



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

RTI IRS - COGEA

RELAZIONE DI SINTESI EX ART. 114

**REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO
EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

Versione 29.12.2022

Committente: Regione Lombardia

Indice

1	LE VALUTAZIONI AL SERVIZIO DEL PROGRAMMA.....	5
1.1	Le valutazioni svolte.....	5
1.2	Le valutazioni ancora da realizzare	6
2	PANORAMICA SULL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA FSE 2014-2020	7
3	LETTURA DEI RISULTATI 2014-2020	13
3.1	I risultati attesi	15
3.2	Le distanze dai target.....	18
4	I RISULTATI DEL PROGRAMMA	20
4.1	Le valutazioni sui risultati del Programma per Asse	20
4.1.1	Asse 1	20
4.1.2	Asse 2	23
4.1.3	Asse 3	26
4.1.4	Asse 4	28
4.2	Il sistema di governance e gli strumenti di attuazione del POR FSE	29
4.2.1	Il sistema di gestione e controllo e la governance	29
4.2.2	Il sistema di monitoraggio	32
4.2.3	La strategia di comunicazione e informazione	33
4.2.4	Il ruolo del partenariato	35
4.3	Le valutazioni tematiche	37
4.3.1	La formazione continua in Lombardia (Avviso Fase VI)	37
4.3.2	La formazione continua in Lombardia (Avvisi Fase IV e V).....	39
4.3.3	Il sostegno all'autoimprenditorialità attraverso la DUL e alle imprese culturali e creative ...	42
4.3.4	Il sistema di intervento attivato per contrastare la povertà estrema	46
4.3.5	I progetti per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia.....	48
4.3.6	La fliera professionalizzante lombarda	51
4.3.7	Istruzione e formazione da remoto in Lombardia ed inclusione sociale.....	53
4.3.8	I piani di empowerment e di coaching per il personale dei Centri per l'impiego e delle AFOL in Lombardia	56
4.3.9	La comunicazione a supporto dell'Asse 3	58
5	CONCLUSIONI	61
5.1	Le risposte alle domande di valutazione comuni	61
5.1.1	Quanto è riuscito il Programma a creare nuove opportunità di occupazionali? In quali casi/territori/periodi ha creato nuove opportunità e in quali ha preservato condizioni esistenti? Come è cambiato questo nei vari casi? Da territorio a territorio? In periodi/condizioni esterne diversi?	61
5.1.2	Quanto è riuscito il Programma a contrastare gli effetti sociali, economici e sanitari della pandemia? Come? Con quali alleanze? Cosa è cambiato (in positivo o in negativo) nell'agire dell'Amministrazione e di altri soggetti istituzionali coinvolti?	61
5.1.3	Quali risultati e quali limiti ha avuto il sostegno che il Programma ha dato ai territori?	63
5.2	Un bilancio sui risultati raggiunti	64
5.3	Lezioni apprese per il 2021 – 2027.....	66

La presente **Relazione di sintesi ex art. 114, Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio**, si basa prevalentemente sulla proposta di indice a cura del gruppo di coordinamento del Laboratorio WAVES e propone delle declinazioni rispetto alle specificità della valutazione del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia.

1 Le valutazioni al servizio del Programma

Si riporta a seguire l'elenco delle **attività di valutazione già svolte e di quelle ancora da realizzare** nell'ambito del servizio di valutazione indipendente del programma operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020, avviato il 27.03.2017 e che si concluderà il 31.12.2023. In particolare, il **par. 1.1 riporta**, in ordine cronologico, partendo dalla valutazione più recente, **l'elenco dei report di valutazione già realizzati**, mentre **nel par. 1.2 si elencano le attività di valutazione ancora da realizzare**. Tutti i rapporti di valutazione realizzati nel corso della programmazione 2014-2020 sono resi disponibili al link <https://www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/controlli-monitoraggio-valutazione/rapporti-di-valutazione>

1.1 Le valutazioni svolte

N°	Breve descrizione	Titolo	OT	Anno
1	Approfondimento tematico, condotto nell'ambito della valutazione indipendente del POR FSE 2014- 2020, che analizza gli interventi formativi avviati sulla base degli avvisi Formazione Continua Fase VI per permesso di superare le criticità che hanno caratterizzato il sistema della formazione continua lombardo con gli Avvisi precedenti e di rafforzare la capacità della formazione continua di rispondere ai fabbisogni formativi delle imprese	La formazione continua in Lombardia Fase vi	8	2022
2	Approfondimento tematico finalizzato ad approfondire realizzazioni (output) e risultati (outcome) dei due Piani di Empowerment e di Coaching del personale dei Centri per l'Impiego della Regione Lombardia, oggetto di due convenzioni tra la Regione e il Fornez P.A, finanziate nell'Asse 4 del POR Lombardia 2014-2020.	I piani di empowerment e di coaching per il personale dei Centri per l'impiego e delle AFOL in Lombardia	11	2022
3	Valutazione annuale sia operativa che strategica del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia, al 31 dicembre 2021 (al 30.06.2022)	Rapporto Annuale di valutazione del POR FSE, al 31.12.2021 (30.06.2022)	8, 9, 10 e 11	2022
4	Approfondimento tematico, condotto nell'ambito della valutazione indipendente del POR FSE 2014-2020, che approfondisce due iniziative, la Dote Unica Lavoro (DUL) per la parte che prevede servizi per l'autoimprenditorialità e il Bando "per la selezione di percorsi di formazione/accompagnamento per l'avvio di imprese culturali e creative da insediare in spazi pubblici"	Una analisi valutativa della dul - autoimprenditorialità e dei percorsi di avvio di imprese culturali e creative	8	2021
5	Approfondimento tematico, condotto nell'ambito della valutazione indipendente del POR FSE 2014-2020, per verificare lo stato dell'arte dell'utilizzo della formazione a distanza in Lombardia e definire le traiettorie di sviluppo da implementare a regime, alla luce dei punti di forza e di debolezza emersi nel corso della sperimentazione "forzata" nei mesi iniziali del lockdown e nel proseguimento nel corso dell'anno formativo 2020/2021	Istruzione e formazione da remoto in Lombardia e inclusione sociale	10	2021
6	Valutazione annuale sia operativa che strategica del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia, al 31 dicembre 2020	Rapporto Annuale di valutazione del POR FSE, al 31.12.2020	8, 9, 10 e 11	2021
7	Approfondimento tematico, condotto nell'ambito della valutazione indipendente del POR FSE 2014- 2020, che analizza ha riguardato l'esperienza dei progetti per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia promossi nell'ambito dell'Asse II (Azioni 9.1.3 e 9.4.2) del POR FSE per sostenere la sperimentazione di nuovi modelli nell'ambito di quartieri caratterizzati da particolare fragilità sociale ed economica.	La valutazione dei progetti per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia	9	2020
8	Valutazione annuale sia operativa che strategica del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia, al 31 dicembre 2019	Rapporto Annuale di valutazione del POR FSE - Al 31.12.2019	8, 9, 10 e 11	2020
9	Approfondimento tematico: La comunicazione a supporto dell'attuazione dell'Asse III del POR FSE Lombardia 2014-2020	La comunicazione a supporto dell'attuazione dell'Asse III del POR FSE Lombardia 2014-2020 "	10	2019
10	Approfondimento tematico, condotto nell'ambito della valutazione indipendente del POR FSE 2014- 2020, che analizza gli interventi formativi avviati sulla base degli avvisi Formazione Continua Fase IV e Fase V della programmazione 14/20, con attenzione alla strategia regionale e ai progetti finanziati, oltre che ad approfondimenti sulla validità della formazione tematica, sulla sinergia e complementarità tra FSE e Fondi interprofessionali, sul valore aggiunto del FSE e le principali criticità.	La formazione continua In Lombardia	8	2019
11	Valutazione Intermedia sia operativa che strategica del POR FSE 2014- 2020 di Regione Lombardia, al 31 dicembre 2018, con attenzione anche al quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione	Rapporto Intermedio di valutazione del POR FSE al 31.12.2018	8,9,10 e 11	2019
12	Approfondimento tematico, condotto nell'ambito della valutazione indipendente del POR FSE 2014-2020, focalizzato sulle modalità di intervento sul tema della marginalità estrema promosse da Regione Lombardia nell'ambito dell'ASSE II del POR FSE.	Modellizzazione del sistema di intervento attivato sul tema della povertà estrema	9	2018
13	Approfondimento tematico, condotto nell'ambito della valutazione indipendente	La filiera professionalizzante lombarda	10	2018

N°	Breve descrizione	Titolo	OT	Anno
	del POR FSE 2014-2020, focalizzato sulla valutazione della filiera professionizzante, una delle principali linee di indirizzo strategico seguite da Regione negli ultimi anni.			
14	Valutazione annuale sia operativa che strategica del POR FSE 2014- 2020 di Regione Lombardia, relativa all'annualità 2017 e aggiornata al 31 dicembre 2017	Rapporto Annuale di Valutazione del POR FSE - Annualità 2017	8,9,10 e 11	2018

1.2 Le valutazioni ancora da realizzare

N°	Breve descrizione	Titolo	OT	Anno
1	Valutazione finale sia operativa che strategica del POR FSE 2014- 2020 di Regione Lombardia,	Rapporto Finale di valutazione del POR FSE	8, 9, 10 e 11	2023
2	Approfondimento tematico, da definire con AdG e CdS	Titolo da definire	Da definire	2023
3	Valutazione annuale sia operativa che strategica del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia, al 31 dicembre 2022	Rapporto Annuale di valutazione del POR FSE, al 31.12.2022	8, 9, 10 e 11	2023

2 Panoramica sull'attuazione del Programma FSE 2014-2020

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. Una ulteriore e marcata accelerazione di impegni e pagamenti si è registrata nel 2018 e ha trovato conferma nel 2019. Il 2020 è stato caratterizzato dall'Accordo tra Governo e Regione per riprogrammare parte delle risorse del POR FSE 2014-2020, oltre che del POR FESR, in risposta alla emergenza sanitaria, economica e sociale generata dalla pandemia da COVID-19¹. Infine, nel 2021, lo scenario economico post-emergenziale con una situazione pandemica sempre più sotto controllo e la dimostrata efficacia attuativa di molte delle misure attivate nell'ambito del POR FSE Lombardia, hanno suggerito di rimodulare alcune delle componenti finanziarie. In particolare, la rimodulazione finanziaria ha visto una riduzione delle risorse dall'Asse IV pari a 886.000,00 euro a favore di un incremento di pari entità della dotazione finanziaria dell'Asse V, il tutto a parità della dotazione complessiva del POR pari a 970,5mila €.

In questa relazione di sintesi, **lo stato di attuazione del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia viene analizzato al 30.9.2022 per quanto riguarda gli indicatori di avanzamento finanziario e il numero delle operazioni selezionate** (gli interventi avviati) e **al 31.12.2021 per il numero dei destinatari coinvolti negli interventi cofinanziati dal POR FSE e gli indicatori di output e di risultato.**

L'avanzamento finanziario al 30.09.2022

I principali indicatori finanziari del programma, al 30.09.2022, mostrano uno **stato di avanzamento finanziario molto buono e coerente con la fase conclusiva della programmazione**. Come mostra la Tabella 2.1, al 30.09.2022, le **risorse programmate** (ossia le risorse attivate per la realizzazione delle iniziative) sono pari a 976,1 M€ (il 100,6% della dotazione finanziaria) e gli **impegni** raggiungono i 933,1 M€, con una **capacità di impegno** media (data dal rapporto tra impegnato e dotazione finanziaria complessiva del POR) che si attesta al 96,2%. Gli impegni pubblici presentano un "*overbooking*" di 56,3 M€ rispetto al finanziamento previsto, per quanto riguarda l'Asse 1 (che infatti registra una capacità di impegno superiore al 100%). Ma tenuto conto che la dotazione dell'Asse 2 è da riprogrammare per ridurla di 51,7 € certificati a valere sulla CIGD (misura anti-Covid) per appostare tale importo sull'Asse 1, la capacità di impegno sull'Asse 1 dovrebbe "ridursi", mentre quella sull'Asse 2 dovrebbe aumentare, portandosi in entrambi i casi al 100% circa. I **pagamenti** (inclusi gli anticipi e gli accertamenti) hanno raggiunto gli 831,4 M€, pari al 85,7% della dotazione finanziaria del POR FSE e all'89,1% dell'impegnato (**capacità di spesa**). È ancora l'Asse 1 a distinguersi per un peso dei pagamenti sulla dotazione finanziaria superiore alla media degli altri Assi (105,4% nel 2022), mentre gli elevati livelli di pagamenti erogati si traducono per l'Asse 2 Inclusione Sociale e per l'Asse 3 Istruzione e Formazione in una capacità di spesa mediamente superiore a quella del POR FSE e a quella degli altri Assi (rispettivamente 89,7% e 95,4%). Infine, le **spese certificate**, cumulate al 30.09.2022 e calcolate sulla base dei conti annuali e delle domande di pagamento presentate alla Commissione Europea, ammontano complessivamente a circa 691,8 M€, l'83,2% dei pagamenti.

¹ L'Accordo tra il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e il Presidente di Regione Lombardia è stato sottoscritto il 16 luglio 2020.

Tabella 2.1 – Lo stato di avanzamento finanziario del Programma per Asse e priorità di investimento al 30.09.2022

Asse/ Priorità	Dotazione Finanziaria (A)	Risorse programmate (B)	Impegni (C)	% impegni sul to- tale Asse	Pagamenti (D)	% pagamenti sul totale Asse	Spese certificate (E)	% spese certificate sul totale Asse	Avanzamento pro- grammato (B/A)	Capacità di impe- gno (C/A)	Pagamenti su do- tazione finanziaria (D/A)	Capacità di spesa (D/C)	Capacità di certifi- cazione (E/D)
Priorità 8i	143.000.000,00 €	145.894.490,26 €	142.451.072,42 €	48,62%	142.061.267,69 €	56,97%	116.989.309,23 €	63,43%	102,02%	99,62%	99,34%	99,73%	82,35%
Priorità 8ii	29.500.000,00 €	28.129.258,41 €	28.129.258,41 €	9,60%	13.994.486,96 €	5,61%	0,00 €	0,00%	95,35%	95,35%	47,44%	49,75%	0,00%
Priorità 8iv	500.000,00 €	500.000,00 €	69.044,23 €	0,02%	20.694,01 €	0,01%	20.520,78 €	0,01%	100,00%	13,81%	4,14%	29,97%	99,16%
Priorità 8v	63.700.000,00 €	121.277.592,44 €	122.317.486,81 €	41,75%	93.277.997,30 €	37,41%	67.434.350,18 €	36,56%	190,39%	192,02%	146,43%	76,26%	72,29%
Asse I	236.700.000,00 €	295.801.341,11 €	292.966.861,87 €	100,00%	249.354.445,96 €	100,00%	184.444.180,19 €	100,00%	124,97%	123,77%	105,35%	85,11%	73,97%
Priorità 9i	68.900.000,00 €	78.511.735,87 €	65.044.085,22 €	20,43%	52.068.302,44 €	18,24%	36.189.894,48 €	14,83%	113,95%	94,40%	75,57%	80,05%	69,50%
Priorità 9ii	17.000.000,00 €	9.973.628,90 €	19.125.181,81 €	6,01%	9.651.930,96 €	3,38%	3.576.616,72 €	1,47%	58,67%	112,50%	56,78%	50,47%	37,06%
Priorità 9iv	293.100.000,00 €	237.397.930,55 €	234.198.995,91 €	73,56%	223.755.698,02 €	78,38%	204.198.526,00 €	83,70%	81,00%	79,90%	76,34%	95,54%	91,26%
Asse II	379.000.000,00 €	325.883.295,32 €	318.368.262,94 €	100,00%	285.475.931,42 €	100,00%	243.965.037,20 €	100,00%	85,99%	84,00%	75,32%	89,67%	85,46%
Priorità 10i	243.900.000,00 €	236.756.894,30 €	208.991.732,58 €	76,99%	208.991.732,58 €	80,73%	187.219.078,32 €	81,72%	97,07%	85,69%	85,69%	100,00%	89,58%
Priorità 10iv	58.000.000,00 €	64.860.903,65 €	62.466.908,18 €	23,01%	49.879.223,61 €	19,27%	41.874.613,27 €	18,28%	111,83%	107,70%	86,00%	79,85%	83,95%
Asse III	301.900.000,00 €	301.617.797,95 €	271.458.640,76 €	100,00%	258.870.956,19 €	100,00%	229.093.691,59 €	100,00%	99,91%	89,92%	85,75%	95,36%	88,50%
Priorità 11i	19.114.000,00 €	19.080.226,12 €	19.080.226,12 €	100,00%	12.891.834,65 €	100,00%	10.885.134,83 €	100,00%	99,82%	99,82%	67,45%	67,57%	84,43%
Asse IV	19.114.000,00 €	19.080.226,12 €	19.080.226,12 €	100,00%	12.891.834,65 €	100,00%	10.885.134,83 €	100,00%	99,82%	99,82%	67,45%	67,57%	84,43%
Assistenza Tecnica	33.760.516,00 €	33.760.516,00 €	31.215.594,29 €	100,00%	24.781.020,07 €	100,00%	23.056.188,43 €	100,00%	100,00%	92,46%	73,40%	79,39%	93,04%
Totale POR	970.474.516,00 €	976.143.176,50 €	933.089.585,98 €	100,00%	831.374.188,29 €	100,00%	691.444.232,24 €	100,00%	100,58%	96,15%	85,67%	89,10%	83,17%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

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 30.09.2022) 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 dieci. Si tratta di un esercizio di proiezione che sconta il fatto che la distribuzione delle attività non è stata omogenea nelle diverse annualità della programmazione. Il confronto tra impegnato effettivo e programmato “teorico” mostra un superamento del 16% dell’N+3 al 2023, continuando con l’attuale capacità di impegno del POR FSE. Infatti, la **stima relativa alla capacità di impegno si attesta al 116% 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 quasi il 16% in più dell’intera dotazione finanziaria del POR FSE. La stima relativa alla capacità di impegno rispetto a quanto previsto dal POR FSE è superiore a quella media per gli Assi 1 (149% circa) e 4 (120% circa). Naturalmente anche questo esercizio riflette il fatto che specie sull’Asse 1 ci sono risorse da riprogrammare per appostare su quest’Asse 51,7 € certificati a valere sulla CIGD (misura anti-Covid).

Le operazioni selezionate al 30.09.2022

Le **operazioni selezionate al 30.09.2022 sono 205.063** (Tabella 2.2), rispetto alle 197.327 alla fine di dicembre del 2021 e alle 189.082 al 31.12.2020. **La maggior parte** (ben 152.046, pari al 74,1%) **si concentra sull’Asse 1 – Occupazione** e nello specifico 141.655 (il 69,1% del totale delle operazioni selezionate al 30.09.2022) sono **Piani di Intervento Personalizzato (PIP) stipulati nell’ambito di Dote Unica Lavoro**, per cui ogni intervento è rappresentato da una dote individuale. Il numero complessivo delle operazioni al 30.09.2022 è aumentato dell’8,4% rispetto a quelle registrate al 31.12.2020 che, invece, nel confronto con l’anno precedente avevano mostrato l’incremento più contenuto da inizio programmazione (+3%), a causa dello spostamento, a seguito della riprogrammazione Covid, sul Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), di risorse già programmate sull’Asse 1 del POR per l’Avviso Dote Unica Lavoro - Fase III. Sull’Asse 1 sono stati realizzati anche gli interventi di **Cassa Integrazione in Deroga**, la quale, estesa anche alle piccolissime realtà imprenditoriali, ha consentito di alleggerire la spesa dei datori di lavoro, di sostenere l’occupazione e di garantire comunque un reddito, a seguito del protrarsi dell’emergenza epidemiologica da Covid-19².

Sull’**Asse 2 – Inclusione sociale** si registrano 7.060 operazioni selezionate. **Il maggior numero di operazioni selezionate** all’interno dell’Asse (3.869) **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)³. Le cinque annualità (2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022) della **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 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, contano complessivamente 2.206 operazioni selezionate⁴. Sempre sull’azione Azione 9.3.3, Obiettivo specifico 9.3, Priorità 9iv gli **avvisi “Conciliazione vita lavoro 2017/2019” e “Avviso Conciliazione vita -lavoro per le annualità 2018 -2019 - aree interne”**, che sostengono progetti di potenziamento dell’offerta di servizi per l’infanzia e l’adolescenza, al 30.09.2022 registrano 58 operazioni selezionate. Il quadro degli interventi previsti sull’Asse 2 comprende anche gli **interventi emergenziali Covid-19 (OS 9.8)**, che al 30.09.2022 registrano sulla Priorità 9iv dell’Azione 9.8.1, 116,8 M€ di risorse programmate⁵.

² Nel corso del 2021, sono intervenute: i) la certificazione delle spese emergenziali anticipate dallo Stato relative alla CIGD, attribuendole in parte sull’Asse I, Priorità d’investimento 8v, azione 8.6.1 (51,7 M€) e in parte (116,8 M€) sull’Asse II, Priorità d’investimento 9.iv, azione 9.8.1; ii) la riprogrammazione 7.0 del POR FSE che ha integrato, sull’Azione 8.6.1, parte della “Misura di politica passiva mediante il ricorso al finanziamento alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD) per il finanziamento degli ammortizzatori sociali (CIGD)”, quale misura emergenziale attivata in risposta alla crisi epidemiologica da COVID-19, e ha redistribuito risorse tra l’azione 9.8.1 e l’azione 9.3.3 dell’Asse II.

³ 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 leFP

⁴ Attraverso gli investimenti del FSE, Regione Lombardia è nello specifico intervenuta per sviluppare una accessibilità equa e sostenibile delle rette in particolare per le famiglie a basso reddito. E attraverso la misura Nidi Gratis in particolare sono stati inoltre conseguiti alcuni miglioramenti del sistema dei servizi per la prima infanzia disponibili nel territorio lombardo: crescita dell’accesso ai servizi da parte delle famiglie con ISEE fino a 20.000 euro; aumento del numero di Comuni che nel territorio lombardo adottano agevolazioni tariffarie, in base all’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), in favore delle famiglie per la frequenza dei bambini ai servizi per la prima infanzia; incremento dell’offerta di servizi a prezzi sostenibili attraverso la stipula di nuove convenzioni o l’ampliamento di quelle già esistenti da parte dei Comuni aderenti alla misura.

⁵ Cfr. nota a piè di pagina precedente.

Al 30.09.2022, le operazioni selezionate **sull'Asse 3 - Istruzione e formazione** sono complessivamente 45.841. 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 con 45.332 operazioni selezionate (con l'accesso alla leFP che si basa sul sistema dote), volti ad attivare percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (III e IV anno) e sviluppare competenze in linea con i fabbisogni del contesto economico regionale. **Significativo è anche il numero di nuovi percorsi ITS e IFTS attivati e di consolidamento di quelli esistenti, nell'ambito dell'Obiettivo specifico 10.6**, per un totale di 383 operazioni selezionate. 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 125 operazioni selezionate, ha sostenuto azioni di formazione permanente e formazione di specializzazione a favore di disoccupati dai 16 ai 35 anni.

Le operazioni selezionate sull'**Asse 4 - Capacità amministrativa** del POR FSE al 30.09.2022 sono 21, distribuite su tutte e quattro le azioni (11.1.1 –11.1.2– 11.1.3 –11.3.3) su cui sono stati concentrati gli interventi dell'Asse a seguito delle riprogrammazioni. Sull'obiettivo specifico 11.3, si contrano 14 operazioni selezionate 14, tutte sull'Azione 11.3.3⁶.

Le operazioni selezionate sull'**Asse 5 - Assistenza tecnica**, al 30.09.2022, sono 92, di cui: 54 per il sostegno e il rafforzamento delle 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.) (tra cui 5 progetti per missioni del personale della AdG del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia e 5 per le attività di iniziativa comunitaria-AIC); 39 per la progettazione e la realizzazione di attività di informazione, pubblicità, divulgazione e comunicazione nell'ambito della strategia di comunicazione del programma; 2 per la realizzazione di valutazioni e studi finalizzati ad esaminare l'evoluzione del POR, ad approfondire tematiche specifiche o a sostenere la sorveglianza del programma.

Tabella 2.2 – Numero di interventi (operazioni selezionate) avviati per Asse, priorità di investimento e obiettivo specifico al 30/09/2022

Asse/ Pdl	Operazioni selezionate
Pdl 8i - OS 8.5	137.740
Pdl 8ii - OS 8.1	111
Pdl 8iv- OS 8.2	1
Pdl 8v - OS 8.6	14.194
Asse I	152.046
Pdl 9i - OS 9.1	35
Pdl 9i - OS 9.2	4.349
Pdl 9ii - OS 9.5	155
Pdl 9iv - OS 9.3	2.477
Pdl 9iv - OS 9.4	43
Pdl 9iv - OS 9.8	1
Asse II	7.060
Pdl 10i - OS 10.1	45.332
Pdl 10iv - OS 10.4	126
Pdl 10iv- OS 10.6	383
Asse III	45.841
Pdl 11ii-OS 11.1	7
Pdl 11ii-OS 11.3	14
Asse IV	21
Asse V	95
Totale POR	205.063

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

I destinatari al 31.12.2021

Al 31.12.2021 il programma ha intercettato 558.117 destinatari, di cui 106.895 (il 19,2%) destinatari dell'operazione Cassa Integrazione in Deroga (CIGD) (31.661 su Asse I e 75.234 su Asse II). Rispetto ad un anno prima per effetto degli interventi emergenziali della CIG in Deroga per contrastare gli effetti del Covid-19

⁶ Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders ivi compreso il personale coinvolto nei sistemi di istruzione, formazione, lavoro e servizi per l'impiego e politiche sociali, il personale dei servizi sanitari, il personale degli enti locali (ad es. SUAP e SUE), delle dogane, delle forze di polizia.

sull'occupazione, il numero dei destinatari aumenta in misura significativa (+ 40,3%). Al netto delle persone in CIGD il numero dei destinatari si attesta invece a 451.222, con un incremento del 13,4% rispetto al 31.12.2020. Analogamente agli interventi avviati, **la quota prevalente dei destinatari si concentra sull'Asse 1 (265.367, inclusi i destinatari della CIGD, pari al 47,5% del totale): 162.206 (il 29,1% dei destinatari) hanno beneficiato della Dote Unica Lavoro.**

L'analisi delle **caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari** al 31.12.2021 risente del fatto che nel caso dei destinatari della CIGD è disponibile solo l'informazione sulla loro condizione di occupati, mentre non sono disponibili informazioni su tutte le altre caratteristiche socio-anagrafiche. Per cui si osserva che (Tabella 2.3):

- Gli **uomini** sono il 44% contro il 36,9% delle **donne**. Al netto dei destinatari della CIGD la quota di uomini sale al 54,4%, contro il 45,6% di donne.
- Le **persone di età inferiore ai 25 anni** sono pari al 21,8% del totale mentre le persone di età superiore ai 54 anni raggiungono il 4,8% del totale. Al netto dei destinatari della CIGD tali percentuali salgono rispettivamente al 26,9% e al 6%.
- In merito alla **condizione professionale** (disponibile per tutti i destinatari), gli occupati sono quasi la metà dei destinatari (il 49,8%), grazie agli interventi di cassa integrazione in deroga; seguono i destinatari disoccupati col 35,4% dei partecipanti totali e infine gli inattivi col 14,7%.
- Per quanto concerne il **titolo di studio**, le persone con un livello di istruzione medio-alto (pari o superiore al diploma di scuola secondaria) raggiungono il 49,4% dei destinatari. Tale quota sale al 56,1% al netto dei destinatari della CIGD.
- Infine, per quanto riguarda le **condizioni di vulnerabilità**, i "migranti", le persone con disabilità e gli altri svantaggiati rappresentano rispettivamente il 6,3%, il 3,5% e il 7,8% del totale dei destinatari. Al netto dei destinatari della CIGD tali percentuali salgono rispettivamente al 7,8%, al 4,3% e al 9,6%.

L'analisi delle caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari per Assi (e priorità) evidenzia, in linea con gli obiettivi e i contenuti dei progetti di ciascuno di essi (e di ciascuna di esse), peculiarità differenti.

La maggior parte dei destinatari del POR (il 47,5%) è stata raggiunta da interventi realizzati nell'ambito dell'Asse 1 e, nello specifico, per oltre 1/4 (il 28,3%), da quelli implementati sulla priorità 8i che ha visto prevalentemente la realizzazione di azioni di contrasto alla disoccupazione (di lunga durata). Ad essere stati raggiunti dagli interventi avviati sull'Asse 1 in misura superiore alla media sono: gli uomini (47%); i disoccupati (61,7%); gli over55 (7,6%) e i partecipanti con almeno un diploma di scuola secondaria superiore (il 62,2%). Tra tutte le categorie dello svantaggio solo i migranti sono rappresentati sull'Asse 1 sostanzialmente nella stessa misura del POR (6,5% contro il 6,3%), mentre le donne sono presenti in misura inferiore alla media (41%)⁸.

Si osserva inoltre che la **quota più consistente di occupati si concentra sull'Asse 2 (61,8%)**, per via degli interventi CIGD per mantenere l'occupazione durante la pandemia da Covid-19, mentre quella di inattivi sull'Asse 3 (il 75,9%). **Oltre la metà dei giovani (il 51,5% degli under25) è stata raggiunta da interventi realizzati sull'Asse 3**, considerando che le iniziative finanziate si rivolgono principalmente a studenti, mentre quasi i ¾ (il 74,8%) degli over55 è stato coinvolto in interventi avviati sull'Asse 1. **Le persone meno istruite (ISCED 1-2) sono raggiunte trasversalmente sui primi tre Assi come dimostra il fatto che sono più o meno equamente distribuite tra gli Assi 1 (il 37%), 2 (il 30,2%) e 3 (il 32,8%).** Oltre la metà delle persone con un titolo di studio di livello ISCED 3-4 (il 61,6%) si concentra sull'Asse 1, mentre quelle con un livello di istruzione terziaria alti (ISCED 5-8) sono state raggiunte nel 96,3% dei casi da interventi realizzati sugli Assi 1 (55,9%) e 2 (40,4%). Infine, per quel che riguarda le categorie più vulnerabili, **la quota maggiore di persone con disabilità è interessata dagli interventi realizzati sull'Asse 2 (il 40%),** ma grazie alla DUL e ai percorsi personalizzati per gli allievi disabili sono raggiunte in maniera significativa anche sugli Assi 1 (29,3%) e 2 (30,8%). **I migranti si concentrano sui primi due Assi (95,3%): il 49,3% sull'Asse 1 e il 46% sull'Asse 2.** Mentre **oltre i 2/3 (il 67,5%) degli altri svantaggiati sono stati destinatari di interventi finanziati a valere sull'Asse 2.**

Nel complesso, quindi, appare emergere che **per ciascun target di destinatari sono stati adottati gli interventi più adeguati per caratteristiche socio-anagrafiche e per relativi bisogni di intervento in materia di lavoro, inclusione sociale, istruzione e formazione.** E ciò anche nel caso delle categorie di destinatari più vulnerabili.

⁷ Persone con disabilità e altre persone svantaggiate lo sono invece in misura inferiore alla media del POR.

⁸ Le donne sono presenti in misura superiore alla media anche sull'Asse 3 (il 42,8%).

Tabella 2.3 – Destinatari raggiunti per Asse e priorità di investimento al 31/12/2021

Caratteristiche	8i	8ii	8iv	8v	Asse I	9i	9ii	9iv	Asse II	10i	10iv	Asse III	11i	Asse IV	POR FSE
Genere															
Uomini	84.298	3.231	-	37.271	124.800	19.513	11.059	47.169	77.741	28.606	11.323	39.929	2.920	2.920	245.390
Donne	73.792	1.807	-	33.307	108.906	4.492	1.848	59.141	65.481	23.327	6.527	29.854	1.591	1.591	205.832
N.D. (netto CIGD)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
N.D. (CIGD)	-	-	-	31.661	31.661	-	-	75.234	75.234	-	-	-	-	-	106.895
Condizione occupazionale															
Disoccupati	157.891	4.747	-	1.072	163.710	9.695	6.947	10.416	27.058	7	6.841	6.848	-	-	197.616
di cui di L.D.	81.787	422	-	113	82.322	6.355	4.818	2.971	14.144	-	1.172	1.172	-	-	97.638
Persone inattive	57	274	-	96	427	11.058	3.609	4.753	19.420	51.926	10.502	62.428	-	-	82.275
Lavoratori	140	17	-	101.071	101.228	3.099	2.351	166.316	171.766	-	458	458	4.511	4.511	277.963
N.D. (netto CIGD)	2	-	-	-	2	153	-	59	212	-	49	49	-	-	263
N.D. (CIGD)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Età															
Under 25	38.809	4.344	-	2.578	45.731	8.741	2.726	1.759	13.226	51.931	10.656	62.587	20	20	121.564
25-54	108.528	694	-	58.655	167.877	13.174	8.524	102.472	124.170	2	7.168	7.170	3.540	3.540	302.783
Over 54	10.753	-	-	9.345	20.098	2.090	1.657	2.079	5.826	-	26	26	951	951	26.875
N.D. (netto CIGD)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
N.D. (CIGD)	-	-	-	31.661	31.661	-	-	75.234	75.234	-	-	-	-	-	106.895
Livello di istruzione															
Isced 1-2	47.491	-	-	12.067	59.558	18.198	9.343	21.011	48.552	51.931	789	52.720	79	79	160.909
Isced 3-4	80.056	4.715	-	34.489	119.260	3.433	2.130	51.444	57.007	-	14.155	14.155	3.082	3.082	193.504
Isced 5-8	23.181	310	-	22.356	45.847	626	467	32.049	33.142	-	1.667	1.667	1.347	1.347	82.003
N.D. (netto CIGD)	7.362	13	-	1.666	9.041	1.748	967	1.806	4.521	2	1.239	1.241	3	3	14.806
N.D. (CIGD)	-	-	-	31.661	31.661	-	-	75.234	75.234	-	-	-	-	-	106.895
Svantaggio															
Migranti	16.697	27	-	475	17.199	4.812	3.295	8.401	16.058	1.158	473	1.631	-	-	34.888
Disabili	5.253	154	-	362	5.769	6.035	530	1.021	7.856	5.657	402	6.059	7	7	19.691
Altro svantaggio	12.731	8	-	95	12.834	14.660	10.767	3.922	29.349	1.075	223	1.298	-	-	43.481
Totale	158.090	5.038	-	102.239	265.367	24.005	12.907	181.544	218.456	51.933	17.850	69.783	4.511	4.511	558.117

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

3 Lettura dei risultati 2014-2020

In questa sezione si propone una **lettura degli indicatori di risultato del POR FSE 2014-2020 della Regione della Lombardia in base alla loro distanza dal valore obiettivo al 2023** al fine di identificare: i) indicatori sostanzialmente in linea con i target finali al 2023, ovvero **vicini ai risultati attesi (indicati con il colore verde** nelle tabelle 3.1-3.4 che seguono); ii) **indicatori che hanno superato in maniera molto ampia i target finali** al 2023 o che **sono molto distanti dal conseguimento dei valori target finali** (riportati rispettivamente **in azzurro** e **in un rosso tenue** nelle tabelle 3.1-3.4 che seguono).

Gli indicatori di risultato così categorizzati vengono poi analizzati in relazione con alcuni fattori che possono aver condizionato il conseguimento (o meno) del target finale, ponendo particolare attenzione a: i) l'evoluzione del contesto socioeconomico di riferimento (effetti della pandemia da Covid-19 inclusi); ii) la tipologia di azioni ed interventi realizzati nell'ambito delle diverse priorità degli Assi del POR FSE; iii) la misurabilità degli indicatori rispetto ad azioni ed interventi implementati.

Tabella 3.1 - Indicatori di risultato dell'Asse 1 per priorità

Asse I	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
8i	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	55,18%	64,47%	60,13%	28,60%	31,50%	30,00%	192,94%	204,67%	200,43%
8ii	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	14,29%	4,55%	7,92%	34,00%	36,00%	35,00%	42,03%	12,64%	22,63%
8iv	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)	--	--	--	20%	--	20%	0%	--	0%
8v	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	20,47%	21,64%	20,99%	19%	21%	20,20%	107,74%	103,05%	103,91%
	CVR1	I partecipanti mantengono il loro lavoro 6 mesi dopo il supporto	--	--	100,00%	80,00%	80,00%	80,00%	--	--	125,00%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

Tabella 3.2 - Indicatori di risultato dell'Asse 2 per priorità

Asse II	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
9i	CR05	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	84,64%	87,01%	86,20%	80%	80%	80%	105,80%	108,76%	107,75%
	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%	79,70%	73%	75%	0,00%	0,00%	0,00%

Asse II	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
9ii	b2.1*	Partecipanti che hanno superato lo stato di criticità acuta ad 1 anno dalla presa in carico	--	--	0%	--	--	3,50%	--	--	0,00%
9iv	b3.1*	Nuclei familiari partecipanti che al termine dell'intervento dichiarano una migliorata gestione dei tempi di vita e di lavoro	-	-	0%	-	-	10%	-	-	0,00%
	b4.1*	Percentuale di partecipanti che, al termine dell'intervento, dichiara una migliorata condizione abitativa in termini relazionali	0%	0%	0%	75%	75%	75%	0,00%	0,00%	0,00%
	CVR1	I partecipanti mantengono il loro lavoro 6 mesi dopo il supporto	--	--	100%	80%	80%	80%	--	--	125,00%

* La valorizzazione di questi indicatori è subordinata alla somministrazione, attualmente in corso, di questionari ad hoc ai destinatari degli interventi realizzati su queste priorità.

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

Tabella 3.3 - Indicatori di output e di risultato dell'Asse 3 per priorità

Asse III	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
10i	CR03	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	72,00%	66,62%	69,04%	88,10%	82,30%	85%	81,73%	80,95%	81,22%
10iv	CR03	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento*	57,71%	53,37%	54,89%	77%	82%	80%	74,95%	65,09%	68,61%
	c4.2	Partecipanti che completano il percorso di formazione	99,00%	99,00%	99,00%	90%	90%	90%	110,00%	110,00%	110,00%

* La quota di partecipanti a IFTS e ITS che ottengono una qualifica alla fine della partecipazione all'intervento è superiore a quella media registrata dall'indicatore sull'intera priorità (cfr. analisi successive)

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

Tabella 3.4 - Indicatori di output e di risultato dell'Asse 4 per priorità

Asse IV	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
11i	d2.1	Numero di istituti scolastici che al termine dell'intervento utilizzano gli strumenti ICT per la fruizione del patrimonio culturale digitalizzato	-	-	0%	-	-	90,00%	-	-	0,00%
	d2.2	Amministrazioni che al termine dell'intervento sono in grado di utilizzare strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale e servizi diversi	-	-	100,00%	-	-	90,00%	-	-	111,11%
	d2.3	Numero di Pubbliche amministrazioni beneficiarie che al termine dell'intervento hanno migliorato la propria capacità amministrativa	-	-	100,00%	-	-	80,00%	-	-	125,00%
	d2.4	Partecipanti che al termine dell'intervento hanno migliorato le proprie competenze di supporto ai	100,00%	100,00%	100,00%	90,00%	90,00%	90,00%	111,11%	111,11%	111,11%

Asse IV	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
		GAO (Gestione associata obbligatoria) (tale condizione si verifica con ottenimento attestato di partecipazione ottenuto con più del 75% di ore frequentate)									

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

La metà degli indicatori di risultato selezionati mostrano, al 31.12.2021, valori che hanno raggiunto o superato di poco il valore target finale al 2023. Un solo indicatore di risultato supera abbondantemente il valore target finale al 2023. Gli altri indicatori di risultato sono ancora distanti dal valore target finale al 2023 o sono ancora pari a zero (in particolare sull'Asse 2).

3.1 I risultati attesi

Sull'Asse 1, si individuano due indicatori di risultato che hanno raggiunto o superato di poco il valore target finale al 2023. Si tratta degli indicatori CR06 e CVR1 sulla priorità 8v, che intercettano rispettivamente i risultati degli interventi in termini di inserimento nel mercato del lavoro a sei mesi dalla conclusione degli interventi tra i destinatari disoccupati delle Azioni di rete per il lavoro e della DUL e di mantenimento del posto di lavoro dopo 6 mesi dalla fine della CIGD (introdotta come intervento emergenziale anti-Covid). *Il conseguimento o superamento dei target al 2023 di questi indicatori testimonia che gli interventi si sono mossi nella direzione di favorire "sia il ricollocamento al lavoro che il mantenimento dell'occupazione di persone coinvolte in crisi aziendali verificatesi a seguito della pandemia da Covid-19".* **Questi risultati positivi trovano conferma nell'analisi**, basata sulla "vecchie serie storica" della RCFL – ISTAT⁹, **che mostra che i principali indicatori sul mercato del lavoro di fonte ISTAT** (il tasso di occupazione 20-64 anni, il tasso di occupazione 55-64 anni e il tasso di disoccupazione 15+), nel 2020, **sono migliorati** nel confronto col 2013 (anno pre-programmazione), nonostante la battuta di arresto registrata proprio nel 2020 (tranne dal tasso di disoccupazione che è ulteriormente diminuito¹⁰) a causa della pandemia da Covid-19 e delle misure adottate per contrastarne la diffusione (lockdown e distanziamento sociale). Gli stessi indicatori, analizzati sulla base della "nuova serie storica" della RCFL – ISTAT, rispetto al 2020, da un lato, migliorano come nel caso dei tassi di occupazione 20-64 anni e 55-64 anni, dall'altro lato, peggiorano come in quello del tasso di disoccupazione che torna ad aumentare (in realtà in questo caso anche per effetto dell'attivazione o riattivazione nel mercato del lavoro di segmenti della popolazione rimasti inattivi durante la pandemia). *Il peggioramento dal tasso di disoccupazione suggerisce comunque di dare continuità a questa tipologia di interventi per contrastare gli effetti negativi di medio-lungo periodo sui lavoratori delle imprese coinvolti in crisi aziendali innescate dalla pandemia e successivamente dalla crisi energetica.*

⁹ La Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL) dell'ISTAT, nel 2021, è stata modificata per recepire le indicazioni del Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio, in vigore dal 1° gennaio, che hanno introdotto cambiamenti sulle definizioni di famiglia e occupato, utilizzando un nuovo questionario. In particolare, per identificare la condizione di occupato le differenze rispetto al passato si concentrano su tre principali aspetti: i lavoratori in Cassa integrazione guadagni (Cig) non sono più considerati occupati se l'assenza supera i 3 mesi; i lavoratori in congedo parentale sono classificati come occupati anche se l'assenza supera i 3 mesi e la retribuzione è inferiore al 50%; i lavoratori autonomi non sono considerati occupati se l'assenza supera i 3 mesi, anche se l'attività è solo momentaneamente sospesa. Questi cambiamenti hanno determinato una interruzione nelle serie storiche della RCFL ed un lavoro di ricostruzione che ISTAT ha, finora, effettuato a partire dal 2018 (e fino al 2021 incluso). Si indica come "vecchia serie storica", quella precedente a questa interruzione e come "nuova serie storica" quella ricostruita dopo questa interruzione.

¹⁰ Probabilmente per la presenza di effetti di scoraggiamento determinati dalla pandemia che hanno spinto verso l'inattività alcuni segmenti della popolazione, riducendo la partecipazione al mercato del lavoro e di conseguenza anche la quota di persone in cerca di occupazione in maniera frizionale.

Tabella 3.5 - Principali indicatori del mercato del lavoro in Lombardia (2013-2021)

	Tasso di occupazione 20-64 anni		Tasso di occupazione 55-64 anni		Tasso di disoccupazione	
	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)
2013	69,3		44,8		8,0	
2014	69,5		47,4		8,2	
2015	69,8		48,5		7,9	
2016	71,1		51,3		7,4	
2017	72,2		54,7		6,4	
2018	72,6	72,6	56,8	56,5	6,0	6,0
2019	73,4	73,4	57,5	57,3	5,6	5,6
2020	71,9	71,1	57,3	56,2	5,0	5,2
2021		71,6		56,5		5,9

Fonte: fonte RCFL ISTAT e indicatori BES

Anche l'Asse 2 conta due indicatori di risultato che hanno raggiunto e superato il valore target finale al 2023: si tratta dell'indicatore **CR05 sulla priorità 9i** e dell'indicatore **CVR1 sulla priorità 9v** che quindi mostrano il conseguimento dei risultati attesi per quel che riguarda rispettivamente l'attivazione, a conclusione degli interventi, dei soggetti svantaggiati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, e il mantenimento del posto di lavoro dopo 6 mesi dalla fine della CIGD da parte dei destinatari supportati da questa misura introdotta come intervento emergenziale anti-Covid. **I dati di contesto sostanzialmente mostrano una evoluzione coerente con questi buoni risultati.** Nel 2020, emerge un calo, nel confronto quello pre-programmazione del 2013 (pre-programmazione), del rischio di povertà o di esclusione sociale in Lombardia. Il dato sulla quota di persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa¹¹ è più basso nel 2019, rispetto al 2013. A fronte degli **interventi CIGD introdotti sull'Asse 2** per contrastare gli effetti negativi della pandemia, anche i dati di contesto sul mercato del lavoro, analizzati precedentemente in relazione all'Asse 1, **si muovono nella direzione di confermare la tenuta dell'occupazione a livello regionale.** Se comunque si tratta di dati complessivamente positivi rispetto all'inizio della programmazione, *la pandemia da Covid-19 nel corso del 2020 ha avuto alcuni effetti negativi sull'inclusione attiva delle persone svantaggiate*, in parte immediatamente contrastati di alcuni provvedimenti di emergenza. Per cui è *importante mantenere comunque alta l'attenzione nel medio e lungo periodo* per evitare ulteriori peggioramenti alla luce della crisi energetica innescata successivamente alla pandemia dal conflitto Russia-Ucraina.

Tabella 3.6 - Principali indicatori di inclusione sociale in Lombardia (2013-2020)

Anno	Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale	Persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro
2013	17,7	6,1
2014	18,1	7,1
2015	17,6	5,3
2016	19,7	:
2017	19,7	7,0
2018	15,7	6,2
2019	16,2	5,3
2020	16,1	6,5

Fonte: fonte EU-SILC

¹¹ Si tratta di indicatori basati sull'indagine EU-SILC che a differenza della RCFL non è stata oggetto di revisioni,

Sull'Asse 3 si registrano indicatori di risultato che hanno quasi conseguito/conseguito il target al 2023 sia sulla priorità 10i (CR03) che sulla priorità 10iv (uno su due, l'indicatore c4.2). Il primo misura il *successo delle politiche di contrasto alla dispersione scolastica e formativa* finanziate dal POR FSE, il secondo misura il *miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e della formazione al mercato del lavoro*, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita, facendo riferimento agli esiti in termini di completamento dei percorsi. **Gli indicatori relativi al sistema di istruzione e formazione** (quota di giovani tra i 18 e i 24 anni d'età che abbandonano prematuramente gli studi e tasso di istruzione terziaria tra i 30 e i 34 anni), basati sulla "vecchia serie storica" della RCFL-ISTAT, **mostrano un miglioramento del fenomeno della dispersione e un innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo** nell'istruzione universitaria e/o equivalente nel confronto tra il dato del 2013 e quello del 2020, sia pure con una moderata *battuta di arresto* per entrambi gli indicatori *nel corso di questa ultima annualità, molto probabilmente imputabile alla diffusione della DAD o FAD quali misure di distanziamento sociale per contrastare la pandemia da Covid-19.* La "nuova serie storica" della RCFL-ISTAT registra, nel caso della quota di giovani tra i 18 e i 24 anni d'età che abbandonano prematuramente gli studi un miglioramento, tra il 2020 e il 2021, sebbene l'indicatore si attesti su un valore uguale o inferiore a quelli pre-pandemia. Mentre il *tasso di istruzione terziaria 30-34 anni diminuisce nel 2021, rispetto all'anno precedente, rimanendo su valori inferiori a quelli del biennio 2018/2019 e confermando così la presenza di un trend decrescente, da non sottovalutare nell'ottica di aumentare il numero di giovani lombardi con un livello di istruzione terziaria ed accrescere la competitività del territorio regionale.* Infine, il dato sugli adulti (25-64 anni) che partecipano all'apprendimento permanente, considerando i dati della "vecchia serie storica" della RCFL – ISTAT, mostra che nel 2020 la loro quota, pur essendo calata rispetto al 2019, era più alta di quella registrata nel 2013. Mentre i dati della "nuova serie storica della RCFL" mostrano un *forte aumento dell'investimento in formazione permanente*, con la quota di adulti 25-64 anni che frequentano un corso di studio o di formazione professionale in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età che aumenta in maniera significativa tra il 2020 e il 2021, collocandosi su valori più alti di quelli pre-pandemia.

Tabella 3.7 - Principali indicatori sul sistema istruzione e formazione in Lombardia (2013-2021)

Anno	Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale		Adulti che partecipano all'apprendimento permanente		Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni	
	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)
2013	15,3		6,5		25,7	
2014	12,9		8,7		25,9	
2015	13,1		7,5		29,5	
2016	12,7		8,8		30,8	
2017	12,0		8,0		33,7	
2018	13,3	13,1	8,6	9,1	33,0	33,2
2019	11,5	11,3	8,6	9,1	33,0	33,1
2020	11,9	13,1	7,9	7,8	32,8	32,9
2021		11,3		10,4		31,3

Fonte: fonte RCFL ISTAT e Indicatori BES

Sull'Asse 4, tre dei quattro indicatori selezionati sull'unica priorità su cui insiste (la 11i), ovvero gli indicatori d2.2, d2.3 e d2.4, mostrano al 31.12.2021, il conseguimento o superamento del valore target finale al 2023, confermando così che gli interventi realizzati a valere su questa priorità sono **in linea coi risultati attesi** per quanto concerne la capacità di migliorare la qualità dei servizi ed aumentare i livelli di efficienza e di efficacia della Pubblica Amministrazione, con particolare attenzione alla capacità della PA di utilizzare strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale e servizi diversi e di migliorare la propria capacità amministrativa e dei dipendenti della PA di accrescere le proprie competenze di supporto ai GAO (Gestione associata obbligatoria).

3.2 Le distanze dai target

Un unico indicatore di risultato, l'indicatore CR06 sulla priorità 8i ha superato abbondantemente il valore target finale al 2023. Si tratta di un indicatore che misura gli esiti in termini di inserimento occupazionale dei partecipanti ad interventi (principalmente la DUL, ma anche auto-imprenditorialità in ambito culturale e creativo) per favorire l'inserimento occupazionale di 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. Quest'ottimo risultato viene confermato dalla **tenuta degli indicatori di contesto sul mercato del lavoro in Lombardia** precedentemente documentata, *sebbene il non completo ritorno di questi indicatori su valori pre-pandemia, unitamente alle problematiche della crisi energetica indotta dal conflitto Russia-Ucraina, richiedano comunque un attento monitoraggio della situazione del mercato del lavoro lombardo.*

Gli altri indicatori di risultato al 31.12.2021 erano in misura più o meno rilevante distanti dal target finale al 2023 o non erano ancora stati alimentati.

Nel caso specifico dell'Asse 1, si contano due indicatori di risultato ancora distanti dal target finale al 2023. L'indicatore CR06 sulla priorità 8ii e l'indicatore a4.1 sulla priorità 8iv.

Il primo dei due indicatori misura la quota di giovani partecipanti agli interventi, realizzati sulla priorità 8ii, che hanno trovato un'occupazione a sei mesi dalla fine dell'intervento. Sulla priorità 8ii hanno trovato realizzazione l'iniziativa "Lombardia PLUS – LINEA CULTURA", ovvero azioni formative 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 e percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e dei percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS), solitamente cofinanziati a valere sulla priorità 10iv dell'Asse III, per favorire un rapido inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Tuttavia, l'indicatore CR06 è ancora lontano dal valore target al 2023 probabilmente perché, in un'ottica di complementarità, la maggior parte degli interventi a favore dei giovani sono attivati su Garanzia Giovani. Questo indicatore si colloca in un contesto regionale in cui, secondo i dati della "vecchia serie storica della RCFL", il tasso dei NEET 15-29 anni in Lombardia, nel confronto tra il 2013 (anno pre-programmazione) e il 2020, è diminuito, aumentando tuttavia in maniera rilevante rispetto al 2019 a causa della pandemia da Covid-19 e delle misure adottate per contrastarne la diffusione (lockdown e distanziamento sociale). La nuova serie storica della RCFL-ISTAT (2018-2021) conferma poi un ulteriore peggioramento di questo indicatore tra il 2020 (anno della pandemia) ed il 2021, probabilmente per effetto degli abbandoni scolastici dei giovani più vulnerabili nel corso della pandemia.

Non ancora valorizzato al 31.12.2021 è l'indicatore a4.1 sulla priorità 8iv. Questa priorità ha infatti registrato, da un lato, lo spostamento della DUL-Fase III su FSC, a seguito della riprogrammazione COVID, e, dall'altro, l'avvio delle prime campagne di comunicazione, tuttora in corso, nell'ambito dell'iniziativa "Promozione Occupazione femminile". Il gap di genere nel tasso di occupazione 20-64 anni nel 2020, sebbene, sulla base dei dati della "vecchia serie storica della RCFL – ISTAT", mostri un trend sostanzialmente decrescente a partire dal 2016, si colloca tuttavia su un valore più alto di quello pre-programmazione (2013). Con i dati della "nuova serie storica" che confermano, anche nel 2021, la presenza di un trend decrescente (in corso dal 2018) di questo indicatore.

**Tabella 3.8 - Principali indicatori del mercato del lavoro su giovani e donne
in Lombardia (2013-2021)**

Anno	Tasso di giovani NEET 15-29 anni		Gender gap nel tasso di occupazione 20-64 anni	
	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)	Serie storica fino al 2020	Nuova serie storica (2018-2021)
2013	18,3		15,9	
2014	18,2		15,8	
2015	18,6		17,2	
2016	16,9		17,7	
2017	15,9		17,3	
2018	15,1	15,0	17,6	17,4
2019	14,8	14,7	17,2	17,1
2020	17,4	17,9	16,5	16,3
2021		18,4		15,0

Fonte: fonte RCFL ISTAT e Indicatori BES

Sull'Asse 2 si conta il maggior numero di indicatori di risultato non ancora valorizzati al 31.12.2021: l'indicatore **b1.2 sulla priorità 9i**, l'indicatore **b2.1 sulla priorità 9ii** e gli indicatori **b3.1 e b4.1 sulla priorità 9iv**. Si tratta di indicatori che misurano gli esiti di interventi quali quelli della progettazione della gestione sociale dei quartieri ERP in Lombardia, quelli volti alla promozione della parità di trattamento e dell'inclusione economica e sociale delle situazioni di "povertà estrema" e "marginalità" nei contesti urbani e quelli volti ad implementare la qualità, l'efficacia, la flessibilità dei servizi alla persona. Questi indicatori sono particolarmente difficili da misurare sia per questioni di ordine definitorio (il cambiamento che gli indicatori dovrebbero rilevare non sempre è identificato in maniera chiara e soprattutto misurabile) sia perché intercettano gli esiti di interventi rivolti a target particolarmente fragili e vulnerabili, **per la cui valorizzazione la Regione ha predisposto dei questionari di rilevazione ad hoc**¹² e che, nei casi di maggiore fragilità/vulnerabilità, per ragioni di privacy, prevedono la somministrazione da parte dei soggetti attuatori con i quali questi destinatari interagiscono direttamente.

Sull'Asse 3 un solo indicatore, l'indicatore CR03 sulla priorità 10iv, al 31.12.2021 è ancora distante dal target sebbene mostri un rapporto di conseguimento pari a circa il 70%, quindi con **un divario complessivamente colmabile entro il 2023**. L'indicatore è volto a misurare la quota di partecipanti alle attività di istruzione e formazione realizzate sulla priorità 10iv (IFTS, ITS, Lombardia Plus e Progetti Strategici Formazione Continua – Aree interne) che conseguono una qualifica alla fine della loro partecipazione a questi interventi, tra loro molto eterogenei per finalità e tipologia di destinatari. A questo proposito, il "tasso di conseguimento della qualifica", a fine intervento, si attesta intorno al 79% tra i partecipanti agli IFTS (anno formativo 2020/2021)¹³ e all'83% tra i partecipanti agli ITS (diplomati anni 2020)¹⁴, risultando quindi in entrambi i casi superiore a quello medio registrato sulla priorità 10iv.

Sull'Asse 4 un solo indicatore (sui quattro selezionati sulla priorità 11i, l'unica su cui insiste l'Asse) **non è ancora stato valorizzato al 31.12.2021. Si tratta dell'indicatore d2.1** che misura il numero di istituti scolastici che al termine dell'intervento utilizzano gli strumenti ICT per la fruizione del patrimonio culturale digitalizzato, sebbene a quella data fossero già state rese disponibili in formato digitale oltre il 78% delle pagine del patrimonio culturale (cfr. il relativo indicatore di output). La d.g.r. 5686/2016 ha infatti approvato la programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi per il biennio 2017-2018, tra cui la prosecuzione del progetto di digitalizzazione del patrimonio culturale "Lombardia cultura digitale" (BDL). Il progetto intende arricchire le risorse informative digitali presenti nella Biblioteca Digitale Lombarda e nell'Archivio di etnografia e storia sociale al fine di sviluppare e ampliare i servizi di accesso all'informazione e fruizione web delle collezioni digitali a disposizione dell'utenza. L'iniziativa ha la finalità di valorizzare e rendere maggiormente fruibile il patrimonio di risorse digitalizzate realizzato nell'ambito dei progetti POR FSE "Biblioteca Digitale Lombarda – BDL" e "Digital Archives – AESS" attraverso lo sviluppo di una piattaforma digitale che ne consenta la messa in rete e un uso ragionato, indirizzata agli utilizzatori finali costituiti dalle nuove generazioni di giovani lombardi, formati nelle scuole secondarie della Lombardia e dai loro insegnanti. Le piattaforme BDL (<https://www.bdl.servizirl.it/vufind/>) e AESS (<http://www.aess.regione.lombardia.it/ricerca/>) che contengono risorse di conoscenza proprie della cultura, della storia e della tradizione lombarda (libri, periodici, giornali, manoscritti, incunaboli, cartoline, carte geografiche, materiale archivistico, audio, video e oggetti multimediali), sono già liberamente fruibili al pubblico e vengono costantemente implementate. È in corso l'attività di ampia diffusione dei risultati già ottenuti e di quelli in via di completamento, con un'azione sistemica di coinvolgimento delle scuole secondarie e dell'Ufficio Scolastico Regionale lombardo (USRL) in primis.

¹² Attualmente in corso di somministrazione.

¹³ Dato presente su GEFO, fornito dai referenti regionali del sistema duale e della filiera formativa.

¹⁴ Dati dell'ultimo monitoraggio realizzato da Indire <https://www.indire.it/progetto/its-istituti-tecnici-superiori/monitoraggio-nazionale/>

4 I risultati del Programma

In questo capitolo:

- nella **prima sezione**, sulla base delle domande di valutazione evidenziate dal gruppo di coordinamento del Laboratorio WAVES, **si analizza quanto emerge dalle valutazioni sul contributo del POR al miglioramento del contesto occupazionale e sociale, del capitale umano e dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione sul territorio lombardo;**
- nella **seconda sezione**, si presentano i risultati emersi dalle valutazioni intermedia e annuali sul sistema di governance e gli strumenti di attuazione del POR FSE, tenuto conto delle relative domande di valutazione alle quali si è risposto con le analisi valutative realizzate;
- nella **terza sezione**, si presentano i risultati delle valutazioni tematiche, sulla base delle domande di valutazione alle quali si è fornita risposta nei relativi approfondimenti valutativi condotti.

4.1 Le valutazioni sui risultati del Programma per Asse

4.1.1 Asse 1

Tabella 4.1 – Gli indicatori di output per priorità di investimento al 31/12/2021, Asse 1

Asse I	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
8i	CO01	Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	73.704	84.187	157.891	61.795	69.685	131.480	119,27%	120,81%	120,09%
8ii	CO06	Persone di età inferiore a 25 anni	1440	2.904	4.344	715	987	1.702	201,40%	294,22%	255,23%
	a2.1	Partecipanti di età tra i 15 e i 29 anni	1811	3.224	5.035	1.702	2.350	4.052	106,40%	137,19%	124,26%
8iv	CO21	Numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro	--	--	1	--	--	3	--	--	33,33%
8v	CO05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	32.643	36.767	69.410	6.379	9.179	15.558	511,73%	400,56%	446,14%
	a5.1	Numero di imprese finanziate	-	-	6.450	-	-	734	-	-	878,75%
	CV33	Entità supportate nella lotta contro la COVID-19	-	-	15.941	-	-	15.941	-	-	100,00%
	CVST	I partecipanti hanno beneficiato del sostegno nel lavoro di breve durata	--	--	31.661	15.514	16.147	31.661	--	--	100,00%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

Domanda di valutazione. Quanto il Programma è riuscito a creare nuove opportunità occupazionali? Per chi soprattutto (es. disoccupati, anche di lunga durata, giovani, ecc.)?

Il POR FSE ha concentrato molte risorse nel sostenere l'accesso all'occupazione delle 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 a valere sulla priorità 8i. Nell'ambito delle politiche volte all'inserimento delle persone nel mercato del lavoro, **la Regione** ha sostenuto lo sviluppo di competenze propedeutiche all'autoimprenditorialità, in particolare nell'ambito di settori emergenti quali il settore culturale e creativo. Ma soprattutto **ha consolidato un nuovo modello generale di politiche attive del lavoro, definendo strumenti unitari, che hanno tenuto conto delle esigenze diversificate delle persone, lungo tutto l'arco della vita attiva (ricerca del primo lavoro, stato di disoccupazione, sviluppo di competenze professionali, transizione da un lavoro ad un altro), in modo flessibile e personalizzato, cosicché la persona potesse scegliere liberamente i servizi messi a disposizione. Lo strumento di attuazione di tale approccio è stato rappresentato dal sistema dotale: la Dote Unica Lavoro** permette di integrare in modo flessibile gli attuali panieri prevedendo nuovi servizi per rispondere in modo completo alle esigenze di platee di destinatari sempre più ampie. Il sistema per l'occupazione di Regione Lombardia si basa sulla rete degli Operatori Accreditati pubblici e privati ai servizi

per il lavoro e la formazione, che offrono servizi di accoglienza, orientamento, consolidamento delle competenze, accompagnamento ad esperienze professionalizzanti in ambienti lavorativi, avvio al lavoro, il cui obiettivo finale è l'occupazione. Tali servizi sono fortemente orientati al risultato occupazionale del destinatario e pertanto sono riconosciuti agli operatori solo dopo l'avvenuto inserimento lavorativo della persona che rappresenta un elemento determinante per la presa in carico di ulteriori persone. Questa impostazione permette l'applicazione di una modalità di intervento più efficace e più coerente con le esigenze occupazionali del tessuto economico territoriale lombardo. Nel complesso, **il Programma è così riuscito a coinvolgere un numero molto elevato di disoccupati, superando i target attesi** (cfr. Tabella 4.1) e **raggiungendo anche risultati positivi in termini di inserimento lavorativo**, in virtù degli interventi realizzati sulla priorità 8i appena richiamati e considerando l'intervallo entro i sei mesi dalla fine dell'intervento (come testimoniato dall'indicatore di risultato comune CR06, evidenziato in Tabella 3.1).

Importanti anche le azioni di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori sospesi, tramite la DUL, e quelle per sostenere l'aggiornamento delle competenze e la mobilità dei lavoratori mediante la Formazione continua e le Azioni di rete per il lavoro, realizzate sulla priorità 8v. Su questa priorità sono stati realizzati anche parte degli interventi di Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD) previsti, come misura eccezionale e temporanea, per consentire la conservazione del livello occupazionale delle imprese colpite dai provvedimenti di chiusura obbligatoria derivanti dai disposti normativi nazionali e di contenere la diffusione dell'epidemia da Covid-19. Al 31.12.2021, i target previsti a fine programmazione per i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi, e per il numero di imprese finanziate erano stati raggiunti (e superati), così come erano stati raggiunti quelli previsti per le entità supportate nella lotta contro il COVID-19 e i partecipanti che hanno beneficiato del sostegno nel lavoro di breve durata (cfr. Tabella 4.1), tra l'altro conseguendo risultati positivi in termini di partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, a sei mesi dalla fine dell'intervento e di partecipanti che mantengono il loro lavoro 6 mesi dopo il supporto della CIGD.

Domanda di valutazione: *Come hanno influito le azioni del Programma sulle disparità di genere e sull'occupazione femminile?*

Il Programma, pur adottando una **logica di mainstreaming che considera la prospettiva delle pari opportunità in tutti gli interventi finanziati a valere sul POR FSE, trasversalmente alle diverse priorità di intervento**, aveva previsto, in fase programmatoria, azioni positive a valere sull'Azione 8.2.2. Nel 2019, infatti, la DUL di Fase III aveva accresciuto il sostegno all'occupazione femminile sulla Priorità 8iv attribuendo un peso maggiore alle donne nell'assegnazione alle fasce di aiuto a media e alta intensità. Lo spostamento sul Fondo di Sviluppo e Coesione dell'iniziativa Dote Unica Lavoro – Fase III, a seguito della riprogrammazione Covid 2020, ha tuttavia eliminato l'Azione 8.2.2 e gli interventi per l'occupazione femminile sulla Priorità 8iv, sebbene l'AdG abbia accolto le raccomandazioni formulate dal CdS affinché fosse mantenuta la destinazione dei 17.5 M€ in favore del target group specifico "Donne disoccupate e inattive" anche nell'ambito del FSC sul quale la DUL è stata spostata.

In una logica di mainstreaming, quindi, dopo lo spostamento della DUL – FASE III su FSC, *le donne sono raggiunte trasversalmente dagli interventi realizzati sulle Priorità 8i, 8ii e 8v attraverso iniziative e interventi di sostegno all'inserimento lavorativo, il sostegno dell'auto-impiego e dell'autoimprenditorialità, la promozione della parità tra uomini, nonché di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori sospesi, all'aggiornamento delle competenze e alla mobilità dei lavoratori*. Al fine di favorire la diffusione di tali iniziative per l'occupazione femminile, **Regione Lombardia con l'Avviso di "Promozione Occupazione Femminile" (azione 8.2.6) ha avviato una serie di iniziative, tutt'ora in corso, di comunicazione, informazione e animazione sul territorio regionale** quali: convegni sulle tematiche attinenti all'occupazione femminile, campagne di comunicazione delle iniziative attuate, tavoli di confronto per recepire proposte di sviluppo e ottimizzazione delle iniziative ed eventi di promozione delle iniziative finalizzate ad aumentare l'occupazione femminile.

Poiché sulla priorità 8iv, da un lato, lo DUL-Fase III è stata spostata su FSC, a seguito della riprogrammazione COVID, e, dall'altro, sono state avviate da poco e sono tuttora in corso le campagne di comunicazione nell'ambito dell'iniziativa "Promozione Occupazione femminile", *il grado di raggiungimento del valore target dell'indicatore di output comune C021 "numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro" (con valore target al 2023 aggiornato rispetto alla tipologia di interventi previsti sull'azione 8.2.6) è ancora contenuto, mentre l'indicatore di risultato specifico 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)" al 31.12.2021 non risultava essere stato ancora valorizzato.*

Se si guarda alla partecipazione femminile agli interventi finanziati dall'Asse Occupazione (ma, salvo qualche eccezione, lo stesso accade anche per gli altri Assi prioritari) emerge un **risultato positivo: nel caso dell'Asse 1, nel caso degli indicatori di output** (Tabella 4.1), **il target atteso al 2023 per le donne è stato**

sempre già raggiunto (e spesso superato), così come nel caso degli indicatori di risultato (Tabella 3.1), con la sola eccezione dell'indicatore CR06 sulla priorità 8ii (ma qui valgono le considerazioni già addotte sulla complementarità di questi interventi a favore dei giovani con Garanzia Giovani), ad indicare quindi un contributo positivo delle misure attivate all'occupazione femminile. Ad esempio, l'indicatore CR06 sulla priorità 8i mostra che al 31.12.2021 oltre il 55% delle donne disoccupate che hanno partecipato agli interventi realizzati sulla priorità, a sei mesi dalla loro conclusione, erano occupate, superando ampiamente il target finale al 2023.

Domanda di valutazione. *Quali dispositivi implementativi sono stati previsti e come hanno funzionato?*

La strategia dell'Asse I è stata volta 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 30.09.2022, hanno previsto 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 l'iniziativa "**Lombardia PLUS – LINEA CULTURA**" sono state promosse azioni formative 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). Tra le misure regionali cofinanziate dal FSE, nel 2019, poco prima della pandemia, rientrano il **sostegno all'autoimprenditorialità** (Priorità 8i) e all'adozione di **piani aziendali di smart-working** (Priorità 8v). Il sostegno all'autoimprenditorialità ha previsto percorsi di formazione/accompagnamento per disoccupati con un'idea d'impresa nel settore culturale/creativo, tra i più colpiti dalla pandemia. Il sostegno allo smart-working ha previsto servizi di consulenza e formazione ai datori di lavoro con almeno tre dipendenti per la definizione di un piano di smart-working e l'acquisto dei necessari strumenti tecnologici. Infine, con l'adozione della DGR 3062/2020, è stata approvata per le annualità formative 2020/2021 e 2021/2022 la programmazione del sistema di alta formazione tecnica, articolata nella definizione dell'offerta formativa dei percorsi di **Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)** e dei **percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS)** (Priorità 8ii). Questi ultimi percorsi sono solitamente cofinanziati a valere sull'Asse III, Priorità 10iv, Obiettivo specifico 10.6. Tuttavia, attraverso la DGR richiamata, è stata prevista l'allocatione di risorse anche a valere sull'azione 8.1.1, per favorire un rapido inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Sull'Asse I sono infine state imputate le spese relative alla **Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD)** – dei complessivi € 168.5 M€ previsti per gli ammortizzatori sociali (CIGD) - per € 51.7 M€ a valere sulle risorse del POR FSE 2014-2020, Priorità d'investimento 8.v "L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento", Obiettivo specifico 8.6 "Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi", Azione 8.6.1 "Azioni integrate di politiche attive e politiche passive, tra cui azioni di riqualificazione e di outplacement dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi collegate a piani di riconversione e ristrutturazione aziendale"¹⁵.

Gli indicatori di output e di risultato selezionati sulle diverse priorità dell'Asse 1 mostrano una elevata partecipazione dei target di destinatari alle diverse misure implementate, con (in media) una buona efficacia in termini di inserimento lavorativo e di mantenimento dei livelli occupazionali delle misure attivate.

¹⁵ La restante parte pari a € 116.8 M€ è stata imputata sull'azione 9.8.1 – "Misura di politica passiva mediante il ricorso al finanziamento alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD)".

Tabella 4.2 – Gli indicatori di output per priorità di investimento al 31/12/2021, Asse 2

Asse II	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
9i	CO16	Persone con disabilità	2.064	3.971	6.035	2.786	2.583	5.369	74,08%	153,74%	112,40%
	CO17	Altre persone svantaggiate	1.624	13.036	14.660	1.811	7.608	9.419	89,67%	171,35%	155,64%
9ii	CO17	Altre persone svantaggiate	1.445	9.322	10.767	2.787	15.792	18.579	51,85%	59,03%	57,95%
9iv	CO17	Altre persone svantaggiate	2.278	1.644	3.922	1.815	1.485	3.300	125,51%	110,71%	118,85%
	CVST	I partecipanti hanno beneficiato del sostegno nel lavoro di breve durata	--	--	75.234	36.865 (+169)	38.369 (+176)	75.234 (+345)	0%	0%	100%
	b.4.1	Nuclii famigliari con figli (coppie e monogenitori)	-	-	64.249	-	-	57.503 (+6453)	-	-	111,73%
	b4.2	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	391	161	552	186	173	359	210,22%	93,06%	153,76%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

Domanda di valutazione. Quanto il Programma ha contribuito all'inclusione socio-lavorativa dei soggetti più fragili, nella prospettiva di sostenerne la concreta integrazione lavorativa e sociale? Per chi soprattutto? (persone con disabilità, con altre forme di svantaggio, ecc.)

Attraverso le iniziative finanziate sulla **priorità 9i**, il Programma ha perseguito l'obiettivo dell'inclusione attiva delle persone più fragili, coinvolgendo i target più vulnerabili (persone con disabilità, persone sottoposte a provvedimenti dell'A.G., giovani ed adulti a grave rischio di marginalità estrema, soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale). Il maggior numero di operazioni selezionate all'interno dell'Asse (3.869) 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. 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 leFP¹⁶. Questi percorsi di avvicinamento al lavoro per allievi disabili, unitamente al Reddito di Autonomia – Persone con disabilità, hanno consentito un elevato coinvolgimento di persone con disabilità, arrivando a superare già al 31.12.2021 i valori target previsti per fine programmazione (cfr. Tabella 4.2). Le altre misure attivate sulla priorità 9i¹⁷ hanno garantito invece un elevato coinvolgimento delle altre persone svantaggiate, anche in questo caso con il superamento del valore target finale al 2023.

Gli interventi attivati sulla priorità 9i hanno permesso di ottenere buoni risultati in termini di partecipanti svantaggiati che alla fine degli interventi si sono impegnati (attivati) nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma: il valore target finale al 2023 dell'indicatore CR05 era infatti già stato raggiunto e superato al 31.12.2021 (Tabella 3.2).

Sull'Asse 2, Regione Lombardia ha anche ammesso a finanziamento 116,8M€ per gli interventi relativi all'ope-

¹⁶ A fronte dell'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, l'obiettivo è 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 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.

¹⁷ Misure per l'accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziari, misure per l'inclusione sociale di persone, giovani e adulte, a grave rischio di marginalità, misure per l'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale (laboratori sociali).

razione “**Cassa integrazione in deroga**”, Priorità d’investimento 9.iv “Servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d’interesse generale”, Obiettivo specifico 9.8 “Interventi emergenziali COVID-19”, Azione 9.8.1 “Misura di politica passiva mediante il ricorso al finanziamento alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD)”, nei limiti dell’allocazione di € 168.5 M€ previsti per gli ammortizzatori sociali (CIGD), misura emergenziale attivata in risposta all’emergenza da COVID-19, mediante la riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 approvata con Decisione della Commissione C(2020)7664 del 9 novembre 2020¹⁸. I relativi indicatori di output (CVST) e di risultato (CVR1) mostrano, al 31.12.2021, il raggiungimento e il superamento dei valori target finali al 2023, confermando che è stato raggiunto il numero previsto di partecipanti che avrebbero dovuto beneficiare del sostegno nel lavoro di breve durata (Tabella 4.2) e che tutti hanno mantenuto il loro lavoro 6 mesi dopo il supporto (Tabella 3.2).

Domanda di valutazione. *Gli interventi attuati mediante il Programma hanno contribuito a migliorare l’accessibilità e ampliare i tassi di copertura della popolazione raggiunta dai servizi sociali e di cura?*

Al 30.09.2022, i $\frac{3}{4}$ circa (il 75,6%) degli impegni registrati sull’**Asse 2** si concentra sulla **priorità 9iv**. Un contributo rilevante in tal senso deriva dalla Cassa Integrazione in Deroga (intervento emergenziale anti-Covid), che incide sugli impegni dell’Asse 2 per il 36,7%. Ma la seconda iniziativa sulla quale si concentra la quota più elevata del totale degli impegni dell’Asse è l’iniziativa “Nidi gratis” (il 28,5%). Nello specifico gli impegni registrati su questa iniziativa ammontano a 90,7 M€, il 39,4% del totale degli impegni della priorità 9iv. Con le cinque annualità (2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022) della **misura “Nidi gratis”** (Azione 9.3.3, Obiettivo specifico 9.3, Priorità 9iv), la Regione ha previsto una **agevolazione tariffaria per la frequenza dei bambini ai servizi di prima infanzia per 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. Attraverso gli investimenti del FSE, Regione Lombardia è nello specifico intervenuta per sviluppare una accessibilità equa e sostenibile delle rette in particolare per le famiglie a basso reddito. E attraverso la misura Nidi Gratis in particolare sono stati inoltre conseguiti alcuni miglioramenti del sistema dei servizi per la prima infanzia disponibili nel territorio lombardo: crescita dell’accesso ai servizi da parte delle famiglie con ISEE fino a 20.000 euro; aumento del numero di Comuni che nel territorio lombardo adottano agevolazioni tariffarie, in base all’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), in favore delle famiglie per la frequenza dei bambini ai servizi per la prima infanzia; incremento dell’offerta di servizi a prezzi sostenibili attraverso la stipula di nuove convenzioni o l’ampliamento di quelle già esistenti da parte dei Comuni aderenti alla misura. Sempre sull’**Azione 9.3.3, Obiettivo specifico 9.3, Priorità 9iv gli avvisi “Conciliazione vita lavoro 2017/2019” e “Avviso Conciliazione vita -lavoro per le annualità 2018 -2019 - aree interne”**, che, con una dotazione finanziaria di 4,7 M€, hanno sostenuto progetti di potenziamento dell’offerta di servizi per l’infanzia e l’adolescenza.

Sulla **priorità 9iv**, sulla quale **sono state attivate anche misure come il Reddito di Autonomia – Anziani, misure per l’inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale (laboratori sociali) e percorsi territoriali per rispondere alle difficoltà e alle problematiche di disagio sociale di giovani e adolescenti**, gli indicatori di output selezionati (Tabella 4.2), mostrano che, al 31.12.2021, sono stati coinvolti 64.249 nuclei familiari con figli (inclusi mono-genitori), pari al 111,7% del valore target al 2023 (indicatore di output specifico b4.1), 552 adulti con ridotta autonomia, pari al 153,8% del valore target al (indicatore di output specifico b4.2) e 3.922 altre persone svantaggiate, pari al 118,9% del valore target al 2023 (indicatore di output comune CO17). 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 è già stato superato solo dalle donne per gli indicatori di output specifico b4.2 “Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia”. Mentre gli indicatori di risultato b3.1 e b4.1, a fronte di alcune difficoltà di ordine definitorio e di misurabilità, che hanno richiesto la predisposizione di questionari ad hoc, in corso di somministrazione¹⁹, non sono ancora stati valorizzati (l’unico indicatore valorizzato e che ha conseguito il target finale al 2023 è l’indicatore CVR1 relativo agli interventi CIGD, emergenziali per contrastare gli effetti negativi della pandemia di Covid-19).

Domanda di valutazione. *Quali dispositivi implementativi sono stati previsti e come hanno funzionato?*

Gli interventi realizzati sull’Asse 2 si caratterizzano per una scelta di policy unitaria: centralità della

¹⁸ La restante parte di 51,7 M€, come già richiamato, è stata imputata a valere sull’Azione 8.6.1 “Azioni integrate di politiche attive e politiche passive, tra cui azioni di riqualificazione e di outplacement dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi collegate a piani di riconversione e ristrutturazione aziendale” presente “ab origine” nel POR FSE 2014-2020

¹⁹ La rilevazione è in corso di realizzazione.

famiglia, in particolare delle famiglie con componenti fragili, e rafforzamento della rete interventi di natura preventiva per accrescere le opportunità di empowerment e sviluppo dell'autonomia delle persone in condizione di vulnerabilità sociale attraverso l'attivazione delle risorse individuali, del nucleo familiare, della più ampia comunità. **Allo stesso modo emerge un approccio trasversale comune a tutte le iniziative realizzate:** il lavoro di rete degli enti pubblici e degli enti del terzo settore e la personalizzazione degli interventi per agganciare quelle categorie di persone non in carico ai servizi o che richiedono una risposta specifica, personalizzata, non soddisfatta dalla rete dei servizi esistenti.

Attraverso le misure finanziate è stata **accresciuta e sviluppata la dimensione di sperimentazione e innovazione sociale delle politiche e delle iniziative regionali a sostegno della famiglia e dell'inclusione sociale** con riferimento a:

- *la programmazione:* in relazione alla natura dei bisogni a cui è stata data risposta (condizioni di disagio non conclamate, bisogni relazionali ed educativi e non assistenziali non coperti dall'offerta esistente);
- *l'attuazione:* in relazione alla capacità di intervenire in modo preventivo cioè tempestivo, temporaneo dove e quando il bisogno insorge;
- *la governance:* in relazione al coinvolgimento e alla mobilitazione degli attori e delle comunità territoriali.

Un **ulteriore elemento distintivo** delle iniziative finanziate sull'Asse 2 è rappresentato dal campo di intervento: **lo sviluppo dei servizi di welfare territoriale** in ottica di filiera tra l'area dell'istruzione e formazione, del lavoro e dell'inclusione sociale. Attraverso le risorse dell'Asse 2 si è anche inteso **rafforzare le politiche attive del lavoro attraverso interventi di inclusione attiva** che agiscono in funzione di "azioni positive", cioè di iniziative specificamente finalizzate a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità e la partecipazione alla vita economica e sociale. Attraverso le risorse del FSE non solo è stata rafforzata la capacità dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario di conseguire obiettivi di inclusione sociale e lotta alla povertà, ma si è anche **garantito un contributo all'inclusività del mercato del lavoro**. Gli interventi realizzati nell'Asse 2, pur se non finalizzati all'inserimento lavorativo, hanno rappresentato per molti partecipanti un **ponte per l'accesso alle politiche attive del lavoro universalistiche** (come nel caso dei progetti in corso nell'ambito dell'Avviso "inclusione attiva") e **al sistema di istruzione** (come nel caso degli interventi educativi in favore dei giovani adolescenti con cui sono state fronteggiate situazioni di disagio il cui acuirsi avrebbe potuto generare una maggiore dispersione scolastica e una crescente diffusione del fenomeno dei NEET).

Infine, Regione Lombardia ha ammesso a finanziamento, sull'Asse 2, gran parte degli interventi relativi all'operazione "**Cassa integrazione in deroga**", Priorità d'investimento 9.iv "Servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale", Obiettivo specifico 9.8 "Interventi emergenziali COVID-19", Azione 9.8.1 "Misura di politica passiva mediante il ricorso al finanziamento alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD)", previsti come **misura emergenziale attivata in risposta all'emergenza da COVID-19**, mediante la riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 approvata con Decisione della Commissione C(2020)7664 del 9 novembre 2020.

Tabella 4.3 – Gli indicatori di output per priorità di investimento al 31/12/2021, Asse 3

Asse III	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
10i	CO09	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	23.327	28.604	51.931	26.057	30.588	56.645	89,52 %	93,51 %	91,68 %
10iv	CO05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	165	293	458	86	106	192	191,86 %	276,42 %	238,54 %
	CO10	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	4.942	9.213	14.155	1.832	4.245	6.077	269,76 %	217,03 %	232,93 %
	C4.1	Partecipanti disoccupati e lavoratori compresi quelli autonomi	2.707	4.212	6.919	990	1.210	2.200	273,43 %	348,10 %	314,50 %

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

Domanda di valutazione. Il Programma ha contribuito a ridurre il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico?

Al 30.09.2022, oltre i $\frac{3}{4}$ (il 77%) degli impegni dell'Asse 3 si concentrano sulla priorità d'investimento 10i. Così come, al 31.12.2021, quasi i $\frac{3}{4}$ (il 74,4%) dei destinatari dell'Asse 3 erano stati raggiunti da interventi avviati sulla medesima priorità. Nello specifico, mediante la priorità 10i, il Programma ha perseguito gli obiettivi specifici della **riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa** (risultato atteso 10.1) attraverso percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) triennali e di quarto anno.

Le iniziative messe in campo sulla priorità 10i, i cui destinatari sono quasi esclusivamente giovani con meno di 25 anni, hanno consentito di raggiungere, al 31.12.2021, un numero elevato di destinatari con istruzione primaria (ISCED 1) o secondaria inferiore (ISCED 2) (indicatore di output comune CO09), pari al 91,7% del valore target al 2023 (56.645) (come evidenziato dalla Tabella 4.3), e hanno contribuito alla progressiva riduzione, a livello regionale, del tasso di giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale, nonostante qualche rallentamento a causa degli effetti negativi della pandemia di Covid-19. **Non si tratta, ovviamente, di un effetto diretto**, poiché questi percorsi possono aver agito unitamente ad altri interventi²⁰ che, in una logica di complementarità e integrazione, con il concorso di altri attori e altri strumenti di finanziamento, possono aver contribuito a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e formativa.

Nel dettaglio, le misure realizzate a valere sulla priorità 10i hanno effettivamente contribuito all'acquisizione di una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento da parte di un numero significativo di partecipanti (indicatore comune di risultato CR03, che al 31.12.2021, era pari al 69%, ovvero l'81,2% del valore obiettivo al 2023) (Tabella 3.3).

Domanda di valutazione. Quanto il Programma è riuscito a rafforzare l'occupabilità dei disoccupati? Quanto ad adeguare le competenze della forza lavoro?

Sulla priorità 10iv dell'Asse 3, sono stati attivati, percorsi ITS e IFTS nell'ambito dell'Obiettivo specifico 10.6. Mentre, nell'ambito dell'Obiettivo specifico 10.4, sono stati finanziati progetti, prioritariamente indirizzati ai disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata. In particolare, Lombardia Plus ha sostenuto azioni di formazione permanente e formazione di specializzazione a favore di disoccupati dai 16 ai 35 anni²¹. Nell' Obiettivo specifico 10.4 è stata anche finanziata la **formazione continua** sull'Avviso di Fase V, che allocava risorse non solo sull'Asse 1, Azione 8.6.1, ma anche sull'Asse 3, Azione 10.4.2 "Interventi

²⁰ La "misura antidispersione – 2-b" di Regione Lombardia facente parte del programma Garanzia Giovani (di recente regolamentata con D.D.U.O. 4373 del 2021) nata con l'obiettivo di accompagnare i NEET (di età compresa dai 15 ai 18 anni fino al compimento dei 19 anni), con al massimo un titolo di licenza media (anche acquisibile durante l'iniziativa presso un Centro Provinciale Istruzione Adulti), nel reinserimento in un percorso formativo finalizzato al rafforzamento delle competenze. Sempre in Lombardia un'altra misura di contenimento e riduzione della dispersione è la c.d. Scuola Bottega, che a Milano supporta i giovani a rischio "dispersione" per acquisire il diploma di terza media, con lezioni in aula che si alternano a laboratori pratici.

²¹ In caso di soggetti disoccupati che presentano invalidità psichiche, fisiche o sensoriali, non è richiesto il rispetto del limite massimo di età.

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". Questa azione ha promosso Progetti strategici Regionali sulla base delle esigenze di imprese inserite nei progetti di formazione continua previsti in attuazione della strategia nazionale Aree interne, che in Lombardia ha riguardato le Aree Interne "Valchiavenna" e "Alta Valtellina", di cui alle DGR 5229/2016, 5445/2016, 5933/2016 e 5995/2016, fermo restando le prescrizioni di cui ai DDUO 3284/2016 e 3817/2016.

A fronte di questi interventi, **sulla priorità, sono stati coinvolti in misura rilevante persone con un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4), disoccupati e lavoratori, compresi quelli autonomi** come dimostrato dal fatto che gli indicatori di output CO10, C4.1 e CO05 al 31.12.2021 (Tabella 4.3), non solo avevano raggiunto i valori obiettivo al 2023, ma li avevano anche ampiamente superati. Gli indicatori di risultato (Tabella 2.3), se da un lato mostrano che **quasi tutti i partecipanti a queste iniziative (il 99%) hanno completato il percorso di formazione**, superando già al 31.12.2021, il valore obiettivo del 90% al 2023, dall'altro lato, **la quota di partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento**, sempre al 31.12.2021, **si attesta al 68,6% del valore target al 2023**, mostrando un ritardo, sebbene contenuto, tenuto conto che la programmazione sta per volgere alla sua conclusione, e, come tale, facilmente colmabile.

Domanda di valutazione. *Quanto il Programma ha contribuito a migliorare l'accesso all'alta formazione e l'offerta di capitale umano altamente qualificato sul territorio regionale e a potenziare la cooperazione tra organismi di ricerca e sistema delle imprese?*

La finalità degli interventi finanziati sull'Asse 3 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 3, 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 meccatronica e la mobilità sostenibile. Gli allievi vengono formati anche 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. Nel panorama italiano, la Lombardia si conferma ai vertici in termini di offerta di istruzione terziaria professionalizzante non accademica, detenendo il primato regionale per numero di Fondazioni ITS, di percorsi erogati, di alunni iscritti, di diplomati e di occupati. Gli Istituti Tecnici Superiori (ITS), destinatari di 1,5 miliardi di euro dal PNRR per il loro potenziamento, costituiscono un segmento relativamente giovane del sistema formativo nazionale che si è però già rivelato una eccellenza, sia in termini di qualità dell'offerta formativa (testimoniata anche dalla costante crescita del numero degli iscritti, indicativa della crescente attrattività di questo tipo di percorsi) sia dal punto di vista dell'efficacia occupazionale. Secondo i dati dell'ultimo monitoraggio realizzato da Indire²², gli studenti lombardi iscritti ai 55 percorsi conclusi nel 2020 erano 1.430 (il 21% del totale nazionale), di questi l'83% ha concluso il percorso con successo ottenendo il diploma. A distanza di un anno, il 79% dei diplomati risulta occupato e nella quasi totalità dei casi le mansioni richieste sono coerenti con le competenze acquisite durante il percorso di studi. Negli ultimi anni, in Lombardia come nel resto del territorio nazionale, si registra un ritmo di crescita dell'intero sistema ITS molto elevato, come dimostrato dal numero di diplomati nel 2020, in crescita del 32% rispetto all'annualità precedente e circa 6 volte superiore rispetto al 2013.

Infine, sull'Asse 3, **tramite l'iniziativa Lombardia PLUS, Regione Lombardia sostiene anche interventi formativi finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo di giovani disoccupati dai 16 ai 35 anni.** A proposito di queste azioni di formazione permanente e di specializzazione per i disoccupati tra i 16 e i 35 anni, se da un lato sono volte a sostenere azioni finalizzate ad una maggiore rispondenza alle esigenze del contesto produttivo lombardo, dall'altro, sono anche volte, a sostenere tramite alcune linee specifiche, l'integrazione dei

²² <https://www.indire.it/progetto/its-istituti-tecnici-superiori/monitoraggio-nazionale/>

target in possesso di titoli accademici solitamente meno spendibili sul mercato del lavoro.

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.

In sintesi, l'Asse 3 si caratterizza per:

- **una forte attenzione al raccordo tra sistema di istruzione e formazione e sistema produttivo** (che Regione Lombardia continua a rafforzare coinvolgendo e valorizzando le Academy aziendali)
- **un sistema di programmazione integrata, definita per obiettivi condivisi e unitari, basato su diverse fonti di finanziamento** che combinano risorse provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (IeFP/ IFTS solo per componente duale), risorse del Ministero dell'Istruzione (ITS), risorse del bilancio regionale e risorse del POR FSE (III e IV anno IeFP, IFTS, ITS, Lombardia PLUS).

4.1.4 Asse 4

Tabella 4.4 – Gli indicatori di output per priorità di investimento al 31/12/2021, Asse 4

Asse IV	Codice indicatore	Indicatore	Valore raggiunto al 31/12/2021			Valore obiettivo al 2023			Grado di performance		
			F	M	T	F	M	T	F	M	T
11i	CO 22	Numero di pubbliche amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa	-	-	1.405	-	-	1.240	-	-	113,31%
	d2.1	Numero di amministrazioni che ricevono supporto per migliorare l'utilizzo di strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale	-	-	990	-	-	200	-	-	495,00%
	d2.4	Numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di training sul tema sicurezza e prevenzione anche in relazione ad Expo 2015	1.035	2.423	3.458	1.035	2.423	3.458	100,00%	100,00%	100,00%
	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	-	-	8	-	-	6	-	-	133,33%
	d2.6	Numero di pagine del patrimonio culturale rese disponibili in formato digitale	-	-	4.293.101	-	-	5.500.000	-	-	78,06 %

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio

Domanda di valutazione. Il Programma ha contribuito al miglioramento dell'efficienza organizzativa e gestionale dell'amministrazione regionale, in particolare nell'ambito dell'utilizzo dei Fondi SIE?

L'Asse IV sembra aver conseguito l'obiettivo di 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. L'Asse IV inizialmente prevedeva numerose iniziative parcellizzate, con il coinvolgimento di diverse Direzioni Generali della Regione, che ha rallentato l'avvio della programmazione sull'Asse IV, e comportato la necessità di una maggiore concentrazione delle risorse mediante attività di riprogrammazione che hanno ulteriormente differito nel tempo l'attuazione di alcuni interventi. La strategia d'intervento dell'Asse è stata ulteriormente aggiornata nel corso del 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. Queste 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, nell'ottica di sostenere il fabbisogno di capacity building espresso dagli stakeholder territoriali. **Le azioni volte a rafforzare il sistema amministrativo sono state, comunque, 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 sono

rivolte 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 ha rappresentato 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. Nel corso del 2020, la riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 in risposta alla pandemia da COVID-19 non ha modificato la dotazione finanziaria dell'Asse IV, ma ha previsto la rimodulazione dei target finali al 2023 di gran parte degli indicatori di output. Successivamente, nel corso del 2021, con la riprogrammazione delle risorse volta a fronteggiare lo scenario post-pandemico, la dotazione finanziaria complessiva dell'Asse IV è stata oggetto di una riduzione di 886 mila euro, che sono state trasferite sull'Asse V. Nonostante questa rimodulazione della dotazione finanziaria, non si è ritenuto opportuno modificare i valori target degli indicatori dell'Asse IV, che rimangono invariati rispetto alla versione del POR vigente.

Sebbene le riprogrammazioni siano state numerose nell'arco della programmazione, si registra una elevata capacità di programmare le risorse allocate sull'Asse. 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, al 31.12.2021, di raggiungere o addirittura di superare i valori target finali al 2023 della quasi totalità degli indicatori sia di output (Tabella 4.4) che di risultato (Tabella 3.4), e di sostenere il fabbisogno di capacity building espresso dagli stakeholder territoriali.

Gli indicatori di output specifici mostrano una elevata capacità di coinvolgere le pubbliche amministrazioni nel miglioramento della capacità amministrativa, nel ricevere supporto per l'utilizzo di strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati sia in materia ambientale che in tema di formazione, lavoro e servizi sociali, oltre che di coinvolgere gli operatori di polizia locale in iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione. In quasi tutti i casi il target al 2023 è stato perlomeno raggiunto, se non superato. Solo l'indicatore d2.6 mostra di non aver ancora raggiunto il valore target al 2023, ma si caratterizza comunque per un buon grado di conseguimento di tale valore (quasi pari all'80%).

Gli indicatori di risultato specifici alimentati (d2.2, d2.3 e d2.4) mostrano di aver superato i valori target finali al 2023 di performance superiori ai target al 2023. Il raggiungimento del valore target in termini di istituti scolastici che fruiscono del patrimonio culturale digitalizzato è invece da verificare in quanto l'indicatore specifico d2.1 al 31.12.2021 non era ancora stato valorizzato: la data di conclusione di questo intervento, affidato al Foromez, era infatti prevista per il 31.10.2022.

4.2 Il sistema di governance e gli strumenti di attuazione del POR FSE

In questa sezione ci si concentra su **“l'efficienza e coerenza complessiva degli strumenti adottati per l'attuazione dal POR”** (Adeguatezza e funzionalità del Sistema di Gestione e Controllo, Qualità e funzionalità del Sistema di Monitoraggio/Sistema Informativo; Efficacia della Strategia di Comunicazione e informazione) e sul **“Ruolo del partenariato”**. Il quadro presentato è prevalentemente aggiornato al 31.12.2021.

4.2.1 Il sistema di gestione e controllo e la governance

Domanda di valutazione. *Il sistema di gestione e controllo e l'assetto di governance del POR FSE hanno garantito un supporto adeguato, efficace e funzionale al raggiungimento degli obiettivi della strategia del Programma?*

Le valutazioni del Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO)²³ e della Governance del POR FSE 2014-2020 condotte, attraverso i diversi anni della programmazione, mediante analisi desk di documenti di II livello ed interviste con i referenti regionali dell'AdG del POR FSE 2014-2020, realizzate sulla base di una traccia di interviste semi-strutturate, consentono di concludere che:

- Il **SI.GE.CO** si è dimostrato **complessivamente funzionale e coerente con gli obiettivi definiti nel PRA.**
- **L'assetto di governance è complessivamente funzionale all'attuazione del POR.** Nel 2021 è stato aggiornato il Si.Ge.Co, ma nel 2022 sono intervenute ulteriori modifiche nell'assetto organizzativo, che non hanno comportato particolari criticità, in quanto innestate su un quadro organizzativo e di collaborazione istituzionale consolidato.
- Sebbene il **PRA** non ci sarà nella programmazione 2021-2027 **le lezioni apprese da questa esperienza**

²³ 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.

meritano attenzione e la definizione di qualche altro strumento, pur migliorativo e semplificato, per farne tesoro.

- Anche l'esperienza degli Organismi Intermedi, che invece verrà riproposta nella programmazione 2021/2027, potrà giovare dell'investimento fatto in questi anni per supportare le Amministrazioni coinvolte.
- Il tema dell'integrazione/complementarità tra Fondi è rilevante 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. Tuttavia, è esemplare l'esperienza di integrazione FESR – FSE e di governance multilivello realizzata nel Comune di Bollate con l'avviso, finanziato a valere sull'azione 9.1.3 del POR FSE e V.3.c.1.1. FESR: "Rigenerare le competenze, competenze per la rigenerazione", avviata nel 2021 e ancora in fase di attuazione. L'avviso, 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. In futuro la sinergia e l'integrazione tra Fondi potrà avvenire, oltre che estendendosi ad altri Assi, anche attraverso azioni finanziate su bandi diversi, ma con la consapevolezza del valore per il territorio di progettualità complesse che rappresentano importanti modelli operativi.
- Le azioni attivate nella Strategia urbana e in quella Aree interne offrono elementi di riflessione per il futuro, da tener presenti per la programmazione 2021/2027, anche perché le risorse disponibili per i prossimi anni, non solo attraverso i Fondi della coesione, ma anche tramite il PNRR, richiederanno un significativo rafforzamento della capacità istituzionale e della governance multilivello.

Nelle tabelle che seguono vengono individuati alcuni descrittori/indicatori di efficienza e funzionalità del sistema di gestione e di governance.

Tabella 4.5 - 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 cinque volte (luglio 2017, febbraio 2018, febbraio 2019 e febbraio 2020, dicembre 2021)
Efficienza del sistema rispetto a gestione dei rischi, irregolarità, controlli	Livello di operatività	Alto. Il sistema è stato costantemente integrato e migliorato e il nuovo sistema di campionamento unico per l'Audit sulle Operazioni si è rivelato efficace per l'AdA.
Delega agli OO.II	Livello di operatività	Alto. Il sistema di gestione e controllo e il manuale delle procedure sono stati adeguati e integrati nel 2021

Tabella 4.6 - 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	<p>Nell'attuale fase di maturazione del programma, che sta volgendo al termine, i diversi "attori" hanno sviluppato un'accresciuta consapevolezza dei compiti di loro pertinenza e degli adempimenti ai quali l'AdG è chiamata a rispondere. Pertanto, il giudizio sul livello di coordinamento tra l'AdG, i RdA e gli OOII è sostanzialmente buono anche rispetto alle proprie sfere di competenza. Si conferma il buon livello di coordinamento operativo ai vari livelli. I cambiamenti organizzativi non hanno presentato particolari criticità, poiché si innestato su un consolidato quadro di collaborazione istituzionale, prima garanzia di continuità.</p> <p>La governance del Programma ha fornito indirizzi volti ad agevolare la governance multilivello: l'Amministrazione ha infatti facilitato la collaborazione di diverse strutture insieme agli attori del territorio via via coinvolti secondo una logica di complementarità</p>
Ruolo degli Organismi Intermedi	Funzionalità e adeguatezza rispetto ai compiti	<p>Dal punto di vista procedurale, nel 2021 sono proseguiti gli interventi avviati nel corso del 2019 e nel 2020. Sono terminate le azioni di supporto volte alla definizione dei sistemi di gestione e controllo e sono in corso le azioni di supporto informatico.</p> <p>Per questo gli OOII, riproposti nella prossima programmazione, potranno godere dell'esperienza finora maturata sia dall'Amministrazione regionale sia dagli enti coinvolti.</p> <p>Si prevede di designare degli OOII anche nella programmazione 2021-2027.</p>
Ruolo del Comitato di coordinamento della programmazione europea	Capacità di svolgere funzioni di raccordo e coordinamento operativo	<p>il Comitato di coordinamento della Programmazione Europea continua a confermarsi luogo di condivisione, tra le diverse DG, delle strategie promosse dall'Amministrazione regionale, e garanzia di una analisi coordinata e condivisa delle misure attuative e di un costante flusso delle informazioni.</p>
Ruolo del PRA come stimolo al raggiungimento degli obiettivi di efficienza e performance di spesa	interventi di competenza FSE previsti nel PRA	<p>Il PRA è stato strumento utile, nonostante appesantimenti di tipo burocratico. Poiché non si ripeterà nella programmazione 2021-27, potrebbe essere sostituito da analogo strumento, ampiamente semplificato</p>
Ambiti di integrazione/complementarità con Fesr o altri Fondi	Modalità e pratiche di integrazione tra Fondi	<p>Gli aspetti maggiormente positivi risiedono nel valore aggiunto, a beneficio del territorio lombardo, Gli aspetti critici risiedono, invece, nella complessità della gestione sinergica dei progetti (Monitoraggio, sistemi informativi, etc.).</p> <p>Il supporto sotto il profilo procedurale per la Strategia urbana ha dato risultati molto positivi. Nel campo dell'inclusione sociale le azioni svolte a Lorenteggio e Bollate hanno visto una proficua complementarità tra gli ambiti d'intervento dei due Fondi, che può essere considerata modello da perseguire, pur migliorando taluni strumenti di governance e tarandoli meglio sulle specifiche esigenze e caratteristiche degli enti locali e dei territori interessati. Anche nel caso della Strategia aree interne rimane la difficoltà oggettiva di una governance multilivello in contesti non agevoli e di piccole realtà istituzionali/amministrative. Occorrerà una riflessione sulle modalità di concepire bandi/avvisi specifici per le aree interne o tramite una riserva dentro bandi/avvisi rivolti all'intero territorio regionale, poiché ciascuna delle due opzioni presenta aspetti di criticità accanto ad elementi di positività.</p>

4.2.2 Il sistema di monitoraggio

Domande di valutazione. *Il sistema di monitoraggio è stato in grado di sostenere in maniera efficace l'implementazione del Programma? Quali miglioramenti potrebbero essere eventualmente introdotti per rendere il sistema regionale più efficiente?*

La valutazione condotta mediante analisi desk ed interviste con i referenti regionali dell'AdG del POR FSE 2014-2020, realizzate sulla base di una traccia di interviste semi-strutturate, hanno evidenziato come il **Sistema Informativo "Bandi Online"** si sia dimostrato **complessivamente funzionale e coerente con gli obiettivi definiti nelle sue diverse articolazioni**, anche se con delle rigidità di fondo su cui bisognerà lavorare e riflettere in una logica di miglioramento, in vista della prossima programmazione. Il sistema è maturato negli anni, ma servono aggiustamenti per l'interoperabilità, in particolare per l'estrazione di informazioni in relazione ad altri sistemi. Ci sono poi **spazi per un ulteriore miglioramento del sistema informativo per quel che riguarda la gestione dei bandi misti FESR-FSE**, sebbene forse sia opportuna qualche riflessione sulla possibilità di utilizzare bandi separati pur mantenendo obiettivi di integrazione tra Fondi.

Nello specifico, nel corso del 2021, ultima annualità a cui sono aggiornate le attività valutative condotte sulla qualità e sul funzionamento del sistema di monitoraggio, sono state realizzate alcune evolutive del sistema Bandi Online, che in particolare hanno riguardato: l'implementazione di una serie di interventi per automatizzare le verifiche in back office delle rendicontazioni e semplificare i controlli da parte dei funzionari regionali (come ad esempio l'introduzione della verifica automatica del DURC per alcune misure, la nuova procedura di rendicontazione per le società in house come FORMEZ PA e il caricamento massivo di una serie di informazioni da parte dei beneficiari). È stato inoltre migrato un primo lotto di bandi dalla piattaforma di Siage a Bandi Online con conseguente miglioramento dell'interfaccia grafica e dell'integrazione con le funzionalità messe a disposizione da Bandi Online. A conclusione della progettazione dei nuovi moduli trasversali per la generazione degli Atti Formali, per i controlli e per la fase di Certificazione, sono state realizzate una serie di sessioni formative con i responsabili e i funzionari regionali coinvolti in questi processi per il collaudo finale prima della messa in produzione. In particolare, si sono concluse quelle relative allo sviluppo del nuovo modulo di Atti Formali e l'integrazione del sistema contabile con la raccolta delle ultime modifiche da implementare.

Nella Tabella che segue vengono individuati alcuni descrittori/indicatori di efficienza e funzionalità del sistema di monitoraggio. Con la programmazione a pieno regime, è stato operato un grosso sforzo per mettere a punto il nuovo sistema e per adeguarlo alle nuove esigenze definite anche nel PRA seconda fase.

Tabella 4.7 - Indicatori e descrittori di efficienza e funzionalità del sistema di monitoraggio per ambito valutativo

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale
Attuazione operativa del sistema	Livello di completamento della definizione del sistema informativo	Il sistema si implementa in progress, anche in base a richieste e nuove esigenze amministrative.
Interazione con i sistemi a supporto dei vari processi	Modalità di interazione con i sistemi a supporto dei vari processi	L'integrazione con altre piattaforme ha portato al raggiungimento di obiettivi di semplificazione e accuratezza dei dati ma richiede anche un maggior coordinamento e investimento dei servizi di assistenza delle stesse piattaforme. I servizi sono sempre più integrati ed è migliorato il coordinamento tra i responsabili regionali e l'assistenza dedicata. Rimane una criticità di fondo del sistema informativo, che, ad esempio, si è rivelato inadeguato a gestire bandi misti FESR-FSE. Questo merita forse qualche riflessione sull'opportunità di utilizzare bandi separati pur mantenendo obiettivi di integrazione tra Fondi. Il sistema è maturato negli anni, ma servono aggiustamenti per l'interoperabilità, in particolare per l'estrazione di informazioni in relazione ad altri sistemi
Qualità delle informazioni rilevate	Livello di completezza/congruenza delle informazioni rilevate	La Relazione di controllo annuale (RAC) riferita al periodo contabile 2020-2021 non ha rilevato irregolarità di natura sistemica. L'AdA ha assegnato una valutazione "categoria 2 Funziona" al Sistema di Gestione e Controllo del POR FSE 2014-2020. Pertanto, sono necessari alcuni miglioramenti e le carenze rilevate hanno un impatto moderato sul funzionamento delle autorità e del sistema. Sono stati recentemente approvati dalla Commissione Europea i conti del periodo contabile 01/07/2020 - 30/06/2021, a cui la RAC faceva riferimento.

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale
		Sono necessari alcuni miglioramenti e le carenze rilevate hanno un impatto moderato sul funzionamento delle auto-rità e del sistema. Sono state formulate raccomandazioni che l'organismo sottoposto ad audit dovrà attuare.
Modulo Gestione Utente	Miglioramento della comunicazione con i beneficiari	Lo sviluppo della piattaforma Bandi online sta procedendo verso una maggiore standardizzazione dei processi ed una migliore fruibilità da parte degli utenti, sia per il front office che per il back office.
Modulo di Pianificazione e Progettazione Procedimenti	Miglioramento della tempistica e della qualità nell'attuazione delle iniziative di erogazione	La standardizzazione e semplificazione dei processi di erogazione ha consentito di rispondere in modo più rapido alle richieste di informatizzazione dei processi e garantire il monitoraggio costante delle attività.
Modulo Controlli	Miglioramento funzionalità	Attualmente sono in fase di collaudo le funzionalità realizzate da Aria sulle diverse aree per la validazione dell'eventuale integrazione/modifica finale. Le funzionalità sono operative da settembre 2022.
Modulo Monitoraggio	Livello fruibilità reportistica e cruscotto elaborazione indicatori - Livello funzionalità utili a predisposizione dati da trasmettere al MRF- Igrue	L'elaborazione degli indicatori relativi al POR FSE 2014-2020, dipende, in larga misura, dalla corretta alimentazione all'interno del SI del modulo "destinatari". I principali punti di attenzione su cui l'AdG opera costantemente su tale fronte, riguardano la verifica delle tempistiche di implementazione del modulo destinatari sul sistema informativo lato Regione e la corretta e tempestiva alimentazione dello stesso da parte dei beneficiari/capofila. Parallelamente, e soprattutto in occasione della elaborazione della RAA, l'AdG opera in stretto raccordo con Aria al fine di verificare la corrispondenza tra indicatori del POR e l'aggregazione delle informazioni presenti nel modulo destinatari. Nel corso del 2021 è proseguito lo sforzo continuativo per raggiungere l'allineamento dei dati tra sistema di monitoraggio nazionale IGRUE e sistema di monitoraggio regionale.

4.2.3 La strategia di comunicazione e informazione

Domande di valutazione. *La strategia di comunicazione e informazione si è dimostrata coerente con i piani attuativi annuale? Le attività di comunicazione ed informazione hanno ricevuto l'adeguata rilevanza sul territorio regionale? Le azioni di comunicazione sono state efficaci nel garantire e mantenere alta la visibilità presso il grande pubblico del Programma e il ruolo del Fondo Sociale Europeo?*

Nel corso delle diverse annualità della Programmazione 2014/2020, l'analisi della Strategia di comunicazione del Programma è stata indirizzata ad affrontare le questioni valutative inerenti alla rilevanza, coerenza ed efficacia delle attività di comunicazione svolte nel corso dell'anno precedente a quello di elaborazione del Rapporto Annuale di Valutazione. Ai fini dell'analisi sono stati utilizzati dati desumibili da fonti documentali e ulteriori dati di monitoraggio raccolti ad hoc dalla Regione. La documentazione rilevante fornita dalla struttura amministrativa regionale deputata al coordinamento della gestione delle attività di comunicazione ha rappresentato la principale fonte di dati. Nell'ultimo Rapporto Annuale di Valutazione prodotto, in particolare, oltre al quadro analitico dei dati necessari per misurare gli indicatori di realizzazione, sono stati considerati una specifica relazione di attuazione che descrive l'articolazione e l'oggetto delle diverse attività di comunicazione svolte nel 2021 e altri materiali documentali sulle iniziative più significative realizzate nel corso dell'anno. Tali informazioni sono state poi incrociate con altri dati ricavabili dalla lettura delle pagine del sito web dedicato al POR FSE e da altri output documentali scaricabili in prevalenza dalla sezione del sito "Comunicare il Programma". Un'intervista, condotta sulla base di una traccia semi-strutturata, con il responsabile della posizione organizzativa che gestisce l'attuazione della strategia di comunicazione del Programma ha consentito di acquisire (nel 2021 come nelle precedenti annualità) ulteriori informazioni qualitative.

Dalle analisi trova conferma l'elevata **rilevanza, coerenza ed efficacia dell'azione regionale nel dare attuazione alle previsioni della programmazione annuale** per il 2021, attraverso un ventaglio di attività di comunicazione articolato e sempre più orientato ad andare incontro all'evoluzione dei canali e delle forme di comunicazione. L'analisi della qualità delle attività di comunicazione consente inoltre di affermare che le attività sviluppate nel 2021 si prestano ad una **valutazione positiva anche sotto il profilo della rilevanza, in relazione alla scelta del mix di strumenti e alla visibilità degli eventi e dei canali adottati per realizzare le**

campagne di comunicazione. I target previsti per gli indicatori di output sono stati tutti ampiamente superati. Le attività svolte nel 2021 vedono particolare rilevanza ed efficacia della comunicazione legata all'occupazione femminile e agli ITS, a supporto delle relative strategie regionali. **La comunicazione digitale ha avuto un grande impulso dalla pandemia**, ma certamente, anche se la ripresa delle attività in presenza vede la soddisfazione dei partecipanti, **la modalità in digitale rimarrà importante strumento comunicativo nel mix degli strumenti adottati.**

A fronte di un quadro sostanzialmente positivo che emerge dalla valutazione della strategia di comunicazione del POR FSE 2014/2020, **si suggeriscono, da un lato, l'opportunità di indirizzare le future azioni di comunicazione soprattutto sulla diffusione dei risultati del Programma verso il grande pubblico, in ottica di accountability dell'azione regionale e del ruolo di sostegno del FSE, e, dall'altro, l'utilità di proseguire con prodotti innovativi tipo quelli utilizzati per le campagne ITS e la promozione dell'occupazione femminile²⁴.**

Nella Tabella che segue vengono individuati descrittori/indicatori relativi a coerenza e rilevanza delle attività di comunicazione 2021.

Tabella 4.8 - Indicatori e descrittori relativi a coerenza e rilevanza delle attività di comunicazione ed informazione per ambiti valutativi (aggiornati al 2021)

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale: livello alto, medio, basso
Attuazione del piano annuale	Elenco di 10 tipologie di attività nel piano	Alto. Alle diverse linee previste corrispondono interventi coerenti con gli obiettivi generali e specifici
Strumenti operativi	Tipologie strumenti utilizzati	Il mix di strumenti utilizzati è ampio e, nonostante i limiti imposti dalla pandemia, ne ha tratto elementi di arricchimento, grazie alla possibilità di partecipare online di un numero molto maggiore di persone, che perdureranno anche in futuro, visti i notevoli vantaggi in termini di partecipazione e di risparmio di costi. Di impatto anche i nuovi prodotti utilizzati per la campagna ITS, con i video che vedono i ragazzi come testimonial, e per la campagna su occupazione femminile con sondaggi conoscitivi.
Attività di informazione	4 obiettivi specifici del piano	L'attività di informazione al grande pubblico è coerente con i 4 obiettivi e si è arricchita con l'informazione in progress sui risultati raggiunti
Eventi e Fiere	Numerosità eventi e collocazione territoriale	Eventi e fiere sono stati diffusi sul territorio e hanno avuto sia caratteristiche di informativa generale per il grande pubblico, sia di informazione e presentazione di interventi dedicati a target specifici

Nella Tabella successiva invece vengono individuati descrittori/indicatori relativi all'efficacia delle realizzazioni delle attività di comunicazione 2021.

Tabella 4.9 - Indicatori e descrittori relativi all'efficacia delle realizzazioni delle attività di comunicazione ed informazione per ambiti valutativi (aggiornati al 2021)

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale: livello alto, medio, basso
Strumenti e canali comunicativi	Dati su accessi	Alto. La campagna si è dimostrata efficace anche nel 2021
Visibilità ed efficacia su Assi e progetti	Presenza comunicazione sui risultati	Alto. La campagna sui risultati descrive in dettaglio i risultati per Asse e dei principali progetti
Raggiungimento obiettivi	Dati sul conseguimento dei target	I target sono stati abbondantemente conseguiti
Supporto organizzativo	Adeguatezza della struttura di supporto alla strategia della comunicazione	La nuova programmazione 2021-2027 vedrà un ampliamento del raggio d'intervento del FSE, così come degli ambiti di coordinamento e di interdipendenza delle diverse e nuove fonti di finanziamento. Per questo si segnala l'importanza di un adeguato assetto organizzativo

²⁴ Cfr. link <https://www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/risultati-por-2014-2020/>

4.2.4 Il ruolo del partenariato

Domande di valutazione. *Il partenariato istituzionale, economico-sociale e della società civile è coinvolto adeguatamente? Partecipa attivamente? Qual è stato il contributo del partenariato nell'attuazione della Strategia 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. Con Decreto n.12955 del 13 settembre 202225 è stato costituito il Comitato di Sorveglianza per il Programma Regionale Lombardia FSE+ 2021-2027, che svolgerà anche le attività di sorveglianza sugli interventi relativi al periodo di programmazione 2014-2020, individuandone i componenti (nell'Allegato A) e distinguendo tra componenti con diritto di voto e invitati permanenti.

Il ruolo del partenariato è stato investigato mediante analisi desk di documenti di II livello ed interviste semi-strutturate a referenti del partenariato economico e sociale e della società civile, dalle quali si evince quanto segue.

- In generale, **il ruolo del partenariato risulta 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, un apporto costruttivo e la soddisfazione di tutti i partecipanti, nonché un giudizio positivo dell'AdG sul loro apporto.
- Emerge inoltre un **giudizio sostanzialmente positivo sul livello di informazione in generale e sul coinvolgimento a vari livelli**. Le difficoltà amministrative e procedurali nella governance multilivello in sede attuativa sembrano richiedere un'attenzione dedicata, in cui il partenariato potrebbe avere momenti di analisi e confronto, al fine di individuare soluzioni per ottimizzare e semplificare le procedure.
- Un tema che ha presentato dei limiti in questa tornata di programmazione e che richiederà una **maggiore attenzione nella prossima è il ruolo del Partenariato della società civile (PSC)**. A livello di partenariato istituzionale, **il tema della transizione ecologica richiederà un apporto più incisivo dell'Autorità ambientale**, presente nel Comitato di Sorveglianza, ma finora con un ruolo più da "spettatore". Si consideri tuttavia che il programma non risulta assoggettato a VAS e pertanto non dispone di un documento di riferimento (Rapporto Ambientale VAS) che consenta di identificare e misurare i possibili impatti per i profili ambientali. Nella successiva programmazione si potrebbe eventualmente identificare una modalità, pur snella, che consenta di rafforzare la componente di sostenibilità nell'attuazione del programma.

Nella Tabella che segue vengono individuati alcuni descrittori/indicatori di efficienza e funzionalità del sistema di partenariato, che tengono traccia delle indicazioni emerse nel corso degli anni della programmazione che sono ritenute ancora attuali.

Tabella 4.10 - Indicatori e descrittori di efficienza e funzionalità del sistema di partenariato per ambito valutativo (aggiornati al 2021)

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 il codice di condotta europeo sul partenariato	La composizione del CdS 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	Livello alto <i>Partenariato istituzionale:</i> l'Autorità per le pari opportunità coopera in modo continuativo con l'AdG per l'integrazione e il monitoraggio del Programma. Contribuisce attivamente ad informare il CdS sul tema. Di rilievo il coinvolgimento sul progetto per l'occupazione femminile

²⁵ https://www.fse.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/acfb6aa1-164e-4158-aac0-cf376fa552c1/Decreto+12955_2022+Nomina+CdS+FSE%2B+con+allegato.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-acfb6aa1-164e-4158-aac0-cf376fa552c1-ofNM3iV

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale: livello alto, medio, basso
		<p>L'Autorità ambientale prevede un coinvolgimento maggiore e più attivo alla luce della forte trasversalità dei temi legati alla transizione ecologica</p> <p><i>Partenariato economico-sociale:</i> le parti economiche e sociali intervengono attivamente nel CdS e in numerosi tavoli, Commissioni o Sottocommissioni in cui sono coinvolte. Sono in genere soddisfatti e sono stati coinvolti adeguatamente nei processi di riprogrammazione e gestione della crisi Covid19. In particolare, nell'ultimo anno c'è stata forte condivisione anche in fase progettuale</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, dovuta alla sua natura: comprende infatti aggregati di varia natura, identità e consistenza, e livello territoriale, il che rende articolato e complesso il processo di diffusione e trasmissione di informazioni efficaci sul piano tecnico-operativo. 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 nella segreteria del Patto di sviluppo e attraverso la Sottocommissione ammortizzatori sociali (riunioni a cadenza almeno mensile) e la Commissione regionale per le politiche del lavoro e della formazione e in altre sedi. Il terzo settore è regolarmente coinvolto nell'ambito dell'Asse 2, ma vorrebbero esservi coinvolti anche i partner sindacali. Il terzo settore chiede un tavolo non limitato ai temi dell'inclusione. E l'AdG conviene sulla necessità di trovare migliori modalità per far crescere la capacity building del PSC.</p> <p>Il coinvolgimento sistematico del partenariato in tavoli che abbiano continuità e cadenze ravvicinate è estremamente utile e porta con sé anche l'acquisizione di un linguaggio comune e il rafforzamento di legami e confronti anche tra partner, da cui possono nascere idee e nuove ipotesi di lavoro o soluzioni a problemi</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>Integrare Fondi e fonti diverse è davvero complesso, per la presenza di criteri, regole e tempistiche differenti. È vero che più i decisori sono vicini e più è agevole l'integrazione. 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>È sempre risultato difficile il coinvolgimento di direzioni FESR e FSE per pensare ad integrazione tra i due fondi all'interno di priorità uniche. Occorre lavorare su questo tema, distinguendo gli aspetti di policy da quelli amministrativi che richiedono soluzioni specifiche. Per questo potrebbe essere utile avviare una riflessione comune sul processo di semplificazione amministrativa della governance multilivello</p> <p>Sarebbe utile l'integrazione tra Fondi su azioni legate al potenziamento delle imprese intorno a obiettivi di inserimento lavorativo delle persone appartenenti alle fasce più deboli del mdl (partenariato PES-datori)</p>
Azioni per sostenere e agevolare la partecipazione e la cooperazione tra PI, PES e PSC	tipologia di azioni con queste finalità	Utile attivare 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, anche in considerazione del fatto che non ci sarà più il PRA

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale: livello alto, medio, basso
		È molto importante trovare modalità che contemperino nel linguaggio (es. bandi) le necessarie tecnicità con la comprensione da parte di beneficiari o non specialisti.

4.3 Le valutazioni tematiche

A seguire sono presentati i principali risultati delle valutazioni tematiche effettuate nel corso della programmazione, con le relative domande di valutazione identificate prioritariamente. Si sottolinea che le valutazioni tematiche realizzate hanno consentito la copertura di tutti gli obiettivi tematici del POR FSE della Regione Lombardia e della strategia di comunicazione (sia pure limitatamente alla strategia di comunicazione a supporto degli interventi dell'Asse 3). Gli approfondimenti sono riportati per Asse e, all'interno di ciascun Asse, per anno di realizzazione. La valutazione tematica sulla strategia di comunicazione a supporto degli interventi dell'Asse 3 viene riportata per ultima.

4.3.1 La formazione continua in Lombardia (Avviso Fase VI)

Nel corso del ciclo di programmazione 2014-2020 Regione Lombardia ha sperimentato una rilevante evoluzione degli strumenti di sostegno della formazione continua al fine di qualificare il proprio intervento, rafforzare le sinergie tra i diversi strumenti di sostegno alla formazione continua ed incrementare la competitività delle imprese del territorio regionale. L'**approfondimento tematico**, realizzato nella II metà del 2022, anche alla luce degli esiti della precedente valutazione tematica condotta nel 2019 sugli avvisi Formazione continua Fase IV e Fase V, **si è posto l'obiettivo di verificare se i cambiamenti introdotti nel sistema della formazione continua con l'Avviso di Fase VI abbiano permesso di superare le criticità che hanno caratterizzato il sistema della formazione continua lombardo con gli Avvisi precedenti**. Il percorso valutativo ha previsto l'aggiornamento di analisi desk dell'Avviso di FC Fase VI, l'analisi statistico descrittive dei dati di monitoraggio, un'indagine CAWI presso le imprese coinvolte nei progetti formativi dell'Avviso Fase V e la realizzazione di 2 focus group con alcuni operatori accreditati e con rappresentanti delle parti economiche e sociali. In sintesi, il giudizio di imprese, operatori accreditati e parti economiche e sociali è positivo ed è stato espresso il desiderio che venga data continuità a Fase VI. **L'analisi ha evidenziato come i principali elementi di attenzione segnalati nel precedente approfondimento valutativo siano stati affrontati da Regione Lombardia, con gradimento e soddisfazione da parte di diversi attori coinvolti. Nonostante il giudizio positivo, si confermano l'esigenza di incrementare la semplificazione e ridurre delle tempistiche delle procedure di presentazione, gestione, rendicontazione, e di garantire maggiore la flessibilità e capacità di rispondere ai bisogni organizzativi e contenutistici delle imprese.** In esito alla valutazione si suggerisce di:

- **ricercare la complementarietà a monte delle procedure di sostegno alle imprese** (costituendo cioè un unico fondo in cui convogliare risorse di diversa provenienza, a cui far seguire un avviso unico, con un solo sistema di regole, strumenti, vincoli ed adempimenti per beneficiari, attuatori e destinatari), **oppure a valle delle procedure di sostegno** (con una forte responsabilizzazione, attraverso opportune azioni di sensibilizzazione e formazione e di strumenti remuneranti/incentivanti, dei consulenti del lavoro e degli operatori accreditati).
- **valutare la possibilità che la partecipazione alla formazione continua sia riconosciuta e spendibile per i lavoratori, attraverso la valorizzazione di strumenti quali il Libretto formativo**. Nel corso dell'indagine è infatti emerso che, nonostante i positivi vantaggi dichiarati dalle imprese e le accresciute competenze professionali dei lavoratori, il 70% delle imprese dichiara che non ci sono stati effetti positivi sui percorsi professionali dei lavoratori coinvolti nelle attività formative (né in termini di remunerazione, né di mansioni svolte o ruoli assegnati).

Domanda di valutazione. *Come si è modificata la strategia regionale sulla formazione continua a valere sul POR FSE 2014-2020 con l'Avviso di Fase VI?*

Gli ultimi due avvisi pubblicati dal POR FSE 2014-2020, relativi a Fase VI semplificano la modalità di accesso e fruizione del sostegno mediante la concessione di voucher aziendali per la fruizione di corsi di formazione continua selezionabili dal Catalogo Regionale di Formazione Continua 2020-2021. Più nel dettaglio, sono confermati i beneficiari, i destinatari e i soggetti erogatori le attività formative. Le aree di rilevanza strategica sono presenti ma non obbligatorie, ed i principali cambiamenti introdotti attengono al contributo alla FC, che viene concesso attraverso voucher di importo variabile in funzione del livello EQF di competenze da acquisire, che incide anche sulla durata delle attività formative, all'introduzione dell'obbligo di scegliere le attività formative nel Catalogo regionale della formazione continua, all'estensione della partecipazione ai lavoratori autonomi.

Domanda di valutazione. *Quali sono le caratteristiche dei progetti finanziati con l'Avviso di Fase VI?*

L'analisi statistico-descrittiva dei dati di monitoraggio disponibili evidenzia che complessivamente, nell'ambito degli avvisi 2021 e 2022 di Fase VI, sono state ammesse e finanziate 7.968 richieste (il 79% di quelle presentate), che hanno coinvolto 4.190 imprese. Si tratta nella maggior parte dei casi (86%) di imprese, principalmente di piccole dimensioni (75) che operano nel settore manifatturiero e nelle costruzioni, in attività professionali scientifiche e tecniche e nel commercio (65%) e, coerentemente con i dati sulle imprese attive, con la propria sede in provincia di Milano, Brescia e Bergamo (67%). Fase VI ha coinvolto 26.083 lavoratori coinvolti, in poco più della metà dei casi di uomini (54%), principalmente italiani (97%), appartenenti in maggioranza alla fascia d'età tra i 35 ed i 54 anni (60%) e con al massimo un titolo di educazione terziaria di II grado (60%). La quasi totalità dei lavoratori coinvolti è impiegato con un contratto di lavoro di diritto privato a tempo indeterminato o determinato. Sono stati finanziati 4.622, per un totale di 130.682 ore: hanno fornito in media 28,3 ore di formazione, con un massimo di 112 ore e un minimo di 16 ore.

Domanda di valutazione. *Qual è la valutazione dei cambiamenti introdotti col catalogo regionale e i voucher aziendali?*

Formazione Continua Fase VI ha rappresentato un importante (e molto utilizzato) strumento di sostegno e raccolto valutazioni positive da tutti i soggetti coinvolti nell'approfondimento valutativo: imprese, operatori accreditati e stakeholder del partenariato sociale. Gli esiti positivi sono confermati dall'indagine realizzata presso le imprese beneficiarie, che ha evidenziato l'apprezzamento delle più di 1.000 imprese rispondenti

- il 92% delle imprese partecipanti all'indagine ha individuato effetti positivi per l'azienda: i principali effetti positivi della partecipazione dei lavoratori alle attività di formazione continua cofinanziata dal FSE (tramite il voucher formativo aziendale) dichiarate dalle imprese sono: l'aumento della motivazione dei lavoratori (45,6% del totale delle rispondenti), l'aumento dell'efficienza dei processi di lavoro/riduzione dei costi (31,5%), l'aumento della competitività (30,9%);
- il 96% valuta positivamente le attività formative cofinanziate dal FSE erogate ai propri lavoratori (14,1% molto positivamente e 82% positivamente) ed il 40% ritiene che non vi siano elementi da migliorare nei corsi. Inoltre, le imprese rispondenti hanno valutato il catalogo in grado di rispondere ai bisogni, adeguato a formare le competenze digitali e in grado di rispondere ai bisogni futuri;
- sono apprezzati e riconosciuti gli elementi di semplificazione introdotti con lo strumento del voucher e del catalogo, il 94% delle imprese intende continuare ad utilizzare i voucher in futuro se disponibili e chi ha già partecipato alla formazione continua FSE (in precedenti fasi, pari a 730 imprese) ritiene (nel 83,3% dei casi) che vi siano stati miglioramenti in termini di ampiezza e capacità di rispondere ai bisogni delle imprese, grazie al catalogo, e di semplicità, grazie all'utilizzo del voucher.

Il confronto con gli operatori accreditati e le parti economiche e sociali ha confermato i giudizi positivi raccolti presso le imprese rispetto a:

- lo strumento voucher, che ha facilitato l'accesso al dispositivo da parte delle imprese più piccole e meno strutturate, ed ha consentito anche di costituire delle classi interaziendali, occasione importante sempre per le micro e piccole imprese per l'accesso alla formazione e per la condivisione di esperienze,
- l'utilizzo del catalogo, che ha consentito di modulare l'offerta di formazione, garantendo la flessibilità necessaria a rispondere ai diversi bisogni delle imprese, ed al contempo di garantire la coerenza con il Quadro Regionale degli Standard Professionali della Lombardia (QRSP) e di modulare la durata minima dei percorsi coerentemente con gli EQF (European Qualifications Framework) in uscita,
- le ulteriori semplificazioni (anche di carattere tecnico-operativo) introdotte nel processo di attuazione del dispositivo, che hanno accolto le esigenze e segnalazioni di imprese ed operatori, ed hanno consolidato il valore del dispositivo.

Domanda di valutazione. *Qual è il grado di integrazione e sinergia tra FSE e Fondi Interprofessionali*

Durante l'attuazione di Fase VI Regione Lombardia non ha promosso specifiche azioni volte a sperimentare o realizzare forme di integrazione con altri fondi in tema di formazione continua, anche alla luce delle criticità incontrate in precedenza. La riflessione su questi temi è maturata, quindi, nell'ambito dell'indagine presso le imprese e nell'interlocuzione con operatori e parti economiche e sociali in termini prospettici, sia rispetto ai Fondi Interprofessionali sia rispetto al Fondo Nuovo Competenze. L'opinione raccolta presso le imprese ha evidenziato una adesione (consapevole) delle imprese ai Fondi Interprofessionali parziale (54%) ed una conoscenza e quindi adesione (consapevole) al Fondo Nuove Competenze (11%) molto limitata. Chi aderisce

ed utilizza tali fondi e il confronto maturato presso gli operatori non ritiene che vi siano sostanziali differenze tra la formazione continua erogata dal FSE e quella nei Fondi Interprofessionali, anche se esprime alcune valutazioni rispetto al FSE più positive a vantaggio dei Fondi Interprofessionali e più negative rispetto al Fondo Nuove Competenze. Le interlocuzioni con operatori e parti economiche e sociali hanno confermato quanto emerso nell'indagine, evidenziando per i Fondi Interprofessionali ed ancor più in relazione al Fondo Nuove Competenze quanto la complessità e le caratteristiche delle procedure di accesso al sostegno (tempi, accordi e documentazioni necessari, etc) rendano poco accessibili tali fondi. È emerso, inoltre, il ruolo che i consulenti del lavoro assumono nella gestione di tutti gli aspetti connessi nella gestione delle risorse umane nelle imprese, e che sovente vi sia una sorta di automatismo nell'iscrizione del Fondo interprofessionale, senza piena consapevolezza da parte dell'impresa. Analogamente, è stato confermato il ruolo che l'operatore accreditato spesso assume nell'indirizzare le imprese rispetto ai diversi canali, ruolo confermato anche nell'indagine (il 61% delle imprese intervistate è venuto a conoscenza della possibilità di finanziare la Formazione Continua con il FSE tramite enti di formazione). Più in generale, nel confronto sono stati confermati i diversi elementi di criticità rispetto alle effettive possibilità di ottenere sinergia e complementarità tra avvisi del FSE e dei Fondi interprofessionali, già rilevati nel precedente approfondimento tematico sulla Formazione continua – Fasi IV e V, e rispetto ai quali non sono emerse evoluzioni: il quadro regolatorio specifico, che rende molto difficile identificare meccanismi comuni di condivisione e strumenti operativi integrati di facile adozione ed utilizzo; i tempi differenti del processo decisionale e dell'iter di valutazione delle domande dei diversi Fondi; al contrario servirebbero scadenze di presentazione coordinate, certe e frequenti, quantità di risorse e parametri adeguati, modalità di presentazione, gestione e rendicontazione omogenee, raccordate e snelle.

Domanda di valutazione. *Quali sono i punti di forza e di criticità dell'attuale sistema lombardo di formazione continua cofinanziato dal FSE? Sono emersi nuovi elementi rispetto alle precedenti Fasi?*

L'avvio di fase VI ha raccolto valutazioni positive ed un apprezzamento diffuso presso tutti gli stakeholder di riferimento: le modifiche e semplificazioni introdotte hanno saputo rispondere alle principali criticità segnalate nel precedente approfondimento tematico. È stata articolata un'offerta di formazione continua con un canale più libero e rispondente a bisogni formativi di carattere trasversale e generale (per rispondere alla domanda delle PMI), e un secondo canale tematicamente vincolato e focalizzato sulle aree di rilevanza strategica del sistema economico regionale, così da incrementare il vantaggio. È stata (parzialmente) accolta l'esigenza di vincolare la formazione al sistema di strumenti di cui RL si è dotata per la filiera IFL, attraverso il vincolo di utilizzare il catalogo per la formazione continua e quindi il Quadro regionale degli Standard Professionali. Il dispositivo è stato in grado di coinvolgere in misura più significativa le donne, che sono poco meno della metà dei lavoratori coinvolti.

Vi sono comunque delle esigenze di miglioramento e poco meno della metà delle imprese ha fornito alcune indicazioni, che hanno riguardato principalmente i contenuti dell'offerta formativa, con la richiesta di una sua maggiore personalizzazione alle esigenze delle singole imprese, soprattutto per quanto riguarda le competenze digitali e tecnologiche, ed aspetti organizzativi, quali la durata e la suddivisione per livelli di difficoltà dei corsi, la modalità di erogazione (in presenza o da remoto), il numero di partecipanti. Un particolare aspetto di criticità riguarda la composizione delle classi e l'organizzazione delle attività formative per i lavoratori provenienti da più aziende (spesso le micro e piccole): le tempistiche di approvazione e le rigidità nella costruzione e ante delle classi interaziendali si scontra con bisogni formativi e con esigenze di organizzazione dei processi di lavoro temporalmente differenti, che gli operatori spesso hanno trovato difficoltoso coniugare.

Problema ricorrente, e confermato anche dagli operatori e dalle parti economiche, è quello delle tempistiche: dai commenti emerge la necessità di una maggiore velocità nelle risposte, di una flessibilità temporale per l'invio della documentazione e di un minor intervallo temporale tra il momento dell'iscrizione e l'inizio dei corsi. Analogamente vi è un richiamo costante ai temi della semplificazione delle procedure.

4.3.2 La formazione continua in Lombardia (Avvisi Fase IV e V)

L'approfondimento tematico, realizzato nella I metà del 2019, ha riguardato **“La formazione continua in Lombardia”**. Il percorso valutativo ha previsto la realizzazione di analisi desk degli Avvisi di Formazione Continua (FC) (da Fase I a Fase V), analisi statistiche descrittive dei dati di monitoraggio, interviste e focus group a testimoni privilegiati e un'indagine CATI presso le imprese coinvolte nei progetti formativi dell'Avviso Fase V. In sintesi, è emerso: **un buon grado di apprezzamento e condivisione della scelta della Regione Lombardia di orientare tematicamente l'offerta di FC; un buon grado di sinergia/complementarità tra FSE e Fondi interprofessionali** (la maggioranza delle imprese aderisce anche ai Fondi Interprofessionali e ritiene che la formazione con i Fondi interprofessionali non differisca da quella cofinanziata dal FSE); **un riconoscimento del valore aggiunto del POR FSE, riconducibile a: la possibilità di estendere il target di imprese**

e di persone coinvolte, rispetto ai fondi interprofessionali; la volontà di indirizzare la FC verso un contenuto qualificato e tematicamente sfidante, il tentativo di esplorare forme di integrazione con gli altri strumenti. Tra le criticità si segnalano la complessità burocratica/gli oneri amministrativi, la rigidità di alcune procedure, la mancanza di un quadro programmatico chiaro. Infine, l'eterogeneità del tessuto di imprese lombarde ha comportato una certa difficoltà nel trovare ambiti tematici adatti a realtà con dimensioni e maturità tecnologica differenti.

Domanda di valutazione. *Come si è evoluta la strategia regionale sulla formazione continua a valere sul POR FSE nel corso dell'attuale programmazione?*

L'analisi desk degli avvisi formazione continua²⁶ di Regione Lombardia e le interviste ai referenti regionali della DG IFL hanno consentito di evidenziare i cambiamenti intervenuti (con particolare attenzione sulla scelta di pubblicare avvisi "tematici" o "liberi") tra gli avvisi della nuova programmazione 2014-2020 (Fase IV e Fase V) e quelli della precedente programmazione 2007-2013 (Fasi I, II e III), e di connotare le principali caratteristiche del sistema attuale della formazione continua rispetto a quello precedente. In particolare, l'offerta di formazione continua si è evoluta nel tempo, per tenere conto delle dinamiche di contesto e dell'evoluzione del mercato, e supportare imprese e lavoratori nella risposta alle sfide poste dal mercato globale. Nell'avviso di Fase IV, primo avviso del ciclo di programmazione 2014-2020, è stata rafforzata la dimensione strategica: le modifiche introdotte hanno evidenziato la volontà di Regione di stimolare il tessuto produttivo lombardo ad affrontare le sfide poste dall'innovazione e dallo sviluppo tecnologico. Già nella fase IV si è era arrivati a proporre con il FSE un sostegno specifico, evitando di sovrapporsi all'azione dei fondi interprofessionali, e garantendo un'offerta formativa sinergica e complementare. L'avviso relativo a Fase V ha perfezionato il percorso avviato, confermando le caratteristiche di fondo in termini di fine ultimo, destinatari ammissibili e soggetti attuatori, e rafforzando alcune delle scelte anticipate in fase IV: per esempio, attraverso l'introduzione del vincolo tematico, le sollecitazioni relative ai temi dell'ICT e del digitale per i progetti strategici della fase IV divengono scelta obbligatoria per tutti i progetti di fase V.

Domanda di valutazione. *Quanti e quali progetti co-finanziati dal POR FSE sono stati avviati nella programmazione 2014-2020? Quanti/quali soggetti attuatori li hanno presentati?*

Attraverso l'analisi dei dati di monitoraggio regionali e, compatibilmente col loro dettaglio informativo, sono state approfondite le caratteristiche dei progetti presentati ed ammessi e finanziati, le tipologie/ caratteristiche degli interventi formativi avviati e dei soggetti attuatori. Nel corso della Fase IV sono stati presentati 832 progetti, e 650 nella Fase V. In entrambe le fasi più dell'80% dei progetti presentati erano aziendali, seguiti dai progetti interaziendali, mentre i progetti strategici erano un numero limitato. In entrambe le fasi, quasi tutti i progetti presentati sono stati ammessi e finanziati, anche se la quota di ammessi è diminuita nella fase V, coerentemente con l'introduzione della procedura valutativa delle proposte. Le risorse ammesse a finanziamento sono state 16.862.412,94 euro nella Fase IV e 10.443.332,61 euro nella Fase V. Tra la fase IV e la V, sono diminuiti i costi ammessi medi: nonostante gli avvisi prevedessero la possibilità di accedere a più risorse per i progetti strategici regionali, i costi medi sono stati più elevati per le altre tipologie di progetto.

I progetti formativi sono stati presentati da Enti di formazione e una Università (i beneficiari dell'intervento) che hanno in genere coinvolto le imprese nella progettazione. I soggetti attuatori dei progetti ammessi e finanziati nelle due Fasi sono 221, 175 nella Fase IV e 137 nella V: di questi 91 hanno beneficiato di progetti facenti capo entrambe le fasi. La distribuzione dei beneficiari riflette quella dei progetti, e la maggior parte si è concentrata nei progetti aziendali. In entrambe le fasi la maggioranza dei beneficiari ha partecipato a più di un progetto (in media oltre 4 progetti).

Domanda di valutazione. *Quanti/quali imprese sono state interessate e quanti/quali addetti hanno partecipato alla formazione?*

Attraverso l'analisi dei dati di monitoraggio regionali e, compatibilmente col loro dettaglio informativo, sono state approfondite le caratteristiche delle imprese che hanno aderito a questi interventi formativi e degli addetti che vi hanno partecipato. Nella Fase V di Formazione Continua, sono state coinvolte 1.204 imprese, in diminuzione del 36,8% rispetto alla Fase IV. Coerentemente con la composizione del territorio, le imprese di micro/piccole dimensioni rappresentavano la quota maggiore, anche se in diminuzione tra le due Fasi. In entrambe le fasi, la maggior parte delle grandi e medie imprese sono state interessate a progetti di tipo aziendale, mentre, come atteso, i progetti interaziendali hanno avuto maggior diffusione tra le piccole e microimprese.

²⁶ Sono stati considerati i principali interventi promossi da Regione Lombardia dal 2013 al 2018 (5 avvisi)

Anche i progetti strategici regionali coinvolgono principalmente le piccole e microimprese. Il numero di imprese partecipanti nei progetti formativi è dipeso dalla tipologia di progetto: mentre nei progetti aziendali è stata coinvolta una sola impresa, in quelli interaziendali sono state coinvolte più imprese.

I lavoratori complessivamente coinvolti nella Fase V sono stati 10.911, in forte diminuzione rispetto a quelli coinvolti nella Fase IV (18.518). Nel passaggio dalla fase IV alla V, è aumentata la quota di destinatari coinvolti in progetti aziendali attestata al 74,7%. Il numero medio di destinatari per progetto è diminuito da 31 a 25, soprattutto a causa della forte diminuzione del numero medio di destinatari nei progetti strategici regionali. I progetti aziendali hanno coinvolto il minor numero di lavoratori per progetto con un andamento relativamente stabile nel passaggio dalla Fase IV alla Fase V. Rispetto alla Fase IV, in cui i destinatari erano equamente distribuiti, nella Fase V, è aumentato il divario di genere a sfavore delle donne. Il divario maggiore si riscontra nei progetti strategici regionali, dove le donne sono diminuite rispetto alla fase precedente. La fascia d'età che è stata maggiormente coinvolta nella formazione è quella tra i 35 ed i 44 anni (32%), mentre sono stati raggiunti in misura minore i giovani e gli over 55, ossia proprio coloro che avrebbero un maggior bisogno di formazione e riqualificazione professionale. La quota di destinatari svantaggiati è aumentata, passando dal 6,4% del totale complessivo nella Fase IV all'8,1% nella Fase V. I progetti strategici regionali hanno registrato la quota maggiore di partecipanti svantaggiati. In entrambe le fasi i destinatari sono stati rappresentati principalmente da lavoratori alle dipendenze ed in minima parte da imprenditori e liberi professionisti. Quest'ultimi hanno preso parte quasi esclusivamente a progetti interaziendali, mentre gli imprenditori soprattutto a progetti strategici regionali.

Domanda di valutazione. *Il sistema di offerta di formazione continua regionale, che si è modificato nel tempo con la previsione di specifiche aree tematiche oggetto della formazione (laddove precedentemente il "tema" era libero), è attualmente in grado di offrire una risposta efficace ai fabbisogni formativi delle imprese?*

Mediante interviste e focus group con referenti dei principali soggetti attuatori e delle parti sociali, e un'indagine CATI sulle imprese interessate dai progetti formativi della Fase V, è stato analizzato se e in che misura la specificazione delle aree tematiche degli avvisi IV e V abbia contribuito a soddisfare i fabbisogni formativi delle imprese, garantendo ai lavoratori coinvolti l'acquisizione di conoscenze e competenze in grado di migliorare la performance e la competitività aziendali. Le opinioni e le riflessioni raccolte hanno evidenziato un apprezzamento ed un buon grado di condivisione della scelta di RL di orientare tematicamente l'offerta di formazione continua; tuttavia, al contempo sono stati sottolineati come fattori di rischio e di attenzione:

- l'eterogeneità del tessuto di imprese lombarde e la conseguente difficoltà di trovare tematiche che possano supportare la crescita competitiva di realtà con dimensione e maturità tecnologica estremamente differenti;
- l'assenza di un quadro programmatico unitario per la formazione continua, che consenta di individuare la risposta allo specifico fabbisogno formativo dell'impresa. L'incertezza sui tempi e sulle risorse disponibili e la scelta di vincolare il contenuto formativo dell'avviso di fase V comporta un duplice rischio di i) una scarsa addizionalità della formazione continua sostenuta e ii) un limitato contenuto tecnologico della formazione continua sostenuta.

I suggerimenti formulati hanno invitato a valutare la costruzione di un'offerta a doppio canale, un primo più libero e rispondente a bisogni formativi di carattere trasversale e generale, ed un secondo tematicamente vincolato sotto il profilo tematico. Come già anticipato, è apparsa condivisa la centralità del concetto di innovazione stante però la difficoltà di definirne un contorno certo e l'inadeguatezza della Manifattura 4,0 rispetto al sistema di micro e piccole imprese presenti nel tessuto lombardo. Per entrambi i "canali" è stata sottolineata la necessità di vincolare la formazione al sistema di strumenti di cui RL si è dotata per la filiera IFL: il Quadro regionale degli Standard Professionali ed il Sistema di Certificazione delle Competenze, e l'Atlante delle Professioni, confermando le richieste presenti negli avvisi e promuovendo una verifica ex post dell'effettivo utilizzo degli strumenti.

Domanda di valutazione. *Qual è il grado di sinergia e di complementarietà tra il FSE e i fondi interprofessionali nell'attuale sistema regionale di offerta di formazione continua e quali effetti produce sull'offerta di formazione continua sul territorio regionale?*

Attraverso interviste e focus group ai referenti dei principali soggetti attuatori e delle parti sociali, e un'indagine CATI sulle imprese interessate dai progetti formativi della Fase V, si è inoltre analizzato: se e quali imprese beneficiarie del FSE utilizzavano anche i Fondi interprofessionali, se e quali differenze riscontravano tra il ricorso al FSE e quello ai Fondi interprofessionali (nel caso li utilizzino entrambi) e come giudicavano il FSE e

i Fondi interprofessionali (nel caso vi ricorrano). Si è anche verificato in che misura l'accordo quadro tra Regione Lombardia e i fondi interprofessionali per la collaborazione in tema di formazione continua dei lavoratori (sottoscritto dal solo Fondo Artigianato) avesse favorito la presentazione di progetti strategici regionali di qualità ed in grado di contribuire alla competitività delle imprese lombarde coinvolte. Innanzitutto, sono stati raccolti diversi elementi di criticità rispetto alle effettive possibilità di ottenere sinergia e complementarietà tra FSE e Fondi interprofessionali:

- l'esperienza di attuazione dell'Accordo Quadro è stata decisamente critica, sotto diversi fronti, a partire dalla scarsa adesione dei fondi e la discontinua comunicazione tra Regione Lombardia ed i Fondi aderenti, che ha portato a diversi problemi di sfasamento temporale, con una perdita di importanti opportunità e spazi di integrazione sinergica a numerose aziende,
- più in generale, sono state critiche le significative differenze tra le diverse fonti di finanziamento rispetto a:
 - il quadro regolatorio che rende molto difficile identificare meccanismi comuni di condivisione e strumenti operativi integrati di facile adozione ed utilizzo;
 - i tempi del processo decisionale e dell'iter di valutazione delle domande, lunghi nell'esperienza degli ultimi avvisi regionali e sfasati nell'esperienza dell'accordo quadro;
 - l'entità delle risorse disponibili.

Alla luce di tutto ciò tutti gli intervistati hanno individuato in due fattori la specificità ed il valore aggiunto della formazione continua sostenuta dal FSE:

- la possibilità di formare anche imprenditori/titolari/soci delle imprese/famigliari, laddove i fondi interprofessionali consentono di sostenere solo la formazione continua erogata ai lavoratori;
- la possibilità di offrire sostegno anche alle aziende non iscritte ai fondi interprofessionali.

Il suggerimento che è emerso rispetto agli spazi di sinergia e complementarietà tra FSE e Fondi interprofessionali è stato quello di costruire strumenti di collaborazione colti a valorizzare la complementarietà dei target. A titolo esemplificativo, è stato segnalato come alcune regioni attribuiscono le risorse FSE destinate alla formazione continua a uno o più fondi interprofessionali quale cofinanziamento.

Domanda di valutazione. Qual è il valore aggiunto del FSE rispetto alle altre forme di intervento previste per la formazione continua? Quali invece sono le criticità?

Mediante interviste e focus group a referenti dei principali soggetti attuatori e delle parti sociali e un'indagine CATI sulle imprese interessate dai progetti formativi della Fase V – si è infine verificato se, rispetto all'utilizzo di altre fonti di sostegno di percorsi di formazione continua, vi fossero elementi di facilitazione o al contrario di maggiore complessità legati alle procedure e all'insieme di regole e vincoli del FSE, ed alle scelte strategiche ed attuative operate nell'attuazione del POR FSE di Regione Lombardia. Il confronto maturato ha consentito di raccogliere un apprezzamento diffuso rispetto all'attenzione che RL ha posto alla formazione continua ed una condivisione tra le parti economiche sociali (seppur disomogenea) delle scelte compiute nel percorso. Il valore aggiunto dell'esperienza di programmazione FSE è stato ricondotto a tre aspetti:

- La possibilità di estendere il target di imprese e di persone coinvolte,
- La volontà di sostenere formazione continua con un contenuto qualificato e tematicamente sfidante,
- Il tentativo di esplorare forme di integrazione con gli altri strumenti.

Sono emersi anche alcuni elementi di criticità:

- La mancanza di un quadro programmatico di riferimento che definisse con chiarezza:
 - gli obiettivi, anche in coerenza con l'azione promossa dal POR FESR e più in generale delle politiche regionali di sostegno al sistema delle imprese lombarde
 - i tempi delle diverse fasi: pubblicazione, selezione, rendicontazione, controllo ecc.
 - le risorse disponibili.
- La rigidità di alcune procedure adottate che hanno ostacolato (e si teme anche disincentivato) l'adesione delle imprese agli avvisi FSE. In particolare, l'adozione dei costi standard, che nelle intenzioni avrebbe dovuto semplificare il processo di costruzione e di rendicontazione del progetto per il parametro costo ora partecipante e per la documentazione richiesta a più riprese alle imprese, si è rivelata un vincolo che ha disincentivato l'adesione delle imprese e la qualità dei progetti.

4.3.3 Il sostegno all'autoimprenditorialità attraverso la DUL e alle imprese culturali e creative

L'«analisi valutativa della Dote Unica Lavoro (DUL) autoimprenditorialità e dei percorsi di avvio di imprese culturali e creative sulla creazione e sullo sviluppo di nuove imprese» (ottobre 2021) ha permesso di verificare se ed in che misura gli interventi cofinanziati dal POR FSE hanno contribuito alla creazione

e alla crescita di nuove attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo in Lombardia. Il servizio di autoimprenditorialità promosso dal POR FSE si inserisce nel modello lombardo di intervento per le politiche attive del lavoro, che si basa su un sistema di offerta di servizi del lavoro aperto ad operatori pubblici, privati e del terzo settore e sullo strumento della Dote, un sostegno finanziario in capo a ciascun individuo da utilizzare per finanziare un'offerta integrata e personalizzata di servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo. In questo quadro di riferimento, attraverso i servizi di autoimprenditorialità vengono offerti servizi di formazione e lavoro funzionali all'attivazione di un'attività imprenditoriale nel percorso di riposizionamento nel mercato del lavoro dei destinatari. Tali servizi, orientati ad accompagnare l'attivazione di un'attività imprenditoriale in tutte le sue fasi, dalla valutazione preliminare dell'idea alla concreta realizzazione del progetto) sono stati inseriti nel paniere della Dote Unica Lavoro (in alternativa a quelli per l'inserimento lavorativo) per completare le opportunità di personalizzazione dei percorsi offerti, con il fine ultimo contrastare la disoccupazione e favorire il reimpiego di persone disoccupate o di persone a rischio di disoccupazione. L'azione di natura sperimentale maturata nel biennio 2020-2021 nell'ambito dell'Asse 1, in sostegno alla nascita di imprese culturali e ricreative promossa dal POR FSE, ha invece offerto opportunità occupazionali a disoccupati interessati ad operare nel settore come imprenditori o lavoratori autonomi. L'Azione 8.5.1 del POR FSE ha consentito, in particolare, di avviare un percorso di formazione e accompagnamento alla creazione di un'impresa nel settore culturale e creativo: ai disoccupati destinatari è stata offerta la possibilità di sviluppare una propria idea d'impresa in un concreto progetto imprenditoriale, accompagnati da operatori esperti.

Il percorso metodologico ha previsto: i) una analisi desk della documentazione rilevante ed interviste ai referenti regionali di ciascuna misura; ii) una analisi statistico-descrittiva dei dati di monitoraggio delle due misure; iii) Indagini di campo: a) Indagine on-line, mediante questionario strutturato, sui destinatari della DUL «autoimprenditorialità» di Fase II; b) Focus group con i beneficiari dei progetti approvati ed avviati nell'ambito del Bando «per la selezione di percorsi di formazione/accompagnamento per l'avvio di imprese culturali e creative da insediare in spazi pubblici». In sintesi, emerge che le due misure, sebbene differenti per disegno strategico e modalità di implementazione, rappresentano esperienze positive e di interesse. **Le evidenze raccolte e le riflessioni maturate suggeriscono di: A) Rafforzare l'azione della DUL Autoimprenditorialità attraverso:** i) l'avvio di un'azione di comunicazione ampia, che valorizzi la figura del piccolo imprenditore e del lavoratore autonomo, in collaborazione con associazioni datoriali e camere di commercio, e di un'azione di informazione e di orientamento più mirata rivolta al target di destinatari; ii) l'attivazione di percorsi di formazione agli operatori accreditati, tradizionalmente più esperti nel proporre e seguire percorsi di inserimento in azienda. **B) Verificare la percorribilità di sviluppare l'azione della DUL Autoimprenditorialità, attraverso:** i) la costruzione di un percorso di accompagnamento all'avvio di impresa, integrando i servizi offerti dal FSE con il sostegno allo start up offerto dal FESR, e più in generale alle forme di sostegno disponibili; ii) il coinvolgimento di incubatori certificati e partner qualificati, come sperimentato nel bando imprese culturali. **C) Perfezionare la sperimentazione del bando imprese culturali attraverso:** i) maggiore di continuità, nel sostegno a partecipanti e imprese avviate; ii) maggiore flessibilità nella costruzione dei percorsi, nella modulazione dei contenuti e dell'intensità delle diverse attività, ed anche nel riconoscere gli esiti positivi dei progetti; iii) progressività nel sostegno; iv) maggiore integrazione con le altre politiche regionali, sia di sostegno alle imprese, sia di rigenerazione urbana, anche dato il rilievo riconosciuto alla Strategia di Sviluppo Urbano nel prossimo ciclo di programmazione.

Domande di valutazione. *Questi interventi hanno permesso la creazione e la crescita di nuove attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo? Il fatturato di queste nuove attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo è cresciuto nel tempo e/o si prevede che crescerà? Queste nuove attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo hanno creato nuova occupazione? Qual è il tasso di sopravvivenza delle attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo avviate grazie a questi interventi? Come si differenziano per settore di attività e localizzazione territoriali le attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo nate grazie a questi interventi?*

Per quel che riguarda la DUL autoimprenditorialità, in esito all'indagine on-line, cui hanno partecipato 376 destinatari del percorso autoimprenditorialità nel periodo considerato (DUL Fase II, 2016-2018), è emerso che:

- Il percorso è stato portato a termine dalla quasi totalità dei rispondenti (il 90,7%) e gli obiettivi previsti dal Business Plan sono stati raggiunti completamente o parzialmente nei percorsi di autoimprenditorialità intrapresi da oltre la metà dei rispondenti.
- La maggior parte dei destinatari (il 75% circa) è occupata a distanza di 2/3 anni e, nella maggior parte dei casi (75%), la situazione lavorativa attuale degli occupati è coerente con quella prevista a risultato dal servizio autoimprenditorialità: si tratta soprattutto di lavoratori autonomi (59,5%) e di imprenditori (15,5%). La partecipazione al percorso però è stata decisiva per l'avvio di un'impresa o di un'attività lavorativa autonoma solo nel 10,6% dei casi. Negli altri casi l'attività di impresa o di lavoro autonomo sarebbe stata comunque avviata

- Nel complesso, si registra un elevato tasso di sopravvivenza delle imprese e delle attività di lavoro autonome avviate dopo la conclusione del percorso: la quasi totalità (il 91%) delle attività di lavoro autonomo (imprese individuali e attività da libero professionista) e di impresa avviate è ancora attiva al momento della rilevazione.
- Le attività ancora in essere al momento della rilevazione, dopo essere state avviate a seguito della DUL autoimprenditorialità, nel 58,8% dei casi sono state insediate soprattutto nella provincia di Milano (riflettendo probabilmente il dato relativo al fatto che oltre il 60% dei lavoratori autonomi o imprenditori che hanno partecipato all'indagine on-line era domiciliato in questa provincia).
- All'incirca i 2/3 delle imprese e delle attività di lavoro autonomo avviate dai partecipanti alla DUL (che hanno partecipato all'indagine) si concentrano su 3 settori (i servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriale, servizi pubblici, sociali e alle persone quali attività culturali e sportive e servizi alla persona e commercio. In totale, l'80% circa opera nel macrosettore dei servizi e del commercio. In circa il 90% dei casi si tratta di imprese individuali e attività da liberi professionisti.
- La maggior parte delle attività di impresa e di lavoro autonomo avviate dai rispondenti non superano i 50mila euro di fatturato, compatibilmente che nella gran parte dei casi di tratta di attività di lavoro autonomo. Dall'avvio dell'attività di lavoro autonomo o di imprese il fatturato è cresciuto per la maggior parte dei rispondenti (il 62,5%). I ¼ dei rispondenti si aspettano, inoltre, nonostante la crisi COVID, un aumento del fatturato nei due anni successivi.

Come già richiamato, nell'attuazione del POR FSE, nel biennio 2020-2021 è stato sperimentato un percorso di formazione e accompagnamento alla creazione di un'impresa nel settore culturale e creativo. A seguito della pubblicazione del bando, entro il termine previsto per la presentazione delle domande di partecipazione (3 maggio 2019) sono pervenute complessivamente 15 richieste, di queste, dopo una valutazione comparativa condotta da un Nucleo valutativo appositamente costituito, 6 progetti sono risultati ammessi e finanziati, 4 sono stati ammessi ma non finanziati a causa dell'esaurimento delle risorse, 5 sono risultati non ammissibili. Il processo è entrato nel vivo dell'attuazione dei 6 progetti finanziati all'inizio del 2020, in concomitanza con lo scoppio della crisi pandemica. I progetti finanziati sono stati presentati da partenariati coordinati da un operatore accreditato, con il coinvolgimento di un incubatore certificato, con la partecipazione complessiva di circa 150 disoccupati ed inattivi. Nelle fasi di redazione del rapporto 5 sui 6 progetti risultavano in fase di rendicontazione finale²⁷. I referenti regionali hanno confermato risultati positivi in esito ai percorsi: nonostante le difficoltà incontrate, anche rispetto alla crisi pandemica, sono state create 32 imprese, tutte in forma di Partita IVA, di cui 23 promosse da donne e 9 da uomini. Ma un valore altrettanto importante in esito a questi percorsi è stata la costituzione, nonostante le difficoltà incontrate e forse anche grazie a tali difficoltà, di reti e rapporti di collaborazione a differenti livelli, nei partenariati e con gli incubatori, tra i beneficiari e le imprese coinvolte negli stage, tra i partecipanti ai differenti percorsi. In particolare, la partecipazione ai percorsi è stata capace di creare tra i partecipanti un forte senso di aggregazione e integrazione. Questo esito dell'azione sperimentale è senza dubbio un patrimonio che necessita di essere mantenuto ed alimentato. Una prima riflessione maturata in esito al confronto con i diversi attori è l'esigenza di continuità, nel sostegno ai partecipanti ed alle imprese avviate in primis.

Domanda di valutazione. *Come la crisi da pandemia da COVID -19 ha impattato su questi interventi e sulle attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo create grazie a questi interventi?*

Nel 2020 la pandemia da Covid-19 ha avuto forti ripercussioni sull'economia lombarda: le principali variabili economiche hanno subito una decisa contrazione a seguito delle restrizioni imposte per il contenimento del contagio, nonostante l'ampia gamma di politiche varate dal Governo e dalle Autorità locali, con misure volte mitigare l'impatto della pandemia sulle imprese, sulle famiglie e sull'occupazione. La pandemia ha colpito soprattutto i settori considerati non-essenziali e in cui il telelavoro non è possibile, come le attività legate al turismo (come ad esempio alberghi, agenzie di viaggio ecc.), ristorazione e pubblici esercizi, sistema moda, commercio al dettaglio, cultura, costruzioni, servizi alle persone, che sono stati chiusi o fortemente limitati dalle misure di chiusura e distanziamento sociale adottate per contenere il diffondersi della pandemia.

Secondo i rispondenti all'indagine on-line che avevano avviato attività di lavoro autonomo e di impresa grazie al servizio autoimprenditorialità della DUL, la pandemia di Covid-19, nel corso del 2020, ha prodotto effetti negativi sulle attività di impresa e di lavoro autonomo. Le tre principali criticità affrontate per via della crisi sanitaria legata al Covid-19 da coloro che hanno avviato attività di impresa o lavoro autonomo, grazie al ser-

²⁷ Uno non era ancora concluso per alcuni ritardi sperimentati nella fase di avvio.

vizio autoimprenditorialità della DUL – Fase II, sono state la condizione di incertezza dovuta all'evolvere costante della situazione epidemiologica, il calo della domanda e la riduzione del fatturato. D'altra parte, i tre principali bisogni/esigenze di cui necessitano per fronteggiare l'emergenza economico sanitaria sono stati individuati nel dilazionamento dei pagamenti di ritenute, tasse e contributi, nel beneficiare di contributi per il pagamento dei costi fissi (quali l'affitto o le utenze di luce e gas, ecc.) e nel sostegno nell'accesso al credito e una maggiore liquidità.

Nel caso della sperimentazione a sostegno alla nascita di imprese culturali e ricreative, nelle fasi di avvio è stato necessario affrontare le difficoltà legate allo scoppio della pandemia da COVID-19, che ha portato all'adozione di alcune modifiche al dispositivo, ed in particolare sono stati resi ammissibili alcune modifiche ai progetti presentati, tra cui l'erogazione della formazione a distanza e lo svolgimento dello stage in Italia, anziché all'estero, e il *project work*, quale modalità alternativa allo stage; inoltre è stata modificata la durata massima dei progetti, che, originariamente di 12 mesi, è stata prorogata a 18 mesi. A ciò si aggiunga che le notizie che riportavano le chiusure delle aziende ed operatori culturali a causa della crisi economica che si è venuta a creare hanno portato, per timore di non avere prospettive occupazionali, diverse persone ad abbandonare il progetto, anche per accettare altre opportunità lavorative sopravvenute durante la crisi. Complessivamente tali criticità hanno minato la convinzione dei partecipanti nell'adesione ai progetti. La necessità di mantenere la coesione dei destinatari e di limitare gli abbandoni ha portato i beneficiari ad attivare iniziative di supporto psicologico, laboratori motivazionali e incontri dedicati, sportelli di networking al fine di condividere bandi e opportunità di finanziamento utili a sviluppare le idee imprenditoriali degli ex partecipanti anche una volta terminato il percorso. Nonostante alcune criticità, nell'esperienza di alcuni beneficiari l'avvento del COVID ha portato anche delle opportunità:

- La possibilità di erogare FAD ha reso più facile la partecipazione ai percorsi da parte dei destinatari che, a causa della crisi pandemica, si erano allontanati da Milano e dalla sede delle attività di progetto,
- L'esigenza di attivare contatti con nuovi enti e istituzioni per riorganizzare le attività ha arricchito il percorso, stante il loro stabile coinvolgimento,
- La necessità da parte dei partecipanti di superare tutte queste difficoltà ha stimolato molto il team building, anche se a distanza.

Domande di valutazione. *Quali sono le caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari di questi interventi che avviano nuove attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo? Emergono target di destinatari prevalenti? E altri non intercettati da questi interventi? Emergono caratteristiche motivazionali diverse alla base dell'avvio di queste nuove attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo a seconda delle caratteristiche dei destinatari raggiunti, ad esempio disoccupati/soggetti più vulnerabili versus "potenziali imprenditori"?*

Nell'ambito della Fase II di DUL (2016-2018), sono state attivate in tutto poco più di 2.600 doti con il percorso autoimprenditorialità: tale dato appare residuale rispetto ai numeri complessivi del sistema dotale, che offrono servizi per l'inserimento in azienda con contratti di lavoro subordinato, e raccoglie la risposta di chi avesse un'attitudine imprenditoriale o fosse in tal senso indirizzato dall'operatore. Sulla base dei dati di monitoraggio regionali, emerge che tali percorsi:

- sono stati rivolti a destinatari disoccupati e mediamente meno giovani e più istruiti, rispetto alle caratteristiche dei destinatari complessivi della DUL nello stesso periodo. Più puntualmente i destinatari presi in carico nell'ambito della Fase II della DUL con servizi autoimprenditorialità sono stati principalmente uomini (54,4%) e adulti di età compresa tra i 34 e i 54 anni (57,3%) con almeno un diploma di istruzione secondaria di secondo grado che permette di accedere ai corsi universitari (il 67%). Oltre la metà (il 51,6%) dei destinatari era residente nella provincia di Milano;
- questi percorsi si sono conclusi positivamente nel 58% dei casi (pari a 1529 doti attivate), con l'apertura di una partita IVA coerente con il business plan definito durante il percorso (in quasi 9 casi su 10) e (solo nell'11,9%) con l'iscrizione dell'impresa costituita alla CCIAA. I percorsi di autoimprenditorialità sembrano aver contribuito soprattutto alla diffusione di liberi professionisti, ditte individuali o collaboratori (con partita IVA) più che all'avvio di attività di impresa. Il profilo di chi ha concluso il percorso dotale con un risultato positivo nel caso del servizio autoimprenditorialità non pare differire dal profilo di coloro che hanno concluso con l'attivazione di un contratto (più/meno 6 mesi) e un tirocinio nel caso del servizio di inserimento lavorativo.

L'attuazione della DUL Autoimprenditorialità ha mostrato quindi, anche in assenza di una politica di promozione di tale percorso e con una piena aderenza al modello dotale, una buona capacità di intercettare le persone che avevano già propensione al lavoro autonomo e dei risultati di soddisfazione per la continuità dell'attività lavorativa dei destinatari. Contenuto, invece, è il risultato in termini di numerosità di destinatari coinvolti,

di creazione di imprese e di sostegno offerto ai soggetti più deboli del mercato del lavoro. Questi percorsi non sembrano essere stati considerati i più appropriati per supportare i soggetti svantaggiati, che oltre di un forte sostegno individuale, necessitavano anche di un supporto economico. A conferma di questi risultati, dall'indagine on-line, è emerso, da un lato, che il 60% circa dei rispondenti ha scelto di partecipare ai percorsi di autoimprenditorialità perché ha sempre pensato che avrebbe avviato una attività di impresa o di lavoro autonomo o per via della propria esperienza lavorativa e circa la metà dei rispondenti hanno avuto prima della partecipazione alla DUL "autoimprenditorialità" esperienze lavorative come imprenditorie/lavoratore autonomo o come dirigente/manager. Dall'altro, poco più del 20% ha partecipato perché non aveva alternative per lavorare.

Le doti con servizio autoimprenditorialità mostrano tuttavia tassi di raggiungimento del risultato mediamente più elevato nel caso, oltre che degli uomini, in quello dei giovani, dei meno istruiti e delle persone rientranti nella fascia 3 ad alta intensità di aiuto, ossia anche di target di destinatari (come i giovani e i meno istruiti) che tuttavia non rientrano tra quelli maggiormente coinvolti nei percorsi di autoimprenditorialità della DUL (ovvero i meno giovani e i più istruiti). Appare tuttavia opportuno sottolineare, da un lato, che disoccupazione ed inattività sono solitamente più diffusi tra le persone meno istruite, e, dall'altro, che i giovani, anche quelli più istruiti, spesso trovano lavoro in posizioni lavorative a termine e poco qualificate, con in aggiunta la considerazione che l'occupazione precaria produce effetti negativi e persistenti specie sui lavoratori più giovani.

La sperimentazione del bando imprese culturali e creative ha evidenziato una buona capacità di coinvolgimento dei destinatari target e ha reso evidenti il valore di un'azione organica e di accompagnamento specifica e la necessità di avere continuità, flessibilità e integrazione di interventi. La prima attività che ha visto impegnati i beneficiari dei 6 progetti è stata la selezione dei destinatari, che spesso ha previsto l'adozione di criteri prioritari di accesso per i giovani e le donne. Sulla base dei dati di monitoraggio al 31.12.2020 sono stati coinvolti nell'attuazione dei progetti 153 destinatari: nella maggioranza dei casi con diploma di istruzione terziaria (68%); principalmente giovani disoccupati (55%); tra i 18 ed i 29 anni (60%); leggermente prioritaria la partecipazione femminile (53%).

Il carattere sperimentale dell'azione, e la conseguente mancanza di esperienze a cui fare riferimento, hanno d'altra parte reso indispensabile, specie dopo lo scoppio della crisi pandemica con le inevitabili conseguenze sul fronte organizzativo e progettuale, proprio nelle delicate fasi di avvio, un continuo confronto con i beneficiari. Le criticità sono state accentuate dalla specificità del settore di intervento e dei suoi addetti, spesso occupati in ambiti di precariato e discontinuità occupazionale, che ha reso complesso il coinvolgimento dei destinatari, per i quali l'obbligo di Dichiarazione di Immediata Disponibilità è risultato spesso un deterrente alla partecipazione.

4.3.4 Il sistema di intervento attivato per contrastare la povertà estrema

L'approfondimento tematico, realizzato nella seconda metà del 2018, **si è focalizzato sulla "Modellizzazione del sistema di intervento attivato sul tema della povertà estrema", con l'obiettivo di realizzare un'analisi volta ad acquisire elementi puntuali di conoscenza delle modalità di intervento sul tema della marginalità estrema promosse attraverso avvisi e bandi emanati nell'ambito dell'ASSE 2 del POR FSE, individuandone le specificità e mettendone a fuoco il modello sottostante, da collocare nel contesto delle politiche regionali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale e in particolare del Reddito di Autonomia.** Le metodologie adottate per realizzare questo approfondimento tematico sono state di natura prevalentemente qualitativa con l'analisi desk dei documenti di monitoraggio e valutazione disponibili, affiancate da interviste ai referenti regionali dell'attuazione dell'Asse 2 e ad alcuni beneficiari. Nello specifico, è stata condotta una analisi valutativa degli avvisi pubblicati tra il 2015 e la fine del 2017, periodo nel quale nell'ambito dell'Asse 2 risultavano essere stati pubblicati 17 avvisi, 5 dei quali connessi all'azione 9.5.9 relativa alla povertà/marginalità estrema. Per i 4 bandi afferenti all'Azione 9.5.9 di interesse per il tema oggetto dell'approfondimento tematico è stata realizzata una analisi desk volta ad approfondire le caratteristiche specifiche dei singoli avvisi e dei progetti che vi sono stati presentati, la loro capacità di raggiungere gli obiettivi regionali FSE, l'integrazione e la complementarietà con le politiche regionali in tema di lotta alla povertà e col sistema dei servizi, e il raccordo con i PON Inclusione sociale e Metro e FEAD. Le attività valutative desk sono state basate sull'analisi quali-quantitativa di informazioni e dati disponibili sul database regionale al 31/12/2017 (il database completo aggiornato al 30/6/2018 non era infatti disponibile al momento della realizzazione di questo rapporto di valutazione tematica). L'analisi desk è stata completata da una intervista collettiva con i referenti della DG Politiche per la Famiglia, Genitorialità e Pari opportunità (ex DG RAIS) che coordinano e gestiscono le azioni connesse all'Azione 9.5.9 e alcuni beneficiari dell'Avviso Marginalità 1 e Marginalità 3, condotta con l'obiettivo, da un lato, di ricostruire il percorso che ha portato alle scelte strategiche operate e, dall'altro, di valutare le modalità di implementazione operativa di tali scelte e di come esse si siano poi tradotte in operatività

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

Domanda di valutazione. *La strategia di azione sulla marginalità estrema finanziata con le risorse dell'Asse 2 del POR FSE, delineata da Regione Lombardia, è coerente con l'approccio FSE?*

Dalle analisi valutative emerge che, poiché si tratta di un percorso di innovazione sociale, la scelta regionale è stata quella di usare i fondi comunitari per leggere un fenomeno afferente all'area della marginalità in modo molto approfondito, nelle sue numerose sfaccettature e declinazioni territoriali, e il suo legame con la rete dei servizi e delle iniziative già esistenti sul territorio, con l'obiettivo di identificare possibili strategie, sperimentarle, per arrivare ad implementare su larga scala percorsi di accoglienza e presa in carico di provata efficacia, percorso senz'altro in linea con le direttive comunitarie.

La scelta operata da Regione Lombardia è stata infatti quella di avviare delle sperimentazioni locali, basate su esperienze già in parte sviluppate a livello locale, dalle quali trarre modalità operative di provata efficacia e giungere, dopo un percorso di scambio e concertazione, ad un possibile modello regionale da diffondere su vasta scala a livello regionale. La Regione ha dunque promosso importanti momenti di scambio di pratiche e procedure operative tra le modalità di intervento sperimentate nei diversi contesti locali. Tale percorso ha consentito di sviluppare sinergie tra gli stakeholder e tra le reti di partenariato.

Parallelamente alla definizione del modello di intervento la Regione si è anche mossa, in coerenza con quanto avviene in altri ambiti di azione del FSE, alla definizione di costi standard attraverso l'adozione di procedure già in essere per altri settori, quali l'area anziani e alcune professioni sociosanitarie, seguite da una fase di concertazione con i diversi stakeholder in tutti e 98 gli ambiti territoriali.

Domanda di valutazione. *Il percorso di implementazione dell'azione 9.5.9 per come è stato concretamente implementato è in grado di raggiungere gli obiettivi regionali FSE, e con quale grado di integrazione e complementarietà con le politiche regionali in tema di lotta alla povertà, col sistema dei servizi, e con i PON Inclusion sociale e PON Metro e FEAD?*

I progetti promossi, da un lato, sono andati nella direzione del superamento della frammentazione degli interventi per target predefinito andando ad agire su una platea trasversale di soggetti in grave stato di emarginazione. In questo senso la scelta è stata di offrire un supporto alla popolazione a prescindere da dove proviene e dalle sue caratteristiche socio-anagrafiche, sebbene occorra ricordare che l'azione 9.5.9 si inserisce in una priorità di investimento (9ii) e in una azione (9.5) che fanno specifico riferimento proprio all'integrazione socioeconomica della popolazione Rom, Sinti e Camminanti accanto ai senza dimora. Dall'altro, si fatica anche ad intravedere come un progetto rivolto ad un target di popolazione "abusatrice di sostanze" rappresenti "una nuova forma di marginalità legata in modo significativo e diretto alla crisi socio-economica in atto": la modalità innovativa e di particolare interesse è rappresentata dal voler affrontare le problematiche di cui è portatrice in maniera sinergica ed integrata con la rete dei servizi del territorio.

Rispetto invece all'obiettivo volto a promuovere la "collaborazione delle varie reti istituzionali presenti sul territorio, il potenziamento del pronto intervento sociale, il coinvolgimento dell'associazionismo" volte ad "intercettare le situazioni di bisogno più estreme, ad effettuare una azione complessiva di primo aiuto" senz'altro le azioni promosse hanno contribuito al suo rafforzamento e messa a sistema.

Molto meno rilevabile è invece la sinergia con interventi derivanti dall'attuazione del Fondo di aiuti europei agli

indigenti. Nei bandi non è stato previsto il sostegno del FEAD, ma in ogni caso, non avrebbe potuto essere attivato nei territori che non rientrano nei parametri di intervento del FEAD (Comuni maggiori di 50.000 abitanti).

Non si è osservato neppure un esplicito riferimento al PON Inclusione, sebbene ci si possa attendere che alcuni dei destinatari una volta intercettati e accompagnati nell'ambito del sistema dei servizi, possano esser poi diventati beneficiari del REI, misura cofinanziata dal PON Inclusione.

In qualche caso è osservabile una interazione forte con attività promosse in connessione con il PON metro. Si tratta in particolare dell'esperienza legata al bando laboratori sociali della DG casa. Si cercherà infatti di lavorare in modo sinergico per evitare il sovrapporsi delle azioni, in particolare per quanto attiene all'area di intervento 1 che si intende sviluppare nella direzione di lavoro già in essere nei laboratori sociali. Difficilmente, tuttavia, si potrà arrivare a promuovere una progettazione integrata.

Molto rilevante sembra essere invece la prospettiva dell'integrazione tra servizi sanitari, sociosanitari e sociali: può essere considerata la chiave di volta dell'intera azione insieme alla creazione e al consolidamento dei partenariati territoriali e all'integrazione tra i soggetti istituzionali che detengono le competenze dei percorsi attivati (Regione, ATA, ASST, Comuni). Nel futuro si intende ampliare il coinvolgimento nello sviluppo delle attività connesse all'Azione 9.5.9 di altre Direzioni Generali.

L'approccio regionale al welfare è volto a favorire la responsabilizzazione delle persone e delle famiglie e a garantire la loro autonomia nella direzione di un welfare regionale fondato sull'innovazione sociale e sul supporto alla collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e alle reti multi-stakeholder inserendosi nel più ampio contesto di riforma del welfare europeo. La strategia complessiva dell'Azione 9.5.9 è senz'altro coerente con tale approccio.

4.3.5 I progetti per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia

L'approfondimento tematico, realizzato nel 2020, ha riguardato l'esperienza dei progetti per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia promossi nell'ambito dell'Asse 2 (Azioni 9.1.3 e 9.4.2) del POR FSE per sostenere la sperimentazione di nuovi modelli nell'ambito di quartieri caratterizzati da particolare fragilità sociale ed economica. In particolare, nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020 Regione Lombardia ha deciso di proseguire la programmazione degli interventi nei quartieri di edilizia pubblica, attraverso due modalità: intervenendo nell'ambito della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile, nel territorio dei Comuni di Milano e Bollate, e con un'azione diffusa in tutto il territorio regionale, attraverso il finanziamento di 33 progetti per la gestione sociale integrata di quartieri ERP. Gli interventi promossi sulle due Azioni sono stati declinati nelle seguenti iniziative specifiche: Laboratori Sociali e Piani di Intervento Personalizzato (PIP). L'analisi si è focalizzata sull'esperienza delle 2 Autorità Urbane (Comune di Milano-Quartiere di Lorenteggio e Comune di Bollate) e di 3 Comuni lombardi identificati di concerto con i referenti regionali (Bergamo, Giussano e Mantova). Il Rapporto tematico è stato predisposto attraverso: 1) l'analisi desk delle informazioni disponibili (dati di monitoraggio e documentazione di II livello); ii) interviste on-line (a causa del COVID19) con i referenti regionali coinvolti nella gestione e nell'attuazione del POR FSE e con rappresentanti dei Comuni beneficiari del Programma. **Dalle analisi è emerso che: A) I progetti integrati si sono dimostrati una valida azione per promuovere iniziative di inclusione sociale nell'ambito aree urbane caratterizzate da forte disagio abitativo**, raggiungendo un numero consistente di soggetti vulnerabili e coinvolgendo una significativa quota degli stessi in percorsi personalizzati di sostegno mirati a migliorarne le condizioni di occupabilità o promuoverne l'inserimento lavorativo. **B) Le sperimentazioni dei Laboratori Sociali nell'ambito della Strategia per lo Sviluppo Urbano Sostenibile e degli interventi promossi nei quartieri ERP della Regione hanno permesso di sperimentare nuove forme di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale centrate sulla presa in carico personalizzata e l'integrazione dei servizi**, che offrono indicazioni utili per la nuova programmazione. **C) L'azione sinergica interna ai partenariati e la presenza di progressi interventi da parte di alcuni operatori e/o di relazioni costruite precedentemente con alcuni residenti nel quartiere hanno accreditato l'intera rete e facilitato l'adesione ai diversi interventi, agevolando la costruzione di una relazione fiduciaria con i residenti nel quartiere.** **D) La crisi sanitaria in atto ha impattato in modo significativo sull'efficacia e sull'operatività dei progetti, soprattutto laddove gli interventi erano in fase di avvio e la relazione fiduciaria non era ancora costruita. La crisi da Covid-19 ha accresciuto l'importanza dei laboratori sociali**, che coinvolgono le persone più a rischio, abitano in contesti urbani disagiati e vivono già al limite delle proprie possibilità (in quanto poco istruite, disoccupate, precarie, occupate nel sommerso, ecc.). **Il distanziamento sociale richiesto dalla situazione di emergenza sanitaria ha impedito le tradizionali modalità di contatto sociale e ha richiesto di individuare modalità diverse di presa in carico delle fragilità.** **E) Gli interventi di inclusione attiva sperimentati rappresentano un'esperienza interessante, da cui trarre spunti per intervenire nel futuro con strumenti multilivello,**

multi-settore e multiattività in altri quartieri degli stessi contesti urbani o in nuovi contesti urbani caratterizzati da povertà culturale, economica e lavorativa.

Più recentemente sono stati avviati sul territorio di Milano 7 progetti (ancora in corso²⁸) sull'Azione 9.4.2, Obiettivo specifico 9.4, nell'ambito dei Programmi integrati di innovazione sociale e welfare locale, volti a superare le situazioni di degrado fisico e disagio sociale attraverso la strutturazione di processi che integrino l'amministrazione del patrimonio con la gestione della dimensione sociale²⁹. A.L.E.R. Milano e il Comune di Milano, in qualità di Referenti e responsabili per la definizione e realizzazione dei programmi, nonché beneficiari delle risorse, sono stati chiamati a presentare la propria proposta di Programma integrato illustrando la strategia di intervento, gli obiettivi generali, l'individuazione dei target (destinatari) e la descrizione dei bisogni e, in particolare, individuare le idee progettuali volte a promuovere iniziative di innovazione sociale e di welfare locale nei quartieri ERP, in risposta agli specifici bisogni degli abitanti dei quartieri da loro individuati.

Domande di valutazione. *Quanti soggetti sono stati complessivamente raggiunti in qualità di destinatari delle attività dei Laboratori sociali? Quanti Piani di Intervento Personalizzati sono stati attivati rispetto al numero totale dei partecipanti ai Laboratori? Quanti Piani di Intervento Personalizzati sono stati condotti a termine rispetto al totale dei PIP attivati?*

Dai dati rilevati è emerso che, a novembre 2020, i 33 progetti finanziati, nell'ambito dell'azione diffusa in tutto il territorio regionale, avevano raggiunto 830 soggetti in condizione di temporanea difficoltà economica/disagio abitativo, ed avviato verso un percorso personalizzato di sostegno a carattere formativo destinato a migliorarne le opportunità di inserimento lavorativo, quasi due soggetti su tre, tra quelli raggiunti dalle attività,

Riguardo all'efficacia si è evidenziata una capacità di condurre a termine i percorsi personalizzati attivati più che soddisfacente, misurabile anche dal livello molto basso di rinunce, indice della buona capacità dei soggetti attuatori di mantenere elevato l'interesse dei soggetti coinvolti nei PIP verso il percorso formativo a loro rivolto.

Relativamente al modello di sostegno, è stato evidenziato che la scelta di sostenere per la realizzazione dei progetti la costituzione di partenariati pubblico-privati appare in grado di promuovere un indirizzo strategico delle attività conforme ai fabbisogni locali di intervento e un presidio specialistico adeguato nella realizzazione delle attività "laboratoriali" e nell'erogazione dei servizi alla formazione e al lavoro nei confronti dei soggetti target.

Domande di valutazione. *Quale è il profilo caratteristico dei destinatari delle attività dei Laboratori e dei PIP, in termini di genere, età media, titolo di studio, tipologia di svantaggio, condizione occupazionale? Emergono altri elementi caratterizzanti del profilo dei destinatari rilevanti ai fini del ridisegno dell'intervento di sostegno, relativi ad esempio alla loro cittadinanza o alla loro localizzazione residenziale/domiciliare?*

La quota parte maggioritaria dei destinatari (50%) appartiene alla fascia 36-54 anni. Se si osservano più specificamente i dati relativi ai destinatari di PIP si rileva che la prevalenza delle fasce connesse all'età lavorativa si accentua mentre la fascia d'età over 64 anni si riduce fino quasi ad azzerarsi. Questi dati appaiono coerenti se si pensa che i PIP avevano come obiettivo quello di promuovere verso il target di soggetti disoccupati l'attivazione di percorsi di inclusione attiva attraverso l'accesso a servizi volti alla formazione e servizi di orientamento al lavoro, mentre le altre attività del progetto, relative alle iniziative promosse nell'ambito dei Laboratori Sociali, potevano essere dirette anche a finalità più specificamente sociali (ad esempio, la gestione condivisa di eventi/spazi/giardini/orti), nelle quali potevano essere coinvolti anche persone in età non lavorativa.

In relazione alla distribuzione dei destinatari per genere emerge in generale una decisa prevalenza di donne sugli uomini (69%), che denota come il target femminile manifesti una maggiore sensibilità verso iniziative finalizzate all'inclusione sociale. Rovesciando l'ottica si può forse anche affermare che il dato conferma come il coinvolgimento degli uomini in attività di integrazione sociale rimanga più problematico, se non collegato a concrete prospettive di inserimento attivo nel mercato del lavoro. È interessante infatti notare come la prevalenza delle donne risulti comunque meno netta quando si considerino i partecipanti ai Piani di Intervento Personalizzati, segnalando che tale strumento sembra prestarsi maggiormente all'obiettivo di coinvolgere persone di genere maschile, in quanto probabilmente collegato ad una prospettiva di empowerment che pone le condizioni per un possibile reinserimento lavorativo di soggetti che si trovano in condizione di disoccupazione. Al contrario le attività dei Laboratori Sociali sembrano essere caratterizzate da una partecipazione più prettamente femminile (72% di donne contro il 28% di uomini), forse anche in ragione di un orientamento delle

²⁸ La data di conclusione delle attività è stata prorogata al 30.06.2023.

²⁹ I programmi integrati di innovazione sociale e welfare locale nella città di Milano saranno quindi considerati nel Rapporto finale di valutazione.

attività svolte verso obiettivi connessi alla costruzione e alla “manutenzione” di reti di relazioni sociali a livello di comunità/quartiere, che spesso vedono maggiormente coinvolte le donne.

Rispetto alla cittadinanza si può rilevare che:

- la netta prevalenza di cittadini italiani coinvolti nelle attività (71%) denota come le condizioni di disagio sociale connesse al risiedere in ben definite “porzioni” di tessuto urbano rispondano ad un fabbisogno di sostegno riconosciuto diffusamente dai residenti delle comunità locali e non solo da minoranze meno integrate;
- la quota comunque consistente di cittadini stranieri raggiunti dall'intervento (29%) segnala una buona capacità dell'azione regionale di intercettare categorie di persone che più di altre sono esposte a rischi di marginalità sociale e per le quali il coinvolgimento attivo in percorsi di inclusione sociale richiede, come ulteriore prerequisito, competenze specialistiche connesse allo sviluppo di azioni mirate di mediazione culturale.

La distribuzione dei destinatari dei progetti finanziati per titolo di studio evidenzia che le attività dei Laboratori Sociali e i PIP hanno interessato soggetti con una evidente povertà educativa, confermando come questo carattere sia diffusamente presente in ambiti con disagio abitativo e fortemente correlato a condizioni di esclusione sociale. Non va comunque trascurato il dato per cui una quota pari al 20% dei destinatari dei progetti abbia conseguito un diploma, collegato all'obbligo scolastico o all'obbligo formativo e che se si considera che un ulteriore 3% di destinatari ha conseguito un titolo post-diploma o la laurea si può sostenere che l'intervento regionale di sostegno è riuscito comunque ad intercettare in misura non trascurabile anche categorie di soggetti che normalmente sono meno interessati da percorsi di inclusione.

Analizzando il dato inerente la distribuzione dei destinatari per condizione di svantaggio si può innanzitutto rilevare che per la quota parte maggiore dei soggetti (38%) non state individuate condizioni di vulnerabilità. In generale, le vulnerabilità più diffuse sono riconducibili alla condizione di “migrante o cittadino straniero” (27%) e di disabilità (14%), mentre marginale è la quota di soggetti per i quali la condizione di svantaggio è riconducibile ad esperienze di detenzione carceraria o a cause di dipendenza (1%). Una quota consistente di destinatari, quasi uno su cinque, presenta altri caratteri di vulnerabilità non specificati. Rispetto alle due possibili modalità di coinvolgimento dei destinatari si rileva una partecipazione dei disabili maggiore nelle attività dei Laboratori Sociali e, al contrario, un più deciso orientamento verso la partecipazione a Piani di Intervento Personalizzati da parte dei migranti e dei cittadini stranieri.

Le quote di disoccupati e soggetti in cerca di prima occupazione appaiono in linea con le attese, se si considera che la presa in carico da parte del Laboratorio Sociale costituiva un requisito preliminare per il successivo accesso a percorsi individualizzati (PIP). Più significativo appare invece il dato riguardante la quota significativa di persone inattive coinvolte, dal momento che le condizioni più gravi di esclusione sociale sono in genere correlate a condizioni in cui la persona non studia, non lavora ed ha anche smesso di ricercare una nuova occupazione. In questo senso, si può quindi affermare che lo strumento Laboratorio Sociale sembra prestarsi a svolgere effettivamente una funzione di stimolo al reinserimento di persone particolarmente svantaggiate in percorsi di integrazione sociale, che possono rappresentare il primo passo verso un successivo percorso di recupero della fiducia nella ricerca di nuove opportunità lavorative.

Assumendo che le persone occupate e i pensionati coincidano in buona parte con la quota di destinatari che non presentano condizioni di vulnerabilità acclerate, si può avanzare l'ipotesi che i Laboratori Sociali possano essere stati percepiti come una soluzione credibile per affrontare problematiche sociali anche da chi non è alla ricerca di un sostegno connesso ad una specifica situazione di fragilità personale. Se confermato da specifiche indagini di campo, questo elemento fornirebbe al policy maker regionale indicazioni da non trascurare in vista di una riproposizione della misura di intervento anche nel nuovo ciclo di programmazione, segnalando la possibilità di estenderne l'attivazione anche in contesti urbani meno problematici, ma nei quali comunque si ravvisa l'esigenza di un rafforzamento delle relazioni sociali tra i residenti orientato verso un generale miglioramento delle condizioni del quotidiano vivere sociale e la creazione di un senso di appartenenza alla comunità locale di riferimento.

Domande di valutazione. *Esistono elementi che indicano una prevalenza di successo/insuccesso dei PIP legata, in maniera più o meno chiara, alle caratteristiche dei destinatari e/o alla tipologia di servizio attivato? Quali riflessioni e stimoli per la costruzione di nuove linee di intervento?*

L'analisi incrociata dei diversi dati analizzati consente di affermare che i Piani di Intervento Personalizzato sembrano essere riusciti ad intercettare un target di soggetti vulnerabili che presentavano, anche per via di

un'età mediamente elevata, minori probabilità di essere considerati soggetti occupabili dai servizi di intermediazione al lavoro e dai circuiti ordinari di supporto al reinserimento lavorativo e che, per tale motivo, in virtù delle dinamiche del mercato del lavoro sarebbero verosimilmente rimasti esclusi da percorsi di ricollocazione.

D'altra parte, il target raggiunto dalle attività dei Laboratori Sociali appare prevalentemente costituito da donne, di età media vicina ai 50 anni e con una quota di occupati e di pensionati non trascurabile; si tratta quindi di persone che – in considerazione di tali caratteristiche – si presume possano essere state attratte più dall'opportunità di impiegare porzioni del proprio tempo libero in attività di utilità sociale al servizio della comunità di appartenenza che non dalla prospettiva di un reinserimento lavorativo. In ragione di tali dati si può quindi sostenere che i Laboratori Sociali sembrano essere stati percepiti come una soluzione credibile per affrontare problematiche sociali anche da chi non era alla ricerca di un sostegno connesso ad una specifica situazione di fragilità personale.

In definitiva, i progetti finanziati si sono configurati come un'esperienza di intervento integrato che può offrire valide alternative di integrazione sociale a soggetti con profili personali differenti, contribuendo al tempo stesso a favorire uno scambio di conoscenze e di esperienze che può rappresentare un patrimonio su cui porre le basi per uno sviluppo delle relazioni sociali inclusivo a livello delle comunità locali coinvolte.

Relativamente allo specifico modello di sostegno adottato da Regione Lombardia, si può affermare che la scelta di sostenere per la realizzazione dei progetti la costituzione di partenariati pubblico-privati rappresentativi di funzioni e competenze articolate appare in grado di promuovere un indirizzo strategico delle attività conforme ai fabbisogni locali di intervento e, al contempo, un presidio specialistico adeguato nella realizzazione delle attività "laboratoriali" e nell'erogazione dei servizi alla formazione e al lavoro nei confronti dei soggetti target. In questo senso va anche sottolineata, come ulteriore elemento positivo, la forte capacità dei progetti di aggregare intorno a sé un numero molto consistente di enti del privato sociale attivi a livello micro-territoriale, i quali, ai fini di una efficace programmazione e gestione dell'intervento, possono offrire garanzie in relazione alla duplice esigenza di disporre di una conoscenza approfondita delle dinamiche sociali dei micro contesti urbani e, al contempo, di un accreditamento indispensabile verso le categorie di soggetti target.

Infine, il fatto che la percentuale rilevante di soggetti per i quali la vulnerabilità non sia stata rilevata o classificata, in realtà, limita la possibilità di svolgere considerazioni rilevanti su un aspetto che riveste un'importanza significativa ai fini di un disegno della policy di intervento calibrato rispetto alle specificità dei fabbisogni dei diversi target di persone a rischio esclusione. Per il futuro, pertanto, si raccomanda alla Regione di fornire ai soggetti attuatori indicazioni più incisive in merito, segnalando l'importanza di una corretta e completa rilevazione del dato relativo alle condizioni di svantaggio dei destinatari.

4.3.6 La filiera professionalizzante lombarda

L'approfondimento tematico, realizzato nella I metà del 2018, si è focalizzato sulla **"valutazione della filiera professionalizzante"**. Il percorso valutativo ha previsto la realizzazione di una analisi desk dei percorsi a catalogo attivi per l'A.F. 2017/18 (IV anno leFP, percorsi IFTS e corsi ITS) e di un approfondimento qualitativo mediante interviste a testimoni privilegiati (identificati in primis in alcuni dei principali enti formativi e Fondazioni coinvolti nelle filiere professionalizzanti lombarde). **È emersa, in sintesi, una buona capacità di strutturare filiere professionalizzanti complete** (9 sulle 11 identificate, ad esclusione dell'edilizia e della chimica e biotecnologie), come nel caso di filiere più piccole come l'Agroalimentare, l'Arredo e design, l'Energia o i Trasporti e la logistica, ma anche di filiere più complesse come l'ICT, audiovisivo e multimediale, la Meccanica, la Moda, i Servizi alle imprese o il Turismo. **Appare invece opportuno supportare un adeguato processo di comunicazione a favore di studenti e famiglie.** L'attività di orientamento e informazione presso famiglie e studenti rispetto ai percorsi di filiera, realizzata quasi esclusivamente nel caso di "filiera interne" alla stessa Fondazione ITS, non appare infatti sufficientemente adeguata. **Altrettanto importante sarebbe un orientamento precoce, soprattutto a favore degli studenti della scuola secondaria di I grado.**

Domanda di valutazione. *Il sistema di offerta formativa regionale è in grado di offrire ai giovani lombardi una risposta efficace all'esigenza di svolgere un percorso professionalizzante completo, dall'obbligo fino alla formazione terziaria specializzata?*

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

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

la Moda, i Servizi alle imprese o il Turismo.

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

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

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

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

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

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

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

Domanda di valutazione. *Il sistema di offerta formativa regionale è capace di individuare e sostenere efficacemente le competenze richieste da Industria 4.0?*

Industria 4.0 rappresenta un approccio trasversale, una visione e un orientamento che il sistema manifatturiero ha subito colto come sua ma che ha a che fare con l'innovazione e la ricerca e sviluppo e, come tale, assume una valenza trasversale rispetto a tutti i settori produttivi.

Per i percorsi formativi attivati nell'ambito delle filiere professionalizzanti dell'ICT, audiovisivo e multimediale e della Meccanica le competenze e l'approccio di Industria 4.0 rappresentano, di fatto, il "core" dei percorsi formativi svolti.

Più in generale, però, l'analisi dei percorsi formativi avviati per l'anno formativo 2017/18 ha messo in luce come le logiche 4.0 siano in larga misura applicabili a quasi tutte le filiere professionalizzanti, soprattutto se si ragiona rispetto ai percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore e ai percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) che rappresentano i segmenti più alti della filiera formativa regionale. I corsi di alta formazione professionale formano, infatti, gli allievi affinché sappiano gestire le innovazioni dell'Industria 4.0 attraverso un percorso formativo che viene co-progettato dalle istituzioni formative insieme alle imprese partner, con il risultato di ridurre al minimo il *mismatch* di competenze (causa principale della elevata disoccupazione giovanile) dal momento che si formano tecnici in linea con i profili professionali ricercati dalle imprese del territorio.

Il sostegno all'innovazione, espressa in termini di competenze professionali, rispetto ai nuovi processi produttivi di Industria 4.0 e la promozione del trasferimento tecnologico rispetto ai nuovi processi produttivi di Industria 4.0 risultano, infatti, obiettivi specifici che i percorsi IFTS e ITS devono concretamente perseguire.

Si tratta, peraltro, di una tendenza che assumerà sempre maggiore importanza per il futuro, come dimostra anche la presenza del "progetto ITS 4.0", un progetto di *design thinking* su Industria 4.0 volto a formare le Fondazioni ITS rispetto ad una progettazione in chiave Industria 4.0, promosso dal MIUR e sviluppato in collaborazione con il dipartimento di Management dell'Università Ca' Foscari di Venezia, che da un anno a questa parte ha coinvolto in diverse sperimentazioni diverse Fondazioni ITS operanti sul territorio lombardo.

A livello regionale, all'interno dell'avviso pubblico per la realizzazione dell'offerta formativa di Istruzione Tecnica Superiore da avviare nell'a.f. 2018/2019 a valere sulle risorse del POR FSE 2014-2020 è stata inserita

una specifica linea di intervento "Offerta formativa ITS Industria 4.0", che riconosce alle Fondazioni ITS risorse dedicate per attivare percorsi aggiuntivi, che possono essere integrati con servizi ed attività funzionali a sostenere l'innovazione tecnologica e organizzativa correlata al processo Industria 4.0 (pari a euro 2.860.000,00, su un ammontare complessivo di risorse pubbliche disponibili pari a euro 10.750.000,00³⁰).

4.3.7 Istruzione e formazione da remoto in Lombardia ed inclusione sociale

L'approfondimento tematico «Istruzione e formazione da remoto in Lombardia e inclusione sociale» (giugno 2021) ha verificato lo stato dell'arte dell'utilizzo della formazione a distanza (FAD) in Lombardia e definito le traiettorie di sviluppo da implementare a regime, alla luce di punti di forza e debolezza emersi nel corso della sperimentazione "forzata" nei mesi iniziali del lockdown e nel proseguimento nel corso dell'a.f. 2020/2021. Il rapporto tematico ha previsto: i) un'analisi desk, per definire lo stato dell'arte in Lombardia e le buone pratiche diffuse a livello nazionale; ii) interviste agli enti di formazione convocati nell'ambito della Cabina di regia (DGR XI/3390 del 2020); iii) un focus group con studenti di leFP e ITS; iv) la predisposizione (e test) di uno strumento di monitoraggio delle attività FAD mediante un questionario volto ad integrare, in maniera complementare, le informazioni di natura rendicontativa, già contenute all'interno del sistema di monitoraggio regionale. **Dalle analisi è emerso, in sintesi, che a fronte di alcuni ambiti certamente migliorabili** (maggiore rischio di abbandono da parte di ragazzi/e meno motivati, maggiori difficoltà a stabilire un legame con i ragazzi/e fra pari all'interno della classe; più difficoltà degli studenti a seguire e a concentrarsi; difficoltà esperite nelle modalità di didattica "sovrapposta" o mista; maggiori criticità per le materie tecniche, soprattutto a carattere laboratoriale, e per la formazione in contesto lavorativo), **la sperimentazione emergenziale della FAD ha mostrato alcuni punti di forza** (accelerazione di un processo tecnologico altrimenti più lento, miglioramento delle competenze digitali di docenti e studenti, introduzione di innovazioni di metodo nella didattica; sperimentazione su larga scala dei project work). **Affinché la FAD possa essere utilizzata non solo come strumento occasionale è necessario, tuttavia: assicurare l'universalità dell'accesso da parte di tutti gli studenti e la disponibilità di connessioni e strumentazioni hardware e software adeguate, formare i docenti alle nuove metodologie didattiche, identificare canali formativi e target per cui la FAD è più efficace, prevedere attività strutturate di monitoraggio e valutazione degli impatti della didattica a distanza.** A conclusione, **emergono i seguenti suggerimenti e raccomandazioni:** a) **mantenere un sistema formativo focalizzato sulla formazione in presenza, cogliendo l'opportunità di integrare nella prassi didattica anche formule innovative di insegnamento a distanza;** b) **prevedere un range diversificato di modalità e opportunità di utilizzo della FAD perché i bisogni non sono uguali per tutti;** c) **attivare una «formazione di comunità» per garantire una FAD adeguata;** d) **assicurare agli enti ampia autonomia nella organizzazione della FAD, ponendo un tetto massimo di utilizzo ma non un tetto minimo e definendo circostanze e modalità di utilizzo prioritario;** e) **mantenere una attività strutturata di mappatura delle risorse a disposizione di studenti e docenti da parte del singolo ente, che consenta di avere un quadro immediato dei bisogni;** e) **ragionare sulle possibili ricadute della FAD dal punto di vista della rendicontazione delle ore, degli spazi fisici e delle conseguenti modalità di accreditamento.**

Domanda di valutazione. *A che punto sono gli enti di formazione in Lombardia nell'adozione di strumenti e di piattaforme di formazione a distanza ed e-learning e quanto è universale l'accesso a e l'utilizzo di questa modalità di formazione, da parte di formatori e insegnanti da un lato e degli studenti lombardi dall'altro?*

Partendo dal quadro di regole entro cui era possibile muoversi, Regione Lombardia ha tempestivamente avviato nella prima fase emergenziale una serie di azioni funzionali ad evitare che si perdesse l'annualità formativa 2019/2020 e a far riconoscere la formazione erogata dagli enti anche in modalità a distanza. Successivi provvedimenti hanno tenuto conto delle continue modifiche del quadro epidemiologico regionale, consentendo così anche il regolare svolgimento dell'a.f. 2020/2021. Particolarmente rilevante, in questo senso, è stata la decisione di Regione Lombardia, in linea con le nuove opportunità offerte dal quadro regolatorio europeo, all'inizio del 2021, di consentire agli enti erogatori della leFP di separarsi dalla logica rendicontativa del FSE, attraverso lo spostamento del bilancio che ha previsto il finanziamento dei percorsi di leFP per l'a.f. 20/21

³⁰ Di cui: a) € 5.800.000,00 quale quota messa a disposizione dalla Regione Lombardia sulle risorse pre-viste dal POR Lombardia FSE 2014-2020 Asse prioritario III "Istruzione e formazione" – Obiettivo specifico 10.6 "Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica professionale". b) € 2.200.000,00 quale previsione delle risorse ministeriali relative al Fondo per l'istruzione e formazione tecnica superiore di cui all'articolo 1, comma 875, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, da ripartire sulla base dei criteri previsti sulla base dei criteri definiti con l'Accordo in sede di Conferenza Unificata 17 dicembre 2015; c) € 550.000,00 comunicati con nota dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia MIUR.AOODRLO.REGISTRO UFFICIA-LE(U).0010675.04-05-2018 relative a risorse nazionali residue presso l'Ufficio Scolastico Regionale; d) € 2.200.000,00 quale quota di risorse nazionali messe a disposizione dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in base al riparto dello stanziamento aggiuntivo di € 10.000.000 per l'anno 2018 per il Piano di Sviluppo Nazionale correlato all'Industria 4.0, di cui alla Legge 27 dicembre 2017, n.205, articolo 1, comma 67.

precedentemente programmati sul FSE (III anno, IV anno e percorsi personalizzati per disabili) in parte sul Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e in parte su altre linee di finanziamento (riparto MLPS per il sistema duale e per il sistema ordinario, bilancio regionale), consentendo così l'applicazione di disposizioni maggiormente flessibili e il riconoscimento di attività formative asincrone per i percorsi non finanziati con risorse FSE e introducendo anche, nel mese di febbraio, una serie di semplificazioni volte ad agevolare il lavoro dei CFP sul piano della rendicontazione.

Anche gli enti di formazione hanno affrontato con prontezza l'emergenza, partendo però da situazioni fra loro molto diverse sul piano delle dotazioni informatiche e della pregressa consuetudine (o meno) all'utilizzo di strumenti digitali nella didattica. Questi fattori hanno inevitabilmente reso più o meno pronta la risposta della singola istituzione formativa.

Nel complesso, a inizio pandemia particolari difficoltà si sono riscontrate anche rispetto all'adeguatezza della connessione e della dotazione di strumentazioni informatiche da parte degli studenti, spesso costretti a seguire le lezioni sullo *smartphone* e con connessioni Internet lente, condividendo dotazioni e spazi con gli altri familiari. A queste criticità gli enti hanno cercato di fornire una risposta, riuscendo nella maggior parte dei casi a risolvere le problematiche, anche se ad oggi non si è comunque raggiunta una vera e propria universalità dal punto di vista dell'accesso alla formazione.

Domanda di valutazione. *Quali sono i punti di forza degli attuali sistemi di formazione a distanza e quali i possibili margini di miglioramento?*

Alcuni risultati raggiunti sono certamente positivi: in primo luogo, non si sono perse annualità formative ed è stata impressa una forte accelerazione allo sviluppo tecnologico del sistema di formazione professionale regionale, sia sul piano delle dotazioni infrastrutturali che su quello dell'utilizzo di nuovi strumenti per la didattica da parte di docenti e discenti.

Un chiaro limite che emerge è però legato al fatto che, come accaduto in larga parte del Paese, aver dovuto agire in emergenza non ha consentito di progettare una didattica a distanza in maniera strutturata: in alcuni casi c'è stata una semplice trasposizione della didattica in presenza attraverso il pc, anche se più spesso i docenti si sono adoperati per trovare modalità nuove, capaci di attirare e mantenere elevata l'attenzione dei discenti, senza però che queste nuove applicazioni avessero tempo e modo di sedimentare e poter essere capitalizzate.

Proprio la "fatica della FAD", ovvero la maggiore difficoltà a concentrarsi e seguire le lezioni da parte degli studenti, rappresenta uno degli elementi di maggiore criticità esperiti, che ha portato anche ad un aumento della tendenza all'abbandono formativo, maggiore per le fasce deboli (ragazzi/e con disabilità, stranieri, BES, ecc.), anche se su questo mancano dati strutturati e aggiornati, così come manca ancora una riflessione complessiva sul tema della valutazione degli apprendimenti a distanza e, più in generale, degli impatti della formazione a distanza sulle diverse tipologie di studenti.

Criticità ed ambiti di miglioramento sono anche legati all'esigenza di rendicontare le ore di formazione erogate, stanti le difficoltà di tracciamento delle presenze on line e di una didattica che deve prevedere dei tempi e una impostazione del tutto diversi rispetto alla formazione in aula.

Dal punto di vista dei ragazzi emerge, in primo luogo, una forte stanchezza e demotivazione rispetto a un'esperienza che doveva essere transitoria ma ha finito col prolungarsi, di fatto, quasi per tutto l'ultimo anno formativo e, di conseguenza, la voglia di tornare in presenza per il prossimo anno.

Dal punto di vista della didattica, per gli studenti la formazione a distanza è risultata, nel complesso, abbastanza faticosa, soprattutto quando i docenti si sono limitati a replicare i metodi tipici della lezione frontale anche in FAD, mentre hanno suscitato interesse e apprezzamento lezioni a carattere più interattivo, in cui i formatori hanno utilizzato presentazioni, video, fatto ricorso a testimonianze dall'esterno, a modalità di lavoro in piccoli gruppi, ecc.

Non tutto, peraltro, anche nella percezione dei ragazzi, dovrebbe essere perduto con il rientro in aula: al contrario, alcune innovazioni di metodo introdotte nella fase emergenziale (una su tutte, la possibilità di risentire le lezioni registrate sia ai fini di una migliore comprensione dei contenuti, sia di recupero per gli assenti) e l'utilizzo di strumenti informatici anche in aula potrebbero rappresentare elementi utili da mantenere.

Domanda di valutazione. *Per quali tipologie formative si sono registrati i migliori risultati?*

Con la finalità di "mettere a regime" un sistema strutturato di monitoraggio valutativo delle attività di FAD ed *e-Learning* realizzate dagli enti di formazione accreditati operanti in Regione Lombardia nelle tipologie formative

di pertinenza, è stato predisposto un questionario *ad hoc* ed è stato chiesto ad alcuni enti di formazione riconducibili alla Cabina di regia regionale di compilare *on line* il questionario, in modo da valutare eventuali necessità di revisione dello strumento stesso.

Per quanto riguarda le tipologie di attività proposte agli studenti in modalità digitale, tutti gli enti hanno previsto lezioni frontali in videoconferenza e *project work* e quasi tutti hanno anche svolto attività laboratoriali *on line*. Pochi, invece, hanno proposto attività di contatto e socializzazione come forum, chat, social network, ecc. e attività laboratoriali offline

Complessivamente, la FAD è stata ritenuta abbastanza efficace per le materie a carattere trasversale, mentre è stata ritenuta poco o per nulla efficace per i laboratori. La maggioranza degli enti ha evidenziato criticità anche per le materie tecniche e per la formazione in contesto lavorativo (tirocini, alternanza, ecc.).

Nello svolgimento della formazione a distanza, gli enti hanno sperimentato diverse metodologie didattiche. In particolare, le metodologie più diffuse hanno riguardato il lavoro in gruppi e lo svolgimento di giochi didattici o test. Per quanto riguarda i materiali e i contenuti utilizzati, gli enti hanno fatto prevalentemente ricorso a contenuti digitali auto-prodotti e a testi già in uso. Una buona parte ha utilizzato anche contenuti digitali o videolezioni prodotte dagli studenti stessi, che rappresentano senza dubbio una modalità nuova. Si evidenzia, quindi, uno sforzo in atto, da parte dei docenti, nella direzione di innovare le modalità didattiche rispetto a quelle in presenza, ricorrendo a strumenti didattici peculiari della formazione a distanza. Nessuno ha invece segnalato, tra i contenuti prevalenti, quelli provenienti da *repository* didattici a pagamento o da webinar/altre iniziative di formazione.

Domanda di valutazione. Quali target non sono raggiunti dalla formazione a distanza?

Se nella prima fase emergenziale gli studenti hanno cercato di affrontare e superare le criticità imputabili ad un evento considerato eccezionale, nel nuovo anno formativo 2020/2021, con il protrarsi delle restrizioni legate alla pandemia, gli studenti sono apparsi sempre più demotivati e deconcentrati, poiché la formazione a distanza risulta per loro molto più faticosa. La perdita di motivazione appare strettamente correlata al rischio di abbandono scolastico. In questo senso, l'assenza di un rapporto *face to face* con i tutor rende anche più difficile intercettare in maniera tempestiva i casi di demotivazione, aspetto invece importante per intervenire in una logica preventiva di fenomeni di dispersione e abbandono.

L'incremento dell'abbandono scolastico è maggiore tra le fasce deboli, i ragazzi con bisogni speciali e i ragazzi stranieri. La FAD rende, infatti, più difficile portare avanti un processo di inclusione e penalizza il processo di integrazione, che passa principalmente attraverso la presenza: manca la comprensione del linguaggio non verbale da parte del docente, elemento invece fondamentale per prevenire, ad esempio, che qualche alunno rimanga indietro.

Nonostante il numero si sia considerevolmente ridotto rispetto al primo periodo, diverse famiglie, soprattutto con riferimento alla leFP, tuttora non riescono a garantire *device*, connessione e strumenti adeguati ai ragazzi, per cui risulta ancora necessario un supporto da parte degli enti. Supporto che non può, peraltro, essere esclusivamente di carattere strumentale, ma che deve assumere anche la forma di un dialogo "rafforzato" con le famiglie, che in alcuni casi non sono sufficientemente consapevoli dell'urgenza e della priorità di tali acquisti e dell'importanza di intervenire, in una logica sinergica, per contrastare la demotivazione dei figli a supporto dell'istituzione formativa.

Domanda di valutazione. È opportuno introdurre formalmente la formazione a distanza nei percorsi di studio e di formazione affiancandola all'aula tradizionale?

Alcune innovazioni di metodo introdotte nella fase emergenziale (una su tutte, la possibilità di risentire le lezioni registrate sia ai fini di una migliore comprensione dei contenuti, sia di recupero per gli assenti) e l'utilizzo di strumenti informatici anche in aula potrebbero rappresentare elementi utili da mantenere.

Sembra, pertanto, utile avviare un ragionamento rispetto all'opportunità di integrare sistematicamente la FAD nella didattica tradizionale, con una visione a lungo termine che modifichi l'intero sistema di didattica, arrivando a progettare in modalità *blended*, mista in presenza e da remoto, che sia funzionale non soltanto per fare fronte a situazioni di emergenza come quelle che si sono verificate nel corso del 2020 e nella prima parte del 2021, ma anche per rispondere, più in generale, al bisogno di una maggiore flessibilità e all'idea di offrire un ventaglio di opportunità più ampio. Si tratta, peraltro, di un'esigenza che discende anche dalla considerazione che non necessariamente l'a.f. 2021/2022 sarà un anno di pieno rientro alla normalità, per cui sarà necessario iniziare a pensare in una logica di transizione un *setting* per i prossimi tre o quattro anni.

A tale proposito, vale la pena sottolineare che il ricorso alla modalità mista è risultato meno difficoltoso quando ha coinvolto contemporaneamente il gruppo classe. Più complessa, invece, una modalità mista che vede studenti parte in presenza e parte in remoto.

Domanda di valutazione. *Quale ruolo può svolgere il FSE nel favorire la diffusione della formazione a distanza e nel raggiungere una quota sempre più ampia, se non la totalità dell'universo, di allievi e studenti della Lombardia, favorendo l'inclusione formativa e sociale?*

In estrema sintesi, le esperienze di formazione a distanza maturate durante la pandemia hanno messo in evidenza la necessità di mantenere un sistema formativo estremamente focalizzato sulla formazione in presenza, più capace di assicurare l'inclusione delle fasce deboli e il rapporto fra studenti e docenti e all'interno del gruppo dei pari, ma, al tempo stesso, l'opportunità di integrare nella prassi didattica anche formule più innovative di insegnamento a distanza. Affinché questa risulti realmente efficace è però indispensabile intervenire in via preliminare su due ordini di fattori: da un lato, la disponibilità (eventualmente grazie al FESR) di connessioni e strumentazioni tecnologiche (hardware e software) in grado di consentire lo svolgimento di lezioni a distanza di buon livello, dall'altro (grazie al FSE) la formazione del corpo docenti ad una modalità didattica completamente diversa da quella tradizione, che richiede una progettazione, dei tempi e l'utilizzo di metodologie del tutto peculiari. Infine, per poter implementare azioni efficaci è anche necessario avviare delle attività strutturate di monitoraggio e valutazione degli impatti della didattica a distanza, che consentano, da un lato, di identificare gli effetti dal punto di vista delle persone (gli studenti, con le loro diverse caratteristiche), dall'altro, di individuare le aree di competenza e i settori per i quali la didattica a distanza può rappresentare un effettivo valore aggiunto.

4.3.8 I piani di empowerment e di coaching per il personale dei Centri per l'impiego e delle AFOL in Lombardia

Questo **Rapporto Tematico**, realizzato nella seconda metà del 2022, è stato **finalizzato ad approfondire realizzazioni (output) e risultati (outcome) dei due Piani di Empowerment e di Coaching del personale dei Centri per l'Impiego della Regione Lombardia, oggetto di due convenzioni tra la Regione e il Foromez P.A.**, finanziate nell'Asse 4 del POR Lombardia 2014-2020. I Piani intendevano "migliorare l'efficienza e l'efficacia dei Servizi pubblici per il lavoro incidendo sull'organizzazione delle strutture, sui servizi da erogare e sulle competenze del personale impegnato, coerentemente, con le nuove disposizioni del D. Lgs. 150/2015 e con la più recente normativa regionale (L.R. 9/2018) che regola i procedimenti amministrativi connessi alla gestione dei CPI/AFOL e degli uffici del collocamento mirato". Le metodologie valutative adottate hanno compreso: a) Ricognizione e analisi desk finalizzata alla ricostruzione degli interventi sia in termini di analisi del contesto all'interno del quale sono stati realizzati, e sia in termini di sistematizzazione degli interventi nei termini delle modalità attuative e degli output realizzati; b) Rilevazione³¹ e analisi quantitativa finalizzata a identificare la percezione dei partecipanti in ordine ai risultati raggiunti dal Piano di rafforzamento realizzato attraverso i due interventi di Empowerment e di Coaching. In particolare, le dimensioni osservate hanno riguardato: i) i cambiamenti percepiti relativamente all'assetto organizzativo e della governance dei CPI; ii) i risultati conseguiti in termini di utilità delle competenze apprese e, in particolare, del grado di applicazione sul lavoro delle stesse; iii) gli effetti conseguiti, percepiti come tali dai partecipanti, sul sistema professionale e delle competenze delle risorse umane del sistema dei CPI. C) Analisi qualitativa tramite focus group. La valutazione dei due interventi, concettualmente interrelati, ha necessariamente tenuto conto anche di come la condizione congiunturale di questi ultimi anni, sia dal punto di vista normativo e strategico, sia dal punto di vista dell'impatto della crisi epidemiologica del COVID 19 ne hanno eventualmente condizionato le modalità di attuazione. È comprensibile che il lavoro fatto con i due piani non esaurisca l'insieme dei bisogni, delle criticità e delle esigenze legate all'insieme di fattori di cambiamento e alla velocità del loro susseguirsi. Ma **dall'analisi valutativa** dei Piani di Empowerment e di Coaching **emergono indicazioni e suggerimenti utili per il futuro**, quali: *i) rendere più incisivo il ruolo regolatorio della Regione per valorizzare i risultati del lavoro svolto; ii) proseguire il lavoro svolto, nella sua caratterizzazione di legame tra aspetto formativo e operatività, in particolare su alcuni fronti, come il lavoro congiunto interprovinciale e la condivisione sugli aspetti legati all'omogeneizzazione delle procedure; iii) dare continuità al lavoro realizzato anche sul fronte della gestione e valorizzazione delle reti a livello provinciale e di singoli CPI; iv) rinforzare il ruolo manageriale del coordinatore sia provinciale che del CPI, proseguendo il coaching sia individuale che di gruppo; v) monitorare con attenzione le principali criticità rilevate, in particolare quelle relative: all'operatività dei neoassunti, specie sul tema dell'orientamento, sia di base che specialistico; all'esigenza di maggiore concretezza in termini di applicabilità*

³¹ La rilevazione è stata realizzata attraverso un questionario strutturato, somministrato via web con la metodologia CAWI, ai partecipanti ai Piani (coordinatori provinciali, responsabili e operatori dei CPI).

degli apprendimenti sul lavoro; alla progettazione di ulteriori percorsi formativi che integrino la formazione con l'accompagnamento/affiancamento sul lavoro; alla predisposizione di condizioni organizzative per facilitare il transfert learning sul lavoro (carichi di lavoro compatibili, disponibilità di strumentazione tecnico operativa per l'esercizio del ruolo, creare condizioni motivanti anche attraverso un miglioramento della comunicazione interna); vi) valorizzare la complementarità dei diversi interventi formativi.

Domanda di valutazione. *Piano di Empowerment e piano di Coaching in che modo ed in che misura hanno cambiato/stanno cambiando l'organizzazione delle strutture anche in termini di procedure, la gamma e la qualità dei servizi erogati e le competenze del personale?*

I giudizi complessivi, emersi dall'indagine CAWI e dai focus group, restituiscono la visione di un processo di cambiamento organizzativo in corso d'opera che determina, da un lato, incertezza sui giudizi, dall'altro un atteggiamento di preoccupazione ma anche di fiducia e di positiva attesa dei prossimi cambiamenti. Sembra esserci un miglioramento nella gestione del personale, anche in relazione ai nuovi assetti organizzativi con le nuove assunzioni. Si evidenzia, inoltre, un miglioramento nelle relazioni interne ed esterne, in particolare nel rapporto con l'utenza. Per quanto riguarda le procedure, se da un lato viene considerato molto utile il lavoro svolto sull'omogeneizzazione procedure e lo scambio di pratiche, dall'altro, è mancata, probabilmente, una fase conclusiva, di confluenza dei singoli tracciati in una proposta unitaria di procedure che potessero essere adottate da tutti i centri per l'impiego al fine di dare risposte all'esigenza di omogeneizzazione delle procedure su tutto il territorio.

Domanda di valutazione. *Piano di Empowerment e piano di Coaching sono stati/sono utili per rafforzare le competenze del personale?*

Emerge un giudizio tendenzialmente positivo sulla capacità delle attività di incidere sul sistema delle competenze degli operatori. Sono ancora possibili margini di miglioramento che, anche sulla base delle indicazioni qualitative fornite dai soggetti che esprimono giudizi propositivi, quand'anche critici, possono essere oggetto di attenzione per i prossimi interventi formativi. Maggiormente critico sul piano dell'utilità viene considerato il Piano di Empowerment, al quale peraltro molti degli intervistati attuali non hanno partecipato e i ricordi sono labili essendo passato molto tempo. Rilievi sull'utilità del Piano di Empowerment vengono mossi dal personale senior, soprattutto per l'assenza di una corrispondenza con quelle che erano le loro aspettative. Molto più positivo è invece il giudizio sul piano di coaching, che ha riguardato entrambe le tipologie di partecipanti: coordinatori e neoassunti.

Emerge inoltre un miglioramento nella gestione del personale, anche in relazione ai nuovi assetti organizzativi adottati a seguito delle nuove assunzioni. Il coaching ha potuto e saputo coniugare esigenze specifiche e risposte personalizzate, accompagnando i CPI con affondi verticali sulle peculiari aree di criticità, anche estremamente diverse tra i diversi CPI. L'affiancamento sul campo, a differenza da quanto possibile fare con le attività formative di aula, ha potuto tener conto delle esigenze del singolo CPI nel tempo in cui l'esigenza è stata avanzata.

Domanda di valutazione. *Le competenze acquisite attraverso il Piano di Empowerment e di Coaching quanto sono coerentemente applicate nell'esercizio del ruolo nei CPI?*

È stata rilevata la necessità di maggior concretezza in termini di applicabilità degli apprendimenti sul lavoro e di un maggior supporto nella comprensione del nesso teoria-pratica. La formazione è stata un fattore di stimolo a ricercare insieme soluzioni operative a problemi comuni. Si segnala una discrasia progettuale e metodologica fra i contenuti formativi erogati (conoscenza) e la "pratica" (capacità) che configuri le modalità di utilizzo degli apprendimenti sul lavoro. La scarsa trasparenza su come la formazione e i suoi obiettivi intersechino il percorso professionale e la difficoltà a definire i percorsi di applicazione pratica dei contenuti sul posto di lavoro segnano elementi di debolezza.

Domanda di valutazione. *Il Piano di Empowerment e il Piano di Coaching – considerati nell'insieme del Piano di rafforzamento dei CPI hanno prodotto risultati osservabili nel sistema professionale e delle competenze?*

Dall'indagine e dai focus è emerso come siano state poste le basi per poter predisporre condizioni organizzative per facilitare il transfert learning sul lavoro (carichi di lavoro compatibili, disponibilità di strumentazione tecnico operativa per l'esercizio del ruolo, creare condizioni motivanti anche attraverso un miglioramento della comunicazione interna). Ma è un lavoro in progress che va continuato e supportato. D'altro canto, il giudizio,

espresso dal gruppo di governance dei CPI, è di una certa debolezza dei risultati sul sistema delle competenze; tuttavia, non si può fare a meno di osservare che il sistema dei CPI sta affrontando sfide di grande rilievo con capacità che stanno reggendo, grazie, anche se non solo, al contributo dei Piani.

4.3.9 La comunicazione a supporto dell'Asse 3

L'approfondimento tematico, realizzato nella II metà del 2019, si focalizza su “la comunicazione a supporto dell’attuazione dell’Asse 3 del POR FSE Lombardia 2014-2020”, per valutare l’efficacia delle azioni di comunicazione a sostegno dell’attuazione dell’Asse 3 del POR. All’analisi desk di documenti sono state affiancate indagini di campo (qualitative e quantitative) per acquisire, presso diversi stakeholder regionali, una pluralità di punti di vista e informazioni su aspetti correlati all’efficacia della comunicazione a supporto dell’Asse 3. In sintesi, **le attività valutative hanno evidenziato la capacità della Regione Lombardia di realizzare un’articolata serie di iniziative e di attivare strumenti specificamente mirati a raggiungere lo specifico target principale delle Azioni dell’Asse 3 (in prevalenza giovani) e l’incisività della comunicazione realizzata nel veicolare informazioni chiare, tempestive ed esaustive sulle opportunità offerte ai giovani dal POR.** Emerge anche una **buona capacità dell’azione di comunicazione nell’influenzare atteggiamenti ed opinioni dei giovani nei confronti delle istituzioni europee.** Alcuni **spazi di miglioramento** sono riconducibili: alla **necessità di affiancare, agli strumenti di comunicazione già attivati, specifiche campagne media**, mirate a prendere in carico l’esigenza di un rafforzamento della riconoscibilità, presso il grande pubblico, del ruolo del POR e del FSE nel sostegno all’istruzione e alla formazione professionale; alla **possibilità di rendere gli strumenti già adottati ancora più efficaci**, mediante una loro ulteriore targetizzazione territoriale (eventi), incrementandone le potenzialità d’uso (in particolare per i video), migliorandone l’accessibilità sul web e ampliandone le occasioni di diffusione, facilitandone l’uso (specie dei social media) da parte degli enti di formazione.

Domande di valutazione. *In che modo la strategia di comunicazione del POR FSE ha tenuto conto delle specificità degli obiettivi dell’Asse 3 e del target da raggiungere? Quali elementi conoscitivi sono stati assunti per la definizione degli strumenti di comunicazione e dei messaggi?*

Al fine da dare risposta alla suddetta domanda valutativa, l’analisi ha preso in esame, in primo luogo, la documentazione rilevante connessa alla fase di programmazione, vale a dire le previsioni contenute nella Strategia di comunicazione del PO FSE 2014-2020 e, successivamente, la natura delle azioni di comunicazione messe effettivamente in atto dalla Regione Lombardia a supporto dell’attuazione dell’Asse 3, tenendo conto di informazioni ricavate da fonti primarie. L’analisi dei materiali documentali acquisiti e le evidenze fornite dalle indagini di campo condotte portano ad affermare - in relazione alla domanda valutativa considerata - che la strategia di comunicazione si è tradotta in un’attuazione coerente in termini di articolazione di attività rispetto a quanto previsto in fase di programmazione, e che il processo di attuazione ha visto tali previsioni declinarsi in attività pertinenti, che hanno tenuto conto della natura dei diversi target specifici dell’Asse. La focalizzazione della comunicazione in prima battuta verso gli enti di formazione e, soprattutto a partire dal 2018, verso i destinatari potenziali, è stata funzionale al perseguimento dell’obiettivo principale della comunicazione della prima fase del ciclo di vita del Programma, vale a dire dare visibilità al ruolo del Fondo Sociale Europeo e, più specificamente, promuovere le opportunità offerte, grazie anche al suo contributo finanziario, dal sistema lombardo dell’IeFP e della formazione professionalizzante (ITS, IFTS).

Dal focus group è emerso che una ulteriore apertura di credito verso gli enti di formazione in termini di possibile coinvolgimento nell’impostazione e nella concreta realizzazione delle iniziative di comunicazione potrebbe condurre ad un rafforzamento delle conoscenze utili per la definizione degli strumenti, nonché dei contenuti e dei messaggi da veicolare.

In relazione al progressivo avanzamento del Programma verso la fase di completa realizzazione degli interventi finanziati si suggerisce di attivare una o più campagne media – sia classiche che digitali – specificamente orientate a veicolare verso il grande pubblico, in maniera omogenea in termini di forma e contenuti (utilizzando sempre lo stesso claim), informazioni quantitative e qualitative sulle realizzazioni e i risultati conseguiti dalle azioni di sostegno messe in campo, anche attraverso spot tv e radio incentrati sulla diffusione di dati di sintesi e informazioni puntuali sul numero e sulla tipologia di progetti finanziati (ad esempio dando risalto agli ambiti tematici su cui intervengono gli ITS e ai profili di competenza tecnica sostenuti).

In questo senso, come è stato suggerito anche dai referenti degli enti di formazione coinvolti nell’esercizio valutativo, potrebbe risultare funzionale definire un meccanismo di raccolta e valorizzazione degli esiti dei percorsi formativi, mettendo a sistema informazioni specifiche già in parte contenute nei report che gli stessi enti sono chiamati a trasmettere alla Regione a conclusione dei progetti gestiti. La restituzione potrebbe avere

una valenza che va al di là della quantificazione dei risultati conseguiti in termini di placement, potendo assumere anche un carattere prevalentemente orientato allo storytelling, attraverso video interviste che vedano protagonisti singoli soggetti che hanno tratto beneficio dalla partecipazione ai percorsi formativi.

In questa prospettiva, si è suggerito di programmare un'azione coordinata di raccolta di dati e informazioni qualitative sugli esiti dei percorsi giunti a conclusione, responsabilizzando gli enti di formazione nella collezione e trasmissione di tali informazioni alla Regione, la quale potrebbe successivamente procedere ad una loro sistematizzazione finalizzata a farne oggetto di tutte le prossime iniziative di comunicazione collegate all'Asse 3.

Domanda di valutazione. *Quanti e quali prodotti sono stati realizzati nell'ambito delle attività di comunicazione rivolte al target dei destinatari dell'Asse 3?*

Ai fini della valutazione sono stati considerati gli esiti di analisi specifiche svolte in itinere - a partire dal 2017 - e compendiate nei RAV 2017 e 2018 e nel RIV 2019. Questo approfondimento tematico ha, quindi, sviluppato, su questo specifico aspetto, una rielaborazione di sintesi di elementi già evidenziati nei citati report e considerati tuttora validi, e descritto gli esiti dell'ulteriore analisi condotta facendo riferimento ai dati di attuazione della Strategia più aggiornati relativi al 2019, acquisiti utilizzando come fonte il sito web del Programma e attraverso uno specifico invio di dati rilevati ad ottobre 2019 da parte del responsabile del Piano. Interviste telefoniche semi strutturate con il responsabile regionale del Piano di Comunicazione, realizzate a partire dal 2017, hanno inoltre permesso di raccogliere informazioni ad elevato valore aggiunto sul percorso di attuazione, consentendo di completare il quadro conoscitivo attraverso una lettura interpretativa incrociata dei dati secondari raccolti. Nel complesso, sulla base dei dati raccolti e analizzati - in relazione alla domanda valutativa considerata - è stato possibile sostenere che la strategia di comunicazione si è tradotta operativamente in una rilevante massa critica di iniziative che hanno risposto in maniera adeguata alle esigenze di informazione dei beneficiari e destinatari diretti delle Azioni dell'Asse. In questo senso, le indicazioni scaturite dall'indagine, che ha coinvolto un campione di destinatari delle Azioni finanziate dall'Asse, hanno restituito una fotografia confortante anche rispetto alla chiarezza, tempestività ed esaustività delle informazioni veicolate dalle azioni promozionali specificamente realizzate dalla Regione.

In questo quadro, a fronte di un'attuazione equilibrata rispetto alle diverse tipologie di azioni e strumenti effettivamente attivati, un ricorso allo strumento "campagne di comunicazione" mirato al target del grande pubblico avrebbe potuto rafforzare la visibilità dell'azione di sostegno del Programma all'istruzione e alla formazione professionalizzante, anche nei confronti di coloro che non sono diretti destinatari o beneficiari della policy.

Permangono comunque spazi per l'innovazione degli strumenti, correlati all'esigenza di raggiungere più capillarmente i giovani sul territorio. In questo senso, potrebbe essere utile valutare la possibilità di mutuare esperienze regionali di successo, come ad esempio l'iniziativa "social bus" o il contest musicale Social4Sound (<http://www.sound4social.eu/it/>) promossi nel precedente ciclo di programmazione dalla Regione Sardegna a supporto dell'attuazione del POR FSE e che hanno ottenuto riconoscimenti anche a livello comunitario come buone pratiche di comunicazione rivolte allo specifico target dei giovani.

Domanda di valutazione. *Quali strumenti di comunicazione tra quelli attivati hanno registrato la maggior efficacia nel raggiungere i destinatari target?*

La valutazione è stata condotta sulla base di due diverse dimensioni di analisi: i) il punto di vista di un gruppo selezionato di stakeholder rilevanti, costituito da referenti degli enti di formazione finanziati per la realizzazione delle Azioni previste dall'Asse; ii) il grado di conoscenza del Programma e delle attività di comunicazione sviluppate dalla Regione e il giudizio sulla loro efficacia da parte di un campione di destinatari dell'Asse.

Dalle indagini si ricavata in maniera chiara l'impressione di una buona efficacia di alcuni strumenti più tradizionali di promozione, quali l'organizzazione di eventi e la partecipazione a fiere specialistiche, e - sulla base delle considerazioni espresse dagli stakeholder coinvolti nella valutazione - di una minore efficacia delle pubblicazioni e delle brochure, ma, soprattutto, si è affermato in maniera evidente il ruolo degli strumenti digitali, quale canale privilegiato di accesso all'informazione per i più giovani.

Al riguardo, si è aggiunto che i social media costituiscono gli strumenti di comunicazione che mostrano la maggiore incisività, sia nella percezione degli operatori, che li ritengono i canali più efficaci per raggiungere i target più giovanili a cui si rivolge la policy, sia nel giudizio dei partecipanti ai percorsi formativi coinvolti nell'indagine realizzata ad hoc, che li indicano come il canale di comunicazione più utilizzato e a cui conferire la massima priorità in prospettiva.

Con riferimento all'articolazione del mix di strumenti di comunicazione si è suggerito in primo luogo di tenere

conto delle indicazioni emerse dall'ascolto degli stakeholder relativamente all'opportunità di supportare l'organizzazione di eventi a livello territoriale, in grado di intercettare fasce di giovani meno consapevoli e di rendere organica e completa la promozione dell'offerta formativa collegata all'leFP e alla formazione professionalizzante attraverso l'utilizzo di strumenti in grado di garantire un punto di accesso unico (web) a tutta l'offerta formativa, nonché di allentare per gli enti di formazione i vincoli all'utilizzo dei social media che – a giudizio degli operatori – derivavano dalle indicazioni del brand book.

In secondo luogo, sulla base delle indicazioni emerse dall'indagine sui destinatari, si è suggerito di rafforzare ulteriormente l'uso dei social media, anche come veicolo per la diffusione di video che valorizzino, mediante il metodo dello storytelling, le esperienze di successo realizzate con il finanziamento FSE.

Domanda di valutazione. *In che misura il complesso delle attività di comunicazione promosse a sostegno dell'attuazione dell'Asse 3 ha prodotto effetti sulla riconoscibilità dell'immagine del FSE e del ruolo del Programma come strumento di finanziamento dell'attività svolta dal destinatario e in termini di comprensione e riconoscibilità del messaggio sulle finalità più ampie dell'intervento del PO?*

La valutazione è stata condotta sulla base di due diverse dimensioni di analisi: i) il punto di vista di un gruppo selezionato di stakeholder rilevanti, costituito da referenti degli enti di formazione finanziati per la realizzazione delle Azioni previste dall'Asse; ii) il grado di conoscenza del Programma e delle attività di comunicazione sviluppate dalla Regione e il giudizio sulla loro efficacia da parte di un campione di destinatari dell'Asse. Rispetto alla domanda valutativa in esame, considerando congiuntamente le indicazioni scaturite dall'ascolto di un gruppo di enti di formazione e le informazioni fornite dall'indagine che ha coinvolto direttamente un campione di destinatari dell'Asse 3, non è emerso un quadro nitido. Da un lato, è stato riconosciuto che le iniziative promo-pubblicitarie finora condotte hanno agito efficacemente per migliorare la riconoscibilità del ruolo del FSE come finanziatore dello sviluppo regionale, anche come effetto dell'elevata focalizzazione dell'azione di indirizzo svolta dalla Regione verso la stretta aderenza degli strumenti utilizzati dagli enti di formazione alla grafica coordinata unitaria promossa dal brand book. Le opinioni espresse dai referenti degli enti di formazione coinvolti nel focus group vanno tuttavia considerate anche riguardo alla percezione dell'esistenza di una ancora insufficiente consapevolezza tra i giovani del ruolo del Fondo Sociale Europeo e del sostegno che l'Unione Europea fornisce ai loro percorsi formativi. Più specificamente, non è emersa una percezione di chiara efficacia della comunicazione nell'evidenziare, da una parte, l'utilità specifica del finanziamento FSE come soluzione alle problematiche socioeconomiche affrontate dall'Asse 3 e, dall'altra, i benefici che i diversi target di destinatari possono trarre o hanno già tratto dall'attuazione delle sue Azioni.

Per converso, secondo l'opinione espressa da un campione di destinatari delle Azioni finanziate dall'Asse, le iniziative poste in essere dalla Regione e dagli enti che compongono il sistema dell'istruzione e formazione professionale lombardo, e i contenuti veicolati attraverso i diversi output della comunicazione realizzati hanno fornito, per la maggioranza di essi, una risposta adeguata ai fabbisogni informativi connessi alla partecipazione ai benefici offerti dal Programma grazie al contributo del FSE, svolgendo – laddove recepiti – una determinante funzione di indirizzo delle scelte legate ai percorsi di crescita personali e professionali.

Rispetto all'elemento dell'incisività della comunicazione, merita inoltre di essere sottolineato il dato scaturito dall'indagine secondo cui l'azione di comunicazione regionale sembrerebbe essere più incisiva di quella realizzata autonomamente dagli enti di formazione, generando in misura più significativa una modifica positiva degli atteggiamenti dei giovani verso le istituzioni europee.

Con riferimento all'esigenza di rafforzare il ruolo del FSE, si è ritenuto che un sistematico ancoraggio dei messaggi a situazioni di effettivo e visibile miglioramento delle condizioni del destinatario dell'intervento del Programma, suscitando una maggiore attrazione emotiva, potesse imprimere in maniera più incisiva nella mente dei destinatari della comunicazione l'idea che il Fondo Sociale Europeo rappresenti un volano importante dello sviluppo regionale, riducendo così l'attuale gap di visibilità.

In questo senso, anche un maggior coinvolgimento degli enti di formazione e degli stessi destinatari potrebbe rappresentare una strada per definire strumenti di comunicazione sempre più targettizzati anche in termini di messaggi e, come tali, più efficaci. Da non trascurare, infine, sempre nell'ottica del rafforzamento della memorabilità dei contenuti e dei messaggi da veicolare, l'esigenza della definizione di un claim specifico per una futura campagna di comunicazione integrata avente ad oggetto il sostegno all'istruzione e formazione professionale e destinata al grande pubblico.

In conclusione, appare opportuno richiamare che questo approfondimento valutativo è stato realizzato nella seconda metà del 2019 e che le indicazioni emerse da questa valutazione sono state successivamente recepite dall'Amministrazione regionale e sviluppate negli anni successivi (ad esempio, si pensi al claim della campagna, all'impiego di ragazze/i come testimonial, al maggior ricorso ai social, etc.).

5 Conclusioni

5.1 Le risposte alle domande di valutazione comuni

5.1.1 *Quanto è riuscito il Programma a creare nuove opportunità di occupazionali? In quali casi/territori/periodi ha creato nuove opportunità e in quali ha preservato condizioni esistenti? Come è cambiato questo nei vari casi? Da territorio a territorio? In periodi/condizioni esterne diversi?*

Attraverso politiche attive del lavoro che, sull'Asse 1, si sono concentrate principalmente nella promozione delle dinamiche occupazionali e nella riduzione dei 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), mediante la realizzazione di azioni di contrasto alla disoccupazione (di lunga durata) e di sostegno sia alla ricollocazione dei lavoratori sospesi che all'aggiornamento delle competenze e alla mobilità dei lavoratori, **il Programma sembra, nel complesso, aver contribuito positivamente alla crescita dell'occupabilità e dell'occupazione dei partecipanti.**

L'analisi del posizionamento della Lombardia rispetto all'obiettivo target fissato dalla Strategia Europa 2020, a cui il Programma contribuisce in virtù delle scelte strategiche operate e delle priorità di intervento selezionate, evidenzia, per la Lombardia, il superamento degli obiettivi definiti per l'Italia in materia di occupazione, con un tasso di occupazione nella fascia 20-64 anni pari, nel 2021, al 71,6%, in leggera crescita rispetto al 2020, anno in cui era calato nel confronto con un anno prima a causa della pandemia di Covid-19; si tratta di un dato superiore all'obiettivo italiano della Strategia (67%), ma ancora leggermente inferiore al dato medio UE27 (73,1%) per la più contenuta occupazione femminile (64% contro il 79% degli uomini)

Se si guarda agli **effetti sull'occupazione misurati sui partecipanti agli interventi finanziati attraverso gli indicatori di risultato selezionati dal Programma, si evidenziano buoni risultati, in particolare, nel sostenere l'accesso all'occupazione delle persone in cerca di lavoro, anche da oltre 12 mesi**, a valere sulla priorità 8i (indicatore di risultato CR06) e la ricollocazione dei lavoratori sospesi a valere sulla priorità 8v (anche in questo caso, indicatore di risultato comune CR06).

Sull'Asse 2, inoltre, gli interventi attivati sulla priorità 9i hanno permesso ai partecipanti svantaggiati di impegnarsi (attivarsi), alla fine degli interventi, nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma (indicatore di output comune CR05), ad indicare che gli interventi attivati sulla priorità 9i sono riusciti a favorire una maggiore inclusione attiva migliorando l'occupabilità dei soggetti svantaggiati.

5.1.2 *Quanto è riuscito il Programma a contrastare gli effetti sociali, economici e sanitari della pandemia? Come? Con quali alleanze? Cosa è cambiato (in positivo o in negativo) nell'agire dell'Amministrazione e di altri soggetti istituzionali coinvolti?*

L'emergenza epidemiologica da COVID-19 e la conseguente crisi socioeconomica che ne è derivata, hanno imposto l'adozione di misure straordinarie per contrastarne gli effetti sul tessuto sia sociale che produttivo regionale. La brusca frenata imposta all'economia lombarda, una delle più colpite dalla pandemia, dai mesi di chiusura totale, ha determinato un forte calo sia dell'offerta che della domanda, con effetti negativi soprattutto della liquidità a disposizione di imprese e famiglie. **Il ricorso agli ammortizzatori sociali è risultato essere la sola misura adottabile per garantire il sostegno al reddito individuale e l'alleggerimento delle spese aziendali, considerato soprattutto il blocco dei licenziamenti imposto alle imprese. Il ricorso alla CIGD è stato inteso come una misura eccezionale e temporanea.** Le difficoltà incontrate dalle imprese e dalle famiglie durante la fase emergenziale, ma soprattutto la convinzione che i fondi SIE potessero garantire la ripresa dell'economia lombarda, hanno portato ad individuare nella riprogrammazione del POR FSE Lombardia 2014 – 2020, un'opportunità per fronteggiare e ridurre gli effetti della crisi epidemiologica

Attraverso il POR FSE, è stato quindi sostenuto lo sforzo economico per garantire la Cassa Integrazione in Deroga autorizzata dal DL "Cura Italia" come strumento per contrastare la condizione di disoccupazione temporanea determinata dalla chiusura aziendale per provvedimento³². La misura è stata sostenuta dalla

³² L'art. 22, co. 1, del DL "Cura Italia" ha stabilito che le Regioni e le Province autonome, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, potessero riconoscere, ai datori di lavoro privati, trattamenti di integrazione salariale in deroga per la durata della riduzione o sospensione del rapporto di lavoro, laddove non avessero trovato applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di

Regione Lombardia nell'ambito dell'Accordo Governo-Regione ex art. 242 del DL n. 34/2020, sottoscritto il 16 luglio 2020, con riferimento alle spese emergenziali anticipate dallo Stato a favore della regione Lombardia e ammissibili sul Programma, nella misura di € 168.5 M€, a valere sulla Pdl 9.iv e sulla Pdl 8.v del POR FSE Lombardia 2014-2020 e limitatamente agli ammortizzatori in deroga concessi a quelle imprese che hanno dovuto sospendere le proprie attività come conseguenza dei DPCM.

Nondimeno, questa riprogrammazione degli interventi, **la tenuta globale della strategia del Programma è stata salvaguardata, considerando che la quota parte di finalità perseguite dal POR FSE**, che hanno subito un depotenziamento in favore degli interventi di contrasto all'emergenza COVID-19, **è stata comunque perseguita mediante le risorse messe a disposizione dal Fondo di Sviluppo e Coesione**. Al riguardo, infatti, il già richiamato Accordo ha disposto che tutte le risorse oggetto di rimodulazione, destinate al finanziamento delle misure di contrasto alla situazione emergenziale, fossero rimesse nella disponibilità dell'Amministrazione della Regione Lombardia mediante una opportuna riprogrammazione della quota di Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) attribuita alla Regione.

La Regione, durante il periodo pandemico, ha altresì aggiornato tempestivamente il sistema di regole, così da garantire alle misure già avviate, anche nelle fasi di restrizione della mobilità e di obbligo di distanziamento sociale, la necessaria continuità. Ad esempio, le difficoltà nell'attuazione degli interventi sull'Asse I e nell'avanzamento della spesa legate alla pandemia sono state prontamente affrontate e superate grazie all'utilizzo di ulteriori modalità di attuazione delle progettualità e di esecuzione dei controlli autorizzate dall'AdG, quali lo svolgimento da remoto delle attività formative attraverso la formazione a distanza (FAD), il project work in luogo dello stage e lo smart working, nonché la concessione di proroghe al termine delle attività e verifiche in modalità da remoto in sostituzione delle verifiche fisiche in loco. Per gli interventi implementati sull'Asse II, nell'immediato della pandemia, la Regione 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 intervento a distanza e di dilatare le tempistiche delle azioni in corso. Ad esempio, nel caso del voucher adolescenti, sono stati previsti dei periodi di sospensione molto contingentati ed è stata richiesta sempre più flessibilità nel ricorrere alla sospensione e alla posticipazione del voucher, prevedendo inoltre che gli interventi di gruppo, nelle fasi di emergenza più acuta, fossero sospesi su richiesta delle ATS e degli enti attuatori. La stessa cosa è avvenuta per i voucher anziani, che prevedevano interventi di autonomia e mantenimento al domicilio dell'anziano fragile. Proprio nel caso degli interventi sugli anziani, si sono incontrate difficoltà maggiori a causa del Covid, in quanto in questi casi la modalità a distanza è stata più difficile da adottare, trattandosi di interventi che si fondano sulla relazione diretta con i destinatari, motivo per cui si sono registrate molte più sospensioni di quante se ne siano avute tra gli adolescenti. Sempre sull'Asse 2, la crisi pandemica ha accresciuto 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 ha impedito le tradizionali modalità di contatto sociale (previste dagli interventi finora messi in campo in questa programmazione) e richiesto di individuare nuove e diverse modalità di presa in carico delle fragilità. Nel caso degli interventi attivati sull'Asse III, Regione Lombardia ha sostanzialmente operato sull'Asse III del POR FSE per mettere in sicurezza l'intero sistema di istruzione e formazione professionale e garantire gli obiettivi, a fronte dell'emergenza da pandemia. In particolare, la Regione ha operato per garantire la validità dell'anno scolastico/formativo e il riconoscimento della spesa della FP a valere sul FSE, pur essendoci stata una riduzione dei livelli qualitativi e quantitativi, a causa della pandemia da Covid-19, ha adottato la massima flessibilità da parte sul termine dell'anno formativo e sulle date degli esami per consentire di recuperare tutto il recuperabile. Sono stati anche ripresi anche i tirocini che erano stati sospesi a causa delle chiusure dovute alla pandemia. Dunque, in questo modo l'intero sistema della FP è stato messo in sicurezza dalla Regione, ha sperimentato la Formazione a Distanza (FAD) (non ancora regolamentata durante la pandemia) e lavorato per la sua messa a sistema oltre che per definire una metodologia didattica per la FAD, ha applicato una serie di deroghe per garantire lo svolgimento in presenza delle attività di laboratorio e alle attività dedicate ai Bisogni Educativi Speciali (BES). Anche sull'Asse IV, la crisi pandemica ha evidenziato la necessità di interventi soprattutto per il rafforzamento del personale scolastico attraverso iniziative di empowerment volte ad adattare competenze e strumenti ad una più efficace erogazione della formazione a distanza.

La tempestività nel modificare le regole, a percorsi già avviati, appare aver garantito una buona continuità degli interventi come mostrato dall'elevato coinvolgimento dei diversi target di destinatari negli interventi attivati nell'ambito delle diverse priorità dei diversi Assi del POR FSE, testimoniato dal fatto che gli indicatori di output relativi ai partecipanti hanno quasi tutti raggiunto o superato, già al 31.12.2021, il valore target finale al 2023.

sospensione o riduzione di orario

5.1.3 Quali risultati e quali limiti ha avuto il sostegno che il Programma ha dato ai territori?

La scelta di Regione Lombardia, nel ciclo 2014-2020, è stata di focalizzare l'integrazione tra Fondi nell'ambito dell'approccio territoriale, basato sulla Strategia Sviluppo Urbano Sostenibile e Aree Interne, individuate da Regione Lombardia quali strumenti territoriali integrati per la promozione dello sviluppo locale, ed 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. Nel corso del 2021 **gli interventi di integrazione dei Fondi avviati nell'ambito del POR FSE hanno proseguito nel percorso di attuazione, maturando significativi avanzamenti. Permangono, tuttavia, alcune difficoltà e ritardi di attuazione**, che sono principalmente riconducibili alla complessità delle procedure, all'inesperienza dei numerosi soggetti coinvolti ed alla conseguente difficile gestione partenariale, difficoltà e ritardi aggravati dal permanere della crisi pandemica COVID 19.

La strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile è intervenuta attraverso l'azione congiunta del POR FSE, del POR FESR e del PON METRO³³, e dei Comuni di Milano e Bollate in qualità di Autorità Urbane e Organismi Intermedi, in una governance multilivello. La sperimentazione realizzata, seppur trovi origine nell'esperienza dei contratti di quartiere, ha evidenziato **alcuni ritardi attuativi, solo in parte recuperati**, riconducibili alle complessità procedurali ed organizzative e difficoltà di diversa natura incontrate³⁴, accentuati dalle difficoltà conseguenti la crisi pandemica COVID 19. Lo stato di attuazione degli interventi FSE nei due quartieri è parzialmente differente, più avanzato nel quartiere di Lorenteggio, meno matura nel territorio del Comune di Bollate, che ha affrontato la complessità di un avviso plurifondo, concepito integrando e collegando risorse FSE e FESR:

- Quartiere Lorenteggio: progetto cardine è l'attivazione del laboratorio sociale MILOLAB (az. 9.4.2), che ha preso in carico 488 cittadini, e la cui attività è stata prorogata e si concluderà al 20.12.2022 e l'intervento PROLORENTEGGIO (az 9.1.3) affidato ad AFOL Metropolitana con l'obiettivo di promuovere opportunità di integrazione socio-lavorativa dei cittadini in difficoltà, che ha dovuto superare le difficoltà create dalla crisi pandemica e ha nel 2021 cominciato a produrre gli effetti auspicati (83 utenti presi in carico; 6 ricollocazioni; 11 corsi avviati; 544 ore erogate di servizi al lavoro; 1398 ore erogate di servizi formativi)
- Comune di Bollate: intervento qualificante è la sperimentazione di un'azione plurifondo, integrando le risorse FSE dell'az 9.1.3. con l'azione V.3.c.1.1. FESR in un unico avviso "Rigenerare le competenze, competenze per la rigenerazione", che ha portato al finanziamento di 2 progetti avviati il 1 gennaio 2021: Le Groane in tavolo (che prevede lo sviluppo di attività nella filiera agrifood, con la produzione orticole, fruttifere e dell'apicoltura, iniziative di educazione ambientale ed educazione ai consumi sostenibili, una Tavolo fredda per la valorizzazione dei prodotti agricoli) e la "Cultura in Bolla" (che prevede la creazione di Hub delle arti e della creatività come spazio multifunzionale in grado di offrire diversi servizi di carattere socio-culturale agli abitanti) È stato inoltre avviato il laboratorio sociale (az.9.4.2) l'8 luglio 2020, ma, anche a causa della crisi pandemica, le attività sono state avviate nella primavera 2021 e si concluderanno, secondo il contratto in essere, il 31/12/2022; ad oggi sono stati presi in carico circa 50 cittadini.

Alla luce della scelta di Regione Lombardia nel ciclo 2014-2020 di focalizzare l'integrazione tra Fondi nell'ambito dell'approccio territoriale e della decisione di approvare la Strategia Regionale "Agenda del Controesodo", **una riflessione attenta si impone con riferimento all'esperienza delle Aree Interne.** Anche nell'esperienza delle aree interne³⁵, **l'attuazione degli interventi ha evidenziato alcune criticità ed in linea generale un ritardo, riconducibile a diversi fattori**, tra cui le peculiari caratteristiche del tessuto socioeconomico di questi territori, che esprime minori capacità di progettare in modo innovativo, la necessità di integrazione tra gli enti coinvolti nelle coalizioni locali, che ha reso le procedure di programmazione ed attuazione a livello locale più farraginose, e la rigidità di alcune procedure FSE, poco rispondenti alle esigenze delle aree.

Le criticità attuative 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, che ha portato ad assegnare a Regione Lombardia l'attuazione dei singoli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa nelle aree interne lombarde, promuovendo la crescita delle com-

³³ In particolare, nell'ambito della Strategia Urbana di Milano sono previsti 52,7 milioni di euro di risorse FESR, 1,95 milioni di risorse FSE, per il sostegno a persone in condizioni di temporanea difficoltà economica e per servizi di accompagnamento ai residenti/laboratorio sociale; 5 milioni del PON METRO, 20 milioni a valere sul bilancio comunale, 15,8 milioni a valere sul bilancio regionale.

³⁴ 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

³⁵ Nella programmazione 2014/2020, Regione Lombardia ha individuato quattro aree interne, con la D.g.r. 2672/2014, le Aree di Alta Valtellina e Valchiavenna e con la D.g.r. 5799/2016 le aree di "Appennino Lombardo - Oltrepo Pavese" e "Valli del Lario - Alto Lago di Como".

petenze degli amministratori e la professionalità dei dipendenti pubblici locali. È stata inoltre progettata una iniziativa di “Rafforzamento della capacità amministrativa nelle aree interne lombarde” (azione 11.3.3), al fine di promuovere la crescita delle competenze di amministratori e dipendenti pubblici locali. L'intervento è stato affidato a FORMEZ ed avviato nel primo quadrimestre del 2021, è ancora in corso e si prevede venga concluso entro il 31 marzo 2023. Sono stati poi redatti quattro piani operativi, uno per ciascuna area, in risposta allo specifico fabbisogno espresso dagli Enti locali delle aree interne, in termini sia organizzativo-funzionali sia di implementazione delle competenze. L'intervento prosegue comunque con regolarità e con un costante coinvolgimento delle amministrazioni anche in fase di rimodulazione dei Piani Operativi per adeguarli ad esigenze specifiche del territorio e contestualizzarli alla realtà attuale in rapida evoluzione. È inoltre proseguita nel 2021, in conformità a quanto previsto dagli APQ, l'attuazione degli interventi previsti dai Piani con il finanziamento FSE e selezionati attraverso il meccanismo della cd “riserva Aree interne”, ossia la quota di risorse riservata ai beneficiari delle pertinenti aree territoriali all'interno dei singoli avvisi cofinanziati dal POR FSE 2014-2020.

5.2 Un bilancio sui risultati raggiunti

La strategia del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia definita a inizio programmazione si è rivelata coerente con l'evoluzione del contesto socioeconomico regionale, anche alla luce delle modifiche introdotte con la riprogrammazione per rispondere alle nuove sfide e ai nuovi bisogni determinati dalla pandemia di Covid-19.

Dal punto di vista dell'attuazione, il Programma ha raggiunto, sul piano delle realizzazioni, i risultati attesi, nonostante il manifestarsi di uno shock esogeno imprevedibile, quale quello della pandemia di Covid-19, che ha richiesto una significativa riprogrammazione delle risorse per consentire il finanziamento e l'attivazione tempestiva di interventi in risposta alla emergenza sanitaria, economica e sociale generata dalla pandemia stessa.

Se si considerando gli indicatori di output selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, i target previsti per il 2023, così come rimodulati a seguito delle riprogrammazioni intervenute nel settennio di riferimento, al 31.12.2021 appaiono tutti raggiunti (e superati) o molto vicini alla soglia per tutti gli Assi prioritari: i disoccupati, inclusi quelli di lunga durata per l'Asse 1, le persone con disabilità e le altre persone svantaggiate per l'Asse 2, titolari di un diploma ISCED 1 o ISCED 2 per l'Asse 3 Istruzione e formazione e le pubbliche amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa e gli operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di training sul tema della sicurezza e prevenzione per l'Asse 4 Capacità Istituzionale e amministrativa.

Se si considerano tutti gli indicatori di output per i quali è stato fissato un target per la fine della programmazione si evidenziano, con un'unica eccezione, quella dell'indicatore C017 sulla priorità 9ii, Asse 2, elevati rapporti di conseguimento per quasi tutti gli indicatori del Programma, riferiti alle persone fisiche (disoccupati, lavoratori, soggetti svantaggiati, migranti), per i quali, in quasi tutti i casi, risulta addirittura essere già stato raggiunto, se non superato, il valore target previsto al 2023. Ciò è vero anche per gli indicatori di output riferiti ad enti e progetti, ad eccezione degli indicatori C021 sulla priorità 8iv e d2.1, sulla priorità 11i, e per i cosiddetti “indicatori Covid”, rispetto ai quali si riscontra il pieno raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2023.

Il POR FSE della Regione Lombardia sembra dunque essere riuscito a raggiungere gli obiettivi di attuazione fissati ad inizio programmazione e, in alcuni casi, ridefiniti a seguito delle riprogrammazioni intervenute, raggiungendo un risultato complessivamente soddisfacente in termini di avanzamento sia fisico e procedurale, con la selezione al 30.09.2022 di oltre 250mila operazioni e un elevato tasso di coinvolgimento dei destinatari finali rispetto alle attese, con numeri assoluti che, al 31.12.2021, si attestano intorno ai 558mila partecipanti. Sul piano finanziario si registra nell'insieme, al 30.09.2022, uno stato di avanzamento finanziario molto buono e coerente con la fase conclusiva della programmazione. Inoltre, tenuto conto che la dotazione dell'Asse II è da riprogrammare per ridurla di 51,7 € certificati a valere sulla CIGD (misura anti-Covid) per appostare tale importo sull'Asse I, la capacità di impegno sull'Asse I (che attualmente si caratterizza per un “overbooking” di 56,3 M€ rispetto al finanziamento previsto) dovrebbe “ridursi”, mentre quella sull'Asse II (attualmente inferiore a quella media del POR) dovrebbe aumentare, portandosi in entrambi i casi al 100% circa.

Il grado di raggiungimento dei target attesi per gli indicatori di risultato appare diversificato.

In particolare, sono da valutarsi positivamente i risultati raggiunti: i) sull'Asse 1 in termini di inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati a sei mesi dalla conclusione degli interventi (indicatore CR06 sulle priorità 8i e 8v); ii) quelli raggiunti sull'Asse 2 relativi all'attivazione delle persone svantaggiate nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione alla conclusione degli interventi (indicatore CR05 sulla priorità 9i); iii) quelli conseguiti

sull'Asse 3 relativi, da un lato, al conseguimento di una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento da parte di persone con un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) (indicatore CR03 sulla priorità 10i) e, dall'altro, al completamento del percorso di formazione da parte delle persone con un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4); iv) quelli raggiunti sull'Asse 4 n termini di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa della P.A. (indicatori d2.1, d2.4, d2.5 e d2.6 sulla priorità 11i). Sono da valutare altrettanto positivamente i risultati raggiunti dalla CIGD, attivata come intervento emergenziale anti-Covid sugli Assi 1 e 2, in termini di mantenimento al lavoro di tutti i destinatari che hanno raggiunto questo supporto.

Più contenuto il tasso di conseguimento di altri indicatori di risultato: sul piano dell'inserimento al lavoro dei giovani a sei mesi dalla conclusione degli interventi (indicatore CR06 sulla priorità 8ii) ciò è da legare alla complementarità di questi interventi con Garanzia Giovani (Programma sul quale i giovani sono stati appunto presi in carico in via prevalente), su quello dell'acquisizione delle competenze (indicatore CR03 sulla priorità 10iv), ciò è probabilmente imputabile all'eterogeneità degli interventi formativi (IFTS, ITS, Lombardia Plus, Formazione continua), con ITS e IFTS che comunque si caratterizzano per "tassi di conseguimento della qualifica" superiori a quello mediamente rilevato su tutti gli interventi realizzati a valere sulla priorità 10iv.

Infine, alcuni indicatori di risultato non erano ancora stati valorizzati al 31.12.2021. L'indicatore specifico a4.1, sulla priorità 8ii, relativo al tasso di raggiungimento della popolazione femminile da parte delle attività di "promozione dell'occupazione femminile" probabilmente risente del fatto che questi interventi promozionali sono ancora in corso. Tutti gli indicatori di risultato specifici sull'Asse 2 (b1.2 sulla priorità 9i, b2.1 sulla priorità 9ii, b3.1 e b3.4 sulla priorità 9iv) probabilmente non sono ancora stati alimentati perché hanno richiesto maggiore chiarezza nel legame tra definizione e cambiamento atteso da misurare, oltre che la predisposizione di questionari ad hoc da somministrare ai target svantaggiati per rilevare il risultato (con tutte le problematiche connesse alla possibilità di riuscire ad effettuare un'indagine presso questi target vulnerabili). Infine, l'unico indicatore di risultato specifico non alimentato sulla priorità 11i dell'Asse 4 (a fronte del superamento del valore target al 2023 di tutti gli altri indicatori specifici selezionati sulla priorità) è l'indicatore d2.1, probabilmente perché l'azione sistemica di coinvolgimento delle scuole secondarie e dell'Ufficio Scolastico Regionale lombardo (USRL) è ancora in corso ed in via di completamento.

In una logica di bilancio complessivo, alla luce dei risultati conseguiti, sembra utile evidenziare come gli interventi messi in campo nell'attuale programmazione abbiano offerto preziose misure a sostegno dell'occupabilità e dell'occupazione, dell'inclusione socio-lavorativa, di investimento sul capitale umano e di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa della P.A.

- Sull'**Asse 1** gli interventi attivati hanno contribuito a promuovere le dinamiche occupazionali e ridotto 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 hanno previsto 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 l'iniziativa "Lombardia PLUS" sono state promosse azioni formative 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). Tra le misure regionali cofinanziate dal FSE rientrano il sostegno all'autoimprenditorialità (Priorità 8i) e all'adozione di piani aziendali di smart-working (Priorità 8v). Con l'adozione della DGR 3062/2020, per favorire un rapido inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, è stata approvata per le annualità formative 2020/2021 e 2021/2022 la programmazione del sistema di alta formazione tecnica, articolata nella definizione dell'offerta formativa dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e dei percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) (Priorità 8ii). E' stata infine finanziata la CIGD come misura emergenziale per mantenere i livelli occupazionali durante la pandemia da Covid-19 (Priorità 8v).
- Sull'**Asse 2**, sono stati realizzati interventi per favorire l'inclusione attiva (con particolare attenzione al miglioramento dell'occupabilità) delle persone con disabilità e delle persone con disabilità, oltre che delle persone a rischio di povertà e marginalità estrema, con l'attivazione sulla priorità 9i di percorsi personalizzati per gli allievi con disabilità, il reddito di autonomia – persone con disabilità, misure per l'accompagnamento all'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, misure per l'inclusione sociale di persone, giovani e adulte, a grave rischio di marginalità, misure per l'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale (laboratori sociali). Quale elemento complementare e sinergico all'inclusione attiva, sulla priorità 9iv, la Regione ha promosso l'accesso a servizi sostenibili e di qualità in ambito sociale e sociosanitario, mediante la realizzazione di misure quali "Nidi gratis", "Conciliazione vita lavoro", Reddito di Autonomia – Anziani, misure per l'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale (laboratori sociali) e

percorsi territoriali per rispondere alle difficoltà e alle problematiche di disagio sociale di giovani e adolescenti. Infine, sulla priorità 9ii, gli interventi si sono concentrati sul contrasto alle situazioni di marginalità estrema, in termini di pronto intervento, per ridurre il rischio di impoverimento maggiore, prevedendo esclusivamente misure per l'accompagnamento all'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e misure per l'inclusione sociale di persone, giovani e adulte, a grave rischio di marginalità.

- L'**Asse 3**, da un lato, ha investito in maniera significativa su misure volte a contrastare i fenomeni di dispersione e abbandono scolastico e formativo (IeFP, III e V anno) in una logica preventiva di riduzione del fenomeno dei Neet e di contrasto della dispersione (priorità 10i), dall'altro, ha inteso incentivare lo sviluppo del capitale umano e di accrescere il livello di qualificazione della forza lavoro, mediante corsi IFTS e ITS (che costituiscono i segmenti più alti della filiera formativa regionale), l'iniziativa Lombardia PLUS, e la Formazione continua – Fase V, progetti strategici regionali, in attuazione della strategia nazionale Aree interne in Lombardia per le Aree Interne “Valchiavenna” e “Alta Valtellina (priorità 10iv).
- L'**Asse 4** ha conseguito l'obiettivo di 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, mediante interventi, sulla priorità 11i, per rafforzare la qualità dei servizi ed aumentare i livelli di efficienza e di efficacia della Pubblica Amministrazione, con particolare attenzione alla capacità della PA di utilizzare strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale e servizi diversi e di migliorare la propria capacità amministrativa e dei dipendenti della PA di accrescere le proprie competenze di supporto ai GAO (Gestione associata obbligatoria).

Anche per quanto concerne gli strumenti a supporto dell'attuazione, il bilancio è sostanzialmente positivo: i) il **SI.GE.CO.** si è dimostrato complessivamente funzionale data la costanza con la quale è stato aggiornato, mentre la governance multilivello e la complementarità tra Fondi, sebbene abbiano prodotto risultati importanti, hanno richiesto un grande sforzo di gestione e di accompagnamento; ii) il **Sistema Informativo Bandi Online** si è dimostrato complessivamente funzionale e coerente con gli obiettivi definiti nelle sue diverse articolazioni, anche se necessita ancora di qualche azione di miglioramento, nelle direzioni di affinare ulteriormente le funzionalità del sistema informativo a vantaggio di tutti gli utilizzatori (interni ed esterni all'Amministrazione) affinché questo possa essere percepito come un concreto supporto nella gestione del Programma; iii) **L'azione regionale sulla Strategia di Comunicazione ed informazione** si è dimostrata rilevante, coerente ed efficace nel dare attuazione alle previsioni delle programmazioni di ciascuna annualità, attraverso un ventaglio di attività di comunicazione articolato e sempre più orientato ad andare incontro all'evoluzione dei canali e delle forme di comunicazione. Le attività sviluppate si prestano ad una valutazione positiva anche sotto il profilo della rilevanza, in relazione alla scelta del mix di strumenti e alla visibilità degli eventi e dei canali adottati per realizzare le campagne di comunicazione. I target previsti per gli indicatori di output sono stati tutti ampiamente superati. Da ultimo, il **ruolo del partenariato** è stato positivamente ed attivamente declinato, sia nella partecipazione al Comitato di Sorveglianza, sia agli altri tavoli regionali in cui esso è coinvolto. D'altra parte, però, le difficoltà amministrative e procedurali nella governance multilivello in sede attuativa sembrano richiedere un'attenzione dedicata, in cui il partenariato potrebbe avere momenti di analisi e confronto, al fine di individuare soluzioni per ottimizzare e semplificare le procedure.

5.3 Lezioni apprese per il 2021 – 2027

L'esperienza maturata nel corso della programmazione 2014-2020 e alcune criticità riscontrate nel corso dell'attuazione sembrano offrire l'opportunità per riflettere sulle possibili azioni migliorative da adottare per il nuovo settennio programmatorio 2021-27.

Innanzitutto, appare opportuno partire dalle buone pratiche della programmazione FSE 2014-2020, contraddistinte per una performance positiva in termini di spesa e obiettivi conseguiti, **riportate nel PR FSE+ 2021/2027** e di cui Regione Lombardia intende far tesoro, ossia la **Dote Unico Lavoro (DUL)** e l'**iniziativa “Nidi Gratis”**.

- Nel ciclo 2021-2027 la **DUL**, nata sul finire del ciclo 2007-2013 e confermata anche per il periodo 2014 - 2020, è confermata come lo **strumento principale su cui si concentreranno le risorse dedicate alle politiche attive del lavoro in Regione Lombardia** ma sarà oggetto di una evoluzione per rispondere alle nuove esigenze e tenere conto delle lezioni apprese. La DUL si configura come una **misura universalistica finalizzata a garantire un percorso di orientamento, formazione e inserimento lavorativo**. La personalizzazione del servizio e l'orientamento al risultato sono le caratteristiche che hanno permesso di ottenere ottimi risultati dal punto di vista occupazionale.
- Al contempo, Regione Lombardia ha confermato anche per il 2021/2027 la propria **attenzione verso le politiche di inclusione sociale promuovendo la messa in rete di servizi di qualità e interventi inno-**

vativi a sostegno della genitorialità. Nell'ambito di queste iniziative sarà **valorizzata l'esperienza attivata nella programmazione 2014-2020 (Nidi Gratis), che ha permesso la crescita dei servizi per la prima infanzia**, riscontrando un'ampia soddisfazione da parte delle famiglie e contribuendo alla conciliazione vita-lavoro.

La conferma di questi strumenti e misure anche nella programmazione 2021/2027 appare condivisibile.

- La Dote Unica Lavoro (DUL) ha infatti mostrato una buona capacità di sostegno all'(re)inserimento lavorativo e (ri)qualificazione delle persone in cerca di occupazione o in CIGS. Le modifiche di Fase 3, rafforzando il sostegno ai disoccupati con maggior difficoltà di ricollocazione e garantendo una maggiore «premierità» per le ricollocazioni stabili, hanno accresciuto il sostegno ai disoccupati e contrastato la diffusione del lavoro a termine. 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 a rischio di disoccupazione e povertà a seguito della pandemia di Covid-19 e della crisi energetica conseguita al conflitto Russia-Ucraina, oltre che nel caso di crisi determinate da shock esogeni difficilmente prevedibili all'inizio di una programmazione di durata settennale. Altrettanto importante sarà continuare ad agire nella direzione del rafforzamento delle complementarità tra DUL ed altre tipologie di intervento, così come è stato fatto nel corso della programmazione 2014-2020 per evitare sovrapposizioni con Garanzia Giovani (GG) e Assegno di Ricollocazione (AdR). Altrettanto importante era stata la scelta con la quale, nel corso del 2019, la DUL di Fase III aveva 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. Lo spostamento della DUL-Fase III su FSC a seguito della riprogrammazione Covid, con l'eliminazione, nel corso del 2020, dell'Azione 8.2.2 dal POR FSE ha comportato il venir meno di questa attenzione specifica alle donne (sebbene garantita su FSC). Anche nella programmazione 2021/2027 sarebbe opportuno che la DUL confermasse l'attribuzione di un peso maggiore al genere femminile nell'assegnazione alle fasce di aiuto a media e alta intensità. Oltre che rivolgersi anche a platee di destinatari finora coinvolti solo marginalmente nelle politiche attive del lavoro regionali, quali ad esempio i lavoratori autonomi (in particolare liberi professionisti, lavoratori a progetto, lavoratori dello spettacolo, etc.).
- Con l'iniziativa Nidi Gratis, sul fronte del sostegno alle famiglie, Regione Lombardia ha scelto di supportare la conciliazione vita-lavoro e di favorire il mantenimento del lavoro. Rispetto alla prima edizione 2016-2017, finanziata con risorse autonome, la Regione, grazie al cofinanziamento del FSE, ha ampliato la misura con l'obiettivo di sostenere le famiglie in condizione di vulnerabilità economica e sociale e facilitare l'accesso ai servizi per la prima infanzia. Per usufruire della misura, si è reso necessario che i Comuni aderissero e compartecipassero alla spesa, adottando 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, che dovrà essere garantita anche nella programmazione 2021/2027. Sempre nell'ambito dell'iniziativa "Nidi Gratis" sarebbe opportuno che, anche nella programmazione 2021/2027, continuasse ad essere garantito l'accesso alla misura anche ai nuclei con due genitori disoccupati, per 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.

È altrettanto importante che, tra gli strumenti di politica attiva del lavoro, oltre alla DUL richiamata nel PR FSE+, trovino continuità nel corso della programmazione 2021/2027 anche le Azioni di rete per il lavoro, la Formazione continua e l'iniziativa Lombardia Plus, tutti interventi che, come abbiamo visto, nell'arco della programmazione 2014-2020, hanno consentito un elevato coinvolgimento dei destinatari e il conseguimento di ottimi risultati.

- Le **Azioni di rete per il lavoro** consentono di tenere conto delle specificità territoriali e aziendali e di ridurre l'impatto delle crisi sui territori interessati, grazie alla messa in rete di diversi soggetti del sistema socioeconomico locale e all'attivazione di servizi al lavoro e alla formazione. In eventuali situazioni di emergenza (come quella della pandemia di Covid-19), le azioni di rete per il lavoro possono diventare uno strumento utile per intercettare tempestivamente le crisi aziendali generate dalla pandemia.
- La **formazione continua** e l'**iniziativa Lombardia PLUS** promuovono rispettivamente "attività formative

rivolte a lavoratori e/o imprenditori per adeguare e/o accrescere il loro livello professionale” e “azioni di formazione permanente/specializzazione per giovani disoccupati, in linea con le esigenze del contesto produttivo lombardo”. A fronte, in seguito alla pandemia da Covid -19, di un mercato del lavoro fortemente cambiato e di elevati tassi di espulsione che hanno coinvolto soprattutto alcuni settori economici, diviene sempre più essenziale rafforzare la formazione continua e permanente per sostenere l’occupabilità degli adulti, inclusi i lavoratori sospesi o espulsi dal mercato del lavoro, promuovere competenze tecnologiche avanzate e l’innovazione di Industria 4.0, in linea con i profili professionali più richiesti dal mercato del lavoro.

Sul tema della formazione continua è **fondamentale continuare ad investire sulla formazione delle persone per sostenerne l’occupabilità e rafforzarne il profilo professionale, garantendo loro migliori opportunità di accesso al mercato del lavoro e, allo stesso tempo, aumentando la capacità di competere del territorio lombardo nel suo complesso**. La formazione rappresenta infatti una importante leva strategica per una competitività sostenibile e per rendere il sistema nel suo insieme più capace di rispondere alle nuove sfide della transizione digitale e verde, investendo – come fatto molto nell’attuale programmazione – anche sulla formazione degli adulti, sia in contesto aziendale nell’ambito dei percorsi di formazione continua, sia per riqualificare e aggiornare le competenze delle persone espulse dal mercato del lavoro. Altrettanto importante è investire sulle competenze digitali, su un doppio binario che assicuri da un lato a tutti una alfabetizzazione digitale ormai indispensabile per l’esercizio della cittadinanza attiva e l’accesso ai servizi di base, dall’altro su competenze più avanzate che non risultano più necessarie solo per professioni specifiche, oggi molto richieste, ma anche in altri settori e contesti. Una formazione di qualità rappresenta, inoltre, una politica attiva del lavoro preziosa soprattutto per quei soggetti che si caratterizzano per maggiore fragilità che, senza colmare i propri *gap* di competenze, rischiano di rimanere poco “attraenti” per la domanda di lavoro.

Nell’ambito delle politiche di inclusione, anche gli “interventi sulla marginalità estrema” possono trovare spazio nella programmazione 2021/2027. L’approccio adottato da Regione Lombardia per questa tipologia di interventi, nel corso della programmazione 2014/2020, è stato fondamentalmente quello di consolidare esperienze pilota locali e progetti temporanei realizzati negli anni in un unico grande progetto per provincia, capace di mettere insieme gli attori più significativi del territorio pubblici e privati afferenti a settori e politiche differenti. Questo approccio si è dimostrato particolarmente efficace nel rispondere a quello che da più parti viene considerato il grosso limite della programmazione territoriale basata su progetti, ovvero la sporadicità, la mancanza di garanzie sulla continuità e la scarsa capacità di dialogare col sistema dei servizi territoriali. Nonostante l’idea di fondo fosse quella di arrivare a consolidare le esperienze estemporanee per promuovere servizi stabili, gli interventi implementati sembrano essere ancora troppo poco radicati per poter essere considerati duraturi. In questo senso **potrebbe essere opportuno: A) Introdurre nel modello teorico, sulla base del quale plasmare i servizi territoriali, un ampio margine di flessibilità per poter strutturare il servizio sulla base delle necessità locali e caratteristiche del sistema dei servizi formali e informali esistente; B) Completare il percorso avviato per giungere a quello che sembra essere il vero nodo da sciogliere, ovvero il passaggio da servizi sperimentali finanziati sulla base di bandi, che non garantiscono stabilità di finanziamento, a servizi stabili con finanziamenti certi e pluriennali**.

Nell’ambito dell’investimento sul Capitale Umano, un elemento distintivo del modello lombardo nel corso della programmazione 2014-2020 è stato rappresentato dalla volontà di offrire agli studenti lombardi una filiera formativa professionalizzante completa ed è stato perseguito attraverso l’adozione di un approccio di sistema alla formazione professionale. Gli interventi realizzati durante il settennio di programmazione comunitaria 2014-2020 hanno dunque riguardato da una parte il potenziamento della leFP, anche in una logica di contrasto alla dispersione scolastica, e del sistema educativo duale (inclusi l’apprendistato di I e III livello per favorire l’inserimento lavorativo dei giovani), dall’altra il rafforzamento della filiera professionalizzante, che ricomprende anche i segmenti più alti rappresentati da IFTS e ITS. Queste scelte strategiche adottate nella programmazione 2014-2020 risultano confermate nella programmazione FSE+ in corso di avvio, che continua a sostenere la promozione della formazione professionale nell’ambito del DDIF e della formazione post secondaria e terziaria, tramite un’offerta di percorsi rispondenti ai fabbisogni di competenze espressi dalle imprese per supportare l’accesso al mondo del lavoro dei giovani. Ciò appare coerente con un livello di disoccupazione giovanile ancora eccessivamente elevato, aggravato dal mismatch tra domanda e offerta di competenze, soprattutto quelle tecniche e digitali diventate ancora più rilevanti nel contesto socio-economico post-pandemico. Inoltre, nell’ottica di rafforzare il contrasto alla dispersione scolastica, ancora superiore alla media UE, la **nuova programmazione punta con maggiore incisività su percorsi di orientamento, alternanza e rafforzamento delle competenze per favorire l’acquisizione di qualifiche idonee ad ottenere migliori performance negli esiti occupazionali**. L’obiettivo è, dunque, **indirizzare e sostenere le scelte educative dei giovani a rischio di abbandono precoce (o che abbiano già abbandonato gli studi), anche in un’ottica di parità di genere, e generare prospettive e vocazioni adeguate, con un focus particolare sulle professionalità del mondo digitale e in generale in ambito STEM**.

Infine, **alcune indicazioni possono essere formulate per le Strategie Sviluppo Urbano e Aree interne** sulla base delle lezioni apprese nell'ambito degli interventi realizzati nell'ambito del POR FSE 2014-2020

- Regione Lombardia ha deciso, nel corso del periodo 2014-2020, di proseguire la programmazione degli interventi di gestione sociale nei quartieri di edilizia pubblica, attraverso due modalità: intervenendo **nell'ambito della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile**, nel territorio dei Comuni di Milano e Bollate, e con un'azione diffusa in tutto il territorio regionale, attraverso il finanziamento di 33 progetti per la gestione sociale integrata di quartieri ERP. In questi contesti, gli interventi di inclusione attiva sperimentati, pur nel differente stato di attuazione e considerati alcuni limiti e criticità, rappresentano un'esperienza interessante, da cui trarre spunti in vista 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. Nelle diverse esperienze è emersa una certa difficoltà nell'adattare le caratteristiche e le modalità di funzionamento della DUL alle esigenze di gradualità e flessibilità richieste dalla presa in carico di destinatari molto fragili, spesso distanti anche dalle regole di funzionamento del mercato del lavoro. In questo contesto **si sono rivelate molto importanti le esperienze di tirocinio**, previste dai progetti nonostante non fosse ammissibile l'erogazione della relativa indennità di partecipazione, **proprio perché l'esperienza pratica risulta più efficace per accrescere le competenze di destinatari così fragili. Anche per questo motivo**, pur non essendo ancora maturate esperienze di integrazione, **sono auspiccate e valutate con grande interesse la possibilità di coniugare sinergicamente gli interventi di inclusione attiva FSE e azioni di sostegno ed avvio di imprese sociali nei quartieri.**
- Anche nell'esperienza delle **aree interne**, l'attuazione degli interventi ha evidenziato alcune criticità ed in linea generale un ritardo, principalmente riconducibili a fattori già richiamati nel corso di questa Relazione: la complessità delle procedure, l'inesperienza dei numerosi soggetti coinvolti e la conseguente difficile gestione partenariale. **Alla luce della decisione di approvare la Strategia Regionale "Agenda del Controesodo", in vista della programmazione 2021-2027 si suggerisce pertanto di: A) costruire contestualmente alla strategia un percorso di accompagnamento ai territori ed un coinvolgimento attivo delle diverse AdG**, così da acquisire vincoli, opportunità ed esigenze di intervento fin dalla fase di avvio; **B) valorizzare il ruolo dei soggetti aggregatori e delle agenzie di sviluppo locale già presenti ed attive sul territorio** (come nel caso virtuoso della CM Valchiavenna e Oltrepò pavese, e dei GAL ove presenti) **fin dalla fase di programmazione**, al fine di massimizzare le opportunità di integrazione e di evitare duplicazioni o sovrastrutture poco comprese sul territorio; **C) agire sul rafforzamento della capacità amministrativa sin dalle prime fasi di costruzione delle strategie di sviluppo territoriale, ed attivare un supporto di accompagnamento mirato durante l'attuazione delle strategie; D) privilegiare nelle procedure di attuazione bandi dedicati**, e non il meccanismo della cd riserva Aree Interne, rivelatosi poco capace di rispondere alle esigenze e alle capacità di intervento degli attori locali. In questo quadro, sempre più estesa e strategica risulta la collaborazione orizzontale con ANCI, nel supportare la crescita degli enti locali nell'accesso ai Fondi UE e nella programmazione di interventi di sviluppo locale.