
- *Implementazione delle eventuali soluzioni individuate dall'analisi per la razionalizzazione e specializzazione dei sistemi informativi:* Completate sia gli interventi di sviluppo relativi al miglioramento delle integrazioni tra la piattaforma Bandionline/SIAGE e gli attuali sistemi contabili, sia le funzionalità per l'istruttoria e la rendicontazione massiva verso l'ente gestore degli strumenti finanziari. Incarico 19sb8.
- *Promozione processi per la definizione di moduli standard:* Gli interventi a valere sul POR FSE sono classificati per tipologia (doti, voucher e progetti) e modalità di rendicontazione. Sulla base di tale classificazione sul sistema informativo sono definiti degli specifici moduli standard. Per esempio, nell'ambito delle iniziative cofinanziate dall'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa", che prevedono le medesime modalità di rendicontazione (costi reali), sono stati definiti processi di standardizzazione del sistema informativo SIAGE per la costruzione del modulo di rendicontazione.
- *Messa a sistema del modello sperimentale di incentivazione del personale attraverso lo sviluppo di progetti specifici:* A fine novembre i Direttori hanno prodotto le relazioni di attuazione

delle AIC 2019 (Attività integrative comunitarie) segnando di fatto la chiusura delle attività e evidenziando il raggiungimento degli obiettivi dichiarati a inizio anno. Prima del pagamento degli incentivi nel prossimo mese di marzo/aprile è previsto un passaggio con OIV per la certificazione delle relazioni finali. Sono anche già state impegnate a Bilancio le risorse a copertura del pagamento degli incentivi (decreto n. 18515/2019).

Le attività avviate sono:

- *Attivazione del servizio di conservazione sostitutiva a norma:* Ci sono stati problemi sia nella predisposizione della gara sia nella sua aggiudicazione. La gara di fatto si è trasformata in una convenzione quadro. Ritardi anche nella sottoscrizione formale dell'incarico specifico. Predisposte linee guida per la conservazione e attivata la gara per la realizzazione del servizio. Aggiudicata la gara e sottoscritto il contratto quadro. Il contratto specifico tra Giunta regionale e il soggetto gestore del servizio è stato firmato solo a fine dicembre 2019, con decorrenza a partire dal gennaio 2020. In attesa del formale avvio delle attività sono stati implementati i fascicoli sia a livello documentale sia nella piattaforma bandi.
- *Attuazione Codice di Condotta del partenariato. Disegno, implementazione e gestione della Banca dati unitaria sul partenariato dei PO italiani come strumento per:* a) la conoscenza dei profili dei partenariati e lo scambio informativo tra i partner, b) il monitoraggio dell'attuazione del Codice di condotta: Attività previste per il 2020. (i) Collaborazione al popolamento del data base sulla composizione dei Partenariati dei PO al fine di varare l'anagrafica del sistema partenariale e garantirne nel tempo l'aggiornamento. L'anagrafica sarà accessibile a tutti i responsabili dei Programmi e ai rispettivi Partenariati; (ii) collaborazione alla realizzazione di una indagine sul funzionamento dei processi partenariali previsti dal Codice Europeo di Condotta sul Partenariato. Si tratterà di rispondere a un questionario strutturato; le risposte andranno date dall'AdG e dal Partenariato Istituzionale ed Economico-Sociale. I risultati dell'indagine saranno disponibili a scala macro-regionale. Ciascuna Adg e il rispettivo Partenariato riceveranno inoltre i risultati a loro riferiti e i confronti con la rispettiva scala macro-regionale e con i dati nazionali
- *Strumenti e metodi per:* a) l'identificazione e selezione dei partner, b) la legittimazione dell'azione partenariale: Attività previste per il 2020: (i) Collaborazione alla costituzione di un Repository sui metodi e sugli strumenti di gestione delle attività Partenariali (regolamenti, protocolli, ecc.) con riferimento a tutte le fasi dell'attività partenariale (costituzione e insediamento del Partenariato, programmazione, attuazione, monitoraggio/sorveglianza, valutazione). Il Repository verrà costantemente aggiornato e reso accessibile; (ii) partecipazione a un evento finalizzato a condividere e discutere una prima versione di Linee Guida centrate sui processi di selezione e legittimazione dei Partenariati dei PO.

L'allegato B del PRA contiene ulteriori tre azioni che sono state completate e che si configurano come buone pratiche. In particolare:

- *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 fino alla pubblicazione sul sito istituzionale. Il modello è stato attuato attraverso la realizzazione di appositi strumenti informatici (applicativo Bandi OnLine).
- *l'implementazione del Sistema di monitoraggio dei procedimenti amministrativi per verifiche sui tempi:* l'Amministrazione regionale ha dato vita al sistema informativo di Gestione e Monitoraggio dei Procedimenti (GMP), focalizzato sulla raccolta dei dati inerenti i procedimenti amministrativi al fine di monitorarne i relativi tempi. Nel triennio 2014-2016 il sistema GMP è stato implementato per raccogliere in modo automatico le informazioni dei fascicoli e delle pratiche presenti nel sistema documentale regionale (piattaforma EDMA). L'avvio di specifici tavoli di lavoro ha consentito di definire ed implementare l'anagrafica dei procedimenti, ad oggi

in produzione e caratterizzata da un set di informazioni che ne consentono anche la pubblicazione a fini della Trasparenza (art. 35 del D.lgs.33/2013). Allo scopo di affrontare un percorso organizzativo e tecnologico finalizzato al monitoraggio dei tempi dei procedimenti, passando attraverso la corretta gestione del procedimento e alla sua informatizzazione, l'Amministrazione regionale intende realizzare uno strumento di monitoraggio che consenta di effettuare elaborazioni, finalizzate al monitoraggio dei tempi di gestione delle singole fasi dei procedimenti, con possibilità di individuare le situazioni critiche ed adeguare il processo di gestione dei procedimenti sui sistemi informativi regionali procedendo con un miglioramento in continuo della check-list di verifica sulle varie trattazioni.

- *La diffusione, formazione e informazione agli enti locali sulla piattaforma di pagamento MyPay:* Riuso esterno: Regione Lombardia ha facilitato l'accesso degli EELL al sistema dei pagamenti nazionale PagoPA. Sarebbe importante estendere il progetto non solo sul territorio lombardo ma anche in altre Regioni (il progetto per altro è già nato da un riuso del modello di Regione Veneto).

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.

Le modifiche negli assetti di governance

Per quanto riguarda la governance del Programma, numerose modifiche all'organigramma e al funzionigramma hanno determinato una ridefinizione degli assetti di governance.

In particolare per quanto riguarda l'Autorità di Gestione, con la DGR n.XI/1678 del 27 maggio 2019 ("V Provvedimento Organizzativo 2019"), al fine di migliorare l'efficacia di azione dell'Autorità di Gestione, questa resta incardinata presso la DG "Istruzione Formazione e Lavoro", ma la funzione viene trasferita al dirigente p.t. della UO "Politiche europee e sistemi informativi". Infine con il XIII Provvedimento Organizzativo 2019, approvato con D.G.R. n. 2669 del 16 dicembre 2019, la UO presso la quale è incardinata l'AdG ha subito variazioni di competenze e di denominazione, divenendo UO "Politiche europee". L'AdG è anche responsabile dell'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa" e Organismo Intermedio del Programma Garanzia Giovani.

Per l'attuazione del PO FSE 2014-2020, l'AdG si avvale anche di due Direzioni Generali:

- la **Direzione Generale Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità**, responsabile dell'Asse II con specifico riferimento alle politiche di inclusione sociale, conciliazione e pari opportunità;
- la **Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità**, responsabile, nell'ambito dell'Asse II dell'attuazione, della Strategia Urbana (azioni 9.1.3 e 9.4.2 del POR FSE 2014-2020).

La DG Politiche sociali, abitative e disabilità supporta l'AdG anche nelle attività di coordinamento relative alle funzioni delegate agli OO.II. che operano in attuazione della Strategia Urbana.

All'interno della **Direzione Generale Istruzione Formazione e Lavoro** le funzioni di gestione sono in capo alle seguenti **Unità organizzative**:

- UO Programmazione e coordinamento servizi per l'impiego [Responsabile Asse I e Asse V], che si avvale della struttura Crisi Aziendali;
- UO Mercato del lavoro [Attuazione misure di competenza Asse I], che si avvale della struttura Occupazione ed occupabilità;

Serie Ordinaria n. 2 - Lunedì 11 gennaio 2021

- UO Sistema duale e diritto allo studio [Responsabile Asse III] che si avvale della struttura - Istruzione e Formazione professionale, e diritto allo studio;
- UO Politiche europee [Responsabile Asse IV].

Infine in capo alla struttura Investimenti, Sistemi Informativi e Comunicazione, alle dirette dipendenze della DG Istruzione, Formazione e Lavoro, è incardinata la funzione trasversale relativa alla gestione del sistema informativo Bandi online e del relativo sistema di monitoraggio del POR FSE 2014-2020, nonché della strategia di comunicazione del POR FSE 2014 – 2020.

Gli Organismi Intermedi

I due Organismi Intermedi (Comune di Milano e Comune di Bollate) sono ormai a pieno regime. Il Sistema di Gestione e Controllo del Comune di Bollate è stato approvato il 20/11/2018 con delibera GC n.162, mentre quello del Comune di Milano è stato approvato l'1/7/2019 con decreto dirigenziale n.1533 e modificato il 16/12/2019 con dd. N.8159, per recepire le integrazioni/modifiche richieste dall'AdA.

L'OI Comune di Milano in particolare:

- Nell'ambito dell'Azione 9.4.2 del POR FSE ha avviato un intervento che prevede la realizzazione di un Laboratorio Sociale, che si concretizza in un Servizio, aggiudicato ad un R.T.I. con capofila la Società Cooperativa Spazio Aperto Servizi, di prossimità vicino ai cittadini del quartiere Lorenteggio capace di offrire attività di informazione, comunicazione, interazione, mediazione dei conflitti, intercettazione di bisogni e di potenzialità, in un processo di trasformazione complessivo non semplice e non facile.
- Nell'ambito dell'azione 9.1.3 del POR FSE sono in corso le attività progettuali attuate da Afol Metropolitana finalizzate a promuovere percorsi di inserimento lavorativo diretti a migliorare l'occupabilità delle persone molto svantaggiate e della popolazione a rischio di povertà e marginalità estrema attraverso percorsi formativi accompagnati dall'assegnazione di indennità di partecipazione sia per incentivare la partecipazione sia per assicurare un, seppur modesto, sostegno economico.

In linea generale, pur non potendo stimare con precisione gli impatti che il Covid-19 avrà sulle iniziative promosse, tuttavia si può prevedere una dilatazione dei tempi di attuazione vista la natura degli interventi finanziati che prevedono anche attività in presenza.

L'OI Comune di Bollate ha indetto una gara di evidenza pubblica a valere sull'azione 9.4.2 il cui termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 21/01/2020.

La realizzazione dell'Azione 9.4.2 prevede l'avvio di un Laboratorio Sociale, vale a dire un "Servizio di prossimità e di presidio territoriale locale" volto a promuovere azioni di inclusione sociale a sostegno dei soggetti-target caratterizzati da fragilità sociale ed economica e ridurre il disagio abitativo. Il Comune di Bollate, dopo aver messo a gara l'appalto per la progettazione e l'affidamento del Servizio di gestione e sviluppo del Laboratorio Sociale, sta ora valutando le offerte ammesse dalla commissione giudicatrice.

Per quanto riguarda l'azione 9.1.3 si prevede di affidare entro l'anno in corso due progetti il cui obiettivo ambizioso è di creare una sinergia strutturale con l'azione V.3.c.1.1. del POR FESR avviando imprese sociali che possano assumere soggetti molto svantaggiati, che hanno seguito percorsi di inserimento lavorativo finanziati attraverso l'azione FSE in argomento 9.1.3.

La governance multilivello

Uno dei temi rilevanti per la governance è quello dell'integrazione/complementarità tra politiche e tra fonti diverse di finanziamento a supporto delle stesse. In particolare, uno degli ambiti di maggiore difficoltà, 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. 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.

Nell'ambito della Strategia urbana il lavoro è articolato in azioni strategiche integrate a scala urbana per la realizzazione di progetti in chiave di sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente. In particolare, l'azione è focalizzata sulla scala di quartiere, riqualificando e rifunzionalizzando edifici pubblici, valorizzando i servizi per la cittadinanza attiva (scuole, accessibilità, servizi di quartiere, ecc.), migliorando gli spazi pubblici di relazione tra città e quartiere e promuovendo azioni immateriali per l'inclusione sociale attiva e la demitizzazione dei contesti urbani più fragili, in un'ottica di "abitare sociale".

I territori di intervento individuati nell'ambito della Strategia Urbana sono, da un lato la città di Milano, quale ambito di eccezionale rilievo per la dimensione socio-economica e per la peculiarità della domanda abitativa in termini quantitativi, dall'altro il Comune di Bollate. La complementarità tra fondi, l'integrazione e la trasversalità delle politiche vengono attuate attraverso l'azione congiunta delle AdG del POR FSE, del POR FESR e del PON METRO, e dei due Comuni in qualità di Autorità Urbane e Organismi Intermedi.

La presenza degli Organismi intermedi 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. Le attività di accompagnamento degli OOII continuano sostanziosamente in un costante supporto nelle attività connesse alla rendicontazione delle spese e al corretto inserimento della documentazione nella piattaforma informatica.

Rimane 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 ha iniziato ad essere assunto e declinato operativamente attraverso attività previste nel PRA come la definizione di tipologie di bandi, le opzioni di semplificazione dei costi, gli schemi unitari di linee guida per la gestione e la rendicontazione ecc., che dovrebbero essere ulteriormente implementate e arricchite anche in vista della futura programmazione comunitaria, nella quale tuttavia, dovrebbe essere ripensata l'effettiva opportunità, in termini di costi/benefici, della delega agli O.I., che comporta un numero aggiuntivo di procedure e oneri assai elevato.

Per quanto riguarda la governance dei progetti integrati Fesr-FSE, nel Comune di Milano si è venuto a creare un disallineamento temporale tra la componente del laboratorio e delle attività di accompagnamento, e quella dell'infrastruttura, che ha incontrato difficoltà sia per la bonifica non prevista delle aree interessate, sia per i lavori sottostanti della metropolitana.

E' rilevante un dispositivo di prossima pubblicazione da parte del Comune di Bollate, che dà concretezza ad un elevato livello di integrazione tra i Fondi. Con questo avviso, finanziato a valere sull'azione 9.1.3 del POR FSE l'impatto sinergico dei due Fondi costituisce l'elemento, non solo di innovazione, ma di maggiore efficacia per il raggiungimento degli obiettivi che si pongono le azioni 9.1.3 FSE e V.3.c.1.1. FESR, in particolare attraverso la realizzazione di un "progetto integrato di formazione, inserimento lavorativo e avvio di attività imprenditoriali a vocazione sociale che producano impatti sociali rilevanti per la rigenerazione urbana dei quartieri ERPII progetto integrato vede non privilegiata una componente rispetto all'altra, ma il coniugarsi delle peculiarità dei due fondi: tra gli obiettivi dell'azione V.3.c.1.1. del POR FESR vi è la promozione dell'economia locale attraverso il rafforzamento di imprese sociali che producano beni o servizi per i cittadini non prodotti dal mercato; l'azione 9.1.3 del POR FSE è finalizzata a costruire percorsi multidimensionali di inclusione sociale attraverso attività di formazione e reinserimento

professionale anche tramite il supporto di soggetti che già operano in tal senso. Emergono quindi come centrali, all'interno di entrambe le azioni, il contrasto alla disoccupazione e il ruolo delle imprese sociali e/o dei soggetti imprenditoriali che operano con finalità sociali, come attori chiave dell'inclusione sociale: infatti, essi offrono occasioni lavorative a persone fragili e forniscono servizi affinché si produca sempre meno esclusione sociale.

Il citato avviso, dunque, che vede nella sinergia tra fondi il suo elemento focale, rappresenta un concreto esempio di avanzata integrazione con il FESR ed è il frutto della cooperazione attiva di tutti i soggetti coinvolti nella governance multilivello, rappresentando un importante passo verso il superamento delle iniziali difficoltà, causa dei ritardi attuativi riscontrati nel Rapporto Intermedio di Valutazione del giugno 2019, e verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Le azioni attivate offrono elementi di riflessione per il futuro, da tener presenti per la nuova programmazione.

Nell'ambito della Strategia Nazionale sulle Aree Interne, l'AdG svolge un ruolo di presidio, attraverso il monitoraggio dell'avanzamento finanziario delle politiche inserite nella Strategia "AI" cofinanziate dal POR FSE 2014-2020, con l'obiettivo di stimolare la progettazione e l'attuazione degli interventi nei territori.

Nell'ambito dell'Asse IV del POR FSE, l'AdG ha affiancato la Direzione Generale Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni (Direzione Generale che ha in capo la governance regionale della Strategia nel suo complesso) nell'attuazione di un'iniziativa finalizzata al rafforzamento della governance di queste Aree (Asse IV, Azione 11.3.3 del POR FSE).

Il valore aggiunto che le politiche promosse dalla Strategia Aree Interne si aspettavano di ottenere ha in alcuni casi evidenziato un ritardo attuativo dovuto sia alle peculiari caratteristiche del tessuto socio economico di questi territori che richiedono progettazioni complesse ed interventi innovativi sia a causa della governance integrata con gli enti coinvolti nelle coalizioni locali che ha reso le procedure di programmazione ed attuazione più farraginose. In ragione di suddetta criticità sono stati parzialmente riprogrammati gli ApQ (Cfr. DGR XI / 2094 del 31/07/2019), attraverso l'assegnazione a Regione Lombardia dell'attuazione dei singoli interventi inerenti al rafforzamento della capacità amministrativa nelle aree interne lombarde, promuovendo la crescita delle competenze degli amministratori e la professionalità dei dipendenti pubblici locali. Tale iniziativa ha avuto una genesi più efficiente sfruttando la semplificazione dei piani di "governance multilivello" a vario titolo coinvolti nei processi di programmazione e attuazione solitamente attivati nelle politiche finanziate dalla Strategia Area Interne.

Il Comitato di Sorveglianza

Allo stato attuale il Comitato di Sorveglianza FSE si è riunito cinque volte (il 12 maggio 2015 come Comitato congiunto con il FESR, il 25 febbraio 2016, il 20 giugno 2017, il 7 maggio 2018 e il 4 giugno 2019) e sono state effettuate sette procedure scritte (16/6/2015, 13/11/2015, 22/11/2015, 26/5/2016, 15/12/2016, 13/4/2018, 19/3/2019). 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 ulteriori.

Il Comitato di coordinamento della programmazione europea

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, per la quale non sembrava avere una sufficiente legittimazione in termini di capacità di indirizzo sul piano strategico, ecc.) e di coordinamento

operativo. 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.

Con DGR n. 2190/2019 (IX provvedimento organizzativo 2019), le competenze della U.O. Programmazione e coordinamento SIREG sono state modificate e la Struttura Coordinamento programmazione comunitaria e gestione Fondo Sviluppo e Coesione è stata assegnata alle dirette dipendenze del Direttore dell'Area di funzione specialistica Programmazione e relazioni esterne. Per tali motivi, il ruolo di coordinatore del Comitato, precedentemente in capo al Dirigente della U.O. Programmazione e coordinamento SIREG, è assegnato al Direttore dell'Area di funzione specialistica Programmazione e relazioni esterne. Il Comitato è stato integrato con l'AdG del FEAMP.

Il Comitato, attraverso una costante comunicazione con l'Autorità di Gestione, svolge un'azione verticale sul coordinamento della programmazione con il vantaggio di facilitare i rapporti tra i vari soggetti coinvolti a vario titolo nella fase di attuazione e di garantire una analisi coordinata e condivisa delle misure attuative ed un attento monitoraggio sugli obiettivi assunti con anche un focus sulle tematiche trasversali. Ad esempio, il Comitato svolge una funzione molto utile proprio sotto il profilo del coordinamento, mettendo a disposizione di tutte le direzioni generali e i dirigenti i provvedimenti prima della loro adozione, in modo che la conoscenza sia diffusa, ma che si possa anche intervenire entro un termine definito.

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 tre Direzioni generali nella governance del POR, oltre agli Organismi Intermedi, favorisce l'attuazione delle politiche di occupazione, inclusione e di istruzione e formazione?
- Le modifiche negli assetti organizzativi e nei funzionigrammi intervenute nel 2019 e riportate nel Si.Ge.Co hanno avuto riflessi sulla governance del POR?

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 a seguito di riorganizzazione o avvicendamento dell' AT che, quando avviene in corso d'opera, crea inevitabilmente dei problemi
Ruolo del Comitato di coordinamento della programmazione europea	Capacità di svolgere funzioni di raccordo e coordinamento operativo	Molto utile in particolare per la circolazione delle informazioni sui provvedimenti in adozione e per la possibilità di intervenire da parte di direttori e dirigenti
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 completati, tranne quelli relativi al partenariato, legati al PON e il servizio di conservazione sostitutiva a norma.
Ambiti di integrazione/complementarità con Fesr o altri Fondi	Modalità e pratiche di integrazione tra Fondi	<p>L'impegno di coordinamento e i supporto/accompagnamento sotto il profilo procedurale per strategia urbana e per aree interne ha dato frutti positivi. Rimane la difficoltà oggettiva di gestire la governance con gli strumenti attuali. Servirebbe un ripensamento per la prossima programmazione, anche con riferimento all' utilizzo dell'istituto degli OO.II..</p> <p>Qualche difficoltà dovuta al coinvolgimento di Assessorati e uffici diversi, con diversa capacità di interloquire su temi diversi.</p> <p>Rimane la criticità di procedure diverse per i vari soggetti coinvolti e per le diverse fonti di finanziamento.</p>
Funzionalità del sistema di governance all'integrazione tra politiche di occupazione, inclusione e istruzione e formazione	Modalità e livello di integrazione delle politiche	<p>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 si conferma e consolida come strumento in grado di intercettare target diversi, ma forse presenta qualche problema per i soggetti più svantaggiati</p> <p>Nel caso di Nidigratis è rilevante l'interlocuzione con ANCI e Comuni per evitare disparità o criticità, e rendere per quanto possibile omogenee le misure, nel rispetto delle autonomie di scelta dei Comuni..</p> <p>Nelle politiche per l'inclusione prosegue proficuamente lo sforzo di affinare una metodologia di intervento condivisa con gli stakeholders, al fine di standardizzare gli interventi in una logica che passa dal progetto al servizio. L'obiettivo è anche di adattare la metodologia a realtà nuove e peculiari come i carcerati, intervenendo sempre in una logica di prevenzione</p>

5.2 Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio

SiAge, Sistema Informativo Agevolazioni, è un applicativo che è stato progressivamente disattivato e 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 online è il servizio che permette a cittadini, imprese ed enti pubblici e privati di presentare online 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 online
- consultare lo stato di avanzamento dei progetti già presentati
- gestire l'avanzamento dei progetti approvati e presentare la rendicontazione.

Nel Si.GE.Co aggiornato Bandi online sostituisce a tutti gli effetti SiaGE anche nelle altre funzioni.

Il monitoraggio del PRA seconda fase evidenzia il completamento delle attività previste di implementazione di Bandionline.

Nell'ambito del modulo Gestione utente del sistema informativo è stata inserita nella sezione di gestione utenti di front office la modalità di registrazione con SPID.

Nelle diverse fasi di gestione, Bandionline si interfaccia con i sistemi regionali SIUL (Sistema Unitario del Lavoro) e SIUF (Sistema Unitario della Formazione). L'interfacciamento avviene attraverso servizi di cooperazione applicativa finalizzati alla condivisione delle informazioni utili alla verifica dei requisiti di accesso, alla rendicontazione delle attività e ai controlli.

Per quanto riguarda il modulo controlli, lo scorso anno era stata rilevata una criticità sulla produzione automatica dei verbali. Il Sistema consente di compilare la check list on line ma non genera alla fine del processo il relativo verbale facendo sì che, nel concreto, check list e verbale vengano redatti off line.

La possibilità di utilizzare lo smartphone come router rende comunque gli ispettori indipendenti ed autonomi nella gestione del lavoro. Eventuali difficoltà di accesso alla tecnologia durante le verifiche in loco sono riconducibili alla rete internet che in alcune zone del territorio lombardo non è sempre ottimale.

Per quanto concerne il modulo certificazione, era stato rilevato un appesantimento nella gestione per il controllo preliminare del registro. Attualmente esso si concentra su tre linee d'intervento:

- Verifica a campione dei registri di classe sugli anni formativi. Si sono conclusi i controlli afferenti alle attività svolte nell'annualità 2018-2019, e più precisamente, percorsi leFP (III anno, IV anno, I II III anni PPD) e percorsi IFTS. Il campione era costituito da 47 registri e, in considerazione del fatto che il volume fisico delle attività cursuali da verificare era di diverse centinaia di ore per ciascun registro, è stato costituito in seno alla D.G. Istruzione un gruppo di lavoro ad hoc (AIC) che ha seguito una sessione di formazione preliminare all'avvio del lavoro ed una successiva di confronto e condivisione dell'esperienza svolta, dopo qualche settimana di lavoro. L'attività è terminata con la trasmissione dei file di rilevazione delle presenze e delle eventuali irregolarità all'ufficio Controlli desk (U.O. Regole e controlli) che si è occupato del coordinamento tecnico e della formalizzazione degli esiti agli Operatori.
- Verifica dei registri dei bandi Formazione Continua fase IV e fase V: è prevista la verifica su tutti i registri dei 2 bandi. In considerazione del numero di registri da verificare, è in corso di

costituzione in seno alla D.G. Istruzione un gruppo di lavoro ad hoc (AIC) che seguirà una sessione di formazione calibrata in funzione delle esperienze pregresse di ciascun membro sul tema del controllo dei registri. L'attività sarà coordinata dal punto di vista tecnico dall'ufficio Controlli desk (U.O. Regole e controlli) che si occuperà del coordinamento tecnico e della formalizzazione degli esiti agli Operatori.

- Verifica dei registri per l'attività di Formazione nel bando Dote Unica Lavoro fase III: il bando, attivo da inizio 2019, prevede che l'Operatore provveda a caricare la scansione del registro didattico in fase di richiesta di liquidazione del servizio. L'ufficio Controlli desk, all'interno dell'U.O. Regole e Controlli, si sta occupando di verificare i registri caricati contestualmente alla lavorazione delle domande di liquidazione.

Tali verifiche costituiscono un controllo reso necessario al fine di dare attuazione alle disposizioni fornite dalla CE. Gli adempimenti previsti rientrano nell'ambito delle verifiche sull'effettivo svolgimento delle attività e vanno ad aggiungersi ai controlli già in essere. Tuttavia, con l'entrata a regime del registro elettronico, parte di tali verifiche non sarà più necessaria in ragione della possibilità di effettuare on desk in itinere il monitoraggio delle attività di aula.

Con la piena funzionalità del registro elettronico del SIUF, infatti, sarà possibile monitorare e verificare le presenze inserite dalle istituzioni, direttamente attraverso la piattaforma del SIUF, e scaricare report preformati o anche personalizzabili al fine di avere strumenti di controllo utili sia all'operatore regionale che all'ispettore regionale.

Per quanto concerne il modulo monitoraggio si è lavorato per risolvere i problemi di disallineamento finanziario e di scarti. Gli scostamenti tra gli indicatori del Performance Framework sono generati da diverse modalità di aggregazione dei dati dei due diversi sistemi di monitoraggio: l'AdG nel RAA aggrega i dati a livello di priorità di Investimento e per singolo indicatore, mentre IGRUE nel Sistema nazionale di monitoraggio (BDU) aggrega a livello di Azione rilevante ed indicatore prevalente. La causa principale del disallineamento è dovuta alle caratteristiche delle doti con impiego contestuale di liquidazione e dalla necessità di aggiornare alcuni valori. Per questo l'AdG ha lavorato e continua a lavorare per perfezionare le trasmissioni e sviluppare soluzioni tecniche, ed ha instaurato un confronto costante con gli organi ministeriali sui temi del monitoraggio che ha generato dei processi migliorativi sia dei sistemi informativi che delle procedure regionali adottate a garanzia di una maggiore coerenza. L'autorità di Gestione, inoltre, effettua periodici controlli sull'allineamento dei dati di monitoraggio tra il proprio Sistema informativo interno ed il sistema nazionale IGRUE e la situazione attuale testimonia che, al netto di alcuni disallineamenti strutturali, i dati presenti nei due sistemi sono coerenti a garanzia del corretto funzionamento del rapporto tra i due sistemi.

Con riferimento agli aspetti da migliorare, si potrebbero prendere in esame le tempistiche per l'inserimento o l'aggiornamento dei dati di monitoraggio sui sistemi regionali. Tali processi possono essere migliorati con la definizione di procedure attraverso cui identificare chiaramente gli adempimenti legati al monitoraggio con le relative tempistiche e consentire lo sviluppo di moduli informatici funzionali. Tale suggerimento prevede un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nel processo di governance relativo al monitoraggio: Autorità di Gestione, Responsabili delle singole misure e ARIA Spa..

L'Autorità di Audit, nel corso del 2018, aveva raccomandato all'AdG di prevedere una procedura chiara e definita che consenta di effettuare una gestione del rischio in relazione agli indicatori e ai target di monitoraggio.

Alla luce di ciò, l'Autorità di Gestione, nel mese di Luglio 2019, ha redatto il documento "*Procedure di gestione dei dati di monitoraggio e analisi del rischio di gestione in relazione agli indicatori e ai target di performance*". Tale documento è stato richiesto dall'Autorità di Audit a garanzia della presenza di dati di monitoraggio con standard di qualità ed affidabilità funzionali agli adempimenti previsti dai Regolamenti Europei e dalle Linee guida nazionali. Nel documento sono stati individuati

tutti gli elementi di rischio che potrebbero compromettere l'affidabilità del dato sia a livello di sistema informativo interno (SIAGE) che per la trasmissione informatica ai Sistemi IGRUE e SFC. Per ogni elemento di rischio sono state indicate le azioni che l'Autorità di Gestione mette in campo per mitigarlo, si cita a titolo esemplificativo e non esaustivo: inserimento di specifici controlli a sistema per evitare, ad esempio, il doppio conteggio; estrazione periodica dei dati di monitoraggio ed analisi comparative di verifica; supporto ai beneficiari per l'implementazione delle loro funzioni; verifica dei dati durante i controlli di primo livello, ecc.

Tali azioni di mitigazione del rischio sono regolarmente implementate e rispettate dall'Autorità di Gestione.

Nell'ambito della Relazione di controllo annuale del 14 febbraio 2020, riferita al periodo contabile 01 luglio 2018/30 giugno 2019, presentata dall'Autorità di Audit alla Commissione Europea. L'osservazione in tema di affidabilità dei dati sugli indicatori di performance, è stata ritenuta chiusa.

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.

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	Alto. 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	Rimane una criticità di fondo del sistema informativo, che è data dalla sua rigidità, che spesso costringe le procedure ad adattarsi ad esso, anziché il contrario. Questo merita forse qualche riflessione per il futuro della programmazione. Positivo l'interfacciamento con SIUL e SIUF, da verificare quando sarà a pieno regime.
Qualità delle informazioni rilevate	Livello di completezza/congruenza delle informazioni rilevate	L'AdG ha redatto il documento sulle procedure di gestione dei dati di monitoraggio e analisi del rischio di gestione in relazione agli indicatori e ai target di performance. Superate le osservazioni dell'AdA La metodologia per la definizione dell'analisi del rischio, con evidenza dei parametri di "rischio gestionale (IR)" e "rischio di controllo interno (CR)" è stata aggiornata ed integrata nel documento "Analisi dei rischi e metodologia di campionamento" approvato con il DDUO n.16493 del 15/11/2019.
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 permane la 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	Medio. Permane qualche difficoltà dovuta all'accesso degli ispettori alla tecnologia in loco, ma eventuali difficoltà di accesso alla tecnologia sono riconducibili a connessione internet non ottimale in alcune zone del territorio.
Modulo Certificazione	Livello funzionalità gestione domande di pagamento e conti annuali	In via di soluzione l' appesantimento per il controllo preliminare del registro
Modulo Monitoraggio	Livello fruibilità reportistica e cruscotto elaborazione indicatori	Le tempistiche per l'elaborazione degli indicatori sono in linea con i lavori in corso, in collaborazione con ARIA.
	Livello funzionalità utili a predisposizione dati da trasmettere al MRF- Igrue	Le trasmissioni sono più fluide perché avvengono con flusso continuo. L'AdG continua a monitorare e a lavorare per trovare soluzioni tecniche ottimali

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 a seguito sia dell'adozione di provvedimenti organizzativi interni alla Regione, sia di nuove richieste o di modifiche 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? In che modo?

Nella tabella che segue vengono individuati 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 cinque Comitati di Sorveglianza (rispettivamente del 12 maggio 2015, 25 febbraio 2016, 20 giugno 2017, 7 maggio 2018, 4 giugno 2019) finora realizzati. In realtà sono quattro gli incontri del Comitato di Sorveglianza del solo FSE e lo sdoppiamento ha comportato in molti casi anche un ricambio dei componenti.

In generale, le discussioni evidenziano 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, la rete regionale di conciliazione coordinate dalle ATS. Inoltre, nell'ambito dei tavoli di lavoro attivati, sono adottate sistematicamente pratiche di controllo e condivisione con le associazioni rappresentative del terzo settore."

Dall'ultimo rapporto di monitoraggio del PRA emerge tuttavia che le attività rivolte al partenariato non sono ancora state completate, anche se, essendo esse finanziate dal PON sono probabilmente legate a fatti organizzativi nazionali.

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).

E' particolarmente interessante il processo di definizione e sperimentazione di una metodologia di standardizzazione degli interventi per fasce sociali come gli adolescenti, i carcerati, o per la grossa marginalità. Metodologia che prevede la condivisione con il partenariato istituzionale e della società civile, in sostanza su una nuova concezione del welfare, centrato più sulla persona e sul servizio alla persona che sul progetto. 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 è costante il coinvolgimento del partenariato, sia PES che PSC: ad esempio il Comune di Bollate ha coinvolto i cittadini e gli stakeholder per definire meglio i fabbisogni 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.

Il partenariato in vista del nuovo periodo programmatorio 2021 – 2027 potrebbe contribuire in modo determinante nella fase di definizione del Programma: l'emergenza sanitaria ci restituirà un contesto socio – economico profondamente mutato dove gli enti presenti capillarmente sul territorio rivestiranno un ruolo centrale nel veicolare i nuovi bisogni.

Le indicazioni del partenariato potrebbero anticipare dei fenomeni socio – lavorativi che attualmente non emergono dalle analisi economiche del territorio consentendo alla Pubblica Amministrazione di basare le proprie scelte programmatiche su dati ed analisi maggiormente di dettaglio. Il ruolo del partenariato è, inoltre, fondamentale nelle fasi di monitoraggio e valutazione delle iniziative attuate con l'invio di feed back che solo chi sta direttamente sul campo ed a fianco dei destinatari dell'iniziativa potrebbe intercettare rendendo più efficienti eventuali riprogrammazioni o la rielaborazione delle misure.

Verifiche del ruolo del partenariato sono state effettuate nel 2018, nel 2019 e nel 2020 attraverso interviste semi strutturate a rappresentanti delle tre tipologie di partenariato (PI, PES, PSC).

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	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	<p><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)</p> <p>L'AdG ha svolto un importante ruolo di accompagnamento e supporto agli OO.II e ai soggetti coinvolti nella strategia aree interne</p> <p><i>Partenariato economico-sociale:</i> le parti economiche e sociali intervengono attivamente nel CdS e nelle Commissioni o Sottocommissioni in cui sono coinvolte.</p> <p><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</p>
Partecipazione alle riunioni del CdS.	Presenza/assenza nelle riunioni del CdS	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)	<p>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.</p> <p>Il terzo settore è regolarmente coinvolto nell'ambito dell'Asse 2, ma vorrebbero esservi coinvolti anche i partner sindacali</p>
Coinvolgimento del partenariato in tema di integrazione delle politiche	Livello di coinvolgimento operativo su dispositivi attuativi di politiche attive e politiche istruzione e formazione	<p>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)</p> <p>Potrebbe essere utile avviare una riflessione comune sul processo di semplificazione amministrativa della governance multilivello</p>
Coinvolgimento del partenariato in avvisi finalizzati all'attuazione di progetti	Livello di coinvolgimento, (previsto nel sistema di gestione e controllo)	Il partenariato PES e PSC viene coinvolto in sede di tavoli dedicati alle specifiche politiche, ma esprime preoccupazione per l'aumento di persone a rischio povertà e dispersione scolastica e chiede di essere coinvolto laddove esistono criticità
Coinvolgimento del partenariato nella valutazione	Modalità di coinvolgimento, previsto nel piano di valutazione della Regione	Il partenariato ha espresso soddisfazione circa il contributo del valutatore al CdS e all'attuazione del Por
Azioni per sostenere e agevolare la partecipazione e la cooperazione tra PI, PES e PSC	tipologia di azioni di comunicazione con queste finalità	<p>Utile attivare tavolo di confronto su semplificazione e ottimizzazione delle procedure per migliorare l'attuazione e la governance, sia nell'ambito del partenariato istituzionale, sia coinvolgendo le diverse tipologie di partenariato</p> <p>Il Codice di condotta non è ancora abbastanza conosciuto e sarà utile valorizzarlo in vista della nuova programmazione per rendere più efficace il ruolo del partenariato</p>

6 VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE

La presente sezione restituisce un aggiornamento dell'esercizio di analisi della Strategia di comunicazione del Programma (di seguito Strategia) svolto ai fini dell'elaborazione del RAV a partire dal 2017, e prende in esame le questioni valutative inerenti alla rilevanza ed efficacia delle attività di comunicazione svolte.

Nello specifico, le considerazioni riguardanti la rilevanza e della coerenza delle iniziative promosse dalla Regione in attuazione del POR FSE attengono, rispettivamente, al profilo della loro qualità rispetto a benchmark identificati dal valutatore sulla base della sua conoscenza pregressa del quadro logico di riferimento e alla loro rispondenza rispetto alle previsioni del piano attuativo annuale della Strategia (di seguito piano), mentre le valutazioni inerenti l'efficacia attuativa hanno un più diretto collegamento con le realizzazioni quantitative riferibili ai diversi strumenti di comunicazione attivati.

Ai fini delle analisi citate il valutatore si è avvalso di dati secondari di natura amministrativa desumibili da fonti documentali e forniti dalla Regione.

Più in particolare, quale principale fonte è stata utilizzata la documentazione rilevante fornita dalla struttura amministrativa regionale deputata al coordinamento della gestione delle attività di comunicazione, attraverso uno specifico documento analitico descrittivo delle iniziative realizzate nel corso del 2019, corredate da immagini ad esse logicamente collegate. Tali informazioni sono state poi incrociate con altri dati ricavabili dalla lettura delle pagine del sito web dedicato al POR FSE e dagli output documentali (report sugli eventi, locandine, presentazioni ed altro materiale) scaricabili in prevalenza dalla sezione del sito "Comunicare il Programma".

Al fine di svolgere considerazioni valutative basate su parametri definiti a monte le informazioni raccolte sono state poste in relazione al loro potenziale contributo alla realizzazione delle attività previste dal piano attuativo annuale 2019, che costituisce il riferimento operativo guida per l'azione regionale di comunicazione.

Ulteriori dati forniti dalla stessa unità organizzativa regionale hanno riguardato il dettaglio analitico delle realizzazioni inerenti alle varie iniziative svolte nel corso del 2019 ed hanno consentito di trarre dall'analisi elementi di valutazione quantitativa sulla capacità operativa regionale di utilizzo dei diversi strumenti di comunicazione.

6.1 Rilevanza e coerenza delle attività di comunicazione FSE svolte nel corso del 2019

Si riportano di seguito considerazioni riferibili alle attività realizzate dalla Regione nel corso del 2019 e al loro collegamento logico con il quadro delle attività di comunicazione identificate all'interno del piano attuativo annuale.

In accordo con le previsioni del piano (**attività n.1**), la Regione ha in primo luogo agito per implementare la visibilità del Programma e delle sue iniziative attraverso il canale web. Il sito di Regione Lombardia ha accolto le principali iniziative dedicate al Fondo Sociale Europeo con quasi 435 mila accessi alle pagine dedicate e 320 mila sessioni per le sezioni "Istituzione" e "Servizi e informazioni". Quest'ultima sezione ha accolto informazioni declinate per i diversi target della comunicazione FSE, vale a dire per i cittadini (es. "Dote Unica Lavoro", percorsi di "ITS e IFTS", Garanzia Giovani, "Nidi gratis in Lombardia" - edizioni 2018/19 e 2019/20); per le imprese (es. "Formazione Continua") e per gli Enti ed Operatori (es. "Dote Unica Lavoro" e "Formazione Continua", "Nidi gratis in Lombardia"). Più specificamente sul canale dedicato al Fondo Sociale Europeo (www.fse.regione.lombardia.it) per l'anno 2019 gli accessi sono stati quasi 819 mila e il numero di sessioni ha superato quota 521 mila.

A questi numeri vanno aggiunti quelli riconducibili al mini-sito di Garanzia Giovani in Lombardia, che nel 2019 ha registrato oltre 92 mila accessi e 33 mila sessioni.

E' stato inoltre creato un sito ad hoc per il progetto Laboratorio Lorenteggio (www.milolab.org) al fine di promuovere l'iniziativa finanziata dal Fondo Sociale Europeo e integrata in alcuni progetti con il FESR.



Con riferimento all'**attività del Piano annuale n. 9**, a dicembre 2019 è stata rinnovata la piattaforma Cruscotto Lavoro, anche nell'ottica di favorire una migliore promozione dei bandi finanziati dal FSE. A conferma della rilevanza che lo strumento assume come canale di accesso alle informazioni sulle politiche regionali di sostegno agli ambiti di intervento del FSE, sulla piattaforma nel corso del 2019 ci sono stati oltre 1 milione di accessi da parte di quasi 28 mila utenti.

Considerando congiuntamente le azioni di comunicazione incentrate sui diversi siti e sulla piattaforma Cruscotto Lavoro si può affermare che il canale si conferma essere il principale pilastro della strategia di comunicazione del Programma FSE.

Al fine di garantire la trasparenza del sostegno fornito dai fondi SIE, in ottemperanza alle prescrizioni dell'articolo 115 del Reg. UE 1303/2013, sempre sul sito dedicato al POR FSE sono stati pubblicati gli elenchi dei beneficiari per il 2019, con i dati accessibili in formato aperto (**attività del Piano n.3**). Nella prospettiva di facilitare l'uso dei dati, on-line è anche accessibile lo storico dei dati aggiornati semestralmente (in formato CSV o OpenOffice) per consentire l'eventuale elaborazione di serie storiche. Si segnala tuttavia che, in accordo con quanto previsto dal già citato art. 115, al fine di incoraggiare l'utilizzo dei dati da parte del settore privato, della società civile e di altre Pubbliche Amministrazioni, occorrerebbe indicare sul sito le norme applicabili in materia di licenza ai sensi delle quali i dati sono pubblicati.

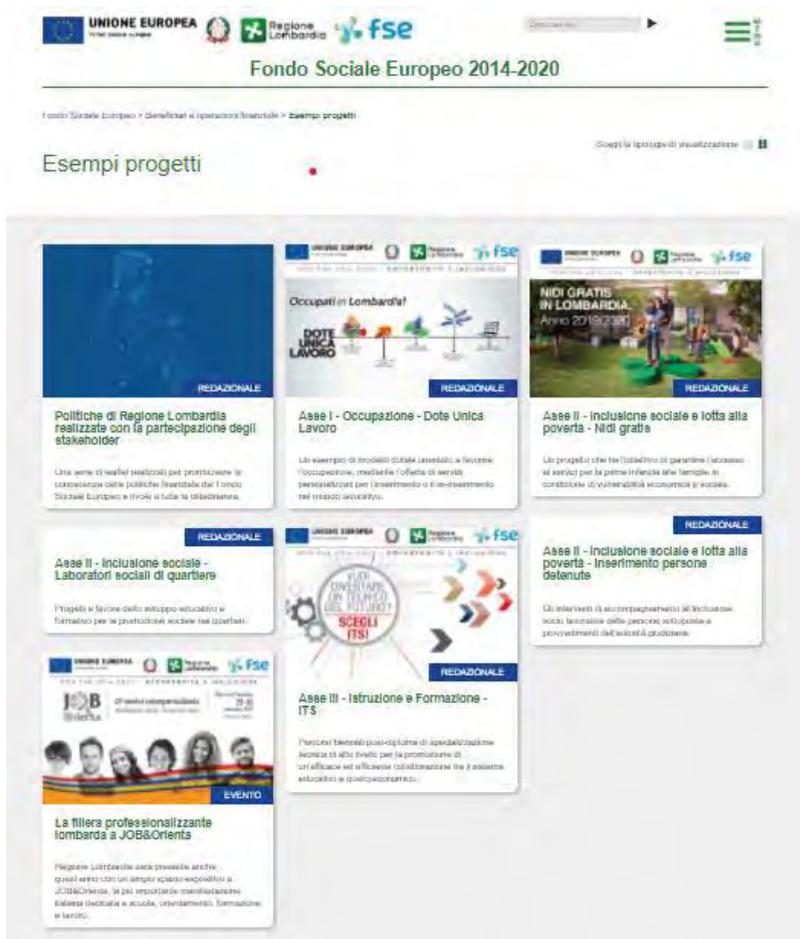
La seguente Tabella 6.1 presenta il numero di beneficiari e le spese ammissibili dichiarate dai beneficiari per ciascun semestre tra il 30.06.2016 e il 31.12.2019, risultanti dalle elaborazioni degli elenchi dei beneficiari pubblicati sul sito del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia, dalle quali emerge che al 31.12.2019 si contano 1074 beneficiari per spesa totale ammissibile pari 566,2 milioni di euro.

Tabella 6.1 – Numero beneficiari e spese ammissibili per semestre, periodo 2016-2019

	N. Beneficiari	Spese ammissibili
30.06.2016	208	31.498.300,74 €
31.12.2016	455	107.908.731,33 €
30.06.2017	512	152.449.548,23 €
31.12.2017	560	235.117.257,21 €
30.06.2018	908	305.891.744,13 €
31.12.2018	1.077	480.230.841,43 €
30.06.2019	1.077	480.230.841,43 €
31.12.2019	1.074	566.146.270,20 €

Fonte: elaborazioni IRS-COGEA su elenchi beneficiari pubblicati sul sito del POR FSE 2014/2020 della Regione Lombardia

La pagina della stessa sezione del sito relativa agli “esempi di progetti” (**attività del Piano n.2**), nella quale è previsto che siano riportati esempi di progetti sviluppati dai beneficiari che hanno aderito ai bandi POR FSE 2014-2020 nei diversi ambiti di intervento del Programma Operativo di Regione Lombardia, contiene redazionali che descrivono diverse tipologie di interventi finanziati sull’Asse I (come la Dote Unica Lavoro), sull’Asse II (come Nidi Gratis, i Laboratori sociali di Quartiere, l’Inserimento delle persone detenute) e sull’Asse III (come l’Istruzione Tecnica Superiore - ITS). I redazionali prevedono una descrizione sintetica degli interventi, corredata da Allegati (quali leaflet, vademecum, slide, ecc.) e link ad eventi. Non ci sono tuttavia ancora esempi di progetti sviluppati sull’Asse IV ma, come indicato dal responsabile della comunicazione, presto saranno realizzati ed inseriti.



Quindi si potrebbero inserire ex novo “esempi di progetti” sull’Asse IV, mentre sugli altri Assi si potrebbero aggiungere altri “esempi di progetti”, tra quelli ritenuti più significativi, valorizzando le informazioni comunque riportate in altre sezioni del sito del POR FSE della Regione Lombardia. Si potrebbero poi eventualmente rafforzare le informazioni riportate sugli “esempi di progetti” selezionati, prevedendo anche altri output (quali ad esempio video) riferibili ai progetti finanziati. Si

tratta di aspetti che potrebbero eventualmente rafforzare ancor di più l'attuale percorso di attuazione della strategia di comunicazione del Programma.

In relazione alla predisposizione di misure di informazione e comunicazione accessibili a persone con disabilità (**attività del Piano n.4**), si rileva che il sito FSE offre a persone non vedenti o ipovedenti di accedere tramite l'ascolto ai contenuti presenti sulle pagine web, ma dai dati raccolti non si evidenziano attività specifiche sviluppate nel corso del 2019.

Con riferimento all'obiettivo operativo di promuovere nel 2019 una campagna di comunicazione ombrello su fondi SIE e sul posizionamento del POR FSE 2014-2020 (**attività del Piano n.5**), il piano attuativo prevedeva l'adesione all'iniziativa Concorso "alla scoperta dei Fondi strutturali dell'Unione europea" e la verifica dell'utilizzo di ANSA con contratto ad hoc per pro-muovere l'FSE tramite redazionali giornalistici e una campagna di promozione del nuovo portale della programmazione europea e delle pagine dedicate al POR FSE. Dalle informazioni raccolte tuttavia non si rilevano elementi che diano evidenza dell'effettiva realizzazione di tali iniziative che, tuttavia, sono state **sostituite con azioni congiunte sul POR FSE e sul POR FESR, come la promozione dei due Fondi nella Fiera Campus e la realizzazione congiunta dell'evento annuale dei due POR.**

Molto rilevante, invece, appare l'azione messa in campo dalla Regione nel 2019 con riferimento al sostegno offerto all'attuazione del Programma dalla realizzazione di campagne di comunicazione su specifici target di beneficiari/destinatari e/o su specifiche aree tematiche del POR FSE (**attività del Piano n.6**), specie in occasione del lancio degli avvisi.



In questo senso, dai dati forniti dalla Regione emerge una sistematica attenzione verso lo sviluppo di azioni di comunicazione mirate ad accompagnare le singole Azioni del Programma nel loro percorso attuativo, attraverso campagne basate sulla divulgazione attraverso i portali web e gli strumenti social di Regione Lombardia di convegni, seminari e workshop, di Avvisi e comunicati tramite Cruscotto Lavoro, a cui si sono spesso unite iniziative di promozione svolte sul territorio tramite la rete degli operatori accreditati per i servizi a lavoro e gli Uffici Territoriali Regionali, nonché approfondimenti con i beneficiari e/o destinatari tramite call center, mail e contatti diretti con i funzionari.

Particolarmente intensa è risultata essere anche l'attività connessa alla partecipazione a fiere ed eventi.

Non considerando l'evento annuale (**attività del Piano n. 7**), previsto dai Regolamenti, nel corso del 2019 sono stati realizzati 24 eventi fisici (di cui 7 anche digital) tra convegni, seminari e workshop

(**attività del Piano n. 10**), utilizzati per comunicare con gli operatori accreditati e gli stakeholder i nuovi avvisi e le evoluzioni degli stessi, nonché per fornire agli stessi contenuti relativi alle opportunità offerte dal Fondo Sociale Europeo da valorizzare e rendere virali tramite i diversi canali accessibili dai cittadini lombardi.

E' proseguita e si è ulteriormente rafforzata, inoltre, la partecipazione alle attività fieristiche: sei sono state le fiere in cui la Regione ha promosso il POR FSE solo nel 2019. Tale partecipazione, sulla base delle informazioni fornite dalla Regione, ha consentito di utilizzare gli strumenti pianificati dagli organizzatori (sito, pubblicità, ecc.) per veicolare le politiche in essere e promuovere la conoscenza del Fondo Sociale Europeo verso specifici target di potenziali destinatari dell'azione del sostegno del Programma.

In occasione della partecipazione alla fiera Job Orienta sono stati anche distribuiti, quali gadget del FSE, dei segnalibri, con l'obiettivo di migliorare la comunicazione e accompagnare la cittadinanza nel riconoscimento del format FSE, ma non essendo stati acquisiti dati sulla potenziale richiesta e sulla numerosità dei gadget distribuiti non è possibile esprimere considerazioni sull'efficacia dell'iniziativa.

Non considerando i numeri riferibili agli accessi alle fiere – per le quali non sono utilizzabili come stima i numeri relativi agli accessi forniti dagli organizzatori – e guardando quindi esclusivamente ai dati di partecipazione agli eventi organizzati specificamente dalla Regione con riferimento all'attuazione del Programma i partecipanti sono stati oltre 3.700, con una media di poco più di 200 partecipanti per ogni evento, un numero sicuramente elevato se si considera la specificità tematica della maggioranza degli eventi organizzati.

Tra le varie fiere vale citare, per la rilevanza primaria che l'evento assume sul tema dell'orientamento degli studenti a livello regionale, la 30° edizione del Salone dello Studente di Milano, tenutasi a Piazza Città di Lombardia il 20 e 21 marzo 2019. In occasione dell'evento sono state allestite cinque aree coordinate da Regione Lombardia:

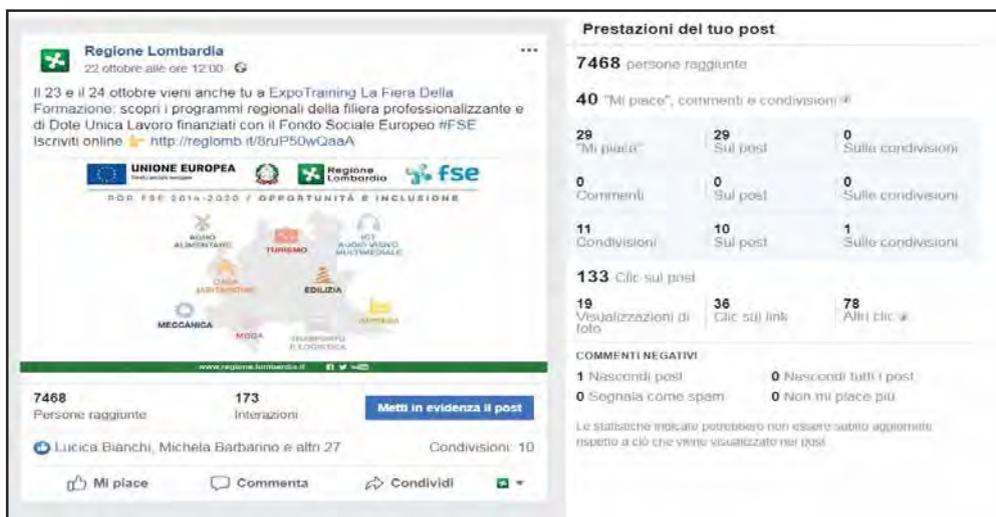
- Stand istituzionale di Regione Lombardia - POR FSE, in cui sono stati promossi i percorsi IFTS e gli ITS, oltre alla proiezione di video forniti dagli Istituti;
- Stand istituzionale di Regione Lombardia - POR FESR;
- Stand istituzionale di Regione Lombardia - EUSALP;
- Stand Afol Monza-Brianza, in cui si è realizzata la promozione dei percorsi IFTS "Tecnico del restauro dei beni culturali in legno";
- Area degli ITS lombardi, in cui si è realizzata la presentazione delle 20 Fondazioni con materiale informativo e totem promozionali.



La 40° edizione del Meeting di Rimini, tenutasi alla Fiera di Rimini dal 18 al 24 agosto 2019 si segnala invece in quanto in tale occasione sono state anche distribuite in consistente numero varie brochure informative, quali:

- Dote Unica Lavoro in Regione Lombardia – Sostegno all’inserimento o reinserimento lavorativo e alla qualificazione o riqualificazione professionale (n.3.200 copie);
- Dote Unica Lavoro in Regione Lombardia - Vademecum per il destinatario in cerca di nuova occupazione (n. 4.000 copie);
- A Scuola di Mestieri: i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale in Lombardia – Costruisci il tuo futuro, un passo dopo l’altro, con la nostra Filiera Professionalizzante (n.4.200 copie);
- Inclusione Sociale e lotta alla povertà in Regione Lombardia (n.500 copie).

Guardando alla attività realizzate nel corso del 2019 si può poi affermare come sempre più centrale nella Strategia di comunicazione regionale FSE si profili il contributo dello strumento social media (**attività del Piano n.8**). Alcune delle campagne di comunicazione sono state realizzate prevalentemente sui social di Regione Lombardia, come quelle dedicate a Dote Unica Lavoro, “voucher anziani e disabili” e “Nidi gratis in Lombardia” per favorire l’inclusione sociale; percorsi ITS e IFTS.



Regione Lombardia
22 ottobre alle ore 12:00

Il 23 e il 24 ottobre vieni anche tu a ExpoTraining La Fiera Della Formazione: scopri i programmi regionali della filiera professionalizzante e di Dote Unica Lavoro finanziati con il Fondo Sociale Europeo #FSE
Iscriviti online ➔ <http://regiomb.it/8ruP50wQaaA>

UNIONE EUROPEA
Regione Lombardia
fse

ROD FSE 2014-2020 / OPPORTUNITÀ E INCLUSIONE

ALIMENTARE
TURISMO
CASA
EDILIZIA
MECCANICA
MODA
INDUSTRIA E LOGISTICA

www.regione.lombardia.it

7468 Persone raggiunte
173 Interazioni
Metti in evidenza il post

Lucica Bianchi, Michela Barbarino e altri 27
Condivisioni: 10

Mi piace Commenta Condividi

Prestazioni del tuo post
7468 persone raggiunte

40 "Mi piace", commenti e condivisioni

29 "Mi piace"	29 Sul post	0 Sulle condivisioni
0 Commenti	0 Sul post	0 Sulle condivisioni
11 Condivisioni	10 Sul post	1 Sulle condivisioni

133 Clic sul post

19 Visualizzazioni di foto	36 Clic sui link	78 Altri clic
----------------------------	------------------	---------------

COMMENTI NEGATIVI

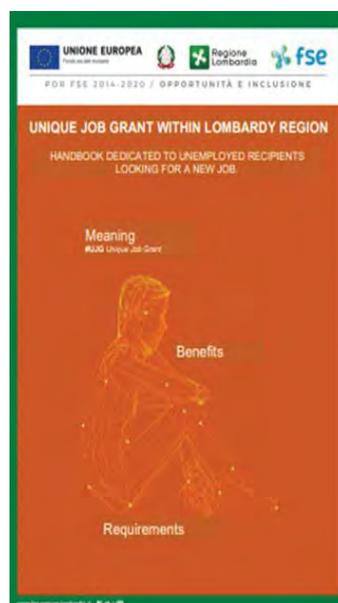
1 Nascondi post	0 Nascondi tutti i post
0 Segnala come spam	0 Non mi piace più

Le statistiche indicate potrebbero non essere subito aggiornate rispetto a ciò che viene visualizzato nel post.

Inoltre, i lanci social sono stati diffusamente utilizzati come strumento per promuovere i principali convegni aperti alla cittadinanza e la partecipazione alle fiere.



Le campagne di comunicazione sono state poi accompagnate dalla distribuzione di leaflet digitali (5 in italiano e 5 in inglese) e dalla consueta pubblicazione in versione pdf dei cataloghi ITS e IFTS, oltre che da vari altri materiali promozionali, quali i leaflet cartacei DUL Dote Unica Lavoro in Regione Lombardia – Sostegno all’inserimento o reinserimento lavorativo e alla qualificazione o riqualificazione professionale (8 pagine per 25.000 copie); Dote Unica Lavoro in Regione Lombardia - Vademecum per il destinatario in cerca di nuova occupazione (8 pagine per 37.000 copie); A Scuola di Mestieri: i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale in Lombardia – Costruisci il tuo futuro, un passo dopo l’altro, con la nostra Filiera Professionalizzante (12 pagine per 40.000 copie); Inclusion Sociale e lotta alla povertà in Regione Lombardia (24 pagine per 5.000 copie in italiano e n.1000 inglese).



Sulla base dei numeri forniti dalla Regione si può quindi affermare che nel corso del 2019 si è intensificata l'attività di stampa e distribuzione di materiali promozionali. Va rilevato tuttavia che tra i vari materiali digitali e cartacei realizzati nell'anno non si rintracciano documenti che valorizzino i risultati conseguiti dal Programma in attuazione di specifiche iniziative.

In questo senso si segnala che l'attività di comunicazione sviluppata attraverso la costruzione e diffusione di video sul canale you tube (n. 5 video pillole sul progetto "percorsi dei 5 sensi", utilizzati nelle carceri, cui si aggiungono n.22 video per la promozione della filiera professionalizzante e degli ITS, durante l'evento Next step e la fiera Job & Orienta), sebbene già di per sé piuttosto rilevante anche in termini quantitativi, rappresenta ancora – sulla base dei dati raccolti – l'unica azione di comunicazione rivolta a valorizzare verso il grande pubblico i risultati del Programma.

In questo senso, in considerazione dell'ormai elevato livello di avanzamento del Programma e della possibilità di diffondere dati e informazioni sui risultati conseguiti grazie ai progetti finanziati, si raccomanda di rafforzare l'uso dei video e di accompagnare il ricorso a tale strumento con altre iniziative in grado di promuovere tale obiettivo, attraverso tecniche di storytelling che coinvolgono i destinatari degli interventi finanziati, dandovi ad esempio centralità in occasione degli eventi di promozione di nuovi avvisi concernenti le stesse tipologie di interventi.



6.2 Analisi delle realizzazioni previste dal piano annuale 2019

Di seguito si riporta la tabella che riassume, sulla base dei dati forniti dalla Regione, il valore raggiunto del 2019 da alcuni degli indicatori di output della Strategia di comunicazione, legati alla realizzazione delle attività svolte nel corso dell'anno e, attraverso il raffronto con i valori conseguiti negli anni precedenti, l'evoluzione nel tempo delle diverse attività. Il grafico successivo mostra anche, sulla base dei dati relativi anche agli anni precedenti, l'evoluzione nel tempo dell'attuazione delle diverse azioni di comunicazione riconducibili agli indicatori di realizzazione della Strategia.

Analizzando i dati riportati nella tabella si ricava che la Regione dimostra una elevata efficacia nell'attuazione delle azioni di comunicazione previste dalla Strategia, avendo già superato abbondantemente i target fissati per fine Programma di due dei cinque indicatori di realizzazione e denotando un avanzamento prossimo al valore obiettivo per altri due indicatori.

In particolare, i dati quantitativi confermano quanto già evidenziato dall'analisi della rilevanza delle realizzazioni per ciò che concerne il numero degli eventi organizzati – già a fine 2019 oltre il doppio di quelli preventivati in fase di programmazione – e per le sessioni di accesso alle pagine web, anch'esse largamente superiori per numero rispetto alle previsioni.

Questi due dati, se considerati insieme a quelli relativi all'uso dei social media e alle comunicazioni digitali, vicini ai valori obiettivo, testimoniano la centralità assunta dal canale web e dagli eventi nella strategia di comunicazione del Programma.

Anche l'ulteriore indicatore di realizzazione preso in esame per l'analisi quantitativa restituisce segnali che confermano le considerazioni già svolte osservando la natura delle iniziative poste in attuazione: il numero di campagne rimane l'unico indicatore sul quale l'attuazione appare ancora lontana dal valore obiettivo. Se si guarda all'evoluzione degli indicatori – evidenziata dai grafici che seguono – è possibile notare che quest'ultimo indicatore rappresenta anche l'unico ambito in cui non si registra un rafforzamento nel tempo dell'azione regionale di comunicazione, come è invece facilmente rilevabile per l'evoluzione della comunicazione digitale in senso lato e per la realizzazione di eventi collegati alla promozione dell'attuazione del Programma. Questi dati mostrano tuttavia che la maggior parte degli interventi cofinanziati dal POR FSE, essendo ormai consolidati nell'ambito delle politiche di istruzione, formazione e lavoro di Regione Lombardia, non necessitano di campagne di lancio di tipo tradizionale e si prestano ad essere maggiormente valorizzati, dal punto di vista della comunicazione, tramite lanci sui social media e sul portale del POR FSE 2014/2020 della Regione.

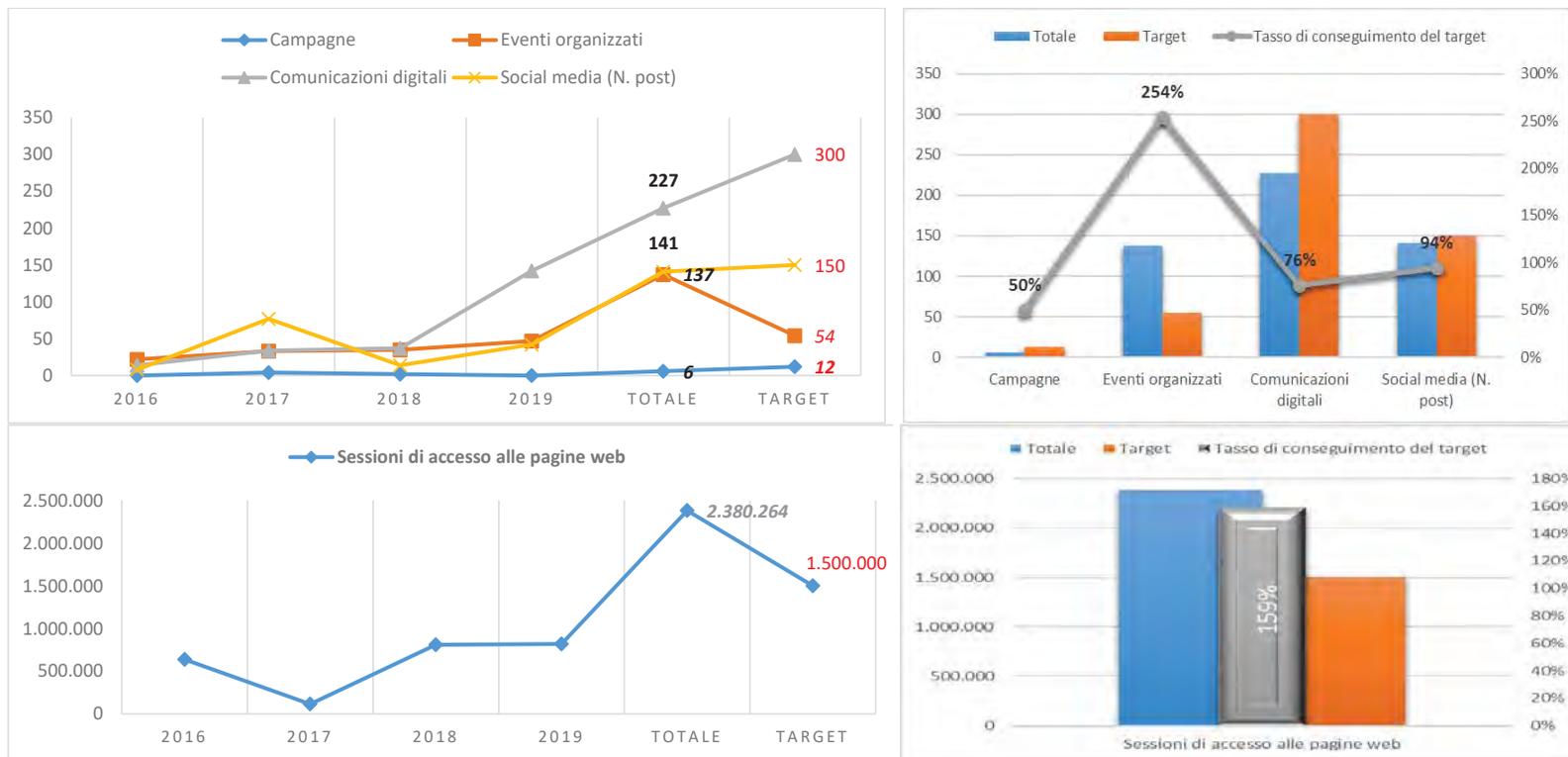
Tavola 6.1 Avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica della Strategia di comunicazione del POR FSE Lombardia 2014-2020

Indicatore di output	Valore raggiunto nell'anno				Totale	Target	Tasso di conseguimento del target
	2016	2017	2018	2019			
Campagne	0	4	2	0	6	12	50%
Eventi organizzati	22	33	35	47	137	54 ⁸⁶	254%
Comunicazioni digitali	14	34	37	142	227	300	76%
Sessioni di accesso alle pagineweb	636.271	114.376	810.883	818.734	2.380.264	1.500.000	159%
Social media (N. post)	8	77	14	42	141	150	94%

Fonte: elaborazioni IRS-COGEA su dati Regione Lombardia

⁸⁶ Il valore target scaturisce dalla sommatoria dei valori target definiti dalla strategia per gli indicatori eventi (n.35) e convegni, seminari e workshop (n.19).

Figura 6.1 Andamento temporale degli indicatori di realizzazione fisica della Strategia di comunicazione del POR FSE Lombardia 2014-2020



Fonte: elaborazioni IRS-COGEA su dati Regione Lombardia

6.3 Considerazioni di sintesi

Nel complesso, le informazioni e i dati raccolti permettono di affermare che le attività realizzate nel 2019 dalla Regione in attuazione del piano di comunicazione del POR FSE Lombardia 2014-2020 presentano un carattere di **elevata rilevanza ed efficacia rispetto alle previsioni formulate nel piano attuativo annuale e nella Strategia** e che la stessa **articolazione delle iniziative** appare, in generale, **coerente se rapportata agli obiettivi operativi di riferimento**.

Come negli anni precedenti, si rileva una prevalenza di iniziative mirate a perseguire l'**Obiettivo Specifico 1** della Strategia, "Fornire informazioni chiare, puntuali e coerenti sugli obiettivi e sui risultati legati alle opportunità offerte dal PO cofinanziato dal FSE", concentrati tuttavia sui risultati attesi più che su quelli conseguiti, e, al contempo, a promuovere l'**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".

Non ancora molto evidente appare il contributo alla strategia di comunicazione delle iniziative volte a coinvolgere i cittadini, le imprese, gli stakeholder come partner e protagonisti delle iniziative (**Obiettivo Specifico 2**): il coinvolgimento di tali attori appare fino a questo momento realizzato essenzialmente in occasione degli eventi di presentazione di nuovi avvisi e focalizzato solo in parte sul coinvolgimento di cittadini e imprese. In considerazione del fatto che una buona parte dei progetti finanziati dal Programma assume una natura ricorrente, essendo avviati per effetto di una programmazione attuativa annuale, e che pertanto esiste ormai un bacino di progetti conclusi significativo, deve considerarsi ancora limitato il peso delle azioni di comunicazione mirate a diffondere al grande pubblico le informazioni sui progetti finanziati dal Programma e sui risultati conseguiti (**Obiettivo Specifico 4**). Con riferimento a tale obiettivo specifico, pertanto, al fine di rafforzare l'azione regionale si raccomanda di promuovere, possibilmente già a partire dalla fine del 2020, campagne di comunicazione ad hoc.

In conclusione, in relazione ai criteri di valutazione indicati in premessa, la tavola seguente riporta giudizi di sintesi che, utilizzando una scala qualitativa, restituiscono indicazioni sul grado di rispondenza del quadro attuativo osservato nel 2019 rispetto agli obiettivi che la Strategia di comunicazione del POR FSE intende conseguire.

Tavola 6.2 – Giudizio di sintesi sull'attuazione della Strategia di Comunicazione

Oggetto della valutazione	Criteri di valutazione	Giudizio sullo stato attuale
Attuazione della Strategia	Efficacia delle attività svolte rispetto agli obiettivi del piano annuale di attuazione della Strategia	Alta : per quasi tutte le tipologie di iniziative alle quali sono riconducibili indicatori di realizzazione fisica si registra un avanzamento positivo, in alcuni casi con target già superati in misura significativa
	Coerenza delle attività rispetto agli obiettivi specifici della Strategia di comunicazione	Media : le azioni di comunicazione risultano ancora focalizzate in prevalenza sulla promozione delle opportunità offerte dal Programma e vanno riorientate in maniera decisa verso la valorizzazione dei risultati conseguiti dal Programma nei confronti del grande pubblico (Obiettivo Specifico 4 della Strategia), anche attraverso un sistematico coinvolgimento di cittadini e imprese nella valorizzazione degli esiti dei progetti finanziati dal Programma.
	Rilevanza delle attività rispetto al piano annuale di attuazione della Strategia	Alta : la qualità delle realizzazioni appare elevata sia rispetto alla scelta del mix di strumenti di comunicazione attivati sia con riferimento alla sistematicità e capillarità delle azioni promosse