

La valutazione ex ante
del POR FSE 2014-2020
di Regione Lombardia

RTI IRS - Gruppo CLAS - FGB

17 novembre 2014

Indice

Nota del 17 novembre 2014 di aggiornamento del rapporto di Valutazione ex ante	5
Sintesi.....	7
Premessa: Il processo di valutazione e la metodologia	17
Parte I – La valutazione della strategia	21
1. La Strategia di programma.....	22
1.1 La logica di intervento e l'adeguatezza rispetto al contesto regionale	22
1.2 La coerenza interna.....	37
1.3 La coerenza esterna	39
1.3.1 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune	40
1.3.2 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Position Paper della CE	42
1.3.3 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con l'Accordo di Partenariato	42
1.3.4 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il PNR Italia 2013	46
1.3.5 La congruenza con le raccomandazioni specifiche del Consiglio sul PNR Italia 2013	48
1.3.6 Il rapporto con altri strumenti di intervento (coerenza esterna)	50
1.3.7 Conclusioni	61
2. Congruenza delle ripartizioni finanziarie.....	65
2.1 Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma e le azioni previste	65
2.2 La motivazione della forma di sostegno proposta	70
2.3 Adeguatezza dell'integrazione con le risorse provenienti da altri Fondi	71
2.4 Conclusioni.....	74
3. Valutazione del sistema degli indicatori	75
4.1 Pertinenza e chiarezza degli indicatori di programma proposti	75
4.2 Realisticità dei valori obiettivo quantificati relativi agli obiettivi, tenendo conto del sostegno previsto dei fondi del QCS	76
4.3 Il quadro del performance framework	83
4. Valutazione del sistema di gestione e di governance.....	85
5.1 Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma	85
5.2 Idoneità delle procedure per la sorveglianza del Programma	89
5.3 Le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari	90
5.4 Analisi del coinvolgimento del partenariato.....	91
5.5 Conclusioni.....	96
5. Valutazione del contributo alla Strategia Europa 2020.....	99
6.1 Congruenza del programma con la strategia Europa 2020, la logica di intervento e i risultati prefissati	100
6.2 Capacità del programma di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia	101
6.3 Stima del potenziale contributo del programma agli obiettivi e ai target di Europa 2020	103
6.4 Conclusioni.....	104
6. Valutazione dei principi orizzontali.....	107
7.1 Adeguatezza delle misure previste per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne	108
7.2 Adeguatezza delle misure previste per prevenire la discriminazione.....	111
7.3 Adeguatezza delle misure previste per incentivare lo sviluppo sostenibile.....	111
7.4 Conclusioni.....	112
Parte II - valutazione della strategia per ASSE	113
7. ASSE I – Occupazione	115
7.1 Logica di intervento dell'Asse e risultati attesi	115
7.2 La coerenza interna.....	119
7.3 La dotazione finanziaria	120
7.4 Gli indicatori	120
7.5 Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione	125

8.	ASSE II – Inclusione sociale.....	127
8.1	Logica di intervento dell’Asse e risultati attesi	127
8.2	La coerenza interna.....	131
8.3	La dotazione finanziaria	131
8.4	Gli indicatori	132
8.5	Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione	137
9.	ASSE III – Istruzione e formazione	139
9.1	Logica di intervento dell’Asse e risultati attesi	139
9.2	Coerenza interna	144
9.3	La dotazione finanziaria	144
9.4	Gli indicatori	145
9.5	Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione	150
10.	ASSE VI – Capacità istituzionale ed amministrativa	153
10.1	Logica di intervento dell’Asse e risultati attesi	153
10.2	Coerenza interna	157
10.3	La dotazione finanziaria	157
10.4	Gli indicatori	158
10.5	Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione	158
ALLEGATI		161
ALLEGATO A - I contenuti dei principi documentati strategici rilevanti per il POR FSE RL		163
ALLEGATO B - Lezioni apprese dalla precedente programmazione: le schede		177

NOTA DEL 17 NOVEMBRE 2014 DI AGGIORNAMENTO DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE

In questa nota prendiamo atto delle integrazioni che Regione Lombardia (RL) ha apportato al POR FSE 2014-2020 in risposta alle principali osservazioni della Commissione Europea (CE) del 22 ottobre 2014.

Il valutatore ex ante considera adeguate le integrazioni e le modifiche apportate.

In particolare, si rileva quanto segue.

- L'analisi di contesto è stata aggiornata ed arricchita così da giustificare le scelte strategiche, in particolare con riferimento al tema della dispersione scolastica e del sistema di Istruzione e Formazione Professionale, alle differenze di genere e alla situazione dei Rom.
- La strategia, come richiesto dalla CE, e come indicato dal valutatore ex ante, considera e si riferisce alle Raccomandazioni Specifiche Paese adottate nell'ambito del Semestre europeo 2014, in conformità con l'Articolo 96 (2)(a) del Reg. 1303/2013, e si allinea con quanto contenuto nell'Accordo di Partenariato approvato il 29 ottobre 2014. Il POR fornisce, inoltre, maggiori informazioni sulla complementarietà e demarcazione con i pertinenti PO Nazionali ed il FEAD, e sulle forme di integrazione con il POR FESR e le pertinenti politiche regionali.
- Nel complesso, le priorità di investimento (PI) selezionate sono rimaste 11, ma è cambiata la loro composizione con significativi risvolti sull'impianto strategico :
 - nell'Asse I - OT8 è stata accolta la sollecitazione della CE a rafforzare l'attenzione all'occupazione femminile, con l'aggiunta della PI sulle pari opportunità di genere (8.iv - *“Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore”*),
 - nell'Asse II – OT9 sono stati razionalizzati gli interventi e l'impianto strategico è stato:
 - semplificato (attraverso l'eliminazione della PI 9.vi *“Strategie di sviluppo locale partecipativo”*);
 - maggiormente concentrato sull'inclusione attiva, attraverso una maggiore finalizzazione degli interventi di presa in carico multidimensionale (azioni 9.2.1 e 9.2.2) a favore delle persone a rischio di esclusione sociale e povertà;
 - riarticolato con l'introduzione dell'Obiettivo Specifico 9.1 - *Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale*, al fine di rafforzare l'integrazione tra le diverse politiche di sostegno (abitativo, formativo, professionale e sociale) a favore delle persone e delle famiglie in condizione di povertà o esclusione sociale. In proposito, si raccomanda che nell'attuazione si presti specifica attenzione all'articolazione degli interventi

nell'ambito di un progetto complessivo di inclusione attiva, volto *in primis* all'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro;

- negli Assi III – OT10 e IV - OT11 non si registrano cambiamenti nelle priorità selezionate, anche se, nell'Asse III – OT10, si evidenzia una maggiore concentrazione degli interventi del POR FSE sul contrasto al fenomeno dell'abbandono scolastico, sulla qualificazione professionale necessaria per un'integrazione riuscita nel mercato del lavoro e sul miglioramento dell'offerta formativa per accrescere le competenze della forza lavoro.
- La nuova distribuzione delle risorse continua a rispettare i vincoli di concentrazione imposti dalla regolamentazione comunitaria. Le modifiche apportate comportano per quanto riguarda l'allocazione finanziaria:
 - un lieve aumento delle risorse allocate sull'Asse I – OT8 (dal 36,1% al 36,9%) per effetto dell'inserimento della priorità di investimento per l'occupazione femminile (con una dotazione finanziaria di 18 ml€) e il rafforzamento della dotazione finanziaria in sostegno all'occupazione giovanile grazie allo spostamento dell'azione per il rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente post-lauream (Dote Ricercatori – 8 mln euro) dall'Asse III – OT10.
 - Rimane inalterata al 23,4% la quota di risorse allocata sull'Asse II – OT9, con una maggiore concentrazione di risorse allocate sulla priorità 9.i *“Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità”* (dal 46,4% al 53,4%).
 - Si riducono le risorse allocate sull'Asse III - OT10 (dal 35,1% al 34,2%).
 - Inalterata rimane la dotazione finanziaria dell'Asse IV - OT11 e dell'Assistenza tecnica.
- Le modifiche apportate dalla Regione sul sistema degli indicatori vanno nella direzione richiesta dalla CE, provvedendo a completare le informazioni e definendo gli indicatori per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. Il valutatore non può, tuttavia, esprimere valutazioni circostanziate circa il sistema degli indicatori dati i tempi ristretti previsti dal negoziato e l'impossibilità di analizzare in dettaglio la metodologia di quantificazione adottata.
- In merito ai principi orizzontali, la Regione ha accolto le pertinenti osservazioni della CE:
 - integrando la sezione relativa allo sviluppo sostenibile e prevedendo un richiamo alle opportunità occupazionali e formative nel settore dell'economia verde in tutte le azioni pertinenti del POR;
 - impegnandosi a rafforzare le azioni di *mainstreaming* su tutte le priorità della strategia, in aggiunta all'inserimento della PI 8iv.

SINTESI

Premessa

Il presente documento considera la versione approvata dalla Giunta regionale l'11 luglio 2014 con Deliberazione n. X/2109 e le informazioni rese disponibili al 15 luglio 2014. La valutazione risente quindi dei tempi molto stretti che non hanno consentito di effettuare i necessari approfondimenti e verifiche.

Va tuttavia segnalato che il processo di interazione tra il valutatore e l'amministrazione responsabile della programmazione è stato avviato nel settembre 2013 con l'avvio del processo di consultazione del partenariato. L'interazione è stata sistematica e continuativa e i suggerimenti e le raccomandazioni che il valutatore ha espresso sulle versioni preliminari del POR sono stati in larga misura internalizzati nella versione finale.

A. Valutazione della strategia del POR

La strategia del POR è molto chiara e delinea delle scelte precise di concentrazione dell'intervento cofinanziato che tengono conto dell'evoluzione negativa del contesto socio-economico regionale e dell'approccio adottato negli ultimi anni dalla Regione nel campo delle politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione, e dell'inclusione sociale.

La scelta delle priorità di investimento e di allocazione finanziaria evidenzia una strategia molto centrata su politiche di contrasto agli effetti negativi della crisi in termini di aumento della povertà e del rischio di disoccupazione o inattività. La lettura del contesto regionale sottostante a questa scelta è che la crisi ha portato ad una forte polarizzazione del contesto sociale e produttivo:

- Da un lato è emerso un gruppo di imprese e lavoratori che è riuscito a rafforzare la propria capacità competitiva e che è in grado di avvantaggiarsi dei punti di forza regionali senza bisogno di interventi pubblici e risorse consistenti, ma che necessita di un contesto non troppo impoverito e indebolito dalla crisi.
- Dall'altro lato, invece, sono drammaticamente aumentate le situazioni di rischio e di povertà che hanno bisogno di sostegno pubblico per evitare che la Lombardia si ritrovi in condizioni troppo fragili dal punto di vista della coesione economica e sociale per agganciare la ripresa.

Sulla base di questa lettura, il POR:

- delinea una strategia che alloca il 23% delle risorse finanziarie all' Asse Prioritario II: promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;
- Anche negli altri Assi concentra una quota consistente delle risorse finanziarie in azioni volte al sostegno all'occupazione e al contrasto alla dispersione scolastica dei giovani (soprattutto giovani NEET), dei disoccupati (soprattutto disoccupati di lunga durata) e dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi.

- Nella declinazione delle azioni pone attenzione all' equilibrio tra misure anticicliche e strutturali e ad agire non solo sugli stock, ma anche ad intercettare il flusso di popolazione a rischio di povertà ed esclusione dal sistema scolastico e formativo e dal sistema produttivo.
- Coerentemente con la scelta di concentrare la strategia sul sostegno alle fasce più deboli e più a rischio di povertà ed esclusione sociale ed economica, esprime una certa prudenza nella stima della quantificazione di target e risultati.

Data questa lettura può essere plausibile e condivisibile la scelta di privilegiare gli interventi volti alla coesione sociale, è però necessario che nell'attuazione delle misure non si perda di vista l'esigenza di mantenimento e rafforzamento della competitività regionale, attraverso il sostegno all'investimento in capitale umano di alto livello, che richiede anche un forte coordinamento con altre forme di finanziamento, come i fondi interprofessionali, le risorse FESR e altre risorse (a livello europeo, nazionale, locale e anche privato) che possano sostenere questo investimento.

A questo fine è bene ricordare che l'approccio che il POR intende adottare per il raggiungimento degli obiettivi si inserisce in un sistema regionale di governo delle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione i cui principi fondamentali sono stati definiti nel 2006 e nel 2007 con la riforma radicale del sistema di intervento regionale promossa da Regione Lombardia mediante due leggi, la 22/06 sul mercato del lavoro e la 19/07 sul sistema educativo.

La riforma del sistema di istruzione, formazione e lavoro ha inteso valorizzare e potenziare le esperienze positive già in atto in Regione, ponendo la persona e il principio della sussidiarietà al centro della propria azione sia politica che amministrativa. Concretamente, ciò ha significato in primo luogo l'introduzione dello strumento della Dote, per garantire che le risorse seguissero le persone, assicurando così il loro diritto alla libera scelta. Contemporaneamente, Regione Lombardia ha favorito la crescita di un sistema di offerta aperto, dove operatori pubblici e privati accreditati operano in un quasi mercato per offrire servizi personalizzati ai destinatari delle Doti. Incentivando gli operatori ad operare in rete e la creazione di partenariati territoriali con anche i servizi socio-sanitari, le Parti Sociali e il Terzo Settore, la Regione ha voluto garantire un maggior coordinamento e integrazione dei servizi e la capacità di raggiungere il maggior numero di destinatari potenziali e dare risposta ai nuovi bisogni emergenti.

In questo quadro la Regione ha assunto una responsabilità di governo, definendo gli obiettivi, valutando i risultati, monitorando e controllando che le risposte degli operatori siano adeguate ai bisogni emergenti, favorendo il collegamento tra il mondo della scuola, quello del lavoro e quello dei servizi sociali al fine di comporre istruzione e formazione professionale in un sistema unico integrato compiutamente con le politiche del lavoro.

Nel tempo si è inoltre cercato di superare alcune criticità proprie dei quasi mercati nell'ambito delle politiche del lavoro e della formazione: il rischio di segmentazione del mercato, il rischio di *creaming* dei destinatari, la mancanza di informazione che può ridurre l'effettiva libera scelta dei destinatari delle doti, il rischio di creare un sistema autoreferenziale e chiuso all'entrata di nuovi operatori. Negli

ultimi anni l'introduzione della Dote Unica Lavoro (DUL), che prevede doti e servizi di diversa intensità a seconda del profilo dei destinatari e della loro occupabilità, la definizione di costi standard, il sostegno al rafforzamento delle reti territoriali e del partenariato socio-economico, l'orientamento al risultato, il sostegno alla collaborazione tra sistema scolastico e formativo e sistema delle imprese attraverso la sperimentazione di percorsi di istruzione tecnica superiore (ITS e IFTS) e la creazione dei Poli Tecnico-Professionali, sono stati i modi con cui la Regione ha cercato di far fronte a questi rischi.

Tutti strumenti che il POR intende utilizzare e rafforzare nella nuova programmazione.

In dettaglio dall'analisi del POR si riscontra:

- Un'analisi del contesto che affronta i principali nodi del sistema di istruzione, formazione e lavoro regionale, mettendone in luce gli aspetti di criticità e articolando la riflessione coerentemente con lo sviluppo degli OT-assi prioritari, anche se nella declinazione dei bisogni viene data scarsa attenzione ai problemi di esclusione connessi alle differenze di genere e all'immigrazione (comprese le seconde generazioni).
- Un'articolazione della strategia che è coerente con l'impianto dell'Accordo di Partenariato presentato il 22 aprile 2014 e con i documenti strategici, gli strumenti e le raccomandazioni messi in campo a livello comunitario, nazionale e regionale rilevanti per gli interventi oggetto del Programma.
- Un elevato livello di concentrazione sulle misure di sostegno alle fasce più deboli della popolazione regionale e a quelle più colpite della crisi in tutti gli assi prioritari. Emerge inoltre un soddisfacente livello di concentrazione con riferimento agli OT 8 e 10, mentre più articolato risulta l'OT9, nonostante la concentrazione dell'80% delle risorse dell'OT su due obiettivi specifici. La scelta di attivare 4 priorità di investimento e 5 risultati attesi/obiettivi specifici risponde alla volontà di sperimentare iniziative di innovazione sociale e di offrire un ventaglio articolato di interventi per affrontare il disagio sociale e le criticità presenti nelle aree urbane. Sarà necessario governare tale articolazione ed assicurare l'integrazione sinergica delle diverse azioni.
- La focalizzazione su alcuni target di destinatari: giovani e giovani NEET, disoccupati di lunga durata, lavoratori coinvolti nelle crisi nell'OT 8 e OT 10; disabili, persone a rischio di discriminazione, individui e famiglie in condizioni di fragilità nell'OT9.
- L'attenzione ad alcune importanti azioni di sistema volte a rafforzare:
 - ✓ i sistemi di istruzione e formazione e la loro integrazione con il sistema delle imprese al fine di: contrastare la dispersione scolastica e formativa; accrescere le competenze della forza lavoro; rafforzare i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore e dei poli tecnico-professionali;
 - ✓ la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e degli stakeholders delle politiche pubbliche (ASSE 4/OT11) con azioni di particolare interesse, come quelle volte a: innovare il sistema giudiziario regionale; sviluppare politiche di *open data* e *open government*; rafforzare i partenariati locali; rafforzare il sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi.
- Come anticipato, in merito all'approccio integrato allo sviluppo territoriale, è interessante la focalizzazione della sperimentazione di azioni innovative e integrate su scala urbana a Milano per interventi di inclusione sociale centrati sul tema dell'abitare sociale che prevedono l'integrazione

delle misure FSE con misure FESR e PON METRO, e che potranno fare tesoro delle esperienze innovative maturate nel corso degli ultimi anni in questo ambito. Anche in merito alle aree interne la scelta di sperimentare strategie di sviluppo integrato (sostenuto dal FSE, FESR e PSR) in due territori caratterizzati da elevati livelli di disagio /perifericità appare coerente.

B. Adeguatezza della dotazione finanziaria

- Le risorse complessivamente disponibili nella programmazione 2014-20 (risorse POR, PON e bilateralità) evidenziano la consistenza dell'intervento attivabile ed un adeguato livello di concentrazione delle risorse finanziarie sugli OT o PDI più importanti in relazione alle/fabbisogni del territorio. La coerenza tra sfide/fabbisogni (per come rappresentate nel PO) e relativo stanziamento finanziario (mediato dal sistema degli OT e, a cascata, degli OS/RA) è *alta* per la maggioranza delle sfide/fabbisogni coperte dal PO ed i casi di coerenza *alta* riguardano OS/RA che concentrano quantità rilevanti di risorse finanziarie.
- La distribuzione delle risorse rispetta i vincoli di concentrazione imposti dalla regolamentazione comunitaria: almeno l'80% delle risorse FSE si concentra su cinque priorità d'investimento (10.1, 8.1, 8.5, 9.4 e 9.1), e il 23% del totale delle risorse FSE ricade sull'Obiettivo Tematico 9 (Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione).
- Emerge un adeguato equilibrio tra la dotazione finanziaria delle azioni anti-cicliche dell'Asse 1/OT8 (che assorbono il 36,1% delle risorse totali del POR) e quelle strutturali e preventive dell'ASSE 3/OT10 (che assorbono il 35,1%), mentre le risorse per l'inclusione sociale (Asse 3/OT9) assorbono il 23,4% delle risorse totali, una quota più elevata di quella richiesta dai Regolamenti.
- Come anticipato la scelta regionale è di concentrare l'azione e le risorse del POR sul sostegno alle fasce più colpite dalla crisi della popolazione regionale. In complesso le risorse stanziate per sostenere l'occupabilità (anche attraverso la lotta alla dispersione scolastica e la formazione) e l'occupazione di queste fasce di popolazione raggiungono il 79% circa delle risorse complessive del POR, con circa il 34% per le misure rivolte ai giovani; circa il 19% per le misure rivolte ai disoccupati; circa il 14% per le misure rivolte ai lavoratori a rischio di disoccupazione, il 7 % circa per le misure rivolte ai disabili e il 5% circa per le misure rivolte ai soggetti svantaggiati.
- L'articolazione per Obiettivo Specifico evidenzia una buona concentrazione all'interno dei singoli Assi/OT, coerente con la focalizzazione della strategia e le esigenze del contesto regionale e con le sinergie tra POR e PON e altri programmi nazionali (come ad esempio nel caso, probabilmente il più rilevante, dell'Obiettivo specifico 8.1 la cui dotazione finanziaria va considerata in sinergia con le risorse rese disponibili da Garanzia Giovani). La complementarietà delle risorse e delle azioni programmate nel POR con quelle dei PON (in primo luogo, i PON Garanzia Giovani, Istruzione, Inclusione Sociale, Occupazione, Governance e Città Metropolitane) e di altri fondi nazionali (L. 53/2000, L.236/1993; L. 388/2000) viene correttamente sottolineata ed esplicitata anche per giustificare le risorse allocate dal POR sui singoli ambiti di policy interessati anche da altri fondi ed interventi di livello nazionale (è il caso, tipico, della formazione continua) o comunitario.

In estrema sintesi l'impianto programmatico così risulta articolato:

- Le priorità individuate e le risorse attribuite nell'**Asse I Occupazione** sono mirate a promuovere il rilancio delle dinamiche occupazionali per contrastare gli effetti negativi della crisi soprattutto in riferimento ai gruppi più colpiti dalla crisi: i disoccupati di lunga durata, i lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali e i giovani. Il 51% delle risorse dell'Asse sono volte al sostegno all'occupazione delle persone in cerca di lavoro attraverso incentivi all'assunzione, misure di politica attiva e percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale attenti alle dinamiche e dei bisogni del sistema socio-economico regionale. Il 40% delle risorse dell'asse riguardano interventi di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali, anche attraverso il sostegno alla contrattazione di secondo livello e alle reti di partenariato territoriale. Il rimanente 8,6% riguarda azioni di sostegno all'occupazione giovanile attraverso il ricorso a strumenti che si sono dimostrati efficaci nel favorire le transizioni dei giovani nel mercato del lavoro (apprendistato, tirocini, percorsi formativi (tecnici) innovativi, incentivi alle assunzioni, servizi di sostegno all'auto-imprenditorialità). Si tratta di azioni complementari e integrative rispetto a quelle previste da Garanzia Giovani (GG) finalizzate a continuare nel tempo e portare a sistema quanto realizzato nel biennio 2014-15 con GG. In complesso le azioni proposte tengono conto delle esperienze realizzate e delle lezioni apprese nella programmazione 2007-13 e ben si inseriscono nell'ambito del sistema regionale di intervento basato sul sistema dotale (in particolare la Dote Unica Lavoro –DUL) e sull'interazione tra operatori pubblici e privati accreditati.
- Nell'**Asse II Inclusione** la scelta delle priorità di intervento e l'attribuzione di risorse superiore ai vincoli imposti dalla regolamentazione evidenziano l'attenzione che la Regione dedica alla formulazione di una risposta alle consolidate forme di marginalità ed alle nuove forme di povertà e di bisogno che l'evoluzione del contesto socio-economico e le conseguenze della crisi economica hanno acuito e fatto emergere. Evidente è l'attenzione riservata agli interventi in sostegno dell'inclusione attiva (che assorbono il 46% delle risorse dell'asse) e di rafforzamento dell'accesso a servizi sostenibili e di qualità in ambito socio sanitario (che assorbono il 48% delle risorse dell'Asse), e la scelta di dare continuità all'approccio strategico di Regione Lombardia, fondata sulla centralità della persona e della famiglia e sulla valorizzazione delle diverse forme di sussidiarietà orizzontale e verticale.
- Le priorità di investimento, gli obiettivi specifici selezionati e l'ammontare delle risorse allocate nell'**Asse III Istruzione e formazione** evidenziano la grande attenzione di Regione Lombardia all'investimento in capitale umano come fattore di sostegno sia dell'inclusione economica (in sinergia con le azioni previste nell'OT8) e sociale (in sinergia con le azioni previste nell'ambito dell'OT9) che della competitività del sistema produttivo regionale (in sinergia con le azioni previste nell'OT1 e OT3 del FESR). In particolare, la dotazione finanziaria si concentra sulle azioni di contrasto al fallimento formativo precoce e alla dispersione scolastica/formativa (OS 10.1) che assorbe l'80,7% delle risorse complessivamente allocate sull'OT10. Il POR prevede inoltre misure per accrescere le competenze della forza lavoro (OS 10.4), innalzare i livelli di competenze di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente (OS 10.5) e per qualificare l'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale attraverso l'intensificazione e la

diffusione di reti tra istituti tecnici e/o professionali (statali o paritari), università ed imprese, sulla base delle esperienze effettuate negli ultimi anni nell'ambito dei percorsi ITS e IFTS e dei recenti Poli tecnici professionali (OS 10.6).

C. Valutazione del sistema degli indicatori

- Selezione degli indicatori: in complesso **il sistema di indicatori di realizzazione e di risultato indicato nel POR risulta pertinente** rispetto all'impianto strategico adottato e alle azioni proposte, **chiaro nel rappresentare realizzazioni e risultati, e sensibile rispetto alle leve di azione** della Regione e all'andamento delle azioni che verranno realizzate. Solo per alcune azioni con un peso finanziario molto limitato non sono identificati indicatori comuni di risultato (FSE) o specifici ex novo, data la difficoltà a collegare il risultato all'azione realizzata. Gli indicatori di realizzazione e di risultato proposti nell'allegato 1 risultano inoltre **alimentabili attraverso le banche dati statistiche ed amministrative disponibili**, mentre alcuni (in particolare gli indicatori comuni previsti dal Regolamento FSE) richiederanno delle indagini ad hoc.
- Metodo di quantificazione: il metodo di calcolo degli indicatori è **coerente con il Regolamento del FSE 1304/2013, valorizza i risultati maturati nell'esperienza passata e non risente di outliers/valori estremi**.
- Quantificazione degli indicatori: le informazioni disponibili e i tempi molto stretti non consentono un approfondimento valutativo ad hoc. Da una prima analisi sembra che la quantificazione sia improntata ad un **principio di prudenza** (i valori sono spesso inferiori alla serie storica pre-crisi e al dato 2012) e i valori sono basati sull'andamento nel periodo 2007-13 che riflette quindi le particolari condizioni di crisi del periodo, senza poter tenere conto di eventuali shock esogeni che possono intervenire nei prossimi sette anni.

D. Valutazione del sistema di gestione e di governance

Il disegno organizzativo di cui si è dotata nel corso del 2013¹ Regione Lombardia per la *governance* della programmazione europea 2014-2020 esprime una **forte scelta programmatica in termini di coordinamento strategico dei fondi SIE** attraverso la costituzione di una unica unità organizzativa in cui incardinare le Autorità di gestione dei Programmi a gestione diretta regionale e la successiva istituzione del gruppo di Progettazione Europea, cui è demandato l'obiettivo di coordinare anche le iniziative di europrogettazione. Tali elementi di novità rispetto alla passata programmazione **rispondono all'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa regionale e sono in linea con i vincoli normativi e le indicazioni metodologiche della nuova programmazione 2014-2020**. L'efficacia di questa struttura è emersa con evidenza già in fase di

¹ L'assetto complessivo è definito congiuntamente da la DGR n°X/87 del 29 aprile 2013, che ha creato nuova Unità Organizzativa "Programmazione comunitaria e Coordinamento delle Autorità di Gestione" presso cui sono incardinate le Autorità di Gestione del POR FESR, del POR FSE e del PO di Cooperazione Italia – Svizzera e del Programma del Fondo Sviluppo e Coesione, e la DGR n.X/1042 del 5 dicembre 2013, che prevede in particolare l'istituzione, del "Gruppo di Progettazione Europea".

programmazione; la nuova configurazione organizzativa ha infatti permesso di massimizzare l'integrazione della strategia e degli obiettivi specifici dei diversi POR ed accrescere la capacità di partecipazione del sistema regionale nel suo complesso e di raccordo del sistema regionale con i livelli nazionali. La Deliberazione di Giunta regionale n. X/2109 dell'11 luglio ha rafforzato tale impostazione e correttamente individuato le diverse Autorità ed i rispettivi compiti, garantendone la necessaria indipendenza.

Il livello di definizione del modello organizzativo, delle competenze coinvolte e degli strumenti non consente di esprimere una riflessione valutativa puntuale; l'attivo coinvolgimento del valutatore nel processo di programmazione e la valorizzazione dell'esperienza maturata nel 2007-2013 consentono tuttavia di anticipare alcune considerazioni e suggerimenti.

Un sistema di sorveglianza dinamico e partecipato.

Le sfide poste dal difficile contesto socio-economico e le novità introdotte nella programmazione 2014-2020 richiedono a Regione di **implementare un sistema di sorveglianza dinamico e fortemente partecipato**, in grado di valorizzare le competenze ed il contributo da parte dei diversi attori, interni all'amministrazione regionale ed al sistema regionale, e dei rappresentanti del partenariato, dando così piena attuazione al principio di **sussidiarietà orizzontale e verticale** che caratterizza l'approccio strategico lombardo.

L'**esigenza di rafforzare la governance** si impone sotto molteplici punti di vista:

- Diviene sempre più imprescindibile **integrare le diverse fonti di finanziamento ed i conseguenti strumenti di intervento**: è particolarmente evidente tra POR FESR, POR FSE e PON, ma ancora più strategico è agire (dando continuità e rafforzando alcune esperienze maturate negli ultimi anni) sinergicamente con le risorse governate da soggetti terzi, quali per esempio i fondi interprofessionali. Si suggerisce al riguardo di accogliere le richieste avanzate dal partenariato di una continuità ed un rafforzamento delle forme e dell'intensità di coinvolgimento nel processo di implementazione del POR, e di dotare il Comitato di Sorveglianza di luoghi e strumenti di lavoro operativo, anche multifondo;
- Vi sono alcune aree di intervento che per la loro urgenza (**la crisi**) e/o "novità (l'accento posto sulla **crescita inclusiva**) richiedono di concepire **interventi integrati e multidisciplinari**, e superare alcuni confini di competenza amministrativa. L'efficiente ed efficace costruzione di questi interventi suggerisce di istituzionalizzare alcune prassi di lavoro maturate nel recente passato e semplificare alcuni processi di interazione progettuali;
- Alcune scelte relative al **metodo di intervento** rendono evidente la necessità di coordinamento ed integrazione: la strategia per le aree urbane e per le aree interne, la promozione dell'innovazione sociale e la volontà di Regione Lombardia di attuare progetti multidisciplinari e complessi. A questo riguardo si suggerisce di indirizzare l'utilizzo delle forme di accordo negoziale e delle reti partenariali locali, affinché il sistema dotale a garanzia sia orientamento alle esigenze specifiche dei contesti locali.

L'efficace gestione dei processi:

Obiettivi così ambiziosi richiedono di dotarsi di un sistema di gestione molto efficace: l'esperienza maturata nel 2007-2013 ha registrato risultati positivi, ma evidenziato anche possibili aree di miglioramento. In particolare **il sistema informativo** in uso nel **POR 2007-2013** ha mostrato

- alcune **rigidità** nella gestione degli interventi, principalmente riconducibili alle esigenze di semplificazione e di governo unitario della programmazione; ciò ha portato a gestire alcune linee di intervento con sistemi di monitoraggio esterni e ha reso necessario operare per integrare le informazioni presenti in banche dati funzionali al monitoraggio ed alla verifica degli esiti degli interventi con moduli esterni ed aggiuntivi;
- alcuni **limiti nella fruibilità** delle informazioni presenti nel sistema e nelle relative rielaborazioni.

La volontà di superare queste criticità e le conseguenti linee di intervento decise da Regione Lombardia sono manifeste e riconducibili a

- **Il nuovo sistema informativo**, attualmente in fase di costruzione, che dovrebbe:
 - rafforzare e semplificare il collegamento dei procedimenti con la programmazione attraverso una progettazione collaborativa e la possibilità di personalizzare gli strumenti di gestione;
 - supportare: la gestione e il monitoraggio delle risorse economiche lungo l'intero ciclo di vita della programmazione; l'individuazione e il collegamento, già nella fase di programmazione degli indicatori di avanzamento finanziario fisico e procedurale; il monitoraggio territoriale delle risorse.
- Le azioni previste dall'**Asse IV**, in attuazione dell'obiettivo specifico 11.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici.

Al riguardo il valutatore non può che esprimere positive osservazioni rispetto alla direzione di lavoro; è però necessario che gli interventi avviati siano **tempestivi**, in particolare riguardo alla piena operatività del Sistema informativo.

Il rapporto con i cittadini: la semplificazione

Regione Lombardia ha avviato da alcuni anni un percorso di semplificazione che ha condotto all'adozione della legge regionale 7/2012 e, con l'introduzione nell'Agenda di Governo del progetto "Lombardia Semplice che definisce anche per il 2014 le aree principali di intervento al fine di ridurre adempimenti ed oneri amministrativi per i beneficiari.

Significative iniziative sono già state assunte negli ultimi anni, e sono richiamate dal POR ²:

² Sezione 10 del POR .

- l'evoluzione del sistema dotale ed in particolare la implementazione di un sistema unico ed integrato che garantisce continuità di accesso ai servizi, e orientamento degli stessi rispetto alla specifica condizione lavorativa nonché alle caratteristiche ed esigenze della persona;
- l'adozione di standard di costi unitari, che riducono significativamente gli oneri a carico del beneficiari in fase di rendicontazione degli interventi
- l'informatizzazione dei processi dell'intero ciclo di vita degli interventi, e la conseguente dematerializzazione dell'intero processo di finanziamento.

I percorsi avviati verranno rafforzati nella programmazione 2014-20, e, attraverso l'attuale progetto di evoluzione del Sistema Informativo Integrato, l'amministrazione evidenzia una positiva attenzione rispetto al **miglioramento degli standard di flessibilità, di intuitività e di tempestività nelle modalità di accesso e fruizione** che rappresentano certamente potenziali aree di intervento per accrescere il grado di utilizzo e pieno sfruttamento del processo di informatizzazione delle procedure di presentazione e gestione delle operazioni finanziate dai fondi SIE. Come già sottolineato, **è importante che il nuovo sistema raggiunga la piena operatività in tempi utili a sostenere l'avvio del processo di attuazione del POR.**

E. Valutazione del contributo alla Strategia Europa 2020

Il grado di copertura degli obiettivi di EU2020 da parte delle PDI, degli OS e delle azioni del POR appare **adeguato, anche se soprattutto di tipo implicito** nelle descrizioni degli OS o delle relative azioni di riferimento, mentre la Strategia EU2020 e, nello specifico, i suoi obiettivi rilevanti per il FSE vengono esplicitamente indicati nella parte di tipo strategico del PO (Sezione 1).

Inoltre il **potenziale contributo degli OS del POR agli obiettivi ed ai target di EU2020 è rilevante e pertinente**, con una focalizzazione particolare sull'obiettivo di tipo occupazionale e, in secondo luogo, su quello della "riduzione del rischio di povertà" il che è coerente con la centralità della dimensione di EU2020 costituita dalla "crescita inclusiva" indicata come "cardine del FSE" in Lombardia.

F. Valutazione dei principi orizzontali

Il POR utilizza nell'analisi di contesto e negli indicatori selezionati di realizzazione e risultato indicatori sempre declinati per genere. **Adeguate appaiono anche le modalità di integrazione dei principi di non discriminazione e di sviluppo sostenibile.**

La diagnosi formulata in seguito all'analisi di contesto **non evidenzia però bisogni specifici in relazione al tema della parità di genere e ai rischi di esclusione di altri gruppi di popolazione come gli immigrati, i rifugiati e le minoranze etniche.** Questo ha giustificato l'identificazione di misure rivolte alla generalità della popolazione e non di azioni dedicate per le pari opportunità di genere o altri gruppi a rischio di discriminazione (se non nelle azioni previste dall'OT9). Tuttavia, la riduzione del gap di genere nei tassi di occupazione non può giustificare un minore ricorso che in passato a misure dedicate all'occupazione femminile, dato che il gap rimane comunque molto elevato e che i tassi femminili di occupazione e di partecipazione regionali sono ancora molto inferiori

rispetto alle medie europee. Inoltre il **POR rimanda ad un approccio di mainstreaming, le cui modalità di attuazione non vengono adeguatamente descritte**, se non per un accenno ai criteri di selezione degli interventi che comprenderanno criteri di premialità in un'ottica di pari opportunità per tutti e non discriminazione e le azioni previste di sostegno alle reti territoriali della parità, alle azioni di sostegno ai servizi di cura che dovrebbero facilitare l'occupazione femminile, e ai servizi di sostegno alle donne vittime di violenza, che è auspicabile portare a sistema nella programmazione 2014-20.

In merito alla governance della parità di genere, nel PO si fa riferimento ad una serie di azioni che saranno attivate (istituzione della Autorità per le Pari Opportunità, utilizzo della Gender Analysis) delle quali però non si rintraccia nel POR un disegno con finalità precise.

G. Principali raccomandazioni e suggerimenti per l'attuazione del POR

Come anticipato, la scelta di concentrare azioni e risorse sulle fasce di popolazione più colpite dalla crisi può essere plausibile, è però necessario che nella *governance* del sistema di intervento non si perda di vista **l'esigenza di mantenimento e rafforzamento della competitività** regionale attraverso un adeguato e rafforzato sostegno all'investimento in capitale umano di alto livello che passa attraverso il coordinamento con i fondi interprofessionali, le risorse FESR e altre risorse (a livello europeo, nazionale, locale e anche privato) che possano sostenere questo investimento.

E' inoltre necessario che nell'attuazione delle misure si presti sufficiente **attenzione a gruppi di popolazione che possono soffrire di particolari forme di esclusione** e che non sono esplicitamente indicate nel POR, come le donne, gli immigrati (incluse le seconde generazioni) e i rifugiati, le minoranze etniche. Sempre in tema di pari opportunità di genere è auspicabile tradurre le sperimentazioni effettuate in obiettivi ed azioni, soprattutto negli ambiti della segregazione femminile nell'istruzione e formazione (che incide sulla segregazione nel mercato del lavoro) e della femminilizzazione della povertà, ambiti questi non affrontati nel POR.

In fase di attuazione andranno effettivamente tradotte in pratica le dichiarate intenzionalità di **sinergia e complementarità tra PO ed i PON e le altre politiche regionali e nazionali al fine di evitare anche nelle policy agite sovrapposizioni e massimizzare il potenziale complessivo di ricaduta**. A questo proposito, e ad esempio, pur mantenendo la priorità riconosciuta alla lotta alla dispersione scolastica, si raccomanda in fase di attuazione di valutare la destinazione delle risorse del PO a ciò destinate qualora il PON Istruzione intervenisse con le medesime tipologie di intervento nelle regioni del centro nord.

Per quanto riguarda il sistema di governo e di gestione del programma è importante che **il nuovo sistema raggiunga la piena operatività in tempi utili** a sostenere l'avvio del processo di attuazione del POR; si suggerisce inoltre di accogliere **le richieste di un pieno e continuo coinvolgimento nella sorveglianza ed implementazione del POR avanzata dalle parti economiche e sociali** al fine di orientare (e ri-orientare se necessario) efficacemente le iniziative, ed integrare sinergicamente le diverse fonti di finanziamento e le conseguenti linee di intervento .

PREMESSA: IL PROCESSO DI VALUTAZIONE E LA METODOLOGIA

La valutazione ex ante discende **dall'Articolo 55 Valutazione ex ante del Regolamento (UE) n. 1303/2013** e fonda il proprio approccio sul documento pubblicato nel gennaio 2013 dalla Commissione Europea **“Guidance document on ex ante evaluation”³ (d’ora in avanti “Linee Guida”)**:

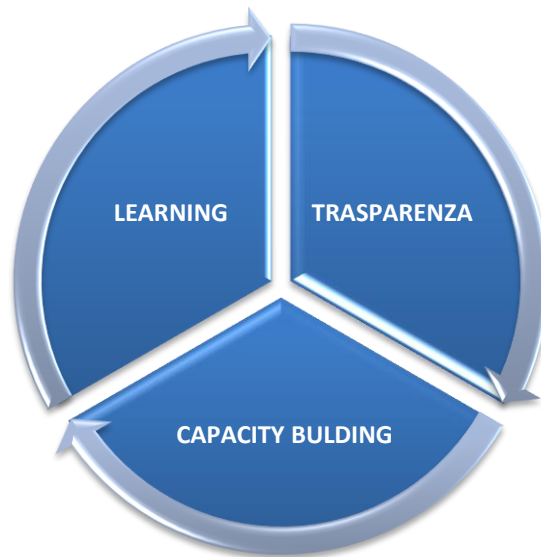
«This guidance is aimed at national and regional authorities responsible for the preparation of cohesion policy programmes for 2014-2020. It also provides advice for the evaluators undertaking the evaluations» (p. 1).

A partire dalle Linee Guida, le attività di valutazione ex ante (Vexa) individuate dall’art. 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 vengono raggruppate in quattro componenti:

- **Strategia di programma**, nell’ambito della quale la Vexa si occupa di analizzare:
 - la coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti pertinenti (b);
 - la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune, l'accordo di partenariato e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese (d);
 - in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi (f);
 - la motivazione della forma di sostegno proposta (h);
 - l'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione del programma (i);
 - l'adeguatezza delle forme di coinvolgimento del partenariato e degli stakeholder dei territori interessati (j);
 - le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari (n);
- **Indicatori, monitoraggio e valutazione**, in relazione ai quali la Vexa approfondisce:
 - la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto (e);
 - se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei Fondi SIE (g);
 - l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni (j);
 - l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (k);
- **Congruenza delle ripartizioni finanziarie**, rispetto alla quale la Vexa focalizza l'attenzione su:

³ European Commission (2013), The Programming Period 2014-2020. Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy. Guidance document on ex-ante evaluation. La prima versione risale a giugno 2012.

- la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del pro-gramma (c);
- **Contributo alla Strategia Europa 2020**, con riferimento al quale la Vexa esamina:
 - il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, delle potenzialità di sviluppo, nonché dell'esperienza acquisita nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione (a);
 - l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità (l);
 - l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile (m).



Nello svolgimento della valutazione ex ante, il valutatore si prefigge tre obiettivi prioritari:

1. supportare l'Autorità di Gestione e i soggetti coinvolti nella definizione del POR nel periodo 2014- 2020 per **contribuire al miglioramento della qualità dell'elaborazione del POR FSE verificando che i suoi obiettivi e le sue finalità generali e specifiche possano essere conseguite**. Questa finalità di rafforzamento istituzionale e di produzione di conoscenza per supportare la costruzione di decisioni più efficaci è sintetizzata nelle parole chiave CAPACITY BUILDING;
2. **informare il partenariato istituzionale e sociale, gli stakeholder e i cittadini di quanto pianificato, al fine di garantire la trasparenza del processo di programmazione**. La parole chiave per comprendere tale obiettivo valutativo è la valutazione collabora con l'AdG nell'attività di informazione nei confronti delle parti economiche e sociali, dei cittadini, dell'insieme degli stakeholders coinvolti nel processo di programmazione e gestione;
3. **fornire ai decisori elementi di conoscenza necessari per orientare le scelte** (ad esempio, sulla pertinenza del sistema di indicatori, sull'adeguatezza delle procedure per l'attuazione degli interventi previsti dal Programma), anche a partire dalle buone pratiche individuate nell'ambito del processo di programmazione 2007-2013. In questo caso, la parola chiave è LEARNING.

In tale contesto, il servizio di valutazione ex ante è strutturato tenendo presente:

- i **Regolamenti** che governano il prossimo ciclo di investimenti della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 e che sono stati approvati formalmente dal Consiglio dell'Unione

europea (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:FULL:IT:PDF>) con particolare riferimento a:

- il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
- il Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio;
- gli **strumenti di guidance** della Commissione:
 - Guidance document on monitoring and evaluation (2014),
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf;
 - Guidance document on ex-ante evaluation (2013),
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf;
- i **documenti di lavoro** dei Servizi della Commissione:
 - “Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020 (d’ora in avanti Position Paper),
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf;
 - Elementi di un Quadro Strategico Comune (d’ora in avanti QSC) 2014 - 2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (d’ora in avanti Fondi per il QCS),
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_it.pdf e http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_it.pdf;
- i **documenti per la programmazione della politica di coesione 2014-2020** prodotti dal Ministero per la Coesione territoriale:
 - Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020 (2012),
 - <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>;
 - l’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 trasmesso alla Commissione Europea il 22 aprile 2014;
- i **documenti per la programmazione della politica di coesione 2014-2020** elaborati da Regione Lombardia:
 - PRS X legislatura (DGR del luglio 2013);
 - Documento strategico unitario (gennaio 2013);
 - “Indirizzi per definizione PO FSE e FESR” (DGR del novembre 2013);
 - Programma Esecutivo Reg. Garanzia Giovani;
 - l.r. 22/2006 sulla riforma del mercato del lavoro;

- l.r.19/2007 sul sistema educativo di istruzione e formazione;
- l.r. 7/2012 su Crescita, sviluppo e occupazione (articolo su apprendimento permanente);
- l.r. 21/2013 (Misure a favore dei contratti e degli accordi sindacali di solidarietà);
- l.r. 11/2014 (Impresa Lombardia per la libertà di impresa, il lavoro, la competitività);
- Indirizzi regionali in materia di tirocini (DGR 25/10/2013).

Ciò premesso, il presente documento considera la versione del POR approvata dalla Giunta regionale l'11 luglio 2014 con Deliberazione n. X/2109 e le informazioni rese disponibili al 15 luglio 2014. La valutazione risente quindi dei tempi molto stretti che non hanno consentito di effettuare i necessari approfondimenti e verifiche. In particolare si segnala

- la mancanza delle informazioni relative al performance framework ed al rispetto della condizionalità ex ante, e conseguentemente delle relative analisi;
- la difficoltà di esprimere un giudizio sui valori quantificati degli indicatori di risultato, stante la mancanza di un set informativo adeguato ed i tempi stringenti imposti alla riflessione valutativa; inoltre è da considerare più in generale la difficoltà di esprimersi su stime riferite ad un orizzonte temporale così distante, stante la frequenza, intensità ed imprevedibilità degli shock esogeni che il sistema economico italiano si è trovato a fronteggiare nell'ultimo periodo.

Va tuttavia segnalato che il processo di interazione tra il valutatore e l'amministrazione responsabile della programmazione è stato avviato nel settembre 2013 con l'avvio del processo di consultazione del partenariato. L'interazione è stata sistematica e continuativa e i suggerimenti e le raccomandazioni che il valutatore ha espresso sulle versioni preliminari del POR sono stati in larga misura internalizzati nella versione finale.

Il rapporto è articolato in 2 PARTI:

- la prima esamina l'impianto strategico complessivo del POR FSE 2014-2020, con riferimento a: coerenza interna ed esterna del programma, il sistema degli indicatori, le pari opportunità, la gestione e la sorveglianza del Programma, l'allocazione delle risorse finanziarie;
- la seconda si sofferma sugli Assi prioritari di intervento (*ed è in corso di perfezionamento*).

PARTE I – LA VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA

1. LA STRATEGIA DI PROGRAMMA

1.1 La logica di intervento e l'adeguatezza rispetto al contesto regionale

Il Programma Operativo regionale FSE della Regione Lombardia è articolato in cinque Assi di intervento. I primi quattro Assi sono dedicati agli Obiettivi tematici individuati dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 9):

- Asse 1 Occupazione (OT8);
- Asse 2 Inclusione sociale (OT9);
- Asse 3 Istruzione e formazione (OT10);
- Asse 4 Capacità istituzionale ed amministrativa(OT11);

Nel quinto Asse trovano collocazione gli interventi di Assistenza Tecnica per:

- sostenere e rafforzare le attività di programmazione, gestione, sorveglianza e controllo de POR FSE;
- realizzare la valutazione dell'impatto del programma ed elaborare valutazioni e studi e/o ricerche per analizzare l'evoluzione del POR FSE ed approfondire tematiche specifiche;
- progettare e realizzare la strategia di comunicazione del programma.

La strategia del POR è molto chiara e delinea delle scelte precise di concentrazione dell'intervento cofinanziato che tengono conto dell'evoluzione negativa del contesto socio-economico regionale e dell'approccio adottato negli ultimi anni dalla Regione nel campo delle politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione, e dell'inclusione sociale.

La Tabella 1.1 presenta le priorità selezionate da Regione Lombardia nell'ambito dei suddetti Obiettivi Tematici (e le relative risorse allocate). *La scelta delle priorità di investimento e di allocazione finanziaria evidenzia una strategia molto centrata su politiche di contrasto agli effetti negativi della crisi in termini di aumento della povertà e del rischio di disoccupazione o inattività.*

Tavola 1.1– Le priorità selezionate nell'ambito degli Obiettivi Tematici del POR FSE

OT	Priorità di investimento	Risorse (Milioni di Euro)
OT 8	8.1) Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	180
	8.2) Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia giovani.	30
	8.5) Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti	140
Totale OT8		350
OT9	9.1) Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	105,44
	9.2) Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom	10
	9.4) miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale	109,39
	9.6) Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo	2,27
Totale OT9		227,1
OT10	10.1) riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione	275
	10.4) Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi di insegnamento e formazione, favorire il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare i sistemi di formazione professionale migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato	65,5
Totale OT10		340,5
OT11	11.1) Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance.	2,8
	11.2) Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.	17,2
Totale OT11		20
Assistenza tecnica		32,9
Totale		970,5

Fonte: elaborazione su dati PORL – FSE 2014-2020

L'analisi del contesto proposta nella sezione 1 del POR FSE affronta i principali nodi del sistema di istruzione, formazione e lavoro regionale, oltre che i principali aspetti di inclusione sociale, consentendo di individuare una serie di fattori che possono costituire elementi di forza, debolezza o opportunità per la regione e articolando la riflessione coerentemente con lo sviluppo degli OT-assi prioritari. L'architettura del Programma risulta dunque coerente con le caratteristiche del contesto socio-economico lombardo, richiamate nell'analisi SWOT proposta nella Tavola 1.2, e l'insieme di interventi previsti dal POR risponde ai fabbisogni del territorio e ne valorizza punti di forza ed opportunità.

Tavola 1.2– Analisi SWOT del contesto socio-economico lombardo

Punti di forza	Criticità
<ul style="list-style-type: none"> • Ruolo trainante del sistema economico lombardo nel contesto nazionale • Tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa, in particolare maschile, superiore alla media europea. • Tasso di disoccupazione, in particolare maschile, inferiore alla media europea e tassi di disoccupazione, in particolare maschili e di lunga durata, inferiori a quelli medi italiani. • Minore incidenza di occupati non regolari rispetto alla media nazionale. • Minore incidenza di persone a rischio di povertà rispetto alla media europea e alla media italiana e minore incidenza di persone in condizione di grave privazione materiale rispetto alla media nazionale. • Speranza di vita più elevata della media europea • Minori tassi di mortalità infantile rispetto alla media europea. • Crescita del numero di studenti iscritti ai percorsi di formazione professionale. • Indice di abbandono scolastico precoce inferiore alle media nazionale. • Competenze degli studenti in lettura e matematica più elevate della media italiana. • Quota di 25-64enni con un titolo di studio universitario più elevata della media italiana. • Quota di laureati in materie tecnico-scientifiche superiore alla media nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di occupazione femminile e over55 inferiore alla media europea • Incremento dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi • Crescente presenza di immigrati e rifugiati sul territorio • Crescita del tasso di disoccupazione e aumento della disoccupazione di lunga durata • Incremento del tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni), su un valore superiore alla media europea • Crescita della quota di giovani NEET (15-29 anni), con un valore superiore alla media europea • Crescita del numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale e incremento della quota di popolazione in condizioni di forte privazione materiale. • Aumento degli sfratti per morosità. • Minore dotazione di posti letto ospedalieri, rispetto alla media europea. • Indice di abbandono scolastico precoce superiore alla media europea. • Quota di giovani 30-34enni con un titolo di studio universitario più bassa delle media europea e lontana da obiettivo Europa 2020. • Quota di adulti coinvolti in percorsi di formazione permanente inferiore alla media europea e lontana dagli obiettivi comunitari.
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • Rete operatori accreditati pubblici e privati ai servizi per il lavoro e per la formazione • Dote Unica Lavoro • Garanzia Giovani • Fondi interprofessionali • Welfare aziendale • Sviluppo di azioni locali di tipo partenariale e buone relazioni col partenariato socio-economico. • Potenziamiento degli strumenti dell'apprendistato e del tirocinio • Elevato potenziale economico ed imprenditoriale • Valutazione multidimensionale del bisogno • Diffusione e ruolo dell'impresa sociale e del terzo settore • Politiche per la casa come strumento di integrazione sociale • Sistema scolastico lombardo primo in Italia per numero di istituzioni scolastiche, plessi e studenti. • Ampia articolazione dei percorsi di istruzione e formazione sul territorio. • Reti tra istituti tecnici e/o professionali, università ed imprese. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mismatch tra domanda ed offerta di lavoro e progressiva crescita del gap di competenze • Crisi del sistema industriale a causa dell'aumento della pressione concorrenziale. • Effetti perduranti della crisi economica e sociale (negativi soprattutto per i giovani). • Invecchiamento demografico • Diffusione della povertà estrema anche nei comuni non definiti svantaggiati. • Elevata riduzione delle risorse pubbliche per l'inclusione e crescenti vincoli di bilancio • Contrazione delle risorse destinate alla formazione permanente e continua dei lavoratori. • Cambiamenti istituzionali (eliminazione delle Province)

La Figura 1.1 illustra sinteticamente la **struttura logica del Programma**, evidenziando gli Assi, le priorità di investimento e i risultati attesi. Sono altresì evidenziate complementarità/integrazioni con il FESR e con i Programmi Operativi Nazionali (PON), oltre che con alcune leggi nazionali. Infatti:

- Nell'ambito dei Fondi Strutturali 2014-2020, è prevista, in chiave strategica e in un'ottica di valorizzazione di politiche integrate, la sperimentazione di politiche a scala urbana e scala vasta che vedono nel FESR il principale supporto e nel FSE lo strumento di complementarità ed integrazione.
- Le azioni per aumentare l'occupazione giovanile e la relativa allocazione di risorse tengono conto del concomitante avvio del Piano Garanzia Giovani.
- L'Obiettivo Tematico 9 si muove in stretto raccordo con il PON Inclusione Sociale tenuto conto che l'art. 4 (2) del Regolamento UE 3014/2013, relativo al Fondo sociale europeo, specifica che *“in ciascuno Stato membro almeno il 20 % delle risorse totali dell'FSE è attribuito all'obiettivo tematico promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e tutti i tipi di discriminazione...”*.
- Le misure regionali dell'Asse Istruzione e formazione potranno contare anche sulle risorse relative al PON Istruzione e, per quanto riguarda in particolare la formazione continua, sulle risorse relative alla L. 236/93, L.53/03 e dei Fondi Interprofessionali.

La Tavola 1.3 evidenzia come **le motivazioni alla base della selezione delle priorità di investimento** risultino nella maggior parte dei casi appropriate.

Figura 1.1 – La logica di intervento del Programma

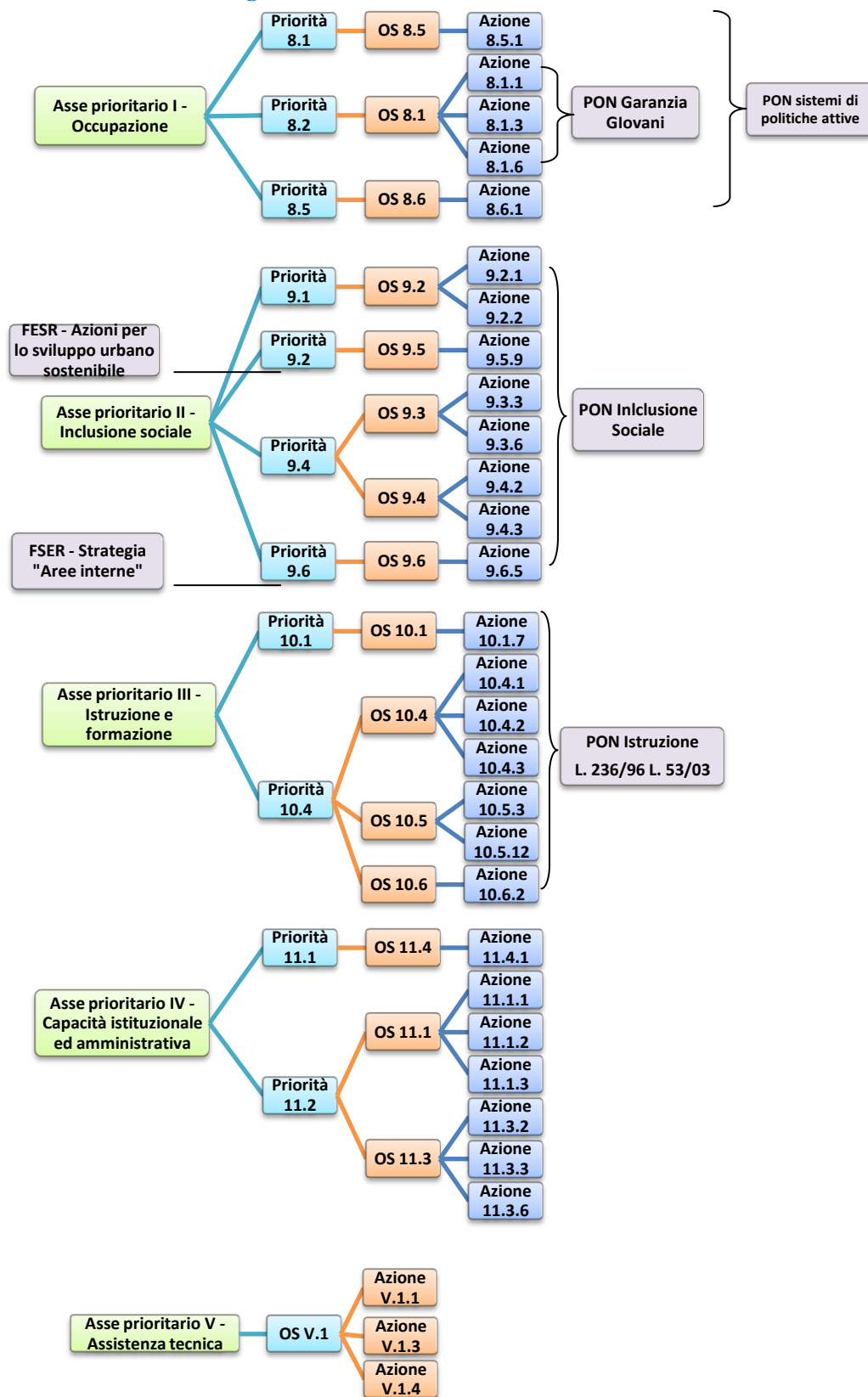


Tavola 1.3 – Adeguatezza della motivazioni alla base della scelta degli obiettivi tematici e delle priorità di investimento

Obiettivo tematico selezionato	Priorità d'investimento selezionata	Motivazione alla base della selezione (POR FSE)	Osservazioni del valutatore ex - ante
8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	8.1) Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	- tasso di disoccupazione più che raddoppiato dal 3,7% del 2008 al 8,1% nel 2013; - tasso di disoccupazione di lunga durata più che triplicato negli ultimi 10 anni, pari al 4,1% nel 2013 - necessità di fluidificare le dinamiche di transizione nel mercato del lavoro delle varie tipologie di lavoratori attraverso servizi personalizzati e sostegno all'incontro tra domanda di lavoro delle imprese e offerta	<i>Motivazione esaustiva per l'attivazione della priorità, coerente con le dinamiche e criticità di contesto delineate nel par. 1.1 del POR in quanto la disoccupazione e la disoccupazione di lunga durata sono in crescita rispetto al periodo pre-crisi. L'attivazione di tale priorità è coerente con le disposizioni regolamentari, con il QSC, con il Position Paper, con l'Accordo di partenariato, con le Raccomandazioni specifiche e con gli obiettivi del PNR.</i>
	8.2) Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani	- crescita del tasso di disoccupazione giovanile (15-24) al 30,8% nel 2013; - aggravamento del problema occupazionale per tutte le fasce di popolazione (in maniera particolarmente drammatica per i giovani) con rilevanti ricadute socio-economiche (marginalizzazione, disagio, impoverimento) e produttive (dispersione del patrimonio di competenze, contrazione consumi, scoraggiamento)	<i>La motivazione adottata per l'allocatione di risorse su questa adeguata. Nel POR si esplicita chiaramente che le misure che Regione intende adottare a valere sul FSE rispondono sinergicamente al documento di attuazione del Programma Italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014-2020. La priorità risulta coerente con le disposizioni regolamentari, con il QSC, con il Position Paper, con l'Accordo di partenariato, con le Raccomandazioni specifiche e con gli obiettivi del PNR.</i>
	8.5) Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti	- crescita dei fallimenti aziendali nella seconda ondata recessiva del 2012-2013, con un incremento di oltre il 7% nella prima metà del 2013 ed oltre 1.400 procedure di fallimento iscritte; - crescita delle ore autorizzate di Cassa Integrazione Guadagni, con un incremento di oltre il 5,5% nel 2013 ed oltre un quinto delle aziende industriali che hanno richiesto gli ammortizzatori sociali; - aumento dei licenziamenti e del numero di lavoratori approvati nelle liste di mobilità da 46 mila nel 2009 a quasi 66 mila nel 2012, per poi ridursi a circa 29 mila nel 2013 (contrazione mobilità legata a legge di stabilità); - rilevanza del numero di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (CIG totale + Mobilità) pari al 3,1% sull'occupazione dipendente nel 2013 - limitate capacità dei lavoratori di adattamento e mobilità professionale;	<i>Motivazione adeguata per l'attivazione di questa priorità di investimento anche in un'ottica di continuità con programmazione 2007-13 nella quale Regione Lombardia ha attuato percorsi di integrazione delle politiche attive e passive per fornire opportunità concrete di occupazione alle persone in uscita dal mercato del lavoro oppure a rischio. La nuova programmazione continuerà a sostenere questi lavoratori, focalizzando maggiormente il proprio intervento su azioni finalizzate sempre più al risultato occupazionale e al reintegro delle persone nel mercato del lavoro. L'attivazione di questa priorità consente quindi di perseguire finalità coerenti con le disposizioni regolamentari, con il QSC, con il Position Paper, con l'Accordo di partenariato, con le Raccomandazioni specifiche e con gli obiettivi del PNR.</i>
9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	9.1) Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	- presenza di una diffusa rete di servizi di supporto all'inclusione attiva per le persone fragili; - presenza significativa di realtà di terzo settore, in particolare di imprenditorialità sociale; - crescita delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale dal 14% del 2008 al 19,1% nel 2012; - forte incremento delle persone in deprivazione materiale dal 3,1% del 2008 al 10,8 del 2012; - mancanza di una valutazione multi-dimensionale che garantisca la costruzione di progettazioni individualizzate che rispondano al bisogno	<i>Motivazioni adeguate per giustificare la scelta di questa priorità di investimento con la finalità di favorire l'inclusione attiva con particolare attenzione al miglioramento dell'occupabilità delle persone svantaggiate e di quelle fragili. L'attivazione di tale priorità risulta, pertanto, coerente con le disposizioni regolamentari, con il QSC, con il Position Paper, con l'Accordo di partenariato, con le Raccomandazioni specifiche e con gli obiettivi del PNR.</i>

Obiettivo tematico selezionato	Priorità d'investimento selezionata	Motivazione alla base della selezione (POR FSE)	Osservazioni del valutatore ex - ante
		complessivo della persona, che orientino verso interventi finalizzati, ma integrati, di presa in carico; - carenza di forme di “mediazione” tra le esigenze delle persone fragili e le richieste dell’ambito lavorativo; - applicazione flessibile delle regole date dal mercato del lavoro, attraverso strumenti che facilitino la mediazione, come le diverse tipologie di part-time, le nuove forme di assunzione, la sperimentazione di tempo-lavoro e tempo di vita.	
	9.2) integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom	- presenza nei contesti urbani di situazioni di “povertà estrema” e “marginalità”, caratterizzate dalla crescente vulnerabilità e insicurezza sociale determinate anche dalla crisi socio-economica in atto	<i>Motivazione pertinente con la necessità di promuovere l'inclusione economica e sociale delle situazioni di “povertà estrema” e “marginalità” nei contesti urbani, caratterizzati da crescente vulnerabilità e insicurezza sociale. Tuttavia le motivazioni alla base della scelta potevano essere supportate da qualche evidenza empirica in più.</i>
	9.4) miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale	- rete estesa e radicata di unità di offerta di servizi a livello territoriale che garantisce continuità di intervento rispetto alle esigenze delle persone fragili e delle loro famiglie durante tutto il ciclo di vita (ad esempio 18,9 bambini ogni 100 tra 0-2 anni presi in carico dai servizi comunali all'infanzia, rispetto ad una media nazionale di 14); - ricca presenza di realtà di terzo settore (105 organizzazioni non profit ogni 10.000 abitanti rispetto a 41 in Italia), che in uno stretto raccordo pubblico/privato contribuisce a fornire risposte adeguate ad un sistema di Welfare in continuo mutamento; - difficoltà nell'accesso adeguato alla rete dei servizi da parte di alcune fasce di soggetti svantaggiati e delle loro famiglie; - significativa incidenza della popolazione disabile sul totale dei residenti pari al 3,1%; - crescente ma ancora insufficiente capacità del sistema di personalizzare gli interventi.	<i>Attivazione della priorità coerente con le dinamiche e criticità di contesto delineate nel par. 1.1 del POR che richiedono vedono il miglioramento dell'accesso a servizi sostenibili e di qualità in ambito sociale e sociosanitario quale elemento complementare e sinergico all'inclusione attiva. L'attivazione della priorità 9.4 punta alla qualificazione del sistema regionale di intervento a sostegno delle categorie svantaggiate e costituisce, pertanto, uno strumento volto a promuovere l'inclusione sociale, anche in funzione di conciliazione. L'attivazione della priorità risulta congruente con le finalità esplicitate nell'Accordo di Partenariato e con quanto indicato nelle disposizioni regolamentari, nel QSC, nel Position Paper, nel PNR e nelle Raccomandazioni specifiche.</i>
	9.6) Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo	- necessità di interventi volti alla diffusione di una cultura che contrasta la violenza nelle aree ad alta esclusione sociale, in particolare nei riguardi di minori per prevenire situazioni di disagio sociale	<i>Si comprende la necessità di attivare questa priorità allo scopo di prevenire situazioni di marginalità. Forse le motivazioni alla base della scelta potevano essere maggiormente dettagliate sulla base di evidenze empiriche.</i>
10 - Investire nell'istruzione, nella formazione e	10.1) riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale che consentano di	- livelli di abbandono scolastico precoce con margini di miglioramento; - aumento del numero dei NEET e shortage di competenze rispetto alle esigenze del contesto economico produttivo lombardo, quali effetti indotti dall'abbandono scolastico; - necessità di consolidare un sistema di offerta plurale e articolato, in modo da rispondere ai diversi stili cognitivi ed alle diverse aspirazioni ed inclinazioni dei giovani destinatari e, allo stesso tempo, di innalzare i	<i>Motivazione adeguata a giustificare l'attivazione della priorità, coerentemente con le dinamiche e criticità di contesto delineate nel par. 1.1 del POR. L'attivazione delle priorità consente l'implementazione di misure preventive contro futuri fenomeni di esclusione e risulta pertanto coerente con quanto previsto, in merito ai giovani, sia nel Position Paper che nelle Raccomandazioni specifiche</i>

Obiettivo tematico selezionato	Priorità d'investimento selezionata	Motivazione alla base della selezione (POR FSE)	Osservazioni del valutatore ex - ante
nella formazione professionale e l'apprendimento o permanente	riprendere l'istruzione e la formazione	tassi di riuscita e il livello di competenze verso i fabbisogni delle imprese.	<i>del Consiglio. Risulta inoltre allineata con le finalità perseguite dal PNR e con quelle esplicitate nell'Accordo di Partenariato.</i>
	10.4) Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi di insegnamento e formazione, favorire il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare i sistemi di formazione professionale migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato	<ul style="list-style-type: none"> - rilevanza della quota della disoccupazione tra i giovani 15-29 anni di natura strutturale (40%); - debole collegamento tra sistema educativo e sistema economico-imprenditoriale; - mismatch tra domanda e offerta di lavoro; - bassi tassi di partecipazione ad attività formative e di aggiornamento delle competenze durante tutto l'arco della vita (6,6% degli individui tra i 25 e i 64 anni), che rappresenta un requisito essenziale per restare integrati nel mercato del lavoro e costituisce anche un elemento chiave nella lotta contro l'esclusione sociale; - basso livello di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria ed equivalente. 	<i>Motivazione per la selezione della priorità adeguata. Gli interventi ammissibili al cofinanziamento del FSE nell'ambito della priorità 10.4 sono infatti indirettamente funzionali al perseguimento sia dell'obiettivo generale del Programma che degli obiettivi perseguiti da altre priorità. In particolare, la qualificazione dei sistemi di istruzione e formazione professionale, l'adeguamento dei curricula e la realizzazione di programmi di apprendimento basati sul lavoro sono funzionali a garantire una maggiore aderenza della formazione alla domanda di lavoro e a consentire di favorire il raggiungimento dell'obiettivo di incrementare l'efficacia occupazionale degli interventi cofinanziati dal POR. L'attivazione della priorità è congruente con le finalità esplicitate nelle disposizioni regolamentari, nel QSC, nel PNR, nel Position Paper, nelle Raccomandazioni specifiche e nell'Accordo di Partenariato.</i>
11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e un'amministrazione pubblica efficiente	11.1) Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance.	- necessità di elevare maggiormente la qualità dei servizi e aumentare i livelli di efficienza e di efficacia delle prestazioni del sistema giudiziario, nonostante i buoni livelli già raggiunti dal sistema	<i>Motivazione per la selezione della priorità sufficientemente adeguata in quanto il sistema giudiziario costituisce un nodo cruciale per un buon funzionamento della P.A.. Ma che potrebbe essere arricchita da qualche dato/evidenza in più.</i>
	11.2) Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.	- necessità di valorizzare le modalità di gestione amministrativa e di attuazione delle politiche mediante il rafforzamento del dialogo tra gli attori del sistema, nonostante i buoni livelli di <i>governance</i> già raggiunti.	<i>Motivazione esplicativa che potrebbe essere arricchita da qualche dato/evidenza in più.</i>

Nel complesso, l'articolazione della strategia è coerente con l'impianto dell'Accordo di Partenariato presentato il 22 aprile 2014, ed evidenzia un **soddisfacente livello di concentrazione** con riferimento agli OT 8 e 10, mentre si evidenzia un rischio di polverizzazione sull'OT 9 (conseguente alla scelta di attivare 4 priorità di investimento e 5 risultati attesi/obiettivi specifici), nonostante la concentrazione dell'80% delle risorse dell'OT su due obiettivi specifici. Inoltre, i contenuti del POR RL mostrano anche un buon livello di coerenza con i documenti strategici e gli strumenti messi in campo a livello comunitario, nazionale e regionale rilevanti per gli interventi oggetto del Programma.

Nella strategia del POR FSE emerge con chiarezza la **focalizzazione su alcuni target di destinatari**: giovani e giovani NEET, disoccupati di lunga durata, lavoratori coinvolti nelle crisi nell'OT 8 e OT 10; disabili, persone a rischio di discriminazione, individui e famiglie in condizioni di fragilità nell'OT9. *Mentre tra i target non vengono esplicitamente considerate le donne, gli immigrati, i rifugiati e le minoranze etniche.*

Inoltre, la strategia regionale individua alcune importanti **azioni di sistema** volte a rafforzare:

- i sistemi di istruzione e formazione e la loro integrazione con il sistema delle imprese al fine di: contrastare la dispersione scolastica e formativa; accrescere le competenze della forza lavoro; rafforzare i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore e dei poli tecnico-professionali;
- la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e degli stakeholders delle politiche pubbliche (ASSE 4/OT11), con attenzione in particolare a: innovare il sistema giudiziario regionale; digitalizzare le biblioteche pubbliche; sviluppare politiche di open data e open government; rafforzare i partenariati locali; rafforzare il sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi; innalzare il grado di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, con focus su forze di polizia nell'area metropolitana anche in vista di EXPO.

In merito all'**approccio integrato allo sviluppo territoriale**, è interessante la focalizzazione della sperimentazione di azioni innovative e integrate su scala urbana a Milano per interventi di inclusione sociale centrati sul tema dell'abitare sociale che prevedono l'integrazione delle misure FSE con misure FESR e PON METRO, e che potranno fare tesoro delle esperienze innovative maturate nel corso degli ultimi anni in questo ambito. Anche in merito alle aree interne la scelta di sperimentare strategie di sviluppo integrato (sostenuto dal FSE, FESR e PSR) in due territori caratterizzati da elevati livelli di disagio /perifericità appare ragionevole.

E' infine da valutare positivamente l'attenzione riservata nel PO alla internazionalizzazione dei percorsi formativi.

La strategia del POR FSE così delineata si inserisce in un **sistema regionale di governo delle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione** i cui principi fondamentali sono stati definiti nel 2006 e nel 2007 all'inizio della passata programmazione. I principi a cui si è ispirata la Programmazione Comunitaria 2007-2013 traggono infatti la loro origine dalla riforma radicale del sistema di intervento regionale nell'ambito dell'istruzione, della formazione e del lavoro che Regione Lombardia ha realizzato mediante due leggi, la 22/06 sul mercato del lavoro e la 19/07 sul sistema educativo.

La riforma del sistema di istruzione, formazione e lavoro ha inteso valorizzare e potenziare le esperienze positive già in atto in Regione, ponendo la persona e il principio della sussidiarietà al centro della propria azione sia politica che amministrativa. Concretamente, ciò ha significato in primo luogo l'introduzione dello strumento della Dote, per garantire che le risorse seguissero le persone, assicurando così il loro diritto alla libera scelta. Contemporaneamente, Regione Lombardia ha favorito la crescita di un sistema di offerta aperto, dove enti pubblici e privati accreditati operano in un quasi mercato per offrire servizi personalizzati ai destinatari delle Doti. Operando in rete gli operatori sono in grado di migliorare le proprie prestazioni e di attirare quote crescenti di mercato.

La Regione ha assunto una vera responsabilità di governo, definendo gli obiettivi, valutando i risultati, monitorando e controllando che le risposte degli operatori siano adeguate ai bisogni emergenti, garantendo il collegamento tra il mondo della scuola e quello del lavoro al fine di comporre istruzione e formazione professionale in un sistema unico integrato compiutamente con le politiche del lavoro.

Alla luce di questi principi base che hanno ispirato anche la Programmazione Comunitaria di Regione Lombardia nel periodo 2007/2013, **alcune esperienze che la Regione ha realizzato nell'ambito del POR FSE 2007-13** possono essere valorizzate al fine di trarne indicazioni e suggerimenti utili per la costruzione della strategia regionale nell'ambito della Programmazione 2014-2020.

In particolare, le seguenti esperienze offrono indicazioni utili per la nuova programmazione, essendo riconducibili nelle loro finalità e strumenti agli obiettivi tematici e alle priorità della programmazione 2014-20⁴:

- Le esperienze regionali nell'ambito dell'**apprendistato e tirocinio e della sovvenzione globale – conciliazione** che hanno inteso promuovere *l'occupazione e l'occupabilità rispettivamente dei giovani e delle persone con carichi familiari* e difficoltà a partecipare ai programmi di politica attiva del lavoro. Rispetto ai giovani, appare opportuno segnalare che la gravità degli effetti della crisi sui giovani e i rischi di lungo periodo ad essi associati hanno riportato l'occupazione giovanile tra le priorità di politica economica sia in Europa che negli Stati Membri e hanno portato ad adottare nel periodo 2014-2015 il **programma “Garanzia Giovani”**, che prevede interventi personalizzati di sostegno all'inserimento lavorativo per i giovani e che dovrà avere importanti sinergie con la programmazione FSE nei primi due anni di attuazione.
- Altre esperienze di interesse per la nuova programmazione sono riconducibili al tema *dell'adattabilità dei lavoratori*. A questo proposito offre interessanti spunti di riflessione l'esperienza delle **reti territoriali per la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali** attivate nella gestione delle Doti Ricollocazione e Riqualificazione e incentivate con l'Avviso Azioni di Reimpiego in Partenariato di cui al DDUO n. 4878 del 4 giugno 2012. Sono interessanti a questo proposito anche le esperienze di **formazione continua** realizzate in Regione Lombardia.

⁴ Le schede nell'Allegato B in Appendice presentano per ogni esperienza le principali caratteristiche, i risultati conseguiti e i suggerimenti utili per la programmazione 2014-2020.

- Per quanto riguarda gli interventi di sostegno all'inclusione attiva di fasce debole e svantaggiate, alcune esperienze rilevanti della programmazione regionale 2007-2013 sono rintracciabili nei servizi erogati, tramite lo strumento della **Dote**, a favore delle **persone con disabilità** e dei **detenuti**, al fine di favorirne l'inclusione e la partecipazione attiva, migliorandone l'occupabilità. Sono anche interessanti a questo proposito le esperienze volte a promuovere l'imprenditorialità sociale sviluppate nell'ambito dell'Iniziativa **Jeremie** per facilitare l'accesso all'occupazione dei soggetti svantaggiati.
- Alcuni interventi sono stati destinati a ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce come nel caso degli **IeFP** e dei **Percorsi di Learning Week**. Si tratta di interventi che mostrano una loro validità anche per sostenere l'inserimento occupazionale o il rientro nel percorso scolastico e formativo dei **giovani NEET** e motivarli a partecipare in modo continuativo alla vita economica e sociale.
- Infine, rispetto al rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e alla promozione di un'amministrazione pubblica efficiente non possono essere trascurati il valore innovativo del **sistema Dote e dell'offerta integrata di servizi pubblici e privati** introdotti con la riforma del mercato del lavoro realizzata mediante la **L. 22/2006** (già descritta in precedenza). Questo strumento molto flessibile, è stato progressivamente modificato nel tempo da Regione Lombardia fino ad arrivare alla **Dote Unica Lavoro**, pensata allo scopo di rendere il sistema amministrativamente più semplice da gestire e nel contempo più efficace e sinergico per le politiche formative e l'occupabilità. Di interesse, inoltre il progetto **"Innova Giustizia"** attraverso il quale è stato promosso il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza degli Uffici Giudiziari è fondamentale per una comunità locale e nazionale. Infatti l'efficienza e l'efficacia della giustizia rafforzano e sviluppano la coesione e il capitale sociale, e quindi il clima sociale, la fiducia, lo spirito pubblico e il sistema di relazioni tra i cittadini. Inoltre l'efficienza della giustizia è un importante fattore di competitività economica, sia per chi già opera sul territorio, sia per poter attrarre investimenti o progetti significativi

I suggerimenti più significativi derivanti dall'esperienza 2007-2013 sono presentati nell'analisi per aree della seconda parte del rapporto, a cui si rinvia per una disamina puntuale.

La Tavola 1.4 presenta una valutazione dei **rischi di attuazione delle azioni** previste dal POR sulla base della continuità rispetto all'esperienza passata e del tipo di azione (azioni di sistema rispetto ad erogazioni finanziarie, necessità di coordinamento con altri stakeholder, complessità del processo di selezione dei destinatari, ecc.). I rischi nell'attuazione non sono legati all'avanzamento finanziario del programma (in quanto molte delle azioni previste si basano sull'erogazione di risorse finanziarie in capo ai destinatari delle azioni grazie all'utilizzo dello strumento della Dote), quanto piuttosto a rischi legati alla capacità del sistema di intervento regionale di governare le azioni previste, di raggiungere le fasce di popolazione che più si vogliono coinvolgere negli interventi, di ottenere i risultati attesi.

In particolare, si evidenzia un rischio significativo per il grado di discontinuità rispetto al passato per le seguenti azioni:

- *Azione 9.4.2 - Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi finalizzati a soddisfare i bisogni di*

specifici soggetti-target. La definizione e la sperimentazione di modelli innovativi di co-residenza è da un lato assai rilevante per supportare famiglie e persone fragili ed avviare processi di coesione sociale, ma dall'altro proprio per il carattere di innovatività introduce degli elementi di discontinuità rispetto al passato e dunque aumenta i rischi di attuazione.

- *Azione 9.4.3 - Misure a sostegno dei costi dell'abitare (fuel poverty, morosità incolpevole)*. L'azione è finalizzata ad erogare fondi, a parziale copertura dell'affitto e delle spese collegate, a cittadini in temporanea difficoltà economica. L'elemento di discontinuità rispetto al passato di questa azione è rappresentato dall'utilizzo delle risorse del FSE, tradizionalmente destinate (tranne per alcune eccezioni nella precedente programmazione dettate dalla crisi economica) a finanziare interventi di politica attiva piuttosto che forme passive di sostegno; in particolare, gli elementi di maggiore criticità potrebbero essere rappresentati dall'ammissibilità della misura e dal processo di individuazione dei destinatari del sostegno.
- *Azione 9.5.9 - Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora*. Questa azione ha come target persone e famiglie socialmente fragili e a rischio di esclusione sociali, tra cui anche eventuali specifiche etnie, in situazioni di emergenza che devono essere intercettati da punti di Pronto Intervento sociale che devono operare con modalità di intervento di durata temporale limitata. Il rischio di attuazione si concentra nella capacità dei punti di Pronto Intervento di operare in rete con i servizi socio-sanitari e lavorativi operanti sul territorio, una volta superata la fase di emergenza per evitare che le famiglie / le persone fragili ricadano nuovamente nell'emergenza.

Anche alcune azioni che abbiamo giudicato a basso rischio perché in continuità con l'esperienza passata e per le forme di intervento vanno comunque considerate con attenzione:

- l'azione 8.1.1 "Misure di politica attiva, tra le quali l'apprendistato, incentivi all'assunzione, tirocini e altre misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro, azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita", prevista nell'ambito dell'OS 8.1 (Aumentare l'occupazione dei giovani) richiede una particolare attenzione in quanto prevede interventi complementari e/o integrativi a quelli previsti dal programma Garanzia Giovani.
- il successo della strategia di forte sinergia e integrazione con il POR FESR e con le politiche di sviluppo economico, ricerca e innovazione dipende molto dalla capacità dell'amministrazione regionale di:
 - coordinare al suo interno i diversi interventi attraverso l'interazione e il coordinamento tra direzioni generali (in particolare nell'ambito delle politiche del lavoro e della formazione, delle politiche sociali e delle politiche di sviluppo);
 - interagire con gli altri livelli istituzionali come i Comuni e l'amministrazione centrale, per evitare conflitti di competenze e creare sinergie;
 - interagire con le parti sociali che potrebbero avere un ruolo importante di rafforzamento della strategia anche attraverso la contrattazione territoriale e aziendale;

- interagire con il sistema scolastico ed, in particolare, universitario e della ricerca per evitare che le misure di sostegno alla creazione di reti tra sistema accademico e imprese e di sostegno alla ricerca e all'innovazione imprenditoriale si traducano in più facili, ma meno efficaci, interventi di sostegno finanziario.

Tavola 1.4- L'articolazione della strategia regionale e rischi di attuazione

Obiettivo specifico/ Risultato atteso	Azioni	Rischio
8.1	• 8.1.1 - Misure di politica attiva, tra le quali l'apprendistato, incentivi all'assunzione, tirocini e altre misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro, azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (prioritariamente nell'ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT)	B
	• 8.1.3 - Percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca e campagne informative per la promozione dello stesso tra i giovani, le istituzioni formative e le imprese e altre forme di alternanza fra alta formazione, lavoro e ricerca	M
	• 8.1.6 - Percorsi di sostegno (servizi di accompagnamento e/o incentivi) alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda (ricambio generazionale)	B
8.5	• 8.5.1 - Incentivi all'assunzione ed altre misure di politica attiva, tra cui azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (prioritariamente nell'ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT)	B
	• 8.5.3 - Azioni di qualificazione e riqualificazione dei disoccupati di lunga durata fondate su analisi dei fabbisogni professionali e formativi presenti in sistematiche rilevazioni e/o connesse a domande espresse delle imprese	B
8.6	• 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	B
9.2	• 9.2.1 - Interventi di presa in carico multi professionale, finalizzati all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità attraverso la definizione di progetti personalizzati. Promozione della diffusione e personalizzazione del modello ICF [International Classification of Functioning, Disability and Health] su scala territoriale. Interventi di politica attiva specificamente rivolti alle persone con disabilità.	M
	• 9.2.2 - Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali :: percorsi di empowerment (ad es. interventi di recupero delle competenze di base rivolti a tossicodipendenti, detenuti etc.), misure per l'attivazione e accompagnamento di percorsi imprenditoriali, anche in forma cooperativa (es. accesso al credito, fondi di garanzia, microcredito d'impresa, forme di tutoraggio, anche alla pari).	M
9.3	• 9.3.3 Implementazione di buoni servizio [anche in ottica di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, per favorire l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi socioeducativi e a ciclo diurno e per favorire l'incremento di qualità dei servizi sia in termini di prestazioni erogate che di estensione delle fasce orarie e di integrazione della filiera]	B
	• 9.3.6 Implementazione di buoni servizi (per favorire l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi sociosanitari domiciliari e a ciclo diurno e per favorire l'incremento di qualità dei servizi sia in termini di prestazioni erogate che di estensione delle fasce orarie e di integrazione della filiera) promozione dell'occupazione regolare.	B
9.4	• 9.4.2 Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi finalizzati a soddisfare i bisogni di specifici soggetti-target (ad esempio residenzialità delle persone anziane con limitazioni dell'autonomia, l'inclusione per gli immigrati, la prima residenzialità di soggetti in uscita dai servizi sociali, donne vittime di violenza)	A
	• 9.4.3. " Misure a sostegno dei costi dell'abitare (fuelpoverty, morosità incolpevole)	A
9.5	• 9.5.9 Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora	A
9.6	• 9.6.5 Sostegno alla funzione educativa della famiglia (prevenzione al ricorso al circuito giudiziario); azioni di educazione alla legalità presso scuole, istituzioni educative, comunità locali, anche con il coinvolgimento del terzo settore	M
10.1	• 10.1.7 - Percorsi formativi di IFP, accompagnati da azioni di comunicazione e di adeguamento dell'offerta, in coerenza con le direttrici di sviluppo economico e imprenditoriale dei territori per aumentarne l'attrattività	M
10.4	• 10.4.1 - Interventi formativi (anche a domanda individuale) strettamente collegati alle esigenze di inserimento e reinserimento lavorativo, prioritariamente indirizzati ai target maggiormente sensibili (over 55, disoccupati di lunga durata, cittadini con bassa scolarità) e alle iniziative di formazione specialistica (in particolare rivolti alla green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale) e per l'imprenditorialità. Percorsi formativi connessi al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori nazionale o regionali (anche a domanda individuale) corredati ove appropriato da azioni di orientamento.	B

Obiettivo specifico/ Risultato atteso	Azioni	Rischio
	• 10.4.2 - Azioni di aggiornamento delle competenze rivolte a tutta la forza lavoro (incluse le competenze digitali), compresi i lavoratori dipendenti a termine, i lavoratori autonomi, i titolari di microimprese, i soci di cooperativa, anche attraverso metodologie innovative e in coerenza con le direttrici di sviluppo economico dei territori.	M
	• 10.4.3 – Interventi formativi per elevare le competenze e rafforzamento degli OT4 (energia) e 6 (ambiente, cultura e turismo)	M
	• 10.5.3 - Potenziamento dei percorsi di ITS, rafforzandone l'integrazione con i fabbisogni espressi dal tessuto produttivo.	B
10.5	• 10.5.12 -. Azioni per il rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente post-lauream, volte a promuovere il raccordo tra istruzione terziaria, il sistema produttivo, gli istituti di ricerca, con particolare riferimento ai dottorati in collaborazione con le imprese e/o enti di ricerca in ambiti scientifici coerenti con le linee strategiche del PNR e della Smart specialisation regionale	B
10.6	• 10.6.2 - Azioni formative professionalizzanti connesse con i fabbisogni dei sistemi produttivi locali, e in particolare rafforzamento degli IFTS e dei Poli tecnico professionali, in una logica di integrazione e continuità con l'Istruzione e la formazione professionale iniziale e in stretta connessione con i fabbisogni espressi dal tessuto produttivo	B
11.1	• 11.1.1- Interventi mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio e riutilizzabilità dei dati pubblici (anche attraverso modalità collaborative e online) e promozione di sforzi mirati e adattamenti	B
	• 11.1.2 - Progetti di Open Government per favorire trasparenza, collaborazione e partecipazione realizzati tramite il coinvolgimento di cittadini/stakeholder e iniziative per il riutilizzo dei dati pubblici, la partecipazione civica e il controllo sociale	M
	• 11.1.3 - Miglioramento dei processi organizzativi per una migliore integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative, prioritariamente Istruzione, Lavoro, Previdenza e Servizi Sociali, Terzo Settore, Interni ed Affari Esteri e Pubbliche Amministrazioni.	M
11.3	• 11.3.2 - Definizione di standard disciplinari di qualità del servizio, sviluppo di sistemi di qualità, monitoraggio e valutazione delle prestazioni e standard di servizio	M
	• 11.3.3 - 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.	M
	• 11.3.6 - Azioni di sviluppo e rafforzamento della collaborazione in rete interistituzionale e di coinvolgimento degli stakeholders, con particolare riferimento ai servizi sociali, ai servizi per l'impiego, ai servizi per la tutela della salute, alle istituzioni scolastiche e formative.	M
11.4	• 11.4.1 - Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari [attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni realizzate con il progetto "Diffusione delle Best Practice" e supporto all'attivazione di interventi di change management]	M

Legenda: A= Alto; M= Medio; B= Basso

Note: su sfondo grigio le azioni ad elevato rischio di attuazione.

1.2 La coerenza interna

L'analisi della coerenza interna ha il compito di individuare le relazioni esistenti tra gli obiettivi specifici adottati dai diversi assi di priorità del Programma Operativo, evidenziando, per ciascun Obiettivo Specifico, le possibili complementarità e le potenziali sinergie con gli altri obiettivi del Programma, così da definire il grado di interrelazione ed organicità dell'intero POR a partire dall'analisi delle azioni pertinenti ai singoli obiettivi.

Pur considerando che il POR non esplicita sempre le connessioni tra le azioni presenti, nella matrice di coerenza interna presentata nella seguente Tavola 1.5, per ogni obiettivo specifico viene formulato un **giudizio di complementarità o sinergia** con ciascuno degli altri obiettivi specifici del PO: con la lettera "C" viene segnalata la presenza di complementarità (quando le azioni previste per la realizzazione di un obiettivo sono funzionali e condizionano la realizzazione delle azioni previste in un altro obiettivo) e con la lettera "S" la presenza di potenziali sinergie (quando l'azione prevista su un obiettivo potenzia l'effetto di un'azione prevista su un altro obiettivo). La somma di tali giudizi consente l'individuazione del livello di coerenza per singolo obiettivo specifico e consente di tracciare una sorta di "mappa" della coerenza interna del Programma.

Come messo in luce dalla matrice, all'interno del POR Lombardia si rileva, nel complesso, un **livello di coerenza particolarmente elevato**, sia per quanto concerne gli obiettivi specifici di ciascun asse prioritario (con il massimo livello di complementarità nel caso dell'Asse I Occupazione), sia con riferimento alle potenziali sinergie fra gli obiettivi specifici di assi prioritari diversi, fatto senz'altro importante nella misura in cui obiettivi complementari e sinergici contribuiscono a rafforzare la capacità del POR di produrre effetti.

In particolare:

- la maggiore complementarità emerge con riferimento agli obiettivi specifici che prevedono di rafforzare la posizione sul mercato del lavoro di alcuni target (O.S. 8.1 - Aumentare l'occupazione dei giovani; O.S. 8.5 – Ridurre e prevenire la disoccupazione di lunga durata) e di accrescere le competenze della forza lavoro (O.S. 10.4);
- particolarmente elevata è inoltre la sinergia tra gli Obiettivi Specifici 11.1 e 11.3, previsti nell'ambito della Priorità 11.2 – "Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro" a conferma dell'importanza del rafforzamento delle capacità istituzionale ed amministrative per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati previsti nel POR FSE;
- un solo obiettivo risulta avere un livello di coerenza basso con il resto del POR (OS 11.4 - Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario) in ragione del suo contenuto specifico che, oltre con gli altri OO.SS. dell'OT11, lo relaciona unicamente con gli OO.SS. 9.5 e 9.6.

Tavola 1.5 - Matrice di coerenza interna riassuntiva del PO

OT	Obiettivi specifici/ risultati attesi	8			9					10				11			Totale	Livello di coerenza
		8.1	8.5	8.6	9.2	9.5	9.3	9.4	9.6	10.1	10.4	10.5	10.6	11.4	11.1	11.3		
8	8.1		C	C			S		S	S	C	S	S		S	S	10	A
	8.5	C		C		C	S	S	S	S	C	S	S		S	S	12	A
	8.6	C	C			S	S	S	S	S	C	S	S		S	S	12	A
9	9.2					C	S	S	S	C	C	S	S		S	S	10	A
	9.5		C	S	C		S	S	C	S	S		S	S	S	S	12	A
	9.3	S	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S		S	S	13	A
	9.4		S	S	S	S	S		S	S	S	S	S		S	S	12	A
	9.6	S	S	S	S	C	S	S		S	S	S	S	C	S	S	14	A
10	10.1	S	S	S	C	S	S	S	S		S	S	S		S	S	13	A
	10.4	C	C	C	C	S	S	S	S	S		S	S		S	S	13	A
	10.5	S	S	S	S		S	S	S	S	S		S		S	S	12	A
	10.6	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S			S	S	13	A
11	11.4					S			C						S	S	4	B
	11.1	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		C	14	A
	11.3	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	C		14	A

Note: Per agevolare l'identificazione di aree di maggior e minore coerenza interna si è provveduto a designare con colori e simboli diversi le caselle della matrice: S su sfondo azzurro per obiettivi specifici fra loro sinergici; C su sfondo verde per obiettivi specifici complementari. Nella colonna "Totale" è riportata la somma degli obiettivi sinergici o complementari al singolo obiettivo, sulla base di cui è stato espresso un giudizio sintetico sulla coerenza: Alta (A), Media (M) o Bassa (B). In particolare, si è attribuito un livello di coerenza basso, medio, alto a seconda della somma delle celle con C e S (Min 0 – Max 14): Da 0-4 basso; da 5 a 9 medio; da 10 a 14 alto.

1.3 La coerenza esterna

Viene proposta in questa sezione la valutazione della “congruenza degli obiettivi di programma” del POR FSE Regione Lombardia 2014-2020 (versione del 10.7.14, approvata dalla DGR l’11//14). Nello specifico, sono due le dimensioni di valutazione qui considerate (seguendo la Guidance CE, 1/2013):

- ✓ La congruenza *in senso stretto* (definita “consistency” nella Guidance) degli obiettivi del Programma, così come delineato al punto 1.1.1 della *Guidance document on ex-ante evaluation* della Commissione Europea del gennaio 2013 (v. par. da 1.1.2 a 1.1.6)
- ✓ La relazione tra i contenuti del Programma ed “altri strumenti” comunitari, nazionali e regionali rilevanti per gli interventi oggetto del Programma stesso (secondo paragrafo del punto 1.1.2 della Guidance), ovvero la “coerenza esterna” del programma (sempre secondo quanto delineato dalla Guidance stessa, v. par. 1.1.7).

Per quanto riguarda la valutazione di congruenza, questa – sempre seguendo la Guidance – è realizzata rispetto ai seguenti documenti:

- Il Quadro Strategico Comune/Common Strategic Framework (2012)
- Il *Position Paper* della Commissione Europea (11/2012)
- Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) per l’Italia 2013 (4/2013)
- Le Raccomandazioni specifiche del Consiglio sul PNR Italia (3/2013 e 6/2013)
- L’Accordo di Partenariato (nella versione inviata alla CE il 22/4/2014).

Tutti questi documenti hanno come riferimento sottostante la Strategia Europa 2020, diversamente incorporata in ciascuno di essi, che però verrà trattata *in quanto tale* in uno specifico capitolo (come suggerito, anche in questo caso, dalla Guidance CE).

Per quanto riguarda la *congruenza*, quindi, viene descritto qui di seguito come il POR FSE RL si posiziona rispetto ai contenuti/concetti qualificanti di ciascuno dei riferimenti indicati in precedenza. A questo proposito, il criterio indicato dalla Guidance (p. 4 e segg.) è l’“allineamento tra **OS** del PO e **sfide/bisogni riconducibili a Europa 2020** per come declinati ...” nei documenti di riferimento: come già anticipato, pertanto, la “presa in carico” dei contenuti di EU2020 è quindi “distribuita” nei documenti sopra citati.

Per quanto concerne invece la “coerenza esterna” del Programma, definita nella Guidance come rapporto tra i contenuti del Programma ed “altri *strumenti* (di intervento) a livello regionale, nazionale e UE”, essa ha dal punto di vista operativo due versanti:

- a) la coerenza intesa come “collegamento del Programma” con altri *instruments* comunitari, nazionali e regionali (ad esempio la Guidance cita, per il livello comunitario, la RIS3, la National Roma Strategy, Horizon 2020);
- b) la misura in cui il Programma tiene conto, nella individuazione dei propri risultati, della influenza – rispetto ad essi – di altre politiche e programmi, sempre di livello comunitario, nazionale e regionale.

Dal punto di vista del metodo, il capitolo è stato sviluppato attraverso una analisi *desk* della documentazione pertinente basata, nello specifico, sui seguenti assunti:

- a) Sono stati considerati i riferimenti esterni al POR sia quando citati nel POR stesso sia quando non esplicitamente richiamati ma presenti “di fatto” nei contenuti del POR (PDI, OS/RA e Azioni);
- b) L’individuazione di questi “riferimenti esterni” (documenti strategici o *strumenti*) è stata realizzata, utilizzando - quando pertinenti - le indicazioni della Guidance ed integrandole con gli esiti di ricostruzioni ed analisi mirate.

I contenuti del Quadro Strategico Comune (2012), del *Position Paper* della Commissione Europea (11/2012), del Programma Nazionale di Riforma (PNR) per l’Italia 2013 (4/2013), delle Raccomandazioni specifiche del Consiglio sul PNR Italia (3/2013 e 6/2013) e dell’Accordo di Partenariato sono descritti nell’Allegato A in Appendice.

1.3.1 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune

La Tavola 1.6 mostra se e con quale rilevanza i contenuti del *Quadro Strategico Comune* (documento di base ed allegati) trovano corrispondenza negli Obiettivi Specifici (OOSS) previsti nel POR FSE RL e quindi nelle azioni *collegate*.

Sulla base del confronto tra i contenuti del QSC rilevanti per le PDI incluse nel POR FSE RL e i contenuti delle PDI del POR (anche in termini di Obiettivi Specifici/RA e di Azioni attuative) è possibile affermare che **la congruenza tra QSC e POR è alta** per tutte le *Priorità di Investimento (PDI)* coperte dal POR.

Tavola 1.6 - Matrice di congruenza tra POR FSE Regione Lombardia 2014-2020 e Quadro Strategico Comune

<i>Azioni fondamentali FSE da QSC (Allegato)</i>	<i>OT e PDI (da Reg.)</i>	<i>Presenza nel POR</i>	<i>Rilevanza nel POR (Alta, media, bassa⁵)</i>	<i>Grado di coerenza specifico POR-QSC</i>
Accesso all'occupazione	8.I	SI, OS 8.5	ALTA	ALTO
Integrazione nel mdl dei giovani disoccupati o NEET in generale	8.II	SI, OS 8.1	ALTA	ALTO
Attività autonoma, imprenditorialità e creazione di impresa	8.III	Si ma sotto PDI I	Np	Nn
Eguaglianza tra uomini e donne e conciliazione tra lavoro e vita privata	8.IV	Si ma sotto PDI I	Np	Nn
Adattamento lavoratori, imprese e imprenditori	8.V	SI, OS 8.6	MEDIA	ALTO
Invecchiamento attivo e sano	8.VI	NO	Np	Nn
Modernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mdl	8.VII	NO	Np	Nn
Inclusione attiva	9.I	SI, OS 9.2	MEDIA	ALTO
Integrazione delle comunità emarginate come i ROM	9.II	SI, OS 9.5	BASSA	Nn
Lotta contro la discriminazione	9.III	NO	Np	Nn
Miglioramento accesso a servizi abbordabili e di qualità (comprese cure sanitarie e servizi sociali)	9.IV	SI, OS 9.3, 9.4	MEDIA	ALTO
Promozione delle economie sociali e delle imprese sociali	9.V	NO	Np	Nn
Strategie di sviluppo locale realizzate da soggetti locali	9.VI	SI, OS 9.6	BASSA	ALTO
Riduzione abbandono scolastico e promozione uguaglianza accesso	10.I	SI, OS 10.1	MEDIA	ALTO
Miglioramento qualità ed efficacia insegnamento superiore ed equivalente	10.II	Si, os 10.5	MEDIA	ALTO
Miglioramento accesso alla istruzione e formazione permanente, anche della manodopera⁶	10.III e IV	SI, OS 10.4, 10.6	ALTA	ALTO
Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle AAPP	11.I	SI, OS 11.4	MEDIA	ALTO
Sviluppo delle capacità per la parti attive nei settori della occupazione eccetera	11.II	SI, OS 11.1, 11.3	MEDIA	ALTO

⁵ Giudizio espresso sulla base della narrativa del POR e delle risorse finanziarie di competenza.

⁶ Comprende come “sottovoce” anche quanto definito alla PDI IV del Regolamento (Aderenza dei sistemi di insegnamento e formazione al mercato del lavoro eccetera).

1.3.2 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Position Paper della CE

La Tavola 1.7 mostra il grado di congruenza tra gli OT, le PDI e i OS/RA del POR e i contenuti del *Position Paper* della CE di diretta pertinenza del FSE (il riferimento è alle *funding priorities*) per come assunti nel POR FSE RL.

Sulla base del confronto tra i contenuti del *Position Paper* rilevanti per le PDI incluse nel POR FSE RL e i contenuti delle PDI del POR (anche in termini di Obiettivi Specifici e di Azioni attuative) è possibile affermare che **il grado di congruenza tra Position Paper e POR è alto** per tutte le *Priorità di Investimento (PDI)* coperte dal POR.

Tavola 1.7 - Matrice di congruenza tra POR FSE Regione Lombardia 2014-2020 e Position Paper CE

<i>Funding Priorities da PP</i>	<i>OT e PDI</i>	<i>OS/RA</i>	<i>Grado di coerenza specifico PP-POR FSE</i>
Combattere la disoccupazione giovanile	8.1, 8.2	8.1, 8.5	ALTO
Integrare i più vulnerabili nel mercato del lavoro	9.1, 9.2, 9.4, 9.6	9.2, 9.5, 9.3, 9.4, 9.6	ALTO
Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione	8.5, 10.1, 10.4	8.6, 10.1, 10.4, 10.5,, 10.6	ALTO
Promuovere la mobilità dei lavoratori	8.5	8.6	ALTO
Ammodernare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro	NO	NO	NP
Combattere il lavoro sommerso	NO	NO	NP
Miglioramento della capacità istituzionale	11.2	11.1, 11.3	MEDIO
Ridurre gli oneri amministrativi per le imprese	NO	NO	NP
Garantire l'efficienza del sistema giudiziario	11.1	11.4	ALTO

1.3.3 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con l'Accordo di Partenariato

La Tavola 1.8 mostra la relazione tra POR e ADP nelle ultime versioni rispettivamente disponibili. Ovviamente tutti gli OOSs degli OT 8, 9, 10 e 11 contenuti nel POR trovano corrispondenza negli analoghi OOSs dell'ADP e rispetto al medesimo OS la coerenza "orizzontale" (ovvero tra azioni e OS/RA) è generalmente adeguata; tra gli OOSs non contenuti nel POR, si segnalano quelli relativi ai lavoratori/ici anziani ed alle donne (integrati nell'intervento del POR in una logica di *mainstreaming*)

e quelli, almeno per la parte posizionata su OT8⁷, riguardanti le persone in condizione di svantaggio o con disabilità (sui quali la Regione interviene peraltro con strumenti extra-POR).

Pertanto sulla base del confronto tra i contenuti dell'*Accordo di Partenariato* rilevanti per le PDI incluse nel POR FSE RL (ed i relativi OS/RA ed azioni) ed i contenuti del POR (anch'esso in termini di OS/RA e di Azioni attuative) è possibile affermare che il grado di congruenza tra ADP e POR è **alto** per tutti gli OOTT del POR.

⁷ Anche se il riferimento ai «soggetti/lavoratori svantaggiati» è stato eliminato nella lista dei «risultati attesi» diffusa dal DPS in data 8/7 u.s. e nei successivi rilasci (l'ultimo denominato "versione 4" è del 14/7).

Tavola 1.8 - Matrice di congruenza tra POR FSE Regione Lombardia 2014-2020 e Accordo di Partenariato

<i>OT da ADP/REG</i>	<i>OS/RIS da ADP</i>	<i>PDI da Reg</i>	<i>Presenza nel PO FSE</i>	<i>Azioni nel PO FSE (parr. 2 A 6)</i>	<i>Coerenza specifica PO-ADP</i>
8	Aumento occupazione giovani (8.1)	II	SI	Apprendistato, incentivi alla assunzione, mobilità professionale, alternanza formazione-lavoro-ricerca; sostegno alla creazione di impresa ed al lavoro autonomo; altre misure di politica attiva	Alta
8	Aumento occupazione femminile (8.2)	IV, III	NO	NO	Np
8	Aumento occupazione lavoratori anziani (8.3)	VI	NO	NO	Np
8	Rafforzamento qualificazione e inser.lav. immigrati (8.4)	I, II	NO	NO	Np
8	Riduzione numero disoccupati LD (8.5)	I	SI	Incentivi alla assunzione; servizi di politica attiva, mobilità professionale, azioni di qualificazione e riqualificazione; priorità ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (occ.le)	Alta
8	Crisi settoriali (8.6)	I, V	SI	Riqualificazione e outplacement; creazione di reti di partenariato; servizi formativi e al lavoro	Alta
8	Inserimento lavorativo svantaggiati e con disabilità (8.7)	I, II	NO	NO	Np
8	Miglioramento efficacia servizi al lavoro (8.8)	VII	NO	NO	Np
9	Riduzione povertà, esclusione sociale e innovazione sociale (9.1)	I	NO	NO	Np
9	Occupabilità e partecipazione al mdl di persone vulnerabili (9.2)	I	SI	Interventi di presa in carico multi professionale; diffusione e personalizzazione modello ICF; percorsi di empowerment, attivazione e acc.to percorsi imprenditoriali	Alta
9	Aumento/consolidamento servizi di cura (9.3)	IV	SI	Buoni servizio	Alta
9	Riduzione famiglie con disagio abitativo e fragilità (9.4)	IV	SI	Servizi di promozione ed acc.to all'abitare assistito; sperimentazione di modelli sociali e abitativi innovativi; sostegno ai costi dell'abitare	Alta
9	Riduzione marginalità ROM, Sinti, Camminanti, senza dimora (9.5)	II	SI	Reti di servizi per i senza dimora	Alta
9	Aumento legalità aree ad alta esclusione sociale (9.6)	VI	SI	Sostegno alla funzione educativa della famiglia, educazione alla legalità	Alta
10	Riduzione fallimento formativo e dispersione (10.1)	I	SI	Percorsi di IFP (anche orientamento, percorsi di raccordo scuola-lavoro, percorsi educativi personalizzati, sostegni economici ai percorsi)	Alta
10	Miglioramento competenze-chiave allievi	I	NO	NO	Np

	(10.2)				
10	Innalzamento livello di istruzione popolazione adulta (10.3)	III	NO	NO	Np
10	Accrescimento competenze forza-lavoro (10.4)	III, IV	SI	Formazione di inserimento e reinserimento, formazione specialistica, formazione per l'imprenditorialità, percorsi connessi al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori naz/reg; interventi di aggiornamento; formazione per le competenze connesse a OT4	Alta
10	Innalzamento competenze istruzione universitaria o equiv. (10.5)	II, IV	SI	Percorsi ITS; percorsi di eccellenza di istruzione universitaria o equivalente (anche Master e Dottorati); diffusione di buone pratiche; apprendistato in alta formazione (accordo del 24.7.13)	Alta
10	Qualificazione offerta formazione tecnico-prof. (10.6)	IV	SI	Percorsi IFTS; attivazione Poli TP; informazione e orientamento; iniziative di mobilità; work-experiences	Alta
10	Approcci didattici innovativi (10.8)	I, IV	NO	NO	Np
10	Miglioramento capacità di diagnosi, valutazione, ... delle scuole (10.9)	I	NO	NO	Np
11	Aumento trasparenza e interoperabilità (11.1)	ND	SI	Percorsi di formazione, progetti di Open Government, miglioramento dei processi organizzativi	Alta
11	Riduzione oneri regolatori (11.2)	ND	NO	NO	
11	Miglioramento prestazioni PA (11.3)	ND	SI	Definizione di standard di qualità del servizio, sistemi-qualità, monitoraggio e valutazione delle prestazioni, azioni di qualificazione ed empowerment, azioni di sviluppo e rafforzamento della collaborazione tra stakeholder	Alta
11	Miglioramento efficienza sistema giudiziario (11.4)	ND	SI	Miglioramento efficienza uffici giudiziari	Alta
11	Aumento livelli di integrità/legalità nell'azione della PA (11.5)	ND	NO	NO	

1.3.4 La congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il PNR Italia 2013

In relazione al PNR Italia 2013, il confronto tra (par. III.2) “i target nazionali della strategia Europa 2020” (per come recepiti nel PNR) ed i contenuti operativi (Azioni) degli OT del POR (cfr Tavola 1.9) mostra come tutte le PDI degli OT 8, 9 e 10 del POR FSE RL trovino corrispondenza nei target nazionali del PNR con una particolare concentrazione rispetto al target rappresentato dall’aumento del tasso di occupazione. Per quanto riguarda invece OT11, le sue PDI e RA/OS sono di fatto *trasversali* ai *target* riportati nella tavola e quindi non hanno con essi un collegamento visibile ed esplicito.

Dal PNR 2013 sono ricavabili, come è già stato introdotto in precedenza, anche le *policy* nazionali che incrociano, a prescindere da EU2020, gli OT del FSE e quindi del POR FSE RL: una loro presentazione, anche nella relazione con il POR, è contenuta più oltre nel par. 1.1.7 in risposta alla voce della Guidance intitolata “Relation with other relevant instruments”. Si rimanda quindi, su questo aspetto, a quello specifico paragrafo.

Sulla base del confronto tra i contenuti del *PNR 2013 Italia* rilevanti per le PDI incluse nel POR FSE RL e i contenuti delle PDI del POR (anche in termini di Obiettivi Specifici e di Azioni attuative) è possibile affermare che il **grado di congruenza tra PNR e POR è alto per le PDI del POR sotto gli Obiettivi Tematici 8 e 10 mentre è medio per le PDI appartenenti all’OT9 ed all’OT11** (ma per OT11 in ragione della *trasversalità* del suo intervento rispetto agli ambiti di *policy* del PNR).

Tavola 1.9 - Matrice di congruenza tra POR FSE Regione Lombardia 2014-2020 e PNR

<i>Target nazionali di EU2020 (PNR 2013, p. 64 e segg.)</i>	<i>Presenza nel POR</i>	<i>OT e PDI collegati</i>	<i>Azioni previste (parr. 2 A 6)</i>	<i>Coerenza specific POR-PNR</i>
1.Tasso di occupazione⁸	SI	OT8 (PDI I, II, V) OT 10 (PDI IV) OT 9 (PDI I)	Incentivi alla assunzione, alla trasformazione di forme contrattuali, altri interventi di politica attiva; incentivi per auto impiego, auto imprenditorialità e trasferimento di impresa (ricambio generazionale); incentivi all'apprendistato, tirocini ed altre misure di integrazione istruzione/formazione; formazione per inserimento occupazionale in settori ad alta crescita potenziale (green economy, blue economy, servizi alla persona, ...); incentivi alle imprese, Microcredito e fondi di garanzia per l'accesso al credito per avvio attività imprenditoriali e di lavoro autonomo e per la stabilizzazione del lavoro atipico femminile; Incentivi alla assunzione; servizi di politica attiva per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità; Riqualificazione e outplacement; creazione di reti di partenariato; servizi formativi e al lavoro; Formazione connessa al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori nazionale e regionale; attivazione di filiere/Poli TP; formazione; certificazione competenze acquisite in contesti non-formali o informali; qualificazione occupati; Percorsi IFTS; attivazione Poli TP; informazione e orientamento; iniziative di mobilità; work-experiences; percorsi integrati, individualizzati e multidimensionali di inserimento lavorativo; percorsi di empowerment; percorsi imprenditoriali, inserimento lavorativo nelle cooperative sociali	ALTA
2.Ricerca e sviluppo	NO	NO	NO	NN
3.Emissioni di gas serra	NO	NO	NO	NN
4.Fonti rinnovabili	NO	Richiamo in OT 8	Sviluppo di competenze	NN
5.Efficienza energetica	NO	Richiamo in OT 8	Sviluppo di competenze	NN
6.Abandoni scolastici	SI	OT 10 (PDI I)	Percorsi di IFP (anche orientamento, percorsi di raccordo scuola-lavoro, percorsi educativi personalizzati, sostegni economici ai percorsi)	ALTA
7.Istruzione universitaria	SI	OT 10 (PDI IV)	Percorsi ITS; percorsi di eccellenza di istruzione universitaria o equivalente (anche Master e Dottorati); diffusione di buone pratiche; apprendistato in alta formazione (accordo del 24.7.13)	ALTA
8.Contrasto alla povertà	SI	OT 9 (PDI II, IV, VI)	Interventi di inclusione, potenziamento della rete dei servizi; aumento, consolidamento e qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educative; buoni di servizio, servizi di promozione ed accompagnamento all'abitare assistito, fondi a sostegno dei costi abitativi	ALTA

⁸ Si rimanda al PNR per i dettagli.

1.3.5 La congruenza con le raccomandazioni specifiche del Consiglio sul PNR Italia 2013

La Tavola 1.10 mostra la relazione esistente tra i contenuti “collegati-al-FSE”-“di competenza regionale” delle 3 *Raccomandazioni* che riguardano il FSE (si tratta della 4, soprattutto, e in subordine della 2 e della 5) e le PDI degli OT incluse nel POR FSE RL. La relazione è diffusa e intensa per la raccomandazione relativa alla “partecipazione al MDL” (interessa 7 PDI su 11 appartenenti al POR); è rilevante ma concentrata sull’OT10 per le raccomandazioni “potenziamento IP/FP” e “scongiorare abbandono scolastico eccetera”; è limitata per quanto riguarda la raccomandazione sul “miglioramento dei servizi di orientamento/consulenza”; è presente ma focalizzata su OT9 per quanto riguarda l’“efficacia dei trasferimenti sociali eccetera”; è infine presente ma ampia – in ragione della sua formulazione all’interno della *Raccomandazione 2* - per OT11 al quale rimandano le indicazioni relative al potenziamento della “efficienza della pubblica amministrazione” ed al miglioramento del “coordinamento tra i livelli amministrativi”.

Sulla base del confronto tra i contenuti delle *Raccomandazioni sul PNR 2013 Italia* rilevanti per le PDI incluse nel POR FSE RL e i contenuti delle PDI del POR (anche in termini di Obiettivi Specifici e di Azioni attuative) è possibile affermare che il **grado di congruenza tra Raccomandazioni e PO è alto per le PDI sotto OT10 ed OT11 nonché per la PDI I di OT8 mentre è medio-basso** (ma in ragione della focalizzazione delle Raccomandazioni) **per le PDI sotto OT9 e per la PDI V di OT8.**

Tavola 1.10 - Matrice di congruenza tra POR FSE Regione Lombardia 2014-2020 e Raccomandazioni del Consiglio

<i>PDI > RACCOM. PNR V</i>	<i>8.I</i>	<i>8.II</i>	<i>8.V</i>	<i>9.I</i>	<i>9.II</i>	<i>9.IV</i>	<i>9.VI</i>	<i>10.I</i>	<i>10.IV</i>	<i>11.I</i>	<i>11.II</i>
Potenz. efficienza PA e migliorare coordinamento tra livelli amm.vi (racc. 2)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	ALTA (OS 11.4)	ALTA (OS 11.1, 11.3)
Attuazione riforme MDL (racc. 4)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente
Realizzazione interventi per partecipazione al mdl (specialmente di giovani e donne) (racc. 4)	ALTA (OS 8.5)	ALTA (OS 8.1)	MEDIA (OS 8.6)	ALTA (OS 9.2)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	ALTA (OOSS 10.4, 10.5, 10.6)	Non pertinente	Non pertinente
Potenziamento istr.profess. e FP (racc.4)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	ALTA (OS 10.1)	ALTA (OS 10.6)	Non pertinente	Non pertinente
Aumento efficienza SPI e miglioramento servizi di orientamento/consulenza per studenti ciclo terziario (racc. 4)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	ALTA (OS 10.5)	Non pertinente	Non pertinente
Migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona e di doposcuola (racc. 4)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	MEDIA (OS 9.5)	MEDIA (OS 9.3)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente
Intensificazione sforzi per scongiurare abbandono scolastico e miglioramento qualità e risultati scuola (racc. 4)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	ALTA (OOSS 10.1)	ALTA (OS 10.5)	Non pertinente	Non pertinente
Aumento efficacia dei trasferimenti sociali mirando meglio le prestazioni specie per le famiglie a basso reddito (racc. 4)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	MEDIA (OS 9.4)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente
Lotta all'evasione fiscale, rispetto obbligo tributario, contrasto a economia sommersa e lavoro irregolare (racc. 5)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	MEDIA (OS 9.6)	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente

1.3.6 Il rapporto con altri strumenti di intervento (coerenza esterna)

Il rapporto del POR con altri *strumenti* pertinenti riguarda la “coerenza del Programma con altri strumenti (di intervento) rilevanti a livello regionale, nazionale e UE” (Guidance, par. 1.1.2, *secondo punto*). Operativamente, essa ha due versanti:

- a) la coerenza (definita come “contributo del Programma a”) con le “altre strategie di policy” europee, nazionali e regionali (includendo, a livello europeo, la SSS, National Roma Strategy, Horizon 2020);
- b) la misura in cui il Programma tiene conto della influenza di altre politiche e programma rispetto ai risultati attesi del POR.

La coerenza esterna, in sostanza, posiziona il POR e ne “giustifica” il ruolo nella “cornice dei differenti interventi” e dei loro risultati a livello comunitario, nazionale e regionale. Le Tavole successive forniscono, nel primo blocco, un supporto alla valutazione di cui alla lettera a) individuando, da un lato, le diverse policy rilevanti e, dall’altro, esplicitando il grado di coerenza con il POR FSE RL mentre l’ultima mostra la situazione del POR rispetto a quanto *richiesto* alle lettera b) relativa all’ambito dei *risultati*.

Iniziando dal livello comunitario (Tavola 1.11), gli *strumenti* rilevanti per gli interventi oggetto del PO FSE (con le quali è quindi presumibile che esso sia più o meno coerente nei suoi contenuti) sono i seguenti: RIS3, Horizon2020, Garanzia Giovani (Youth Guarantee); Roma Inclusion Strategy (2011); Programma COSME (2013); Programma Tempus (2007-2013); Programma/Azioni Marie Curie; ET2020 (Quadro Strategico per la Cooperazione europea nel settore della istruzione e della formazione, 2009); Programma Erasmus + (2013); Conclusioni del Consiglio Europeo sulla Macroregione Alpina (2013); Social Investment Package (2013); Programma EaSI (Employment and Social Innovation, 2013); Programma di azione “Salute per la Crescita” (2011); Raccomandazione della CE sulla *Inclusione Attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro* (2008); Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio sulle competenze-chiave per l’apprendimento permanente (2006); Agenda “Nuove competenze per nuovi lavori” (2008)⁹.

Nel complesso, la maggior parte degli *strumenti pertinenti* trova un suo riferimento, più o meno coerente a seconda dei casi, nel POR FSE RL: questi riferimenti sono in egual misura espliciti (è il caso dei rimandi a Horizon2020, Cosme, Agenda ‘Nuove competenze per nuovi lavori’, Raccomandazione su “Inclusione Attiva”, IC Garanzia Giovani) ed impliciti, con i primi che si concentrano nella sezione 1.1 del POR (invece che nelle descrizioni degli *Assi Prioritari*) e presentano quindi **un collegamento generale, declinato a livello strategico**, con l’intervento del PO. Specularmente, non ci sono PDI, tranne la 11.I (molto specifica nei suoi contenuti), che non agganciano alcuno degli *strumenti* della tavola così come non ci sono PDI il cui livello di coerenza con gli *strumenti* considerati sia complessivamente insufficiente o appena sufficiente.

⁹ Ne diamo per conosciuti i contenuti qualificanti.

Tavola 1.11 - Coerenza tra strumenti di livello UE e POR FSE Regione Lombardia (OT 8, 9 e 10¹⁰)

OT e PDI del POR FSE RL	SSS/ Ris 3 (EU Guide to RIS3, 3/2012)	Horizon 2020	National Roma Inclusion Strategy (2011)	Youth Guarantee	CoSME (Competitiveness of Enterprises and SME)	Erasmus Mundus, Erasmus +, Tempus, Marie Curie	ET 2020 (cooperazione in ambito istruzione e formazione, maggio 2009)	EaSI (Occupazione e innovazione sociale, 2013)	Social Investment Package (2013)	Salute per la crescita (2011)	Raccom. CE sulla Inclusion e Attiva (2008) e Principi Comuni di att. (2008)	Conclusioni sulla macroregione alpina (2013)	Competenze-chiave per app.to permanente (2006)	Nuove competenze e per nuovi lavori (2008)
Sez 1.1	NO	ALTA	NO	ALTA	MEDIA	NO	NO	NO	NO	NO	ALTA	ALTA	NO	ALTA
8/PD II	MEDIA	BASSA	NO	BASSA	NO	NO	NO	MEDIA	NO	NO	NO	NO	NO	NO
8/PD I II	MEDIA	BASSA	NO	ALTA	NO	NO	BASSA	MEDIA	NO	NO	NO	NO	NO	BASSA
8/PDI V	MEDIA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	MEDIA	NO	NO	NO	NO	MEDIA	MEDIA
9/PD I I	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	MEDIA	ALTA	NO	ALTA	NO	BASSA	BASSA
9/PDI II	NO	NO	ALTA	NO	NO	NO	NO	BASSA	BASSA	NO	BASSA	NO	BASSA	BASSA
9/PDI IV	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	BASSA	MEDIA	NO	ALTA	NO	NO	NO
9/PDI VI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	BASSA	BASSA	NO	MEDIA	NO	NO	NO
10/PD I I	NO	NO	NO	MEDIA	NO	NO	BASSA	NO	NO	NO	NO	NO	BASSA	BASSA
10/PD I IV	MEDIA	NO	NO	NO	BASSA	ALTA	MEDIA	NO	NO	NO	NO	NO	ALTA	ALTA
11/PD I I	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
11/PD I II	BASSA	NO	NO	NO	BASSA	NO	BASSA	BASSA	BASSA	NO	BASSA	NO	NO	NO

¹⁰ Non è inclusa EU2020 per le ragioni indicate in precedenza.

Passando ora agli strumenti di livello nazionale, le Tavole 1.12 e 1.13 presentano l'esito della valutazione di coerenza distinguendo rispetto al POR (per chiarezza di lettura e diversità sostanziale di riferimenti) gli OT8 e 10, da un lato, e OT9, dall'altro.

Questo è l'elenco degli *strumenti* considerati per la valutazione di coerenza degli OT 8, 9 e 10: *Smart Specialisation Strategy* nazionale; legge 92/2012 e successive modifiche; Programma di Sostegno per l'inclusione attiva (2013); Piano di azione sull'apprendistato (PNR, p. 177, anche D.lgs 167/2011, DL 76/2013, DL 34/2014) e apprendistato in generale; Accordo Stato-Regioni 1/2013 su alternanza scuola-lavoro (tirocini formativi e di orientamento, stage: PNR, p. 149); Intesa Stato-Regioni e AA.LL. del 9/2012 su ITS (PNR, p. 147, anche DL 5/2012); Poli Tecnico-Professionali; IFTS; certificazione delle competenze acquisite e valorizzazione dell'apprendimento non-formale (legge 92/2012 e Accordo Stato-Regioni sugli standard professionali, Decr. 13/2013); valutazione del sistema scolastico/educativo (Regolamento del 3/2013) e del sistema universitario (attuazione legge 240/2010, PNR, p. 143-147); Piano Nazionale per l'Orientamento (PNR, p. 149 e segg.); Sistema nazionale per l'apprendimento permanente (PNR, p. 154 e segg., Intese Stato-Regioni-AALL del 12/2012); Piano nazionale della qualità di istruzione e formazione; sostegno al reddito per famiglie indigenti, accesso alle prestazioni sociali agevolate, interventi per il diritto alla casa (Piano nazionale edilizia abitativa, Fondo mutui prima casa, Piano nazionale città), sostegno all'impresa sociale, integrazione sociale e lavorativa delle persone con disabilità (Fondo nazionale per le non-autosufficienze, PDA per i diritti e la integrazione e PDD), Piano nazionale per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; contrasto alla pedofilia e pornografia minorile; contrasto alla violenza e discriminazione sulle donne (PNR, p. 190 e segg.); inclusione lavorativa delle donne (leggi 106/2011, 183/2011-art.22, 92/2012); inserimento lavorativo delle persone con disabilità (legge 68/1999)¹¹.

Per quanto riguarda invece OT11, data la sua peculiarità, non è proposta alcuna tavola/matrice di coerenza con gli *strumenti* nazionali di intervento sulle PPAA ma incrociando questi strumenti con i contenuti delle 2 PDI inserite nel POR FSE RL è possibile affermare che la coerenza tra *strumenti nazionali* (che significa, quasi sempre, “strumenti che riguardano le funzioni svolte dallo Stato” oppure i PON 2014-2020) e POR è **media**, con la PDI I maggiormente focalizzata (su una specifica *policy* di rilievo anche nazionale, quella legata alla *riforma* della Giustizia civile) e la II invece più ampia e, come è stato già evidenziato, e *trasversale* (quali “meta”) rispetto all'obiettivo dell'aumento, in generale, della “efficienza della PA” ma con riferimento specifico all'intervento della Regione (cfr. PNR 2013, p. 125 e segg.).

Come anticipato, questi sono gli strumenti di livello nazionale assunti a riferimento per la coerenza di OT11: riorganizzazione delle funzioni statali sul territorio; trasferimento alle Prefetture dei compiti svolti dagli uffici periferici delle amministrazioni centrali; razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari; riordino delle Province; Decreto “Semplifica Italia” (questo sì, uno *strumento* in senso proprio); misurazione degli oneri amministrativi; semplificazioni per il settore edile; riduzione degli oneri regolatori e dei tempi; adozione della PEC; misure per la trasparenza e l'integrità (anticorruzione) delle PPAA; riforma della Giustizia civile.

¹¹ Anche in questo caso ne diamo per conosciuti i contenuti qualificanti.

La coerenza del POR con gli *strumenti* di ambito nazionale relativi agli OT 8, 9 e 10 (per OT11 si rimanda a quanto esposto in precedenza mentre, per il momento, è escluso il riferimento ai PON) è **complessivamente attestata su un livello medio-alto** anche se

- a) **Il “collegamento” del POR con gli strumenti considerati è largamente implicito**, sia per la difficoltà di individuare con immediatezza e precisione i confini e la configurazione delle *policy* nazionali (ciò anche in ragione dell’assetto delle competenze istituzionali che caratterizza i temi di interesse dei 3 OT citati) sia per la priorità che il POR assegna (comprensibilmente) ai riferimenti di livello comunitario/UE da un lato e regionale, dall’altro;
- b) **Il quadro della coerenza è internamente diversificato**, sia per PDI che per *strumenti* (in parte come conseguenza di quanto appena rilevato circa il livello di competenza istituzionale relativo al singolo *strumento*), ma risulta adeguatamente focalizzato negli incroci specifici tra OT/PDI e *set* di strumenti.

Pertanto, il POR **appare “collegato” in maniera significativa a strumenti nazionali** soprattutto nelle azioni ipotizzate per la PDI IV di OT10, le PDI I, II e V di OT8, la PDI I di OT9: per le altre PDI, invece (concentrate soprattutto in OT9), il “collegamento” – pur presente – è meno diretto e consistente mentre per quanto riguarda OT11, la sua specificità nell’ambito del POR FSE RL lo caratterizza come leva di intervento *trasversale* rispetto alla “capacità di azione” del livello istituzionale rappresentato dalla Regione e dagli altri attori locali (stakeholder) ad essa relazionati in una logica di sussidiarietà.

Tavola 1.12 - Coerenza tra strumenti di livello nazionale (fonte ADP e PNR) e POR FSE RL, OT 8 e 10, PON esclusi

OT e PDI	8/PDI I	8/PDI II	8/PDI V	10/PDI I	10/PDI IV
Apprendistato (Piano di Azione sull'apprendistato, PNR, p. 177, e app.to in generale)	BASSA	ALTA	NO	BASSA	MEDIA
Legge 92/2012 e succ.modif.	MEDIA	ALTA	MEDIA	NO	MEDIA
Fondi Interprofessionali per la FC	NO	NO	ALTA	NO	ALTA
Tirocini formativi e di orientamento (stage) Accordo Stato-Regioni 1/2013; alternanza scuola-lavoro (PNR, p. 149)	MEDIA	ALTA	NO	BASSA	BASSA
ITS (PNR, p. 147; Intesa Stato, Regioni e AALL del 9/2012)	NO	BASSA	NO	NO	ALTA
Poli Tecnico Professionali	NO	BASSA	NO	NO	ALTA
IFTS	NO	BASSA	NO	NO	ALTA
Valorizzazione apprendimento non formale (imprese)	NO	NO	MEDIA	NO	BASSA
Certificazione competenze cmq acquisite (legge 92/2012 e accordo sugli standard professionali in Conf. Stato-Regioni del 19/4/12; decr. Leg. 13/2013)	NO	NO	MEDIA	BASSA	BASSA
Inclusione lavorativa delle donne (ll. 106/2011, 183/2011, 92/2012)	ALTA	BASSA	NO	NO	NO
Valutazione del sistema scolastico (Regolamento del 3/2013) e del sistema universitario (attuazione l. 240/2010), PNR p. 143-147	NO	NO	NO	NO	BASSA
Piano nazionale per l'orientamento (PNR, p. 149 e seguenti)	NO	NO	NO	MEDIA	NO
Sistema nazionale per l'apprendimento permanente (PNR, p. 154 e segg., Intese Stato, Regioni AALL del 12/12)	NO	NO	NO	NO	MEDIA
Piano nazionale per la qualità di istruzione e formazione	NO	NO	NO	MEDIA	BASSA
Inserimento lavorativo delle persone con disabilità	BASSA	BASSA	BASSA	NO	NO

Tavola 1.13 - Coerenza tra strumenti di livello nazionale (fonte ADP e PNR) e POR FSE RL, OT 9, PON esclusi

OT e PDI	9/PDI I	9/PDI II	9/PDI IV	9/PDI VI
Sostegno al reddito famiglie indigenti	NO	NO	BASSA	NO
Accesso alle prestazioni sociali agevolate	NO	NO	MEDIA	NO
Diritto alla casa (Piano nazionale edilizia abitativa, Fondo mutui prima casa, Piano nazionale città)	NO	NO	MEDIA	NO
Sostegno all'impresa sociale	MEDIA	BASSA	NO	NO
Integrazione sociale e lavorativa delle persone con disabilità (Fondo nazionale per le non-autosufficienze, PDA per i diritti e la integrazione PDD)	ALTA	NO	NO	NO
Sostegno infanzia e adolescenza (Piano nazionale per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva)	NO	BASSA	NO	MEDIA
Accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati	NO	NO	NO	NO
Contrasto alla pedofilia ed alla pornografia minorile	NO	NO	NO	MEDIA
Contrasto alla violenza e discriminazione sulle donne	NO	NO	NO	BASSA
Inserimento lavorativo delle persone con disabilità (legge 68/1999, 381/1991)	ALTA	NO	NO	NO
Programma di sostegno per l'inclusione attiva (2013)	ALTA	MEDIA	MEDIA	MEDIA

Come in parte anticipato, nel quadro della analisi relativa alla coerenza del POR con gli *strumenti* nazionali di intervento, è necessario un riferimento ai PON. Non si è in possesso, ad oggi, dei testi integrali e tanto meno definitivi dei PON ma solo di presentazioni sintetiche: con questa premessa, diamo conto qui di seguito delle “connessioni” in chiave di *coerenza* tra PON relativi alle aree centro-nord e POR FSE RL (definite prevalentemente a livello di OT o PDI e, in alcuni casi, di OS/RA):

- **PON Garanzia Giovani (solo FSE):** trattandosi del piano nazionale di attuazione della Garanzia Giovani (al quale è seguito, per la Lombardia, il Piano Esecutivo Regionale approvata dalla Giunta il 30/5/2014) la relazione nel POR FSE RL è esplicita con la PDI II di OT8 (come da Reg. FSE, art. 3). Nel dettaglio della Garanzia Giovani si veda oltre in questo stesso paragrafo;
- **PON Inclusione Sociale (solo FSE):** sono oggetto di questo PON due PDI appartenenti a OT9: la I (RA 9.1-9.2), che prevede interventi di sperimentazione del SIA, servizi sociali innovativi relativi al tema della violenza sulle donne e alle vittime di tratta, sperimentazione di progetti per la promozione dell'economia e dell'innovazione sociale, anche attraverso il rafforzamento delle attività di inserimento lavorativo (azione di sistema); la II (RA 9.5), che prevede interventi per l'integrazione socioeconomica delle comunità Rom, al fine di garantire l'accesso ai 4 servizi essenziali (istruzione, abitazione, lavoro e salute). Ad esse si aggiungono interventi su OT11 non specificamente definiti. Entrambe le PDI sono coperte dal POR FSE RL anche se nel POR il richiamo al PON Inclusione Sociale è solo nella sezione 1.1 nel testo e non nella descrizione degli OOSS e delle Azioni dell'OT; inoltre, un rimando al PON Inclusione è nell'OS 11.1 del POR;
- **PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione** (prevalentemente FSE): sono oggetto di questo PON gli OOTT Occupazione (OT 8, concentra 2185MEuro su 2650 totali: copre le PDI I, II, IV, V, VI, VII), Istruzione e formazione (OT 10, copre le PDI III e IV), Capacità istituzionale (OT 11, copre le PDI I e II) e Assistenza tecnica. Sono quindi importanti le PDI che si collegano a quelle del POR FSE RL (sotto OT8 le PDI I e V; sotto OT10 la IV) ed infatti i rimandi espliciti al PON nel POR sono nell'ambito di OT8 (dove alcune azioni relative ai servizi per il lavoro non vengono previste nel POR in quanto si ipotizza di realizzarle su PON) e dell'OS 11.3 ;
- **PON Istruzione:** sono oggetto di questo PON (per la parte FSE) gli OT 10 e 11 (oltre all'AT e sul solo FESR il potenziamento delle infrastrutture scolastiche). Sotto OT 10 sono coperte le PDI I (RA¹² 10.1, 10.2, 10.8, 10.9), III (RA 10.3, 10.4), IV (10.4, 10.5, 10.6, 10.8) mentre sotto OT 11 è coperta la PDI I: le PDI I e IV di OT 10 sono presenti anche nel POR FSE RL nel quale il PON è ampiamente ed esplicitamente richiamato nella PDI I (all'OS 10.1 in particolare);
- **PON Governance**, reti, progetti speciali e assistenza tecnica (FSE e FESR): sono oggetto di questo PON gli OOTT 11 (Capacità Amministrativa) e 2 (Agenda digitale, solo FESR). Sotto l'OT11 (di competenza FSE) sono coperti dal PON tutti gli OOSS/RRAA dell'OT e sono quindi coperte entrambe le priorità dell'OT (da Regolamento), le quali sono pure presenti nel POR FSE RL: rimandi espliciti al PON sono contenuti nella narrativa degli OS 11.4 e 11.3 del POR;
- **PON Città Metropolitane** (FSE e FESR): è oggetto di questo PON, per quanto riguarda il FSE, l'OT 9 e nello specifico gli OS/RA 9.4 (Riduzione del numero delle famiglie in disagio abitativo), 9.5 (Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza

¹² Versione del 22.4.2014.

dimora e di Rom, Sinti e Camminanti) e 9.6 (Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità). A questo proposito, il PON è opportunamente richiamato nel POR con riferimento al tema della “inclusione sociale in area urbana” (p. 26).

Ritornando, per la sua importanza, alla iniziativa Garanzia Giovani (Raccomandazione Youth Guarantee - YG), essa – come abbiamo anticipato – nel Regolamento FSE è richiamata esplicitamente in OT 8 sotto la PDI II come nello “Schema complessivo risultati-azioni” (Allegato all’ADP nella sua versione del 22/4). Questo fa sì che essa sia *il* contenuto di riferimento imprescindibile per la PDI II sotto OT 8.

- OT8/PDI II: i riferimenti importanti – fino al livello nazionale - sono almeno 3: la Raccomandazione del Consiglio del 22/4/2013 che istituisce “una garanzia per i giovani” (nello specifico le raccomandazioni 1, 21, 22, 27) ; il Piano Italiano di attuazione della Garanzia (gennaio 2014: in particolare le tavole che quantificano i gruppi-target, par. 2.1.1, e la descrizione degli interventi possibili, par. 2.3.1 e segg.); il documento di attuazione del Programma Italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014-2020 (17/2/2014, da p. 20 in avanti e in particolare il par. 2.3 nel quale sono elencati i 3 “principi basilari adottati per la definizione del Piano ovvero: 1) applicare coerentemente al sistema giovani i principi di politica attiva; 2) colmare, almeno in parte, i divari in termini di personale addetto e processi tra l’Italia e gli altri Paesi¹³; 3) sviluppare il Piano GG attraverso ampie forme di cooperazione ed il coinvolgimento in primo luogo degli attori pubblici che hanno responsabilità dirette in materia di PDL ma anche delle Parti Sociali e del non-profit)
- OT8/PDI I: YG non è collegata a questa PDI
- OT8/PDI V: YG non è collegata a questa PDI
- OT9/PDI I, II, IV, VI: YG non è collegata a questa PDI
- OT10/PDI I, IV: YG non è collegata a questa PDI.

Muovendo infine al livello degli strumenti regionali, le tavole di seguito – distinte di nuovo per OT8 e 10, da un lato, e OT9, dall’altro, danno conto del quadro di coerenza esistente tra i contenuti del POR e gli strumenti regionali di intervento più direttamente legati ai *policy fields* del FSE. Analogamente a quanto visto per il livello nazionale, non c’è una tavola dedicata a OT11 in quanto, come è già stato sottolineato, i suoi contenuti nell’ambito del POR ne fanno un OT che si “collega” in maniera *orizzontale* e *trasversale* ma, proprio per questo, con un livello di coerenza *medio* a tutti gli *strumenti* regionali citati in relazione agli altri OT FSE.

¹³ Il riferimento è al sistema dei servizi per l’impiego.

Le due Tavole seguenti (Tavole 1.14 e 1.15) mostrano come **la coerenza tra contenuti del POR e gli strumenti regionali di riferimento delle diverse PDI sia generalmente medio-alta** e soprattutto ampiamente diffusa, in particolare – comprensibilmente – quando gli *strumenti* sono rappresentati da documenti strategici ed al largo *spettro*. I riferimenti agli strumenti regionali nel testo del POR sono maggiormente esplicitati rispetto a quanto rilevato per quelli di livello nazionale anche se non sono nemmeno in questo caso particolarmente numerosi e puntuali (questo, probabilmente, per *scelta stilistica* dell'ADG nella stesura del PO). Da rilevare, perché importante rispetto all'utilizzo integrato dei Fondi SIE, la coerenza – presente anche se non al massimo livello – con il POR FESR.

Tavola 1.14: Coerenza tra strumenti di livello regionale (Lombardia) e POR FSE RL, OT 8 e 10¹⁴

	8/PDI I	8/PDI II	8/PDI V	10/PDI I	10/PDI IV
PRS X legislatura (DCR del luglio 2013)	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
Documento strategico unitario (gennaio 2013)	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
“Indirizzi per definizione PO FSE e FESR” (DGR del novembre 2013)	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
Programma Esecutivo Reg. Garanzia Giovani	NO	ALTA	NO	NO	NO
l.r. 22/2006 sulla riforma del mercato del lavoro	ALTA	ALTA	ALTA	NO	NO
l.r.19/2007 sul sistema educativo di istruzione e formazione	NO	NO	NO	ALTA	ALTA
l.r. 7/2012 su Crescita, sviluppo e occupazione (articolo su apprendimento permanente)	NO	NO	MEDIA	NO	MEDIA
l.r. 21/2013 (Misure a favore dei contratti e degli accordi sindacali di solidarietà)	MEDIA	NO	MEDIA	NO	NO
l.r. 11/2014 (Impresa Lombardia per la libertà di impresa, il lavoro, la competitività)	BASSA	NO	BASSA	NO	BASSA
PO FESR LOMBARDIA	MEDIA	MEDIA	MEDIA	NO	BASSA
PO FEASR LOMBARDIA	BASSA	BASSA	BASSA	BASSA	BASSA
Programma di cooperazione transfrontaliera ITA-CH	MEDIA	BASSA	MEDIA	MEDIA	MEDIA
Strategia Macroregionale Alpina (2013)	ND	ND	ND	ND	ND
Indirizzi regionali in materia di tirocini (DGR 25/10/2013)	BASSA	ALTA	MEDIA	NO	NO
L.r. 28/2004 (Tempi nelle città)	BASSA	NO	BASSA	NO	BASSA

¹⁴ Non viene qui considerata la *Smart Specialisation Strategy* di livello regionale in quanto non ancora predisposta nella sua versione finale.

Tavola 1.15: coerenza tra strumenti di livello regionale (Lombardia) e POR FSE RL, OT 9

	9/PDI I	9/PDI II	9/PDI IV	9/PDI VI
PRS X legislatura (DCR del luglio 2013)	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
Documento strategico unitario (gennaio 2013)	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
“Indirizzi per definizione PO FSE e FESR” (DGR del novembre 2013)	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
l.r. 22/2006 sulla riforma del mercato del lavoro	MEDIA	BASSA	BASSA	BASSA
l.r. 7/2012 su Crescita, sviluppo e occupazione	MEDIA	BASSA	BASSA	NO
PO FESR	MEDIA	BASSA	BASSA	MEDIA
PO FEASR	BASSA	BASSA	BASSA	BASSA
l.r. 11/2012 (Prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza)	ALTA	BASSA	BASSA	BASSA
DGR del 28/3/14 sui Laboratori Sociali di Quartiere e su nuovi modelli di gestione residenziale	NO	NO	MEDIA	MEDIA

Per quanto riguarda invece seconda verifica richiesta dalla *Guidance* su questo punto (ovvero “la misura in cui il Programma tiene conto della influenza di altre *policies and programmes*, compresi altri CSF *programmes*, rispetto ai risultati attesi del POR”), si premette che

- a) non è possibile procedere a stime puntuali e quantificate del contributo i altre “*policies and programmes*” (di nuovo: comunitari, nazionali e regionali) al raggiungimento dei risultati del PO;
- b) si assumono come riferimenti i *risultati attesi* inseriti nel POR per come definiti nell’ADP (ovvero quelli che nel PO sono indicati come “Obiettivi Specifici”;
- c) in ragione di quanto richiesto dalla *Guidance* CE, e della necessaria consapevolezza che il POR deve mostrare rispetto al tema dei *risultati* (più rilevante di una mera “coerenza di campo di azione” come nella verifica immediatamente precedente), la verifica di “presa in carico” considera solo gli “strumenti” **esplicitamente** indicati nella narrativa del POR (in particolare nelle descrizioni dei singoli OS e relative azioni).

Sulla base di queste premesse, la tavola qui di seguito mostra il grado di “presa in carico”¹⁵ inteso come puntualizzato qui sopra.

Il quadro generale della “presa in carico” è complessivamente soddisfacente per tutti gli OT con una particolare rilevanza dei PON (Garanzia Giovani, Istruzione e Inclusione

¹⁵ Sintetizzato in alto, medio, basso.

Sociale sopra tutti) e dei programs riguardanti la formazione continua/per occupati di livello nazionale.

Tavola 1.16 Matrice di presa in carico di risultati tra POR FSE Regione Lombardia 2014-2020 e altri strumenti di policy di livello UE, nazionale, regionale

Risultato Atteso/OS	Livello UE/CE	Livello nazionale	Livello regionale
8.1	Raccom. Comunit. YG/GG: ALTO	Piano Naz.le Garanzia Giovani e PON GG: ALTO	Piano reg.le attuazione GG: ALTO Accordo reg.le sull'alto app.to: ALTO POR FESR: MEDIO
8.5	NN	NN	NN
8.6	NN	Fondi Interprof.li per FC: ALTO	NN
9.2	NN	Legge 68/1999: ALTO Legge 381/1991: ALTO PON INCL.SOC.: BASSO	NN
9.3	NN	PON INCL.SOC.: MEDIO	NN
9.4	NN	PON INCL.SOC.: MEDIO	NN
9.5	NN	NN	NN
9.6	NN	NN	NN
10.1	NN	PON ISTRUZIONE: ALTO	POR FESR: BASSO
10.4	NN	Fondi Interprof.li per FC: ALTO LEGGE 236/1003: ALTO LEGGE 53/2000: ALTO	POR FESR: BASSO
10.5	Erasmus Mundus: BASSO Tempus: BASSO Azioni M. Curie: BASSO	NN	POR FESR: BASSO
10.6	NN	ITS: ALTO IFTS: ALTO	POR FESR: BASSO
11.4	NN	PON GOVERNANCE: MEDIO	NN
11.1	NN	PON INCLUSIONE: BASSO	NN
11.3	NN	PON GOVERNANCE: MEDIO PON OCCUPAZIONE: BASSO	NN

1.3.7 Conclusioni

La *congruenza* del POR FSE RL (ovvero dei suoi *Obiettivi Tematici* e *Specifici*) con i documenti di *policy* di livello UE/CE più direttamente rilevanti per il FSE è in sintesi la seguente (Guidance CE, par. 1.1.1, “consistency of programme objectives”):

- Rispetto al Quadro Strategico Comune (2012): la congruenza è **alta** per tutte le *Priorità di Investimento (PDI)* coperte dal POR
- Rispetto al *Position Paper* della CE (2012): la congruenza, verificata soprattutto in relazione alle “funding priorities” del PP (p. 16 e seguenti) è **alta** per tutte le PDI incluse nel POR
- Rispetto al PNR Italia 2013 (2013): la congruenza è **alta** per le PDI del POR sotto gli Obiettivi Tematici 8 e 10 mentre è **media** per le PDI appartenenti all’OT9 ed all’OT11 (per OT11 in ragione della *trasversalità* del suo intervento rispetto agli ambiti di *policy* del PNR)
- Rispetto alle *Raccomandazioni specifiche del Consiglio* sul PNR Italia 2013 (2013): la congruenza è **alta** per le PDI sotto OT10 ed OT11 nonché per le PDI I e II di OT8 mentre è **medio-bassa** (ma in ragione della focalizzazione delle Raccomandazioni) per le PDI sotto OT9 e per la PDI V di OT8
- Rispetto all’*Accordo di Parteneriato* (versione del 22/4/2014): la congruenza, in ragione della *logica* che lega sia in termini formali che sostanziali POR e ADP, è **alta** per tutte le PDI (e relative Azioni) incluse nel POR.

Sulla base di questi esiti è possibile anticipare che, nel complesso, rispetto alla Strategia EU2020¹⁶, la congruenza è **alta** per l'obiettivo dell'innalzamento del tasso di occupazione 20-64 anni (per il contributo che ad esso danno gli OT8/tutte le PDI, OT10/PDI IV, OT9/PDI I e II) e per quello del contrasto alla povertà (al quale rimanda direttamente OT9) mentre è **media** in relazione all'obiettivo della riduzione del tasso di abbandono scolastico (OT10/PDI I) e dell'aumento della quota di popolazione 30-34 con istruzione terziaria (OT10/PDI IV).

Per quanto riguarda invece la “relazione” tra il POR FSE RL e gli “altri strumenti di intervento” di livello comunitario, nazionale e regionale che intervengono sui *policy fields* del FSE (par. 1.1.2 della Guidance CE), la verifica effettuata si è focalizzata in primo luogo – sempre seguendo la Guidance – sul collegamento “di contenuto” tra le PDI e gli OS/RA del POR e gli “strumenti di intervento” comunitario, nazionali e regionali ad esso più direttamente riconducibili. A questo proposito, il grado di collegamento¹⁷ emerso è in sintesi il seguente:

- a) Per gli strumenti di livello UE: il grado di collegamento è complessivamente **alto** e **sufficientemente esplicito** per tutte le PDI dei diversi OT del POR anche se differenziato, nei suoi riferimenti, a seconda del singolo OT (ovvero gli *strumenti* di riferimento UE/CE non sono gli stessi per tutti gli OT del PO): fa eccezione OT11 la cui natura *trasversale* e *di servizio* fa sì che esso non risulti direttamente collegato ad alcuno *strumento* comunitario;
- b) Per gli strumenti di livello nazionale: il grado di collegamento è **alto** e, anche in questo caso, sufficientemente **esplicito** per tutte le PDI dei diversi OT. Al livello nazionale – e risultano diffusamente richiamati nel PO- vanno attribuiti anche i PON 2014-2020, completamente o parzialmente FSE, rispetto ai quali i collegamenti prioritari sono con i PON Garanzia Giovani ed Occupazione (OT8), Inclusione Sociale (per OT9 prioritariamente) ed Istruzione (OT10). Collegamenti, ma meno rilevanti, sono indicati anche con i PON Città Metropolitane (OT9) e Governance (OT11);
- c) Per gli strumenti di livello regionale: il grado di collegamento è (comprensibilmente) **alto** ed **esplicito** per tutte le PDI coperte dagli OT del POR. Da segnalare anche il collegamento (**medio** per quanto diffuso) con il POR FESR RL (in particolare su OT8, 9 e 10).

Il secondo ambito di verifica ha riguardato invece la “presa in carico” da parte del POR del contributo potenziale di altri “strumenti” (comunitari, nazionali e regionali) al raggiungimento dei suoi risultati (così come definiti nell'ADP, versione del 22/4, e nella *narrativa* del POR). Ricordato che non è possibile procedere a stime puntuali e quantificate del contributo “di questi altri strumenti” al raggiungimento dei risultati del POR e che, per quanto richiesto dalla Guidance CE, la verifica ha considerato solo gli “strumenti” *esplicitamente* indicati nel POR (in particolare nelle descrizioni dei singoli OS e relative azioni), il quadro generale del livello di “presa in carico” è complessivamente

¹⁶ Oggetto peraltro di uno specifico e distinto paragrafo della Guidance CE (1.4). Consideriamo qui solo gli obiettivi di diretta competenza FSE ovvero 1, 6, 7, 8.

¹⁷ Anche in questo caso sia esplicito sia “di fatto”. Rimandiamo al testo ed alle tabelle per la lista degli *strumenti* considerati.

soddisfacente per tutti gli OT con una particolare rilevanza, per questo ambito di analisi, degli strumenti di livello nazionale rappresentati in maniera prioritaria dai PON, dagli *strumenti* a supporto della formazione continua/per gli occupati e da quelli (residui) finalizzati alla occupazione dei soggetti “in condizione di svantaggio”.

2. CONGRUENZA DELLE RIPARTIZIONI FINANZIARIE

La verifica della congruenza (consistency) delle allocazioni finanziarie del POR copre, secondo la Guidance CE (par. 1.3), le seguenti dimensioni:

- La concentrazione delle risorse finanziarie sugli OT o PDI più importanti in relazione alle sfide/fabbisogni del territorio;
- Il rispetto dei vincoli formali di allocazione da Regolamento FSE (art. 4 del Reg. 1304 ovvero 20% su OT9 e 80% delle risorse su 5 *Priorità di Investimento*);
- La “capacità potenziale di conseguimento del singolo RA” in ragione del valore finanziario medio degli interventi di riferimento (capacità di raggiungere gli obiettivi ed i risultati attesi);
- La valutazione della “forma di supporto” indicata per le azioni del singolo OS/RA, anche in relazione alla allocazione finanziaria di competenza.

Ad esse si aggiunge la dimensione, importante, rappresentata dalla integrazione tra le risorse del POR e le risorse provenienti da altri fondi che insistono sui medesimi ambiti di *policy*.

Su queste dimensioni si focalizzeranno pertanto le considerazioni proposte in questo paragrafo.

2.1 Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma e le azioni previste

L'analisi della concentrazione delle risorse stanziare sugli OT e PDI più importanti rispetto alle sfide/fabbisogni del territorio per come descritte nelle sezioni 1.1 e 1.2 del POR mostra **un livello di coerenza “alta” tra sfide/fabbisogni e stanziamento finanziario di competenza per la maggioranza delle sfide/bisogni assunte dal POR** (si veda la Tavola 2.1). Prevalgono infatti i giudizi di coerenza “alta”, i quali oltretutto riguardano – ed è un dato positivo – gli Obiettivi Specifici/Risultati Attesi che concentrano la maggiore quantità di risorse finanziarie. I casi di coerenza “bassa”, numericamente limitati, sono relativi a OS/RA che prevedono una quota (relativamente) contenuta del finanziamento del POR.

Tavola 2.1– Giudizio di coerenza tra sfide/bisogni in carico al POR e struttura del POR per OS/RA

<i>Sfide/bisogni in carico al POR (come da parr. 1.1 e 1.2)</i>	Grado di rilevanza rispetto al POR¹⁸	<i>OT e OS/RA collegati</i>	<i>Azioni di riferimento</i>	Stanziamiento finanziario (v.a., Euro)	Coerenza tra rilevanza e stanziamento finanziario¹⁹
1.Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro o inattive (giovani, DLD)	5	OT8 OS 8.1, 8.5	8.1.1, 8.1.3, 8.1.6, 8.5.1, 8.5.3	210.000.000,00	ALTA
2.Aggiornamento delle competenze dei lavoratori/ici e sostegno alla loro mobilità (permanenza al lavoro e ricollocazione in caso di crisi)	4	OT8, OS 8.6	8.6.1	137.200.000,00	ALTA
3.Accesso all'occupazione per le persone svantaggiate, disabili e a rischio di povertà	4	OT9, OS 9.2	9.2.1, 9.2.2	105.400.000,00	ALTA
4.Accesso a servizi sociali e socio-sanitari adeguati	4	OT9, OS 9.5, 9.3	9.5.9, 9.3.3, 9.3.6	95.340.000,00	ALTA
5.Riduzione del numero delle famiglie in condizione o a rischio di esclusione sociale e povertà (impresa sociale, casa, legalità)	3	OT9, OS 9.4, 9.6	9.4.2, 9.4.3, 9.6.5	26.320.000,00	MEDIA
6.Contrasto al fenomeno dell'abbandono scolastico (in chiave di sostegno al "successo formativo")	4	OT10, OS 10.1	10.1.7	275.000.000,00	MEDIA
7.Miglioramento delle competenze-chiave degli studenti/esse	3	OT10, OS10.1	10.1.7		
8.Aumento delle competenze della forza-lavoro	3	OT10, OS 10.4	10.4.1, 10.4.2, 10.4.3	20.000.000,00	BASSA
9.Innalzamento della partecipazione e del "successo formativo" nella istruzione terziaria o equivalente	3	OT10, OS 10.5, 10.6	10.5.3, 10.5.12, 10.6.2	43.000.000,00	BASSA
10.Aumento della qualità, dell'efficacia e dell'efficienza della PA	2	OT11, OS 11.4, 11.1, 11.3	11.4.1, 11.1.1, 11.1.2, 11.1.3, 11.3.2, 11.3.3, 11.3.6	20.000.000,00	ALTA

Nella tavola qui sotto (e nel successivo grafico) è invece presentata la struttura finanziaria del POR per macrotipologia di intervento ipotizzato: tavola e grafico consentono di leggere da una diversa prospettiva (quella degli interventi) la strategia del POR rispetto ai "fabbisogni del territorio" e ciò che emerge è, anche in questo caso, una focalizzazione prioritaria delle risorse del POR sulle azioni finalizzate all'accesso all'occupazione, al successo formativo/contrasto alla dispersione ed abbandono scolastico ed all'ampliamento della capacità di risposta e di copertura dei servizi di Welfare.

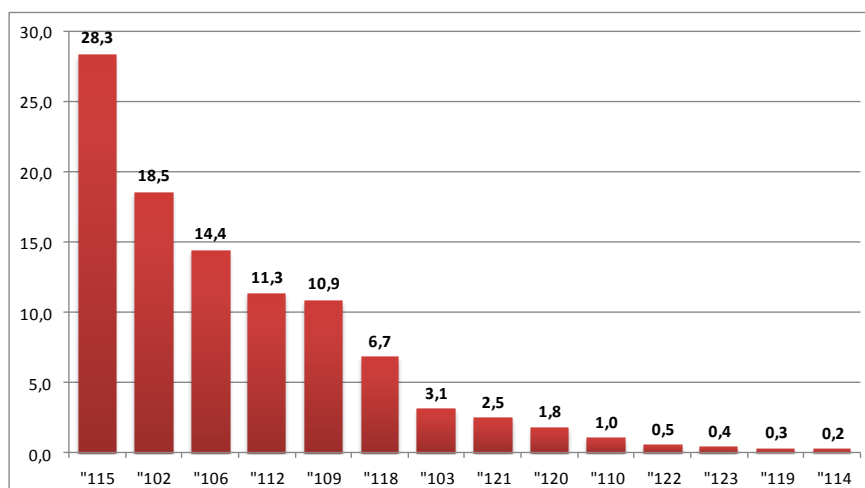
Da entrambe le tavole emerge il valore finanziario assoluto (e relativo) molto ingente dell'OS 10.1, il più rilevante del POR, oltretutto collegato ad una sola Azione (la 10.1.7) ed interessato anche dall'intervento del PON Istruzione – attraverso "progetti sperimentali" (p. 80 del PO).

¹⁸ Da 1 (mix) a 5 (max) sulla base della narrativa del POR e delle evidenze a supporto nella sezione 1.1 del POR.

¹⁹ Alta, media, bassa, nulla.

Tavola 2.2 – La dotazione finanziaria del POR FSE RL 2014 -2020 per Asse Prioritario/OT e per Intervento (v.a. e %)

Asse Prioritario/OT	Codice	Descrizione	€	%
<i>I – Occupazione/OT8</i>	102	Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e le persone inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone distanti dal mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità dei lavoratori	180.000.000	18,5
	103	Inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, in particolare di quelli disoccupati e non iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, compresi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani provenienti da comunità emarginate, anche mediante l'attuazione della "garanzia per i giovani"	30.000.000	3,1
	106	Adattamento al cambiamento da parte di lavoratori, imprese e imprenditori	140.000.000	14,4
<i>II - Inclusione Sociale e lotta alla povertà/OT9</i>	109	Inclusione attiva, anche al fine di promuovere le pari opportunità, e partecipazione attiva, nonché migliore occupabilità	105.440.000	10,9
	110	Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	10.000.000	1,0
	112	Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e le cure sanitarie d'interesse generale	109.390.000	11,3
	114	Strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività	2.270.000	0,2
<i>III - Istruzione e Formazione/OT10</i>	115	Riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico prematuro e promozione della parità di accesso a un'istruzione prescolare, primaria e secondaria di qualità, inclusi i percorsi di apprendimento di tipo formale, non formale e informale, per il reinserimento nell'istruzione e nella formazione	275.000.000	28,3
	118	Adozione di sistemi di istruzione e di formazione maggiormente rilevanti per il mercato del lavoro, facilitando la transizione dall'istruzione al lavoro e potenziando i sistemi di istruzione e formazione professionale e la loro qualità, anche attraverso meccanismi per l'anticipazione delle capacità, l'adeguamento dei piani di studio e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato	65.500.000	6,7
<i>IV - Capacità istituzionale e amministrativa/OT11</i>	119	Investimenti nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale al fine di promuovere le riforme, una migliore regolamentazione e la good governance	2.800.000	0,3
	120	Potenziamento delle capacità di tutte le parti interessate che operano nei settori dell'istruzione, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, della formazione e delle politiche sociali, anche attraverso patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale	17.200.000	1,8
<i>V – Assistenza Tecnica</i>	121	Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	23.874.516	2,5
	122	Valutazione e studi	5.000.000	0,5
	123	Informazione e comunicazione	4.000.000	0,4
Totale			970.474.516	100

Figura 2.1 Distribuzione percentuale del POR FSE 2014 -2020 per codice intervento

Oltre che “concentrato” sulle sfide/fabbisogni più rilevanti a livello regionale, almeno per come descritte nella narrativa del POR, il POR rispetta nella allocazione delle risorse finanziarie i vincoli formali da Regolamento FSE. Infatti, l’Asse2/OT9 concentra il 23,4% dello stanziamento complessivo, un valore superiore a quello da Regolamento, e le 5 Priorità di investimento con la maggiore dotazione finanziaria - nell’ordine: OT10/PDI I, OT8/PDI I, OT8/PDI V, OT9/PDI IV, OT9/PDI I – concentrano da parte loro l’83,4% dello stanziamento totale.

Per quanto riguarda invece, come da Guidance CE, la dimensione definita come “**capacità potenziale di conseguimento del singolo RA**” il giudizio viene espresso considerando da un lato il valore finanziario medio degli interventi di riferimento (o meglio: del costo per singolo/a partecipante secondo il *modello* adottato dalla ADG), e dall’altro il valore target dell’indicatore di risultato scelto dal POR in relazione all’OS (tabella 4 dell’allegato al POR).

La Tavola2.3 mostra gli esiti di questa verifica: il quadro che emerge è condizionato in maniera rilevante dalla *ratio* dell’esercizio (che non può essere realizzato se non con una logica di tipo *qualitativo*), dal modo in cui i *risultati attesi* sono definiti nell’ADP e nel POR e da come sono rappresentati attraverso indicatori (quelli dell’ADP nonché quelli *comuni di risultato* del Reg. FSE, molto diversi nella loro configurazione) nonché dalla complessità del sistema di policy nel quale il POR si inserisce (in termini di fenomeni, esiti ed interazioni tra processi ed esiti).

Ciò evidenziato, il quadro complessivo si caratterizza per **la presenza maggioritaria di RA il cui conseguimento sembra, in toto o in parte grazie al POR, possibile**: in particolare, è positivo il giudizio sui RA (importanti) riguardanti l’occupazione giovanile, la riduzione della disoccupazione di lunga durata, la ricollocazione dei lavoratori/ici coinvolti/e in situazioni di crisi, la riduzione/contenimento del fallimento scolastico/formativo e della dispersione scolastica, lo sviluppo delle competenze di lavoratori/ici e l’istruzione di livello terziario. Alcuni elementi di criticità riguardano invece i RA di OT11 ed alcuni appartenenti ad OT9, ma ciò pare dipendere soprattutto dalla relazione tra “formulazione del RA”, contenuto delle azioni previste e allocazione finanziaria di riferimento.

Tavola 2.3 – Valutazione della capacità di conseguimento dei RA del POR

<i>OT</i>	<i>OS/RA da ADP</i>	<i>PDI da Reg</i>	<i>Stanziamiento nel POR (Euro)</i>	<i>Azioni nel POR</i>	<i>Grado di eterogeneità interna delle Azioni²⁰</i>	<i>Costo medio unitario per partecipante al singolo intervento (Euro²¹)</i>	<i>Giudizio sintetico sulla capacità di conseguimento del RA²²</i>
8	8.1.Aumento della occupazione dei giovani	II	30.000.000,00	8.1.1, 8.1.3, 8.1.6	Alto	Da 2.522 (incentivi) a 12.350 (app.to alta formazione)	3
8	8.5.Riduzione del numero dei disoccupati di lunga durata e sostegno alle persone a rischio di DLD	I	137.200.000,00	8.5.1, 8.5.3	Alto	Da 3.000 (formazione) a 5.000 (incentivi alla assunzione ed altre misure di PADL)	4
8	8.6. Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi	V	180.000.000,00	8.6.1	Medio	Da 3.750 a 47.000 (interventi integrati di politica attiva e passiva del lavoro)	3 ²³
9	9.2.Aumento della occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persona maggiormente vulnerabili	I	105.400.000,00	9.2.1, 9.2.2	Alto	Da 2.878 (empowerment, sostegno all'imprenditoria, ecc.) a 7.357 (interventi di PADL per persone con disabilità)	2
9	9.3.Aumento, consolidamento e qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura	IV	85.340.000,00	9.3.3, 9.3.6	Medio	Da 3.239 (buoni servizio di conciliazione) a 15.497 (buoni servizio per occupazione regolare)	3
9	9.4.Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizione di disagio abitativo	IV	24.050.000,00	9.4.2, 9.4.3	Medio	Da 3.000 (sostegno costi abitazione) a 7.431 (acc.to all'abitare assistito)	3
9	9.5.Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	II	10.000.000,00	9.5.9	Basso	915 (progetti di pronto intervento sociale per senza dimora)	2
9	9.6.Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e	VI	2.270.000,00	9.6.5	Medio	4.000 (azioni di educazione alla legalità, sostegno	1 ²⁴

²⁰ Alto, medio, basso.²¹ Su dati di fonte ADG e sulla base della nota metodologica dell'ADG sul metodo di calcolo del costo medio unitario per azione sotto il singolo OS/RA (6/2014). Con "costo medio unitario per partecipante al singolo intervento" si intende – seguendo la impostazione della ADG – il costo per partecipante di azioni già implementate nella precedente programmazione e riproposte nella programmazione 2014-2020.²² Da 0 (nulla) a 5 (massima): viene assunto come riferimento anche il valore-target dell'indicatore/i di risultato collegato all'OS/RA nell'ambito del POR (tab. 4 dell'Allegato del POR).²³ Manca nel POR un indicatore di risultato riferito a questo specifico OS/RA ma anche la lista di indicatori dell'ADP del 4/7 e del 8/7 non ne prevede (ancora).²⁴ Manca nel POR un indicatore di risultato riferito a questo specifico OS/RA.

OT	OS/RA da ADP	PDI da Reg	Stanziamiento nel POR (Euro)	Azioni nel POR	Grado di eterogeneità interna delle Azioni ²⁰	Costo medio unitario per partecipante al singolo intervento (Euro ²¹)	Giudizio sintetico sulla capacità di conseguimento del RA ²²
	miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità					alla funzione educativa della famiglia)	
10	10.1.Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica	I	275.000.000,00	10.1.7	Alto	4.306 (percorsi formativi di IFP)	4
10	10.4.Accrescimento delle competenze della forza-lavoro e facilitazione della mobilità e inserimento/reinserimento lavorativo	IV	20.000.000,00	10.4.1, 10.4.2, 10.4.3	Alto	Da 137 (formazione continua) a 5.000 (formazione per l'inserimento lavorativo, adulti)	3
10	10.5.Innalzamento dei livelli di competenza, di partecipazione formativa, nell'istruzione universitaria o equivalente	IV	28.000.000,00	10.5.3, 10.5.12	Medio	Da 8.287 (ITS) a 25.000 (percorsi post-lauream o universitari)	3 ²⁵
10	10.6.Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale	IV	15.000.000,00	10.6.2	Medio	Da 5.043 (formazione IFTS, POLI TP) a 50.000 (POLI TP)	2
11	11.1.Aumento della trasparenza e interoperabilità e accesso ai dati pubblici	II	8.800.000,00	11.1.1, 11.1.2, 11.1.3	Alto	Da 7.500 (progetti di Open Gov.) a 95.000 (integrazione basi dati, eccetera)	2 ²⁶
11	11.3.Miglioramento delle prestazioni della PA	II	8.500.000,00	11.3.2, 11.3.3, 11.3.6	Alto	Da 6.875 (formazione) a 500.000 (standard qualità, sistemi qualità, eccetera)	2
11	11.4.Miglioramento efficienza e qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	I	2.700.000,00	11.4.1	Basso	12.670 (interventi di miglioramento)	2

2.2 La motivazione della forma di sostegno proposta

Infine, con riferimento alla valutazione della adeguatezza della *forma (finanziaria) di supporto* prescelta (tabella. 8 del POR, strutturata per OT/Asse) per il conseguimento degli OS/RA di competenza, la tavola 2.4 evidenzia come **le scelte adottate nel POR siano complessivamente adeguate rispetto ai contenuti attuativi dei diversi OS/RA di riferimento**. A questo proposito, è prevalente la forma rappresentata dalla “sovvenzione a fondo perduto”, che è riconducibile sia alla **sua coerenza con l'impianto prevalente nel sistema regionale delle policy coperte dal FSE (il modello dotale)** sia alla migliore e più consolidata tradizione di

²⁵ Manca nel POR un indicatore di risultato riconducibile a questo specifico OS/RA.

²⁶ Mancano nel POR indicatori di risultato riferiti a OT11.

gestione di questa forma rispetto ad altre (anche in relazione alla riduzione generale della disponibilità di risorse per contributi da parte della Regione).

Tavola 2.4 – Adeguatezza della forma di supporto per OS/RA

OS/RA	Sovvenzione a fondo perduto (01)²⁷	Prestiti o equivalenti (04)
8.1	5 ²⁸	NO
8.5	5	NO
8.6	5	NO
9.2	5	NO
9.3	5	NO
9.4	5	4
9.5	5	NO
9.6	5	NO
10.1	5	NO
10.4	5	NO
10.5	5	NO
10.6	5	NO
11.4	5	NO
11.1	5	NO
11.3	5	NO

L'utilizzo degli strumenti finanziari si concentra sull'Asse II anche in virtù del contenuto innovativo e sperimentale che caratterizza l'Asse. In generale, l'esigenza di promuovere percorsi di inclusione attiva nell'ambito di quest'Asse, giustifica la scelta di prevedere l'attivazione di strumenti finanziari finalizzati ad agevolare il processo di integrazione socio-lavorativa dei soggetti più deboli, anche attraverso opportune sinergie con le azioni previste nell'ambito dell'Asse I – Occupazione (Azioni 8.1.6 e 8.6.1). Tra gli strumenti finanziari attivabili il POR FSE 2014-2020 individua:

- *strumenti di microfinanza a favore di soggetti socialmente vulnerabili per avviare percorsi di creazione d'impresa, autoimpiego o auto-imprenditorialità (Azione 9.2.2);*
- *strumenti finanziari volto a favorire l'accesso al credito al fine di stimolare l'inserimento di soggetti vulnerabili nel mondo cooperativistico lombardo attraverso un processo di capitalizzazione sulla base di piani di sviluppo, in continuità con l'esperienza del Fondo Jeremie FSE 2007-2013 (Azione 9.2.2);*
- *strumento finanziario volto a prevenire il disagio abitativo (O.S. 9.4).*

2.3 Adeguatezza dell'integrazione con le risorse provenienti da altri Fondi

L'integrazione tra le risorse finanziarie del POR FSE e le risorse provenienti da altre fonti che insistono sui medesimi ambiti di *policy* è presentata nei suoi tratti qualificanti nella tavola 2.5, strutturata per singolo OS/RA.

²⁷ La codifica è all'All.1, tab. 2 del Reg. 215/2014.

²⁸ Giudizio espresso su scala da 0 (adeguatezza nulla) a 5 (adeguatezza massima).

Le colonne della tavola evidenziano le diverse modalità utilizzate per descrivere questa integrazione la quale può essere: dichiarata (nel POR) e forte (il caso migliore); dichiarata (nel POR) ma debole; non dichiarata (nel POR) ma forte (in questo caso il POR dovrebbe prevedere di tenere conto della specifica risorsa finanziaria).

I fondi/strumenti finanziari considerati (ricavati essenzialmente dalla Sezione 8 del POR) sono i seguenti: FESR, FEASR, Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), PON (Istruzione, Inclusione Sociale, Occupazione, Metro, Governance), l.236/1993, Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua, Fondi per la formazione dei lavoratori/ici interinali, l. 53/2000, Horizon 2020, COSME, PON Garanzia Giovani, Piano esecutivo regionale Garanzia Giovani, fondi regionali (l. 22/2006 sul lavoro e l.19/2007 sul sistema educativo), Programma di cooperazione transfrontaliera ITA-CH, New Programme for Employment and Social Innovation, Erasmus Mundus, Tempus, Marie Curie, European Globalisation Adjustment Fund (EGAF).

Precisato che si tratta di integrazione “nominale” (e non documentata e sostenuta da conteggi finanziari oppure dalla descrizione dei meccanismi e delle modalità attraverso le quali essa avverrà, salvo l'intervento attraverso Garanzia Giovani ai suoi diversi livelli), **la tabella mostra un livello adeguato e diffuso di “integrazione intenzionale” tra il POR, nei suoi diversi OS/RA, e le più rilevanti fonti/canali finanziari ad esso esterni.** Questa integrazione è, inoltre, sia opportunamente differenziata per OS/RA (meglio, per Asse/OT) sia appartenente in prevalenza all'ambito del “dichiarato e forte” (evidenziando in questo modo la *correttezza* dei riferimenti indicati nel POR per quanto nei termini *narrativi* richiamati in precedenza). Le fonti *dichiarate* di provenienza comunitaria (con priorità ai POR RL ed ai PON, che peraltro hanno una importante componente finanziaria statale) e regionale sono in generale quelle prevalenti salvo che nel caso della formazione per gli occupati dove sono prevalenti i riferimenti a canali finanziari nazionali; a questo proposito - ma è un tratto già emerso nella analisi della coerenza tra il POR e “altri strumenti” di *policy* di livello regionale, nazionale e comunitario (si veda il par.1.3.6 di questo *report*) –, i riferimenti impliciti più rilevanti (difficili però da quantificare e quindi da assumere come riferimento stabile e continuativo di *policy*) riguardano le leggi/provvedimenti nazionali rilevanti rispetto ai singoli OS/RA.

Tavola 2.5 – Integrazione con risorse finanziarie di fonte diversa dal POR

OT	OS/RA da ADP	PDI	DICHIARATA E FORTE	DICHIARATA MA DEBOLE	NON DICHIARATA MA FORTE
8	8.1.Aumento della occupazione dei giovani	I	PON GAR.GIOVANI PON OCCUPAZ. PIANO REG. GG POR FESR RL L.R. 22/2006	COOP. ITA-CH EGAF ERASMUS + PROGR. EMPL. AND SOCIAL INN.	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
8	8.5.Riduzione del numero dei disoccupati di lunga durata e sostegno alle persone a rischio di DLD	I	POR FESR RL PON OCCUPAZ. L.R. 22/2006	COOP. ITA-CH EGAF PROGR. EMPL. AND SOCIAL INN.	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
8	8.6. Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi	V	POR FESR RL L.R. 22/2006 PON OCCUPAZ.	COOP. ITA-CH EGAF PROGR. EMPL. AND SOCIAL INN.	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO

<i>OT</i>	<i>OS/RA da ADP</i>	<i>PDI</i>	<i>DICHIARATA E FORTE</i>	<i>DICHIARATA MA DEBOLE</i>	<i>NON DICHIARATA MA FORTE</i>
9	9.1.Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale	I	PON INCL.SOC. PON METRO	NO	LEGGI/PROVV. NAZIONALI DI RIFERIMENTO
9	9.2.Aumento della occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili	I	PON INCL.SOC.	PROGR. EMPL. AND SOCIAL INN.	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
9	9.3.Aumento, consolidamento e qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura	IV	PON INCL.SOC.	NO	NO
9	9.4.Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizione di disagio abitativo	IV	PON INCL.SOC.	NO	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
9	9.5.Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	II	PON INCL.SOC.	NO	NO
9	9.6.Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	VI	PON INCL.SOC.	NO	NO
10	10.1.Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica	I	PON ISTR L.R. 19/2007	NO	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
10	10.4.Accrescimento delle competenze della forza-lavoro e facilitazione della mobilità e inserimento/ reinserimento lavorativo	III	L. 236/1993 FONDI INTERPROF. L. 53/2000 FONDI PER LAVV.INTERIN. POR FESR RL POR FEASR RL L.R. 19/2007	COOP. ITA-CH	NO
10	10.5.Innalzamento dei livelli di competenza, di partecipazione formativa, nell'istruzione universitaria o equivalente	II	ERASMUS M. TEMPUS M.CURIE POR FESR RL POR FEASR RL L.R. 19/2007	COOP. ITA-CH	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
10	10.6.Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale	IV	POR FESR RL POR FEASR RL L.R. 19/2007	COOP. ITA-CH	LEGGI/PROVV. NAZIONALI DI RIFERIMENTO
11	11.1.Aumento della trasparenza e interoperabilità e accesso ai dati pubblici	II	PON INCLUS.	NO	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
11	11.3.Miglioramento delle prestazioni della PA	II	PON GOVERN. PON OCCUPAZ. POR FESR RL	NO	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO
11	11.4.Miglioramento efficienza e qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	I	PON GOVERN.	NO	LEGGI NAZIONALI DI RIFERIMENTO

2.4 Conclusioni

In relazione al criterio della congruenza (consistency) delle allocazioni finanziarie del POR, la verifica condotta rispetto alle diverse dimensioni indicate dalla Guidance CE (par. 1.3), con la aggiunta di quella rappresentata dalla integrazione tra il PO ed altre risorse finanziarie esterne ad esso, consente di trarre le seguenti conclusioni:

- **La concentrazione delle risorse finanziarie sugli OT o PDI più importanti in relazione alle sfide/fabbisogni del territorio è adeguata** in quanto la coerenza tra sfide/fabbisogni (per come rappresentate nel POR) e relativo stanziamento finanziario (mediato dal sistema degli OT e, a cascata, degli OS/RA) è *alta* per la maggioranza delle sfide/fabbisogni coperte dal POR. Inoltre, i casi di coerenza *alta* riguardano OS/RA che concentrano le quantità più rilevanti di risorse finanziarie anche se ci sono alcune sfide/bisogni, nello specifico la 6, 7, 8 e 9 (soprattutto le ultime due), per le quali si rileva una coerenza non ottimale tra la rilevanza (per come descritta
- **I vincoli formali di allocazione da Regolamento FSE** (art. 4 del Reg. 1304 ovvero 20% su OT9 e 80% delle risorse su 5 *Priorità di Investimento*) **sono pienamente rispettati**;
- **La “capacità potenziale di conseguimento del singolo RA” in ragione del costo medio unitario per partecipante al singolo intervento è, nei limiti e nei vincoli che caratterizzano questa verifica, adeguata (nel senso di *possibile*) per la maggioranza dei risultati attesi indicati nel POR** – in particolare per quelli qualificanti rispetto all’occupazione, al contrasto alla dispersione ed all’insuccesso scolastico e formativo ed all’aggiornamento delle competenze di lavoratori/ici – anche se sono presenti alcune criticità relativamente ad alcuni RA di OT9 e a OT11 (ma le criticità sembrano in questi casi più dipendenti dalla formulazione dei diversi RA);
- **Le “forme di supporto (finanziarie)” indicate per le azioni degli OS/RA del POR sono, per quanto *tradizionali*** (si tratta infatti di “sovvenzioni a fondo perduto” per tutto l’ammontare del POR tranne 20M Euro di “prestiti/equivalenti”), **nel complesso sia coerenti con la logica regionale** di implementazione delle policy coperte dal POR **sia adeguate ai contenuti delle azioni previste. Inoltre, il loro consolidamento nell’esperienza della ADG permette di ipotizzarne una implementazione priva di particolari problemi**;
- Infine, **l’integrazione tra le risorse del POR e quelle provenienti da altri fondi che insistono sui medesimi ambiti di policy appare attestata ad un livello adeguato e diffuso** di “integrazione intenzionale” tra il POR, nei suoi diversi OS/RA, e le più rilevanti fonti/canali finanziari ad esso esterni. Questa integrazione è, inoltre, sia opportunamente differenziata per OS/RA (meglio, per Asse/OT) sia appartenente in prevalenza all’ambito del “dichiarato e forte” (evidenziando in questo modo la *correttezza* dei riferimenti indicati nel POR per quanto nei termini *narrativi* richiamati in precedenza). Le fonti *dichiarate* di provenienza comunitaria (con priorità ai POR di Regione Lombardia ed ai PON i quali secondi incorporano però anche rilevanti risorse nazionali) e regionale sono in generale prevalenti salvo che nel caso della formazione per gli occupati.

3. VALUTAZIONE DEL SISTEMA DEGLI INDICATORI

La maggiore attenzione ai risultati nel periodo di programmazione 2014-2020 richiede una elevata attenzione alla identificazione degli indicatori, oltre che alle disposizioni per il monitoraggio e la raccolta dei dati. Il Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei, all'art 27 (4) sui contenuti dei programmi, specifica infatti che *“per ciascuna priorità sono stabiliti indicatori e target corrispondenti espressi in termini qualitativi o quantitativi, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo, al fine di valutare i progressi nell'esecuzione del programma volti al conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati”*.

Compito specifico della valutazione ex-ante, secondo quanto previsto dal “Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante” della Commissione Europea, è verificare che gli indicatori di risultato riflettano gli effetti più significativi che si vogliono ottenere in riferimento alle priorità di programma.

In particolare, alla valutazione ex ante viene richiesto di prendere in esame:

- *“la pertinenza e la chiarezza degli indicatori di programma proposti”* [l'art. 55 (3)(e) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei];
- *“la quantificazione dei valori base (baseline) degli indicatori”* [art. 5 del Regolamento (UE) n. 1304/2013 relativo al Fondo sociale europeo];
- *“se il valore target quantificato è realistico, facendo riferimento al supporto proveniente dai Fondi QSC previsti”* [l'art. 55 (3)(g) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei];
- *“l'adattabilità dei milestones selezionati per il quadro delle performance”* [l'art. 55 (3)(k) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei].

4.1 Pertinenza e chiarezza degli indicatori di programma proposti

Ciascun asse di priorità include più di un indicatore di risultato e di realizzazione.

Gli **indicatori di risultato e di realizzazione identificati per ciascuna priorità** sono individuati principalmente tra quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei, e in misura minore tra quelli proposti nell'Accordo di Partenariato. Rispetto all'esigenza di valutare lo stato di avanzamento dell'attuazione del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia verso il raggiungimento degli obiettivi come base per il monitoraggio, valutazione e riesame della performance, gli indicatori **sono complessivamente pertinenti, sensibili e chiari**.

- **Gli indicatori di risultato sono pertinenti e sensibili** in quanto: i) costituiscono una proxy adeguata degli effetti o dei cambiamenti più significativi che il Programma intende apportare a livello regionale ovvero misurano il cambiamento atteso o una sua dimensione specifica ; ii) il loro valore è direttamente o indirettamente influenzabile dalle azioni previste e permette di rilevare il cambiamento previsto.
- **Gli indicatori di realizzazione sono pertinenti e sensibili** in quanto: i) misurano quanto viene direttamente prodotto/erogato attraverso l'implementazione delle azioni previste; ii) i loro

valori sono connessi in maniera chiara alle azioni che si intendono realizzare, ovvero misurano la realizzazione più significativa che si intende ottenere con l'attuazione delle azioni rilevanti, contribuendo a modificare gli indicatori di risultato.

- **Gli indicatori sia di risultato che di realizzazione proposti sono chiari nell'identificare il fenomeno e definiti in maniera inequivocabile e comprensibile.** Permettono inoltre di identificare il verificarsi di un risultato favorevole o sfavorevole grazie al cambiamento del loro valore in una direzione piuttosto che nell'altra (miglioramento o peggioramento).

In questa sede viene presentata una valutazione complessiva del sistema di indicatori proposto, mentre la valutazione più dettagliata è presente nella parte relativa all'analisi degli Assi

4.2 Realisticità dei valori obiettivo quantificati relativi agli obiettivi, tenendo conto del sostegno previsto dei fondi del QCS

Il valore base è quantificato in maniera adeguata sia nel caso degli indicatori di risultato che di quelli di realizzazione. In maniera conforme a quanto indicato nell'art. 5 del Regolamento (UE) n. 1304/2013 relativo al Fondo sociale europeo, infatti, nel caso degli indicatori di realizzazione, si considera un valore di partenza pari a zero, mentre in quello degli indicatori di risultato, i valori di base sono fissati utilizzando i dati più recenti disponibili di fonte statistica ufficiale (ISTAT) o di natura amministrativa (Registro delle Imprese delle Camere di Commercio). Nel caso di indicatori di risultato scelti tra quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1304/2013, a nostro giudizio, proprio per il tipo di indicatori selezionati, viene correttamente scelto un valore di partenza pari a zero.

Per quanto concerne **il metodo adottato per la quantificazione dei valori target** occorre effettuare una distinzione tra indicatori di realizzazione ed indicatori di risultato e all'interno degli indicatori di risultato tra quelli identificati nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1304/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei, e quelli individuati nell'Accordo di Partenariato.

Nel caso degli **indicatori di realizzazione**, il metodo di calcolo è **coerente** rispetto a quanto previsto dal "Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante" della Commissione Europea, **valorizza i risultati di interventi maturati nell'esperienza passata e non risente di outliers/valori estremi**. Infatti, i target si basano sul calcolo di costi unitari derivanti da operazioni simili, supportate dal FSE (o comunque da altri programmi nazionali/regionali). Il Programmatore regionale ha infatti calcolato il costo medio unitario dell'azione mediante la seguente procedura:

- Valorizzazione, da parte delle UO, del costo medio unitario della singola iniziativa di dettaglio sulla base della rendicontazione passata (ad esempio, il costo per partecipante ad azioni già implementate nella precedente programmazione e riproposte nella programmazione 2014-2020).
- Individuazione del numero di destinatari della singola iniziativa di dettaglio: risorse finanziarie da destinare alla specifica iniziativa/costo medio unitario singola iniziativa.
- Stima dei destinatari dell'azione: somma dei destinatari delle singole iniziative di dettaglio afferenti alla medesima azione (ad esempio, il numero dei destinatari dell'azione 8.1.1. è dato dalla somma di destinatari degli incentivi all'assunzione, dei tirocini, ecc...)

- Stima del costo medio unitario dell'azione: media ponderata in funzione dei destinatari delle singole iniziative di dettaglio afferente alla medesima azione.
- Il numero massimo potenziale di interventi realizzati utilizzando la totalità delle risorse allocate (il valore target) viene determinato dividendo l'allocazione complessiva per azione (in milioni di euro) per il costo medio unitario dell'azione.

La definizione dei valori target degli **indicatori di risultato** selezionati tra quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1304/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei, si basa sulla medesima procedura adottata nel caso degli indicatori di realizzazione applicando una stima del **tasso di successo dell'azione** (presumibilmente identificato sulla base degli esiti di interventi simili nella precedente programmazione o comunque realizzati nell'ambito di programmi nazionali/regionali) al numero massimo potenziale di interventi realizzati utilizzando la totalità delle risorse allocate: si ottiene così il numero massimo potenziale di esiti "con successo" degli interventi realizzati utilizzando la totalità delle risorse allocate (ovvero il valore target degli indicatori di risultato).

Gli indicatori di realizzazione e gli indicatori di risultato scelti tra quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1304/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei, proprio perché si basano sul costo medio unitario dell'azione, possono essere considerati **robusti**, in quanto non possono essere indebitamente influenzati da outlier o da valori estremi. Non è invece identificabile la procedura di calcolo adottata per la quantificazione dei valori target nel caso degli indicatori di risultato selezionati tra quelli proposto dall'Accordo di Partenariato. Relativamente alla **quantificazione dei valori target**, non siamo in grado di esprimere un giudizio approfondito in quanto non ci sono le condizioni temporali e di setting informativo necessari per un approfondimento valutativo ad hoc.

Si ritiene tuttavia di evidenziare che:

- **la quantificazione degli indicatori è improntata ad un principio di prudenza** : nel caso degli indicatori di risultato individuati tra quelli dell'Accordo di Partenariato, ovvero indicatori di fonte statistica ufficiale o comunque basati su banche dati di natura amministrativa per i quali esiste una serie storica, i valori target quantificati sono spesso inferiori a quelli della pre-crisi e al dato del 2012. La prudenza nella quantificazione dei valori target degli indicatori di risultato appare, peraltro, giustificata dalla maggiore concentrazione della dotazione finanziaria del POR FSE su azioni di sostegno alle fasce più deboli della popolazione (giovani, disoccupati di lunga durata, svantaggiati etc) , al fine di mantenere la coesione sociale in questo periodo di grave crisi economica, piuttosto che su azioni per lo sviluppo del capitale umano a supporto della competitività regionale.
- **i valori sono basati su condizioni di contesto dei sette anni precedenti e non possono tenere conto della eventuale presenza di shock esogeni** nel caso degli indicatori di realizzazione e degli indicatori di risultato selezionati da quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1304/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei. Va inoltre tenuta presente **la difficoltà di esprimere una stima su un orizzonte temporale**

così ampio, stante la frequenza, intensità ed imprevedibilità degli shock esogeni che il sistema economico italiano si è trovato a fronteggiare nell'ultimo periodo.

Infine, si evidenzia l'assenza di una quantificazione di genere in tutti gli indicatori di risultato proposti.

Tavola 3.1 – I giudizi sugli indicatori di risultato e di realizzazione selezionati**a) Gli indicatori di risultato**

OS/RA	Azione	Indicatore	Osservazioni del valutatore				
			Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Quantificazione Valore base	Quantificazione Valore target
8.1	8.1.1	Tasso di occupazione giovanile (15-29) - Persone occupate (15-29) sulla popolazione nella corrispondente classe di età (Percentuale)	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.1.3						
	8.1.6	Imprenditorialità giovanile -Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni sul totale degli imprenditori iscritti nei registri delle Camere di commercio italiane (Percentuale).	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.1.1						
	8.1.3	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.1.6						
8.5	8.5.1	Tasso di disoccupazione di lunga durata - Persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (Percentuale)	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.5.3	(media annua)					
	8.5.1	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.5.3						
8.6	8.6.1	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.2	9.2.1	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	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
	9.2.2						
9.5	9.5.9	Numero di partecipanti che hanno superato lo stato di emergenza acuta ad 1 anno dalla presa in carico.	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.3	9.3.3	Percentuale di nuclei famigliari con figli (coppie e monogenitori) che hanno usufruito dei servizi previsti dall'azione.	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	9.3.6	Percentuali adulti (18+) con ridotta autonomia, in assistenza domiciliare socio-assistenziale sul totale della popolazione 18+.	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.4	9.4.2						
	9.4.3	Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo.	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
10.1	10.1.7	Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale - Quota di 18-24enni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
10.1	10.1.7	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
10.4	10.4.1	Partecipanti che ottengono una certificazione delle competenze alla fine della loro partecipazione all'intervento	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA

OS/RA	Azione	Indicatore	Osservazioni del valutatore				
			Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Quantificazione Valore base	Quantificazione Valore target
	10.4.2						
	10.4.3						
10.5	10.5.3 10.5.12	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
10.6	10.6.2	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA

Note: su sfondo grigio, gli “Indicatori di risultato AdP (04/07/2014)” ; su sfondo bianco, gli “Indicatori comuni di risultato (FSE) o specifici ex novo”

b) Gli indicatori di risultato

OS/RA	Azione	Indicatore	Osservazioni del valutatore				
			Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Quantificazione Valore base	Quantificazione Valore target
8.1	8.1.1	Partecipanti di età tra i 15 e i 29 anni	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.1.3						
	8.1.6						
	8.1.1	Partecipanti di età inferiore ai 25 anni	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.1.3						
	8.1.6						
8.5	8.5.1	Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	8.5.3						
8.6	8.6.1	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
		Numero di imprese finanziate	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.2	9.2.1	Partecipanti con disabilità	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	9.2.2	Partecipanti "altri" svantaggiati	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.5	9.5.9	Partecipanti "altri" svantaggiati	ALTA	ALTA	MEDIA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.3	9.3.3	Nuclei famigliari con figli (coppie e monogenitori)	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	9.3.6	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.4	9.4.2	Partecipanti senzatetto o colpiti da esclusione abitativa	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	9.4.3	Partecipanti in stato di morosità incolpevole	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
9.6	9.6.5	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
10.1	10.1.7	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
10.4	10.4.1	Partecipanti inattivi e lavoratori compresi quelli autonomi.	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	10.4.2	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	10.4.3						
10.5	10.5.3	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA
	10.5.12						
10.6	10.6.2	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	ALTA	ALTA	ALTA	ADEGUATA	ADEGUATA

Note: su sfondo grigio, gli “Indicatori di risultato AdP (04/07/2014)”; su sfondo bianco, gli “Indicatori comuni di risultato (FSE) o specifici ex novo”; su sfondo rosa indicatori previsti sia tra gli “Indicatori di risultato AdP (04/07/2014)” che tra gli “Indicatori comuni di risultato (FSE) o specifici ex novo”.

4.3 Il quadro del performance framework

*La versione del POR FSE approvata con DGR n. X/2109 dell'11 luglio 2014 non contiene riferimenti ai **milestones (target intermedi)**.*

I **milestones** sono target intermedi per il raggiungimento dell'obiettivo specifico relativo a un asse, ove pertinente, che esprimono lo stato di avanzamento in direzione dei target stabiliti da realizzare entro la fine del periodo di riferimento. Questi target intermedi sono rilevanti in quanto **la riserva di efficacia** dell'attuazione è destinata soltanto a programmi e priorità che hanno conseguito i propri target intermedi. Nell'ambito dei programmi da utilizzare nel **quadro delle performance**, le autorità di programmazione devono selezionare, per ogni asse di priorità, un sottoinsieme di indicatori.

Compito della valutazione ex ante è quello in esame *"l'adattabilità dei milestones selezionati per il quadro delle performance"*²⁹. In quest'ottica è importante verificare:

- i. la pertinenza dei target intermedi, ovvero che colgano le informazioni essenziali sullo stato di avanzamento di una priorità;
- ii. la possibilità di perseguire in maniera realistica i target intermedi all'atto del riesame nel 2016 e nel 2018, nonché gli obiettivi cumulativi stabiliti per il 2023, sulla base del ritmo di attuazione del programma nel periodo corrente e delle risorse disponibili;
- iii. la plausibilità dei dati disponibili per l'orientamento dei target intermedi nelle fasi centrali di riesame (report di avanzamento per il 2017 e il 2019).

E' inoltre opportuno verificare la composizione dei target intermedi che devono includere un numero limitato di output finanziari e ove pertinente, di indicatori di risultato (per il riesame del 2018). In pratica, devono essere individuati uno o più indicatori di output (tra quelli già individuati) che coprano più del 50% . Nel caso del FSE gli indicatori di output si riferiscono ad operazioni avviate ma che possono essere ancora in corso. Se i milestones per il 2018 includono anche gli indicatori di risultato, la valutazione ex ante deve verificare fino a che punto tali indicatori possono essere influenzati da altri fattori che esulano dal controllo dell'Autorità di Gestione, mettendo così a rischio il programma con la possibilità che questo non riesca a perseguire target intermedi e gli obiettivi.

²⁹ Articolo 55(3)(k) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei.

4. VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E DI GOVERNANCE

Il tema della capacità istituzionale e amministrativa richiama un fattore chiave per la traduzione della strategia del Programma in interventi in grado di assicurare il conseguimento dei risultati attesi, in termini di efficace ed efficiente raggiungimento degli obiettivi specifici e di performance procedurali, fisiche e finanziarie legate alla fase di esecuzione. La nuova programmazione si caratterizza per un'enfasi particolare sul tema, attraverso la previsione di un obiettivo tematico diretto a “ rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente”. Il Position paper ha del resto individuato nella debole capacità amministrativa, incluso il miglioramento della capacità degli organismi coinvolti nella gestione e attuazione dei fondi, una delle sfide prioritarie che l'Italia deve affrontare. Nel definire gli aspetti che determinano la capacità istituzionale ed amministrativa, l'Accordo di Partenariato fa riferimento ad alcuni aspetti decisivi: qualità delle risorse umane; caratteristiche dell'organizzazione, solidità dei sistemi di performance management, livello di digitalizzazione e gestione delle relazioni interistituzionali e delle relazioni con gli stakeholder. Come evidente, si tratta di una questione che riguarda non solo le istituzioni nazionali e regionali che sono direttamente responsabili della programmazione e gestione dei fondi SIE ma anche la riforma della Pubblica Amministrazione nel suo complesso.

In considerazione delle scelte organizzative di regione Lombardia, improntate ad una logica unitaria, l'analisi viene sviluppata congiuntamente per FSE e FESR, avendo cura di sottolineare gli elementi di distinguo e di approfondire le specificità di ciascun PO.

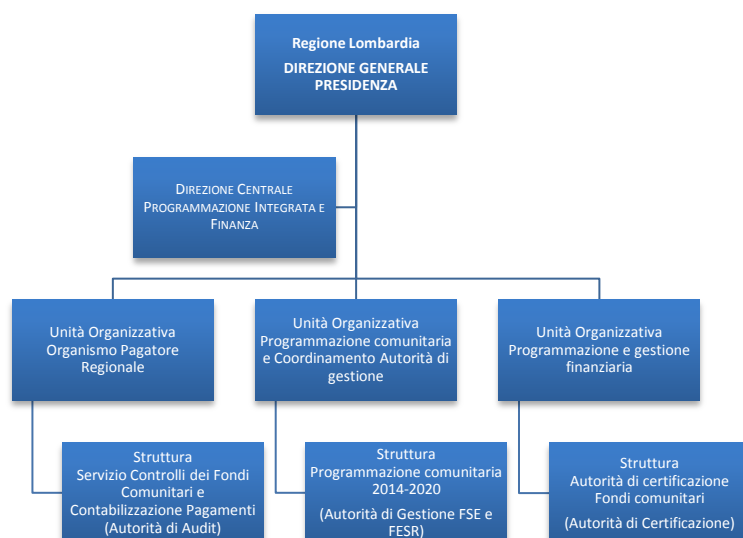
Con riferimento alla valutazione condotta, occorre tenere conto che il quadro informativo relativo al sistema di gestione e controllo è regolato nei manuali tematici ancora in corso di redazione e non nell'ambito del Programma Operativo. Allo stesso modo, il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), che deve essere predisposto per assicurare la capacità amministrativa dell'Autorità di Gestione e delle strutture coinvolte nella gestione dei Programmi Operativi è in corso di scrittura. Alla luce dell'attuale stato dell'arte viene analizzato il quadro organizzativo ed istituzionale in cui si attuerà la strategia considerando alcuni documenti di lavoro relativi alla programmazione 2014-2020 e le buone pratiche e le criticità emerse nella programmazione 2007-2013, in particolare attraverso il riferimento alle valutazioni condotte.

5.1 Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma

Il sistema di governance complessiva adottato da Regione Lombardia per la programmazione europea 2014-2020 è definita nella DGR n°X/87 del 29 aprile 2013: nell'ambito della Direzione Centrale Programmazione Integrata e Finanza, presso la Presidenza della Giunta, è stata infatti creata la nuova **Unità Organizzativa “Programmazione comunitaria e Coordinamento delle Autorità di Gestione”** presso cui sono incardinate le Autorità di Gestione del POR FESR, del POR FSE e del PO

di Cooperazione Italia – Svizzera e del Programma del Fondo Sviluppo e Coesione. Nel citato provvedimento trova inoltre conferma l'assetto organizzativo del periodo di programmazione 2007-2013 in relazione alla Autorità di Audit e all'Autorità di Certificazione, che assicura il rispetto del principio di separazione delle funzioni tra l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit nella struttura organizzativa approntata da Regione Lombardia per la gestione dei fondi SIE 2014-2020.

Figura 4.1 – Assetto organizzativo di Regione Lombardia



Di seguito vengono presentate le principali **competenze delle Unità Organizzative** “**Programmazione comunitaria e Coordinamento delle Autorità di Gestione**”, “**Organismo pagatore regionale**” e “**Programmazione e gestione finanziaria**” e delle strutture che in essere operano con riferimento alla governance regionale della programmazione ed esecuzione dei fondi SIE 2014-2020.

Tavola 4.1 – La governance amministrativa dei fondi SIE 2014-2020 in Regione Lombardia

Denominazione	Competenze
Unità Organizzativa Programmazione comunitaria e coordinamento Autorità di Gestione	<ul style="list-style-type: none"> Definizione degli indirizzi strategici per i programmi operativi FESR, FSE e FEASR 2014-2020 Coordinamento delle Autorità di Gestione (Programmazione 2007-2013 e 2014-2020) Coordinamento, per il tramite dell'Autorità Centrale di Coordinamento: <ul style="list-style-type: none"> dell'attuazione dei Programmi Operativi 2007-2013 (POR FESR, POR FSE, POR FEASR e POR IT-CH) e del PSR 2007-2013; dell'indirizzo delle attività relative all'elaborazione dei documenti di programmazione comunitaria 2014-2020 e del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020; dell'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020 Coordinamento delle attività inerenti la predisposizione dei documenti di programmazione e gestione finanziaria connessi alla programmazione 2014-2020 Raccordo tra la programmazione regionale e le proposte progettuali delle DG da presentare a valere sulle call dei programmi a regia diretta della Commissione Europea Programmazione strategica per lo sviluppo di modelli innovativi di partenariato nell'ambito della nuova programmazione Coordinamento del Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia-

Denominazione	Competenze
	Svizzera periodo 2007-2013 e 2014-2020
Struttura Programmazione comunitaria 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> • Supporto all'Autorità Centrale di Coordinamento sui temi relativi alla programmazione comunitaria 2014-2020 • Partecipazione ai tavoli tecnici nazionali sui temi della programmazione 2014-2020 e raccordo con il Governo Nazionale per le attività finalizzate alla predisposizione dell'Accordo di • Partenariato e dei Programmi Operativi • Elaborazione dei Programmi Operativi FESR e FSE 2014-2020 unitamente ai documenti richiesti dalla Commissione Europea (Valutazione ex ante, Valutazione Ambientale Strategica, etc.) • Definizione e sviluppo dei nuovi sistemi informativi di supporto alla programmazione comunitaria 2014-2020 in raccordo con l'Unità Organizzativa competente in materia di sistemi informativi e con LI S.p.A
Struttura Programmazione comunitaria 2007-2013 e attuazione del PAR Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Autorità di programmazione e attuazione del PAR Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013 • Supporto all'Autorità Centrale di Coordinamento per assicurare l'integrazione e il raggiungimento dei target quali/quantitativi dei programmi 2007-2013 • Coordinamento delle attività di comunicazione e del sistema informativo relativi alla Programmazione 2007/2013 • Sviluppo degli aspetti di integrazione tra programmazione 2007-2013 e 2014-2020 • Azioni di animazione territoriale e disseminazione al fine di rafforzare la capacità di accesso della Regione e dei partenariati alle risorse comunitarie
Struttura Cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera	<ul style="list-style-type: none"> • Attuazione e chiusura Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2013 • Predisposizione Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera 2014-2020 e attuazione • Sistemi di controllo per efficace e corretta attuazione dei Programmi Operativi
Unità organizzativa Organismo pagatore regionale	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo e gestione dei controlli sui fondi strutturali della programmazione comunitaria 2007-2013 in qualità di Autorità di audit ai sensi dell'art. 62 del Reg. (CE) 1083/2006
Struttura Servizio Controlli dei Fondi Comunitari e Contabilizzazione Pagamenti	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo e gestione dei controlli sui fondi strutturali della programmazione comunitaria 2014-2020 • Coordinamento dei controlli sulle imprese relativi ai fondi FEAGA e FEASR e sviluppo del Registro Unico regionale dei controlli in Agricoltura – RUCA (ai sensi dell'art. 60 della l.r.7/12) • 4. Gestione delle funzioni di contabilizzazione dei pagamenti dei • fondi FEASR e FEAGA e del Registro Debitori dell'Organismo Pagatore Regionale nel rispetto delle norme comunitarie di riferimento
Unità organizzativa Programmazione e gestione finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> • Certificazione della spesa e presentazione alla U.E. della Domanda di Pagamento in relazione alla Programmazione 2007-2013 (Programmi FESR - FSE - INTERREG -FEP – FAS). • Costante revisione e aggiornamento di procedure, strumenti e manualistica • Elaborazione delle previsioni annuali di spesa
Struttura Autorità di certificazione Fondi Comunitari	<ul style="list-style-type: none"> • Attività di analisi delle procedure e dei flussi relativi all'impostazione del sistema di certificazione della Programmazione Comunitaria 2014-2020

La nuova struttura organizzativa esprime **una forte scelta programmatica** in termini di coordinamento strategico dei fondi SIE, che appare idonea a rispondere all'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa in linea con i vincoli normativi e le indicazioni metodologiche della nuova programmazione 2014-2020. Già in fase di programmazione, la nuova configurazione organizzativa ha infatti permesso:

- di massimizzare l'integrazione della strategia e degli obiettivi specifici dei diversi POR
- accrescere la capacità di partecipazione del sistema regionale nel suo complesso e di raccordo del sistema regionale con i livelli nazionali.

Il modello di governance unitario dei fondi europei è stato inoltre rafforzato, con DGR n.X/1042 del 5 dicembre 2013, attraverso la definizione della “Strategia regionale per l’accesso ai Programmi a gestione diretta dell’UE per il periodo 2014-2020”, che prevede anche l’istituzione, presso l’unità organizzativa “Programmazione comunitaria e Autorità di Gestione”, del **“Gruppo di Progettazione Europea”**. Si tratta di strumenti diretti a **rafforzare la capacità di accedere in maniera qualificata ai programmi comunitari a gestione diretta e rafforzare la complementarietà tra gli interventi finanziati con i fondi SIE e quelli con i fondi a gestione diretta.**

Rispetto all’esperienza maturata nel corso della programmazione 2007-2013, la gestione del POR FSE si arricchirà del coinvolgimento di più direzioni regionali quale conseguenza in particolare della competenze specifiche dell’azioni dell’Asse 2 Inclusione: ciò rappresenta un indubbio arricchimento, ma pone inevitabilmente maggiore esigenze di coordinamento e di condivisione ed una governance più ampia. Può essere a questo proposito di interesse il modello organizzativo adottato dal POR FESR di Regione Lombardia nel periodo 2007-2013, in cui la responsabilità di attuazione dei differenti Assi è stata attribuita a diverse Direzioni Generali, attraverso la nomina di un Responsabile di asse, responsabile operativo delle attività di programmazione, gestione, monitoraggio e verifica delle operazioni attuate nell’ambito dell’Asse di riferimento . In quest’esperienza l’Autorità di Gestione ha assicurato il coordinamento operativo e istituzionale per il complesso delle operazioni del POR affiancando a ciascun Responsabile di Asse di un “Referente di Asse” emanazione dell’Autorità di Gestione. .I Referenti di Asse hanno quindi svolto il ruolo di raccordo tra i Responsabili di Asse, collocati presso le Direzioni Generali competenti per materia, e l’Autorità di Gestione.

La valutazione di questo modello di governance è risultata positiva, ed il modello partecipato appare replicabile nella programmazione 2014-2020, dovendosi tuttavia tenere conto del fatto che l’Autorità di Gestione è ora incardinata presso la nuova U.O “Programmazione comunitaria e Coordinamento delle Autorità di Gestione”, fatto questo che potrebbe richiedere la verifica di un’eventuale attualizzazione della ripartizioni di funzioni tra le strutture coinvolte nell’attuazione..

Il nuovo modello di governance sarà sostenuto dal nuovo Sistema Informativo Integrato , attualmente in fase di definizione e sviluppo. Attraverso l’analisi dei documenti di lavoro disponibili, è stato possibile individuare i tre obiettivi chiave del modello di piattaforma in corso di progettazione, attraverso cui si intende rafforzare la gestione elettronica delle informazioni e dei processi di accesso ai fondi SEI:

- **nuove modalità di comunicazione** con i cittadini e/o le imprese;
- **efficientamento e tempestività** nella pubblicazione e gestione dei procedimenti di erogazione;
- **potenziamento degli strumenti di monitoraggio.**

Il nuovo sistema informativo sarà basato su un ambiente **user-friendly** di comunicazione e accesso ai servizi di erogazione da parte di cittadini e imprese che si caratterizzerà per:

- l'accesso ad **un unico ambiente di portale** in cui sono presenti i contenuti informativi e i servizi di accesso ai finanziamenti;
- il **miglioramento della navigazione e dell'usabilità** del sistema;
- l'offerta di **informazioni e servizi fortemente personalizzati** e rispondenti alle esigenze dell'utente.

Per quanto riguarda i procedimenti di erogazione assicurati dal nuovo sistema informativo, verrà rafforzato il collegamento dei procedimenti con la programmazione attraverso una **progettazione collaborativa dei template** allo scopo di consentire la configurazione di campi e controlli specifici rispondenti alle caratteristiche della tipologia di intervento finanziato, superando i limiti connessi ai moduli standard presenti in GEFO. La personalizzazione dei template consentirà ad esempio l'aggiunta o l'eliminazione di step, l'aggiunta di elementi sulle interfacce utente, la configurazione di controlli specifici. E' inoltre prevista una fase di test che precede la pubblicazione del procedimento.

5.2 Idoneità delle procedure per la sorveglianza del Programma

Un elemento fondamentale della sorveglianza del POR sarà rappresentato dalle procedure di raccolta dei dati di monitoraggio. Per quest'ambito di analisi più che mai, il punto di partenza della valutazione sarà costituito dall'esame dei Rapporti di valutazione condotti nel corso della programmazione 2007-2013, in modo da verificare se sussistessero degli elementi di criticità e, in caso affermativo, quali accorgimenti siano stati presi per superarli. Specifica attenzione sarà dedicata alle funzionalità del sistema di monitoraggio.

Come anticipato, oltre che sostenere la gestione dei processi di attuazione e rappresentare l'interfaccia con l'utente cittadino, il nuovo sistema informativo supporterà: **la gestione e il monitoraggio** delle risorse economiche lungo l'intero ciclo di vita della programmazione; l'individuazione e il collegamento, già nella fase di programmazione degli indicatori di avanzamento finanziario fisico e procedurale; il monitoraggio territoriale delle risorse.

Al riguardo l'esperienza di gestione del POR 2007-2013 offre alcuni spunti da tenere in considerazione nello sviluppo del nuovo SI al fine di supportare in modo efficace le attività di gestione, controllo e monitoraggio, e di rispondere alle esigenze dei beneficiari connesse alla fase di presentazione, attuazione e chiusura degli interventi finanziati:

- la scarsa flessibilità del sistema rispetto alle specificità degli interventi finanziati determinata dalla funzione unitaria del sistema, a fronte della eterogeneità e complessità delle iniziative realizzate nell'ambito della programmazione regionale e comunitaria e dell'esigenza di interoperabilità con altre banche dati (INPS, COB, etc) ai fine di una migliore sorveglianza degli interventi ;

- la carenza nel flusso e nella qualità dei dati e delle informazioni relative al Programma fruibili da parte dei diversi soggetti, riflesso dalla preponderante natura gestionale del sistema informativo.

Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, le criticità segnalate sembrano poter trovare riscontro negli obiettivi del progetto di Nuovo Sistema informativo. Tuttavia, alla luce dell'attuale stato di avanzamento della nuova piattaforma, è necessario che l'Amministrazione adotti tutti i provvedimenti necessari ad evitare che si riproduca una situazione di non piena operatività del sistema nella fase di avvio dei Programmi Operativi.

Si sottolinea infine la necessità che il sistema di monitoraggio preveda una rilevazione tempestiva dei dati in modo da supportare le funzioni decisionali (le quali, viceversa, rischierebbero di gran parte della propria efficacia), la produzione di rapporti (ad esempio, il Rapporto Annuale di Esecuzione) e il processo valutativo, e garantisca l'affidabilità delle informazioni, e consenta di disporre di una base dati completa ed esaustiva.

5.3 Le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari

Regione Lombardia ha avviato da alcuni anni un percorso di semplificazione che ha condotto all'adozione della legge regionale 7/2012 e, in attuazione delle disposizioni in essa previste, dell'“Agenda di Governo 2011-2015 per la semplificazione e la modernizzazione del sistema Lombardia – Lombardia Semplice” (con deliberazione del 22 dicembre 2010, n.1036). Nel 2012 L'Agenda di Governo “Lombardia Semplice” è stata riconosciuta dall'Unione Europea come buona pratica di semplificazione, unica a livello italiano, ed inserita nel rapporto “Europe can do better”. Le disposizioni programmatiche del Programma Regionale di Sviluppo della X legislatura confermano l'impegno di Regione Lombardia per l'attuazione e l'aggiornamento dell'“Agenda Lombardia Semplice”, quale strumento di coordinamento trasversale degli interventi di semplificazione per la programmazione delle riforme. In tale contesto, con la DGR n°X/87 del 2013 è stata creata una nuova Unità Organizzativa “Semplificazione” cui è affidato il coordinamento e la promozione delle relazioni e delle iniziative previste dall'Agenda di governo “Lombardia Semplice” e dall'Agenda Digitale Lombarda in materia di procedimenti amministrativi (semplificazione amministrativa), di modalità di gestione interna dei processi (semplificazione organizzativa), di discipline di settore (semplificazione normativa).

In tale contesto, che può offrire un forte impulso alla semplificazione, si inserisce l'impegno di Regione Lombardia di adottare, in conformità all'art.4, comma 10 del Regolamento 1303/2013, le misure necessarie per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari nell'ambito della gestione dei fondi SIE.

L'esperienza della Programmazione del POR FESR 2007-2013 ha in verità visto maturare alcuni significativi elementi di semplificazione, i principali richiamati nel POR:

- è stato assicurato destinatari **un accesso diretto e continuo** ai vari servizi previsti in qualsiasi condizione lavorativa in considerazione delle personali esigenze di inserimento o reinserimento,

qualificazione e riqualificazione, attraverso l'adozione di un sistema unitario di programmazione e gestione degli interventi

- è stata **semplificata la procedura di rendicontazione delle spese** sostenute da parte dei destinatari , attraverso l'applicazione di tabelle standard di costi unitari, in attuazione del Regolamento CE 396/09, relativamente alla definizione degli standard orari e di costo dei servizi erogati nell'ambito del Sistema Dotale. Con l'adozione dei costi standard, i beneficiari delle operazioni devono solo dare prova della realizzazione del servizio reso ed il riconoscimento della spesa avviene sul progresso fisico dell'operazione, ossia a seguito della dimostrazione dell'avanzamento dell'attività da parte del beneficiario: agli operatori non è quindi richiesta la contabilità separata.
- è stato **dematerializzato l'intero iter dei finanziamenti**, a vantaggio sia dei beneficiari che dei cittadini, attraverso la gestione informatizzata del processo, dalla presentazione dei progetti sino alla certificazione della spesa.

Ciò premesso, con riferimento al Sistema Informativo Integrato GEFO, l'esperienza 2007-2013 consente di formulare alcune raccomandazioni utili a migliorare e semplificare le condizioni di accesso e le modalità di utilizzo da parte dei beneficiari:

- potenziare le caratteristiche di intuitività e semplicità (intervenendo sull'interfaccia, sulle icone, sul menù, integrando leggende e rendendo disponibili guide alla navigazione) per migliorare la fruibilità del sistema da parte dei beneficiari;
- assicurare un maggiore bilanciamento, nella fase di sviluppo del sistema e di progettazione e adattamento dei moduli legati al bando, tra le esigenze di rispetto di criteri e standard tecnici e la logica procedurale dell'amministrazione, da un lato, e quelle di alta e immediata fruibilità da parte degli utenti finali dall'altro, non ritenendo che la digitalizzazione delle procedure sia sufficiente da sola ad accrescere e facilitare l'accesso ai servizi da parte dei cittadini;
- orientare il sistema verso una sostanziale corrispondenza tra le maschere di dialogo visibili ai beneficiari e quelle visibili ai funzionari regionali per facilitare il flusso comunicativo tra le due parti e accelerare l'identificazione da parte dei funzionari delle anomalie e problematiche riscontrate dai beneficiari.

Da questo punto di vista è da valutare positivamente la centralità assicurata, nell'ambito del documento di lavoro del nuovo sistema informativo, alla individuazione e sviluppo di nuove modalità di comunicazione user-friendly con i cittadini e le imprese beneficiarie dei fondi.

5.4 Analisi del coinvolgimento del partenariato

Il principio di partenariato nell'attuazione dei fondi SIE è regolato dall'articolo 5 del regolamento (UE) n°1303/2013 e dal regolamento delegato (UE) n.240/2014 che introduce un “**Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei**”.

Con riferimento all'identificazione dei partner pertinenti per i programmi, l'articolo 4 del Codice prevede il coinvolgimento come minimo:

- delle **autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche** competenti (rappresentanti degli enti pubblici aventi competenze connesse all'uso dei fondi, istituti di istruzione e formazione, centri di ricerca, organismi competenti per la promozione della parità di genere e non discriminazione);
- delle **parti economiche e sociali** (organizzazioni interprofessionali e organizzazioni settoriali, camere di commercio e associazioni imprenditoriali, rappresentanti dell'economia sociale);
- degli **organismi che rappresentano la società civile** (partner ambientali, organizzazioni non governative, organismi di promozione dell'inclusione sociale, organismi di parità e di promozione della non discriminazione).

Il Codice regola inoltre le modalità di coinvolgimento (articolo 5) al fine di assicurare una partecipazione effettiva dei partner, prevedendo che nell'assicurare la consultazione dei partner si tenga conto della necessità di:

- comunicare tempestivamente le informazioni pertinenti e renderle facilmente accessibili;
- dare ai partner tempo sufficiente per analizzare e commentare i principali documenti preparatori, il progetto di programma;
- mettere a disposizione canali attraverso i quali i partner possono porre domande, fornire contributi ed essere informati del modo in cui le loro proposte sono state prese in considerazione;
- divulgare i risultati delle consultazioni.

In fase di preparazione dei programmi - come previsto dall'art.8 del Codice, i partner devono essere coinvolti, in particolare per quanto riguarda :

- l'analisi delle sfide e delle esigenze da fronteggiare;
- la definizione o la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici;
- l'assegnazione dei finanziamenti;
- la definizione degli indicatori specifici del programma
- l'applicazione dei principi orizzontali quali definiti agli articoli 7 e 8 del regolamento (UE) n.1303/2013
- la composizione del comitato di sorveglianza

Alla luce delle disposizioni regolamentari richiamate e delle indicazioni contenute nel documento di lavoro della Commissione "Migliori pratiche per quanto concerne l'attuazione del principio di partenariato nei programmi dei fondi strutturali e di investimento europei"³⁰, verrà quindi valutata:

³⁰ SWD(2013) 540 final

- l'adeguatezza delle caratteristiche del partenariato e dei portatori di interesse coinvolti nella fase di preparazione dei PO per accertare che effettivamente siano stati coinvolti soggetti rappresentativi delle dimensioni istituzionale, economico, ambientale e sociale del territorio lombardo;
- le modalità di coinvolgimento in termini di tipologia, numerosità, fruibilità e tempistica delle forme di coinvolgimento utilizzate.

Il percorso di confronto e ascolto è stato formalmente avviato il 21 gennaio 2013 con la presentazione agli Stati Generali del Patto per lo Sviluppo del Documento Strategico Unitario, con cui Regione Lombardia ha delineato il quadro programmatico di riferimento di per la programmazione 2014-2020. Al fine di raccogliere indicazioni sulle priorità e azioni su cui concentrare la programmazione, nel mese di settembre del 2013 sono stati poi organizzati tre tavoli tematici di confronto con la Segreteria Tecnica del Patto per lo Sviluppo e il coinvolgimento della Consigliera Regionale di Parità e ANCITEL:

- area ricerca, innovazione e competitività (17 settembre 2013);
- area lavoro, inclusione sociale e formazione (19 settembre 2013);
- area ambiente e mobilità sostenibile (19 settembre 2013).

A supporto dell'azione di coinvolgimento del partenariato sono state contestualmente avviate delle iniziative più ampie di confronto con il territorio attraverso:

- una **consultazione pubblica sulla Strategia Regionale di Specializzazione intelligente di Regione Lombardia**, contenente alcune domande finalizzate a raccogliere indicazioni sulla programmazione 2014-2020 (25 luglio-20 settembre 2013);
- una **consultazione pubblica per identificare i bisogni territoriali ed effettuare una prima rilevazione delle priorità dei propri cittadini** per la programmazione 2014-2020 (dal 18 settembre al 3 ottobre 2013);
- una **consultazione pubblica** promossa in collaborazione con UnionCamere Lombardia, in relazione alle tematiche dell'innovazione e accesso al credito e sostegno all'occupazione, nell'ambito della rilevazione trimestrale **sullo "stato di salute" delle imprese lombarde** nei settori dell'artigianato, del commercio, dell'industria e dei servizi (23 settembre 2013- 31 ottobre 2013).

Attraverso le consultazioni pubbliche è stato assicurato **un ampio processo di informazione e coinvolgimento del partenariato e della cittadinanza** sulle questioni connesse all'analisi delle sfide e delle esigenze da fronteggiare a livello regionale e sulla conseguente definizione delle priorità di investimento su cui concentrare l'uso delle risorse. Le consultazioni hanno allargato il quadro di confronto partenariale assicurato nell'ambito del Patto per lo Sviluppo attraverso il coinvolgimento:

- di 2.300 soggetti (imprese, liberi professionisti, enti di ricerca, enti pubblici e associazioni di categoria) nell'ambito della consultazione sulla strategia regionale di specializzazione intelligente;

- di 1.963 cittadini - donne (56%) e uomini (44%) di età compresa tra i 35 e i 54 anni (57%) nell'ambito della consultazione pubblica;
- di 6.081 imprese nell'ambito della rilevazione promossa da UnionCamere.

Questa prima fase di consultazione ha condotto nel mese di novembre del 2013 all'approvazione con DGR n.X/893 del **documento strategico “Indirizzi per la definizione dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020 a valere sui fondi strutturali FSE e FESR”**.

Successivamente, il confronto con il territorio è stato inoltre ulteriormente rafforzato e stimolato tramite le Sedi Territoriali Regionali (STER). E' stato infatti organizzato il 9 dicembre 2013 un evento in videoconferenza con le 12 STER che ha consentito il diretto coinvolgimento di oltre 200 rappresentanti di enti ed organizzazioni del territorio che hanno successivamente contribuito al confronto attraverso circa 40 contributi relativi alla definizione degli obiettivi e delle azioni da supportare attraverso i fondi SIE.

Il percorso di consultazione del partenariato è ripreso nuovamente, successivamente alla adozione - con DGR n. X/1916 del 30 maggio 2014 e n. X/1940 del 6 giugno 2014 - delle proposte parziali dei POR FESR e FSE. Al fine di condividere la definizione o la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici e l'assegnazione dei finanziamenti, sono state convocate due sedute della Segreteria tecnica del Patto per lo Sviluppo:

- per la presentazione del POR FESR (18 giugno 2014)
- per la presentazione del POR FSE (23 giugno 2014)

Nel corso dei due incontri sono stati presentati i contenuti dei Programmi e raccolte le osservazioni delle parti economiche e sociali. Le proposte di PO sono state inoltre presentate in sede di Comitato di Sorveglianza del POR FSE 2007-2013 (16 giugno 2014) e del POR FESR 2007-2013 (26 giugno 2014).

Tenuto conto della rilevanza delle questioni legate alla promozione dell'innovazione sociale, all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà i programmi sono stati presentati nell'ambito del Tavolo Terzo Settore (19 giugno 2014). Sono stati inoltre organizzati, in fase finale, alcuni incontri bilaterali con rappresentanti ANCI (26 giugno 2014), delle organizzazioni sindacali (27 giugno 2014) delle parti economiche (1 luglio 2014) e delle associazioni ambientaliste (2 luglio 2014). **Il percorso si è concluso con la presentazione dei due programmi operativi nel corso Stati Generali del Patto per lo Sviluppo convocati il 2 luglio 2014.**

L'elenco dei partner pertinenti coinvolti nella preparazione del POR FSE testimonia una buona capacità di identificazione e attivazione di partner rappresentativi delle categorie previste dal Codice di condotta sul partenariato. La mappatura effettuata del percorso avviato da Regione Lombardia evidenzia la numerosità delle azioni di coinvolgimento attuate e la diversificazione delle tipologie adottate (incontri e comunicazioni negli organismi stabilmente coinvolti nei processi di programmazione regionale, consultazioni online, indagini, incontri bilaterali, iniziative direttamente rivolte al territorio).

Per quanto riguarda le modalità di coinvolgimento, è evidente che

- mentre la prima fase di coinvolgimento partenariale per la definizione delle sfide si è svolta in modo da assicurare un tempo sufficiente per analizzare e commentare i principali documenti preparatori,
- la fase di consultazione sulle proposte è avvenuta in un arco temporale (giugno) molto ristretto che ha condizionato il processo di consultazione, rilevazione e integrazione dei contributi del partenariato in relazione alla definizione degli obiettivi specifici, risultati e indicatori e azioni.

Come anticipato, risulta evidente che alcune scelte operative sono state condizionate dalla tempistica del processo di negoziazione nazionale che ha condotto alla definizione dei programmi operativi solo in prossimità dei termini regolamentari di invio alla Commissione. E' di tutta evidenza che la necessità di procedere alla definizione dei programmi operativi in un quadro regolamentare non ancora completo e nel corso della negoziazione relativa all'Accordo di Partenariato ha costituito un forte limite alla capacità delle Amministrazioni regionali di assicurare l'efficacia del processo di coinvolgimento del partenariato e la piena applicazione dei principi e delle buone pratiche definiti nel codice di condotta.

L'informazione sul percorso di coinvolgimento del partenariato e sugli esiti delle consultazioni pubbliche è stato assicurato attraverso le pagine web dedicate alla programmazione comunitaria del sito di regione Lombardia. E' stata creata una sezione dedicata alla programmazione 2014-2020 con informazioni relative a:

- Documenti Unione Europea
- Documenti Stato italiano
- Documenti Regione Lombardia
- Percorso partecipativo
- Valutazione Ambientale strategica.

Le pagine offrono un adeguato contenuto informativo e documentale sul quadro strategico e legislativo europeo, nazionale e regionale che delinea l'attuazione dei fondi SIE e sulle principali tappe del percorso di coinvolgimento del partenariato e del territorio. In particolare, mentre sono stati pubblicati gli esiti della consultazione pubblica realizzata nella fase iniziale di definizione delle sfide, non sono ancora presenti informazioni sul contributo del partenariato in fase di definizione delle priorità e della ripartizione delle risorse e sulle modalità attraverso le quali tali contributi siano stati valorizzati per la definizione della proposta finale dei programmi operativi. I contributi sono però stati resi disponibili al valutatore, e oggetto di una presentazione e discussione in occasione degli incontri pubblici.

In estrema sintesi, pertanto nel processo di costruzione de POR FSE Regione Lombardia si è attenuta alle modalità di coinvolgimento previste dal Codice richiamato, stante i vincoli soprattutto temporali imposti dal processo in corso.

5.5 Conclusioni

Il livello di definizione del modello organizzativo, delle competenze coinvolte e degli strumenti non consente di esprimere una riflessione valutativa puntuale; l'attivo coinvolgimento del valutatore nel processo di programmazione e la valorizzazione dell'esperienza maturata nel 2007-2013 consentono di anticipare alcune considerazioni e suggerimenti.

Un sistema di sorveglianza dinamico e partecipato.

Le sfide poste dal difficile contesto socio-economico e le novità introdotte nella programmazione 2014-2020 richiedono a regione di **implementare un sistema di sorveglianza dinamico e fortemente partecipato**, in grado di valorizzare le competenze ed il contributo da parte dei diversi attori, interni all'amministrazione regionale ed al sistema regionale, e rappresentanti del partenariato, dando così piena attuazione al principio di **sussidiarietà orizzontale e verticale** che caratterizza l'approccio strategico lombardo.

L'**esigenza di rafforzare la governance** si impone sotto molteplici punti di vista:

- Diviene sempre più imprescindibile **integrare le diverse fonti di finanziamento ed i conseguenti strumenti di intervento**: è particolarmente evidente tra POR FESR, POR FSE e PON, ma ancora più strategico è agire (dando continuità e rafforzando alcune esperienze maturate negli ultimi anni) sinergicamente con le risorse governate da soggetti terzi, quali per esempio i fondi interprofessionali; si suggerisce al riguardo di accogliere le richieste avanzate dal partenariato di una continuità ed un rafforzamento delle forme e dell'intensità di coinvolgimento nel processo di implementazione del POR, e di dotare il Comitato di Sorveglianza di luoghi e strumenti di lavoro operativo, anche multifondo;
- Vi sono alcune aree di intervento che per la loro urgenza (**la crisi**) e/ "novità (l'accento posto sulla **crescita inclusiva**) richiedono di concepire interventi integrati e multidisciplinari, e superare alcuni confini di competenza amministrativa; l'efficiente ed efficace a costruzione di questi interventi suggerisce di istituzionalizzare alcune prassi di lavoro maturate nel recente passato e semplificare alcuni processi di interazione progettuali;
- Alcune scelte relative al **metodo di intervento** rendono evidente la necessità di coordinamento ed integrazione: la strategia per le aree urbane e per le aree interne, la promozione dell'innovazione sociale e la volontà di Regione Lombardia di attuare progetti multidisciplinari e complessi; a questo riguardo si suggerisce di indirizzare l'utilizzo delle forme di accordo negoziale e delle reti partenariali locali, affinché il sistema dotale a garanzia sia orientamento alle esigenze specifiche dei contesti locali.

L'efficace gestione dei processi

Obiettivi così ambiziosi richiedono di dotarsi di un sistema di gestione molto efficace: l'esperienza maturata nel 2007-2013 ha registrato risultati positivi ma evidenziato anche possibili aree di miglioramento. In particolare il sistema informativo in uso nel Por 2007-2013 ha mostrato

- alcune rigidità nella gestione degli interventi, principalmente riconducibili alle esigenze di semplificazione e di governo unitario della programmazione; ciò ha portato a gestire alcune linee di intervento con sistemi di monitoraggio esterni e le medesime rigidità hanno reso necessario operare per integrare le informazioni presenti in banche dati funzionali al monitoraggio ed alla verifica degli esiti degli interventi con moduli esterni ed aggiuntivi;
- alcuni limiti nella fruibilità delle informazioni presenti nel sistema e nelle relative rielaborazioni.

L'attenzione a questi aspetti e le linee di intervento decise da Regione Lombardia sono manifeste e riconducibili a

- Il nuovo sistema informativo attualmente in fase di costruzione, che
 - rafforzerà e semplificherà il collegamento dei procedimenti con la programmazione attraverso una progettazione collaborativa e la possibilità di personalizzare gli strumenti di gestione;
 - supporterà la gestione e il monitoraggio delle risorse economiche lungo l'intero ciclo di vita della programmazione; l'individuazione e il collegamento, già nella fase di programmazione degli indicatori di avanzamento finanziario fisico e procedurale; il monitoraggio territoriale delle risorse.
- Le azioni previste dall'asse IV, in attuazione dell'obiettivo specifico 11.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici.

Al riguardo il valutatore non può che esprimere positive osservazioni rispetto alla direzione di lavoro; si sottolinea infine l'esigenza di tempestività degli interventi avviati, in particolare riguardo alla piena operatività del Sistema informativo.

Il rapporto con i cittadini: la semplificazione

Come anticipato, Regione Lombardia ha avviato da alcuni anni un percorso di semplificazione che ha condotto all'adozione della legge regionale 7/2012 e, con l'introduzione nell'Agenda di Governo del progetto "Lombardia Semplice, che definisce anche per il 2014 le aree principali di intervento al fine di ridurre adempimenti ed oneri amministrativi per i beneficiari.

Significative iniziative sono già state assunte negli ultimi anni, e sono richiamate dal POR ³¹:

- l'evoluzione del sistema dotale ed in particolare la implementazione di un sistema unico ed integrato che garantisce continuità di accesso ai servizi, e orientamento degli stessi rispetto alla specifica condizione lavorativa nonché alle caratteristiche ed esigenze della persona;
- l'adozione di standard di costi unitari, che riducono significativamente gli oneri a carico del beneficiari in fase di rendicontazione degli interventi
- l'informatizzazione dei processi dell'intero ciclo di vita degli interventi, e la conseguente dematerializzazione dell'intero processo di finanziamento.

³¹ Sezione 10 del POR .

I percorsi avviati verranno rafforzati, ed al riguardo attraverso l'attuale progetto di evoluzione del Sistema Informativo Integrato l'amministrazione evidenzia una positiva attenzione rispetto al miglioramento degli standard di flessibilità, di intuitività e di tempestività nelle modalità di accesso e fruizione che rappresentano certamente potenziali aree di intervento per accrescere il grado di utilizzo e pieno sfruttamento del processo di informatizzazione delle procedure di presentazione e gestione delle operazioni finanziate dai fondi SIE. Come già sottolineato, è importante che il nuovo sistema raggiunga la piena operatività in tempi utili a sostenere l'avvio del processo di attuazione del POR.

5. VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020

La verifica oggetto di questo capitolo (coperta dal par. 1.4 della Guidance) riguarda “la misura in cui il POR contribuisce alla Strategia Europa 2020 ed ai suoi obiettivi e target” per come recepita nel Piano Nazionale di Riforma più recente (PNR 2013). La verifica è da farsi, sempre secondo la Guidance, con riferimento agli Obiettivi Tematici ed alle Priorità selezionate, tenendo anche in conto i bisogni regionali e nazionali”. Tuttavia, in ragione delle analisi già svolte – sempre seguendo la Guidance – nel cap. 1.3 di questo *report* (aventi ad oggetto la *consistency* dei *Programme Objectives* in relazione alle sfide/bisogni riconducibili a Europa 2020 per come declinati nel Quadro Strategico Comune/CSF, nell’Accordo di Partenariato, nel PNR Italia 2013 e nelle *Country Specific Recommendation* del Consiglio sul PNR 2013), i contenuti del presente paragrafo vanno considerati come complementari a quelli del par. 1.1 citato e quindi da *leggersi* in maniera integrata.

Come già nel citato, si richiamano qui di seguito gli obiettivi di Europa 2020 come recepiti nel PNR 2013:

1. Aumentare al 75% (dal 69% attuale) la quota di occupazione per la fascia di età 20-64 anni: l’obiettivo italiano è al 67-69%;
2. Accrescere gli investimenti pubblici e privati in R&S fino al 3% del PIL (“achieve the target of investing 3% of GDP in R&D in particular by improving the conditions for R&D investment by the private sector, and develop a new indicator to track innovation”): l’obiettivo Italiano è al 1,53%;
3. Ridurre del 20% le emissioni di gas ad effetto serra in relazione alla situazione al 1990 o del 30% nel caso di condizioni positive (“Reduce greenhouse gas emissions by at least 20% compared to 1990 levels or by 30% if the conditions are right”): l’obiettivo Italiano è a -13% rispetto al valore al 2005;
4. Raggiungere il 20% di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia elettrica: l’obiettivo italiano è al 17%;
5. Ridurre del 20% i consumi di energia (“Achieve a 20% increase in energy efficiency”): l’obiettivo italiano è un aumento della efficienza energetica del 13,4%;
6. Ridurre entro il 2020 il tasso di abbandono scolastico al 10% dall’attuale 15%: l’obiettivo italiano è al 15-16%;
7. Aumentare dal 31% ad almeno il 40% la percentuale di popolazione 30-34 anni in possesso di un diploma di educazione terziaria: l’obiettivo italiano è al 26-27%;
8. Ridurre del 25% il numero di persone al di sotto della “linea di povertà” nazionale diminuendo di 20 milioni il loro numero: l’obiettivo italiano è di ridurre il numero di 2.200.000 unità ovvero del 20,9%.

Di essi sono considerati ai nostri fini solo gli obiettivi di pertinenza diretta del FSE ovvero gli obiettivi 1, 6, 7, 8. La tabella qui di seguito mostra il posizionamento della Lombardia rispetto all’Italia nonché quello di entrambe in relazione ai valori-target di questi 4 obiettivi. Da essa emerge come la situazione lombarda sia costantemente migliore di quella italiana per i 4 obiettivi considerati e non lontana dall’“Obiettivo Italia al 2020” per l’abbandono scolastico e la istruzione terziaria; la distanza è invece maggiore per l’occupazione dei 20-64enni mentre la mancanza, per la Lombardia, del dato in valore

assoluto relativo alla popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale non rende possibile il confronto con lo specifico obiettivo di riduzione di EU2020.

Tavola 5.1 – Il posizionamento della Lombardia rispetto agli obiettivi di Europa 2020, in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale

Obiettivo EU2020	Obiettivo Italia al 2020	Situazione Italia (2013)	Situazione Lombardia (2013)
Tasso di Occupazione popolazione 20-64 anni	67-69%	59,8% (PNR 2014)	64,9%
Abbandono scolastico	16%	17% (% 18-24 anni, PNR 2014)	15,3% (% 18-24 anni, PNR 2014)
Istruzione Terziaria	26-27%	22,4% (% pop. 30-34 anni con istruz. univ.)	25% (% pop. 30-34 anni con istruz. univ.)
Riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale	Riduzione di 2.200.000 persone	29,9% (% di persone a rischio povertà o esclusione, 2012) 18.194.000 (2012, PNR 2014)	19,1% (% di persone a rischio povertà o esclusione, 2012) ³²

6.1 Congruenza del programma con la strategia Europa 2020, la logica di intervento e i risultati prefissati

Si fa riferimento in questo primo paragrafo al *grado* in cui il POR FSE RL richiama esplicitamente la Strategia EU2020 e, nello specifico, i suoi obiettivi rilevanti per il FSE. A questo proposito:

- La Strategia EU2020 è definita come “il framework strategico” all’interno del quale si posiziona il “processo di definizione dei documenti di programmazione regionale per il governo dei Fondi Strutturali 2014-2020” (p. 8 del POR); ad essa è attribuita una assoluta “centralità” (p. 8) nella strutturazione del POR con priorità alla componente della “crescita inclusiva” (che “rappresenta il cardine del FSE”, p. 8). EU2020 è inoltre richiamata come riferimento per gli interventi del POR finalizzati alla “promozione dell’occupazione” ed al sostegno alla “mobilità dei lavoratori” (p. 9) nonché per i contenuti orientati alla attuazione di “nuove strategie di innovazione sociale” (p. 10). Aggiungiamo che gli indicatori di EU2020 sono assunti dal POR come punti di partenza per posizionare la situazione della Lombardia rispetto ai contenuti qualificanti gli Assi/Obiettivi Tematici del POR (il rimando è ai paragrafi intitolati “Specificità della Lombardia in sintesi” all’inizio della descrizione dei singoli Assi/OT del POR, p. 12 e successive);

³² Il dato in valore assoluto non è disponibile per la Lombardia.

- La descrizione di dettaglio, all'interno dei singoli Assi/OT, degli OS e delle relative Azioni non contiene rimandi espliciti a EU2020 nel suo complesso oppure a sue componenti specifiche con la sola eccezione dell'Asse III/OT10 i cui contenuti sono indicati (p. 92 del PO) come in grado di "contribuire attivamente allo sviluppo di soluzioni innovative, che affrontino le sfide annoverate nella Strategia EU2020, attraverso la promozione di una cultura dell'apprendimento e di una comunità della conoscenza, lo sviluppo delle capacità e delle strutture dell'innovazione, l'identificazione dei settori prioritari per la sperimentazione sociale e l'innovazione";
- Infine, EU2020 viene citata: a) unitamente alla strategia EUSALP, come ambito rispetto al quale la stessa strategia EUSALP dovrà coordinarsi per la attuazione del POR (cap. 4.5 del PO); b) in relazione alla adozione, nell'ambito del POR, del principio di "Pari opportunità e non discriminazione" (cap. 11.2).

Il grado di assunzione esplicita di EU2020 all'interno del POR si configura pertanto come adeguato anche se concentrato soprattutto nella parte di tipo strategico del POR mentre sono ampiamente assenti – salvo quanto richiamato qui sopra - i riferimenti ad EU2020 nella descrizione di dettaglio di OS ed Azioni.

6.2 Capacità del programma di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia

Si fa riferimento in questo paragrafo al grado di *copertura* sia esplicita³³ sia, soprattutto, implicita degli obiettivi FSE di Europa 2020 da parte degli Obiettivi Specifici (OS) e, a monte, delle relative Priorità di Investimento (PDI) del POR.

L'esito di questo esercizio, svolto quindi ad un livello elevato di dettaglio programmatico del POR, è nella tavola qui sotto dalla quale emergono i seguenti elementi:

- **Un grado di copertura (assunzione) degli obiettivi EU2020 di fatto *nulla* in termini espliciti a fronte invece di un grado di copertura nel complesso adeguato e diffuso a livello implicito** (ciò in ragione del fatto che alle PDI ed agli OS del singolo Asse/OT sono attribuibili *di riflesso* i riferimenti *espliciti* ad EU2020 contenuti nella descrizione dell'Asse/OT nella Sezione 1 del PO);
- **Un grado di copertura (implicita ed esplicita) più diffuso e consistente per l'obiettivo occupazionale di EU2020** a fronte di una copertura più mirata e meno rilevante (ma comunque sufficiente) per quanto riguarda gli altri obiettivi (i quali risultano ciascuno, molto più di quello occupazionale, collegati in maniera *puntuale* ad un gruppo specifico di OS all'interno del singolo Asse/OT);

³³ Ovvero nella descrizione degli OS e delle Azioni nel PO.

- **Un grado di copertura (di nuovo: implicita ed esplicita) nel complesso più significativo** – in quanto in grado di includere ciascuno più obiettivi di EU2020 - **per quanto riguarda gli OS 8.1, 8.5, 9.2, 10.1, 10.6.**

In sintesi, **il grado di copertura degli obiettivi di EU2020** da parte delle PDI ed OS nonché delle azioni del POR FSE RL è **adeguato** anche se questo giudizio si basa sulla considerazione congiunta dei riferimenti espliciti ma soprattutto *impliciti/di fatto* relativi alle descrizioni delle PDI, OS e/o delle azioni interessate.

Tavola 5.2 –Valutazione della copertura degli obiettivi di Europa 2020, in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale (Obiettivi nazionali)

Obiettivi Specifici	Tasso di Occupazione pop. 20-64 anni 67-69%	Abbandono scolastico 15-16%	Istruzione Terziaria 26-27%	Riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale 2.200.000 persone
8. 1. Aumentare l'occupazione dei giovani	Esplicita: nulla ³⁴ Implicita: alta	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: bassa
8.5. Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata	Esplicita: nulla Implicita: alta	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: bassa
8.6. Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (settoriali e di grandi aziende)	Esplicita: nulla Implicita: alta	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: bassa
9.2. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva, delle persone maggiormente vulnerabili	Esplicita: nulla Implicita: alta	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: media
9.5. Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione.	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: media
9.3. Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: media
9.4. Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizione di disagio abitativo	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: alta
9.6. Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: bassa
10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: media Implicita: alta	Esplicita: nulla Implicita: media	Esplicita: nulla Implicita: bassa
10.4 Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo	Esplicita: media Implicita: media	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: nulla Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: bassa
10.5 Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente	Esplicita: bassa Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: nulla	Esplicita: media Implicita: alta	Esplicita: nulla Implicita: bassa
10.6 Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica professionale	Esplicita: bassa Implicita: bassa	Esplicita: nulla Implicita: media	Esplicita: media Implicita: alta	Esplicita: nulla Implicita: bassa

³⁴ Copertura: nulla, bassa, media, alta.

6.3 Stima del potenziale contributo del programma agli obiettivi e ai target di Europa 2020

Si fa riferimento in questo ultimo paragrafo al potenziale contributo degli OS e relative PDI del POR (definito – come stima - nei termini di alto, medio o basso) al raggiungimento degli obiettivi di EU2020 di diretta competenza del FSE.

L'esito di questo esercizio, che non perviene ad una stima quantitativa dell'impatto potenziale bensì propone un *giudizio* sulla intensità di questo possibile impatto³⁵, è nella tavola qui di seguito. Da essa emergono i seguenti aspetti:

- a) l'*aggancio* di tutti gli OS (e, a monte, delle relative PDI) del POR al potenziale raggiungimento degli obiettivi di EU2020;
- b) la maggiore rilevanza dell'impatto potenziale degli OS del POR sull'obiettivo EU2020 relativo alla occupazione seguito da quello riguardante la povertà e, a seguire, dai due riferiti al sistema dell'istruzione e della formazione (ciò in ragione del grado di maggiore o minore focalizzazione tematica - a seconda dei casi – del singolo obiettivo di EU2020: da questo punto di vista, gli obiettivi relativi ad occupazione e povertà sono più *trasversali* all'intervento del POR rispetto a quelli riguardanti abbandono scolastico e istruzione terziaria);
- c) infine, l'importanza, da inquadrare anche nel “peso relativo” della Lombardia a livello nazionale, del contributo ad EU2020 degli OS 8.1, 8.5, 8.6, 9.2, 10.1, 10.5 i quali, per l'intensità e la diffusione del loro apporto potenziale, meritano di essere evidenziati in questa sede.

Nel complesso, quindi, **il potenziale contributo degli OS del POR e delle relative PDI agli obiettivi ed ai target di EU2020 è rilevante e pertinente**, con una focalizzazione particolare sull'obiettivo di tipo occupazionale e, in secondo luogo, su quello della “riduzione del rischio di povertà” il che è coerente con la centralità della dimensione di EU2020 costituita dalla “crescita inclusiva” indicata come “cardine del FSE” in Lombardia (p. 8 del POR).

³⁵ Va peraltro evidenziato che si tratta di un giudizio che fa riferimento al contributo del PO FSE rispetto al singolo obiettivo di EU2020 per quanto relativo al territorio della Lombardia e non all'obiettivo complessivamente declinato a livello italiano: tuttavia, data la rilevanza della Lombardia a livello nazionale, un contributo positivo del POR RL ad EU2020 si riflette in maniera positiva sul contributo nazionale.

Tavola 5.3–Valutazione impatto potenziale della strategia rispetto a Europa 2020, in materia di occupazione, istruzione e formazione, esclusione sociale (Obiettivi nazionali)

Obiettivi specifici PORL FSE	Tasso di Occupazione pop. 20-64 anni 67-69%	Abbandono scolastico 15-16%	Istruzione Terziaria 26-27%	Riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale 2.200.000 persone
8. 1. Aumentare l'occupazione dei giovani	A	B	B	M
8.5. Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata,	A	B	B	M
8.6. Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (settoriali e di grandi aziende)	A	B	B	M
9.2. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva, delle persone maggiormente vulnerabili	A	B	B	M
9.5. - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione.	B	B	B	M
9.3 Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia	B	B	B	M
9.4 Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizione di disagio abitativo	B	B	B	A
9.6 Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità.	B	B	B	B
10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa	B	A	M	B
10.4 Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo	M	B	B	B
10.5 Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente	M	B	A	B
10.6 Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica professionale	M	M	M	B

Note: **A** livello di impatto alto **M** livello di impatto medio **B** livello di impatto basso³⁶

6.4 Conclusioni

La verifica del contributo del POR FSE RL alla strategia EU2020 ha considerato tre dimensioni:

- il *grado* in cui il POR FSE RL richiama esplicitamente la Strategia EU2020 e, nello specifico, i suoi obiettivi rilevanti per il FSE: a questo proposito, il grado di assunzione esplicita di EU2020 da parte del POR è adeguato per quanto, anche in ragione della struttura programmatica del POR, concentrato soprattutto nella parte di tipo strategico del PO mentre sono di fatto assenti i riferimenti puntuali ad EU2020 nella descrizione di dettaglio di OS ed Azioni;
- il grado di *copertura* sia esplicita che implicita degli obiettivi FSE di Europa 2020 da parte degli Obiettivi Specifici (OS) e, a monte, delle relative Priorità di Investimento (PDI) del POR: questo grado di copertura è adeguato, ma il giudizio deriva dalla considerazione congiunta dei riferimenti ad EU2020 sia espliciti sia (soprattutto) *impliciti/di fatto* in quanto, come già emerso dal punto precedente, il richiamo ad EU2020 è presente in maniera indiretta nelle descrizioni degli OS o delle azioni di riferimento;

³⁶ Probabilmente ci vorrebbe anche la possibilità di un impatto « nullo » (come nella tavola sopra) ma intanto mi attengo a quanto previsto nel format.

- infine, il potenziale contributo degli OS e relative PDI del POR (definito – come stima - nei termini di alto, medio o basso) al raggiungimento degli obiettivi di EU2020 di diretta competenza del FSE: a questo proposito, il contributo (potenziale) è rilevante e pertinente, con una focalizzazione particolare sull'obiettivo di tipo occupazionale e, in secondo luogo, su quello della “riduzione del rischio di povertà”.

6. VALUTAZIONE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI

Il Regolamento generale dei Fondi Strutturali e di investimento europei SIE n. 1303/2013 stabilisce all'art. 7 la necessità di integrare la prospettiva di genere in tutte le fasi della policy: dalla preparazione, alla esecuzione, sorveglianza, e valutazione. Stabilisce inoltre che vengano adottate tutte le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi. Una attenzione particolare viene spesa nei confronti della possibilità di accesso per le persone con disabilità in tutte le fasi della preparazione ed esecuzione del programma.

Il Regolamento n. 1304/2013 relativo al FSE riafferma l'approccio duale in relazione al principio di parità di genere, approccio che è stato messo a punto ed avviato con la programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali. Tale approccio sostiene la necessità di prendere in esame la dimensione degli obiettivi di parità di genere in tutti gli aspetti ed in tutte le fasi della preparazione, sorveglianza, attuazione e valutazione del PO in modo tempestivo e coerente, garantendo nel contempo che vengano realizzate azioni specifiche per promuovere la partecipazione sostenibile ed i progressi delle donne nel settore dell'occupazione, la lotta contro la femminilizzazione della povertà, la riduzione della segregazione di genere nel mercato del lavoro, la lotta contro gli stereotipi di genere nel mercato del lavoro istruzione e formazione, la promozione della riconciliazione tra vita professionale e privata per tutti e per una più equa suddivisione delle responsabilità di cura.

In relazione al principio di pari opportunità e non discriminazione (che riguarda le forme già richiamate), il FSE è chiamato ad applicare i principi dell'art.7 del Regolamento n. 1303/2013 integrando il principio di non discriminazione e prevedendo azioni specifiche di contrasto a tutte le forme di discriminazione e di promozione di pari opportunità, con una particolare attenzione alle persone con disabilità.

In base a tale esame di quadro, e a partire dalla considerazione che un'adeguata logica d'intervento costituisce una delle più rilevanti novità della programmazione 2014-2020 dei fondi europei, la valutazione ex ante osserva se e come la strategia proposta sia ancorata nella diagnosi ai punti di forza e debolezza di un settore, in che modo gli obiettivi specifici ed i risultati concorrono ai cambiamenti attesi e l'adeguatezza degli indicatori di risultato, che traducono tali cambiamenti in obiettivi da raggiungere (rispetto ad un punto di partenza) attraverso concrete azioni.

Nel caso del principio orizzontale relativo alla parità di genere, la valutazione ex ante esplora la rilevanza della dimensione di genere nel programma e le modalità di ricezione del principio di parità di genere sia nella fase di predisposizione del PO, sia focalizzando il contributo del PO stesso alla promozione dell'uguaglianza di genere attraverso:

- ✓ Analisi di genere del contesto: adeguata considerazione della dimensione di genere sia nella individuazione e formulazione dei fenomeni socio-economici di interesse del PO, sia nell'utilizzo di opportuni indicatori di contesto;

- ✓ Coinvolgimento/consultazione degli organismi di parità: ricostruzione attraverso la documentazione disponibile dei modi, dei tempi e del grado di coinvolgimento nella predisposizione del programma;
- ✓ Integrazione nella ideazione del programma delle azioni specifiche considerate chiave per la promozione della parità di genere (struttura del PO e rilevanza degli obiettivi): in questo caso la valutazione ex ante è chiamata ad identificare una corrispondenza significativa tra gli obiettivi del PO e le azioni specifiche per la promozione del principio della parità di genere;
- ✓ Analisi dell'adeguatezza delle disposizioni del PO nel monitoraggio e valutazione.

In relazione al principio di pari opportunità e non discriminazione la valutazione ex ante considera il contributo del PO alla promozione di tale principio attraverso :

- ✓ Esame delle principali azioni previste dal PO in relazione alle disposizioni del quadro europeo: identificazione delle azioni e corretta collocazione nella struttura del PO
- ✓ Adeguatezza della ripartizione delle risorse
- ✓ Adeguatezza dei requisiti per garantire l'accessibilità alle persone disabili

7.1 Adeguatezza delle misure previste per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne

Analisi del contesto

L'analisi di contesto è articolata secondo gli assi del programma ed è preceduta da una riflessione generale che permette di collocare meglio gli elementi conoscitivi relativi all'identificazione del contesto in un adeguato quadro di riferimento. Gli indicatori utilizzati per la descrizione dei fenomeni relativi all'occupazione, all'inclusione sociale, alla istruzione e formazione sono sempre declinati per genere nel programma, pertanto adeguati a rappresentare le molteplici dimensioni dei fenomeni descritti anche in chiave di genere. Tuttavia, da ciò **non discende, nel livello strategico, una puntuale identificazione dei fenomeni, che talvolta proprio rispetto al genere assumono connotati differenti**. E' nella descrizione del contesto e nel modo in cui si procede all'identificazione dei bisogni che si pongono le basi del cambiamento che si vuole operare con il programma, pertanto questo snodo è importante. Ciò si riflette nella identificazione delle opzioni strategiche.

Ad esempio, quando si delineano le opzioni strategiche relative alla promozione dell'occupazione sostenibile si fa correttamente riferimento alle caratteristiche della disoccupazione e al peso di quella femminile, lo stesso per la descrizione del fenomeno dei NEET, ma questa dimensione è poi assente nella formulazione delle **direttrici strategiche, che fanno riferimento ad una generica volontà di contrastare la disoccupazione, piuttosto che promuovere un'occupazione sostenibile in alcuni settori e rispetto ad alcuni target**; non sono indicate le specificità che distinguono la disoccupazione femminile, che è diversa da quella maschile per caratteristiche, e che richiedono interventi diversificati a sostegno. La scelta operata da Regione Lombardia è stata quella di

considerare la promozione della parità di genere un problema di target, una percentuale di donne da raggiungere con gli interventi da cofinanziare. L'azione unitaria e trasversale a sostegno di target specifici, tra cui le donne, accompagnata anche da eventuali elementi di premialità annunciata da Regione Lombardia è certamente un percorso auspicabile, da monitorare con attenzione nel corso dell'attuazione del programma per verificare l'effettivo raggiungimento e copertura di tali target. Potrebbe però non essere sufficiente ad affrontare le specificità dei fenomeni oggetto di intervento attraverso la chiave della parità di genere. Questa dimensione di osservazione la si rileva anche nell'analisi di contesto relativa alla promozione dell'inclusione sociale e del contrasto alla povertà. **Nel descrivere i fenomeni del rischio di povertà o esclusione sociale, così come quello della deprivazione materiale, non si fa riferimento al genere.** Il contrasto alla femminilizzazione della povertà è invece chiaramente identificato nel Regolamento Fse come ambito di intervento, poiché è stato riconosciuto e studiato come problema specifico ed indicato nella nuova strategia in materia di parità tra uomini e donne per il 2010-2015. Nel documento europeo si fa proprio riferimento alla necessità di mettere in campo delle azioni di contrasto per colmare il divario di reddito tra i sessi, evidente nella maggior parte dei gruppi di età e causa di tassi di povertà maggiori tra la popolazione femminile, sia occupata che non occupata. Questo rischio aumenta in modo significativo per le madri single e le donne anziane.

Se da un lato si è scelto l'approccio trasversale per target, dall'altro va posto in evidenza la presenza di adeguati riferimenti ad azioni più consolidate, già sviluppate a livello regionale. E' il caso del tema della conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari, che seppur rivolto a tutti agisce certamente a supporto della occupazione femminile. Il PO fa riferimento in questo caso al potenziamento dei partenariati territoriali per rispondere ai bisogni locali di conciliazione attraverso l'incentivazione di reti di impresa che offrono servizi di welfare come indirizzo già in essere, che viene qui legato alla dimensione dell'inclusione attiva (quindi rivolto unicamente a target molto fragili).

Risulta infine **scarsamente sviluppata l'analisi di genere del contesto del sistema dell'istruzione e della formazione** e non compaiono riferimenti specifici al tema degli stereotipi di genere nel campo dell'istruzione, soprattutto universitaria, che ha una influenza anche sulla segregazione di genere nel mercato del lavoro.

Integrazione nella ideazione del programma delle azioni specifiche

Questa impostazione si riflette nell'articolazione del PO. E' evidente che utilizzando il quadro logico *bisogni-obiettivi-azioni* e **non avendo nella diagnosi focalizzato bisogni specifici in relazione al tema della parità di genere se non nella formulazione degli indicatori di contesto declinati per genere, il PO non presenta a cascata azioni specifiche.** Questo naturalmente non significa che Regione Lombardia non abbia lavorato sul tema dell'integrazione di tale principio nei piani operativi e concretamente nei territori. Nella Regione sono attivi i Centri di Risorse Locali di parità - 132 a livello regionale, vi aderiscono 8 province lombarde e 115 comuni - organismi che operano sul territorio con l'obiettivo di promuovere le pari opportunità e rimuovere le

discriminazioni di genere. Sono supportati e coordinati da Regione Lombardia, tramite il Centro Risorse Donne regionale, che si occupa di sviluppare in modo più efficace le politiche di pari opportunità promosse dagli enti locali, valorizzando il ruolo delle reti istituzionali e associative. Questa rete, che si configura come un' antenna che vigila sul territorio sulle diverse problematiche relative alla partecipazione delle donne alla vita sociale ed economica, è stata parte attiva anche in progetti cofinanziati dal Fse. Ad esempio è del 2014 l'iniziativa denominata *“Progettare la parità in Lombardia”*, per l'attivazione e il sostegno, mediante l'erogazione di contributi, di progetti volti alla promozione delle pari opportunità tra donne e uomini sul territorio regionale (D.G.R. n. X/1443 del 28/2/2014) i cui progetti possono essere presentati anche dai soggetti appartenenti alle reti territoriali (art. 8 e art. 10 della L.R. 8/2011), ovvero i Comuni e le Province aderenti alla Rete regionale dei Centri Risorse Locali di Parità.

Gli interventi riguardano l'attivazione e lo sviluppo di servizi dedicati alle donne (ad esempio: centri risorse, centri donna, centri antiviolenza, sportelli informativi, numeri verdi, ecc.) e la realizzazione di iniziative di divulgazione, campagne informative e percorsi formativi, finalizzati allo sviluppo delle pari opportunità di genere (ad esempio: convegni, seminari tematici, percorsi formativi e informativi, prodotti di diffusione e promozione, ecc.).

Le tematiche oggetto dell'intervento riguardano anche tutti quei temi che il nuovo PO dovrebbe includere ed affrontare: la conciliazione vita familiare/vita professionale (con particolare attenzione allo sviluppo delle politiche temporali); azioni volte a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza; lotta agli stereotipi e alle discriminazioni di genere; integrazione delle donne immigrate. Riguardo al tema del contrasto alla violenza nei confronti delle donne (domestica, extra-domestica e tratta) è bene ricordare che è oggetto di intervento di una legge regionale, la 11 del 2012, *“Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza”*, il cui obiettivo è l'incremento dei Centri Antiviolenza sul territorio, nonché la formazione e l'incremento dei diversi soggetti e istituzioni che a vario titolo si occupano del fenomeno (Comuni, Servizi Sociali, Servizi Sanitari, Sistema della giustizia), e la costruzione di percorsi di fuoriuscita e di reinserimento sociale e professionale delle vittime. La legge prevede inoltre la definizione di un Programma quadriennale di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne finalizzato alla prevenzione, emersione del fenomeno, e protezione delle vittime.

Anche il tema della conciliazione dei tempi di vita e lavoro, scarsamente sviluppato nel PO, è stato in realtà oggetto di intervento attraverso progetti destinati alle imprese ed ai cittadini/e. C'è stata ad esempio nel 2013 una Sperimentazione per la diffusione nelle PMI lombarde di strumenti organizzativi a supporto della conciliazione che ha permesso la definizione di Piani di Congedo e Piani di Flessibilità, coinvolgendo 150 aziende e oltre 7000 dipendenti.

Mancano invece riferimenti a come si intende promuovere il principio della parità di genere all'interno delle strategie integrate supportate dal PO: Strategia Aree interne e Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Coinvolgimento/consultazione degli organismi di parità

Nel PO si dichiara che nella predisposizione del Programma sono stati consultati sia la Consiglieria regionale di parità per ciò che riguarda i temi soprattutto del lavoro, sia gli organismi di parità presenti nelle sedi istituzionali.

Nel PO si sostiene inoltre che, in continuità e sinergia con i precedenti, sarà istituita l'Autorità di Pari Opportunità, che dovrà interagire con i soggetti aventi responsabilità della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione in maniera trasversale e specifica. Non viene specificato il contributo fornito da tali organismi.

7.2 Adeguatezza delle misure previste per prevenire la discriminazione

Il FSE è chiamato ad applicare i principi dell'art.7 del Regolamento n. 1303/2013 integrando il principio di non discriminazione e prevedendo azioni specifiche di contrasto a tutte le forme di discriminazione e di promozione di pari opportunità, con una particolare attenzione alle persone con disabilità.

Nel PO tali azioni sono correttamente inserite nell'Asse prioritario Inclusione sociale e lotta alla povertà. In particolare **il Programma prevede di intervenire nell'ambito dei contesti urbani dove sono più evidenti fenomeni di esclusione e povertà attraverso la realizzazione di percorsi sui temi dell'integrazione e della coesione sociale nei confronti di particolari forme di svantaggio connesse con la razza, l'origine etnica, l'appartenenza religiosa o culturale**. Nello stesso Asse la Regione intende investire sulla **sperimentazione di modelli innovativi di coresidenza** per soddisfare bisogni specifici di alcuni target, tra cui **immigrati e donne vittime di violenza**. Anche questo intervento può assumere una valenza antidiscriminatoria e di pari opportunità.

L'accessibilità alle persone disabili viene invece garantita attraverso azioni specifiche previste nell'obiettivo 9.2 e relative ad interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità attraverso la definizione di progetti personalizzati, la promozione del modello ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*), e altri interventi di politica attiva rivolti alle persone con disabilità.

Complessivamente il tema appare ben rappresentato nella struttura del PO.

7.3 Adeguatezza delle misure previste per incentivare lo sviluppo sostenibile

Per ciò che riguarda la valenza che il tema dello sviluppo sostenibile assume come priorità trasversale all'interno del PO occorre ribadire che questo può essere declinato in relazione ad azioni di formazione, anche specialistica, e qualificazione del capitale umano.

In particolare, si osserva che **il tema della *green economy*, che è strettamente interconnesso con quello dello sviluppo sostenibile, è presente nel PO nelle misure di politica attiva per i giovani, nelle misure di politica attiva per i disoccupati, negli interventi formativi legati ad esigenze di inserimento e reinserimento lavorativo, ed in interventi formativi legati al rafforzamento delle competenze** per coloro che operano negli ambiti dell'energia e dell'ambiente. **Il tema della *green economy* viene pertanto considerato trasversalmente ma anche attraverso percorsi mirati nell'ambito di azioni specificamente rivolte agli enti che erogano la formazione**, e considerato come uno dei più promettenti settori economici in sviluppo che richiede competenze ed interventi adeguati a supporto.

7.4 Conclusioni

Riguardo l'applicazione dell'approccio duale al tema della parità di genere (azioni positive/mainstreaming di genere) si rileva **il maggior impegno nei confronti dell'approccio trasversale. A fronte di ciò, si rileva d'altro canto una effettiva sensibilità e attenzione della Regione nei confronti del tema, rilevabile attraverso progetti dedicati** (anche cofinanziati dal Fse nei precedenti cicli di programmazione), **sostegno alle reti territoriali per la parità e la promulgazione di leggi regionali con piani di intervento specifici** (è il caso ad esempio del tema del contrasto alla violenza verso le donne). E' pertanto molto importante che si operi nel corso dell'attuazione un adeguato raccordo **tra programmazione, azioni sviluppate sul territorio e altri piani e/o interventi regionali** sui temi della parità, anche attraverso il contributo congiunto della Autorità di Genere e della Rete regionale dei Centri Risorse Locali di Parità. E' altrettanto importante, considerata la modalità prescelta dell'approccio trasversale, che **siano monitorati nel corso dell'attuazione i criteri di selezione delle operazioni e l'applicazione delle premialità annunciate** per conoscere gli orientamenti effettivi che la programmazione andrà assumendo.

Sono adeguate le modalità di integrazione dei principi di non discriminazione e di sviluppo sostenibile nel PO.

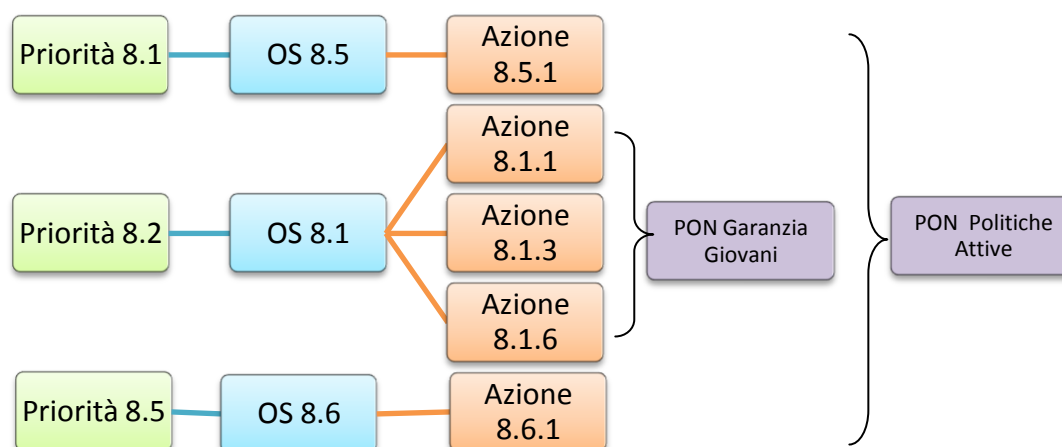
PARTE II - VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA PER ASSE

7. ASSE I – OCCUPAZIONE

7.1 Logica di intervento dell'Asse e risultati attesi

Le priorità individuate nell'ambito dell'OT8 e le risorse ad esse attribuite sono volte a promuovere il rilancio delle dinamiche occupazionali per contrastare gli effetti negativi della crisi soprattutto in riferimento ai giovani, ai disoccupati di lunga durata ed ai lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali. Le azioni proposte tengono conto delle esperienze realizzate e delle lezioni apprese nella programmazione 2007-13 e ben si inseriscono nell'ambito del sistema regionale di intervento basato sul sistema dotale (in particolare la Dote Unica Lavoro –DUL) e sull'interazione tra operatori pubblici e privati accreditati.

Figura 7.1 - Lo logica di intervento dell'Asse I - Occupazione



- Le azioni rivolte ai giovani (OS 8.1) prevedono il ricorso a strumenti quali l'apprendistato, i tirocini, i percorsi formativi (tecnici) innovativi, gli incentivi alle assunzioni, i servizi collegati all'auto-imprenditorialità, che si sono dimostrati efficaci nel favorire le transizioni dei giovani nel mercato del lavoro, sostenendone l'occupazione. L'obiettivo specifico 8.1 è coerente con le Raccomandazioni per Paese e con il Position Paper, oltre che con l'AdP per quanto riguarda la necessità di contrastare la disoccupazione e l'inattività giovanile (NEET) e favorire la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro. Si tratta inoltre di azioni complementari e integrative rispetto a quelle previste dalla Garanzia Giovani (GG), per l'attuazione della quale Regione Lombardia ha recentemente delineato il Piano esecutivo regionale di attuazione che prevede:

- l'attivazione nell'ambito della DUL di una nuova sezione per Garanzia Giovani, destinata a tutti i giovani dai 15 ai 29 anni;
- l'utilizzo del POR FSE, nell'ambito dell'OS 8.1, per portare a sistema quanto realizzato nel biennio 2014-15 con GG attraverso il rafforzamento dei sistemi e delle strutture volte al sostegno delle transizioni verso e nel mercato del lavoro e dell'occupazione giovanile. In complesso, le azioni previste comprendono incentivi alle assunzioni, il ricorso allo strumento della DUL e gli interventi di rafforzamento di apprendistato e tirocini, sui quali si incentra l'azione 8.1.1 nel suo complesso. Sono da considerare positivamente a questo proposito le azioni previste di sostegno alla diffusione dell'apprendistato anche attraverso azioni di semplificazione e sostegno per le PMI negli adempimenti burocratici, amministrativi e di trasformazione contrattuale, e il coinvolgimento delle parti sociali e dei consulenti del lavoro; le misure di sostegno al "ponte generazionale" e alla sperimentazione di modelli organizzativi flessibili in continuità con la programmazione 2007-13. L'azione 8.1.3 punta a valorizzare i percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca al fine di dare attuazione all'Accordo di Alto Apprendistato del 23 luglio 2013, mentre l'azione 8.1.6 completa il quadro degli interventi con forme di accompagnamento all'auto-imprenditorialità da sviluppare e consolidare anche in sinergia con le politiche per lo sviluppo e il sostegno delle start-up giovanili previste dal FESR. E' anche importante la forte sinergia e complementarietà di queste azioni con quelle previste nell'ambito degli OS10.1 e 10.5 e 10.6 (percorsi di IeFP, ITS e IFTS, formazione per apprendisti).
- L'obiettivo specifico 8.5 prevede interventi anti-ciclici per contrastare la disoccupazione di lunga durata che si articolano essenzialmente in incentivi all'assunzione e in misure di politica attiva per favorire l'incontro domanda-offerta di lavoro e stimolare auto impiego/auto-imprenditorialità (azione 8.5.1), e in percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale attenti alle dinamiche e dei bisogni del sistema socio-economico lombardo (azione 8.5.3). Anche in questo caso le azioni previste prevedono il ricorso agli incentivi e alla DUL e i percorsi personalizzati di riqualificazione per il reinserimento occupazionale (coerentemente con le esigenze della domanda di lavoro). I dati di monitoraggio sintetico di Regione Lombardia sulla DUL mostrano una buona capacità delle doti (30.978 assegnate al 25 giugno 2014) di prendere in carico individui che necessitano di un'alta intensità di aiuto (il 51% circa dei destinatari di dote) e di persone in cerca di occupazione (il 68% circa dei destinatari di dote). Qualche perplessità rimane sull'efficacia occupazionale degli incentivi, che spesso, i datori di lavoro non considerano sufficienti a compensare l'assunzione con "contratti forti" (a tempo indeterminato o a tempo determinato di almeno 12 mesi) di lavoratori di cui non conoscono competenze e abilità.
- L'obiettivo specifico 8.6 risponde all'esigenza di supportare i lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale (in particolare i lavoratori over45) soprattutto attraverso la creazione di reti di partenariato locale a sostegno della riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori coinvolti in casi di crisi aziendali (Azione 8.6.1), dando così continuità alle Azioni di reimpiego in partenariato già implementate nel corso della precedente programmazione che hanno dimostrato una buona capacità di attivazione e risultati, oltre che una buona capacità aggregativa tra diversi enti. Un

buon numero di progetti (36 su 46) ha incluso almeno un'organizzazione sindacale oppure un ente rappresentativo del territorio (come la Provincia o un consorzio di Comuni) e il 38% dei 1.204 lavoratori coinvolti nelle 35 reti che, al 31 ottobre 2013, hanno presentato almeno il primo report di monitoraggio, è stato ricollocato. Le azioni di reimpiego delle reti territoriali potranno essere rafforzate dagli accordi per la competitività introdotti dalla recente L.R. 19 febbraio 2014, n.11, che possono prevedere la valorizzazione del capitale umano, sulla base di accordi sindacali aziendali e territoriali, finalizzati anche al consolidamento della presenza di insediamenti produttivi, attivando interventi di formazione, politiche attive del lavoro e politiche industriali.

- Sono significative le potenziali sinergie e complementarità indicate nel POR tra FSE e FESR, soprattutto in relazione alle iniziative FESR di sostegno alla creazione di impresa nell'ambito di settori emergenti.

Tavola 7.1 - Obiettivo tematico 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori

Bisogni	Priorità	Obiettivi specifici	Strategia			Livello di rispondenza
			Azioni/linee di intervento	Destinatari*	Beneficiari	
<p>Aumentare l'occupazione giovanile e contrastare fenomeno NEET</p> <p>Contrastare la disoccupazione di lunga durata</p>	<p>i) Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale</p>	8. 1. Aumentare l'occupazione dei giovani	<ul style="list-style-type: none"> 8.1.1 - Misure di politica attiva, tra le quali l'apprendistato, incentivi all'assunzione, tirocini e altre misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro, azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (prioritariamente nell'ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT) 	<ul style="list-style-type: none"> Giovani 15-29 anni 	<ul style="list-style-type: none"> Operatori accreditati (per i servizi), Imprese (per gli incentivi) Finanziaria regionale 	A
			<ul style="list-style-type: none"> 8.1.3 - Percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca e campagne informative per la promozione dello stesso tra i giovani, le istituzioni formative e le imprese e altre forme di alternanza fra alta formazione, lavoro e ricerca 	<ul style="list-style-type: none"> Giovani 15-29 anni (con istruzione terziaria) 	<ul style="list-style-type: none"> Università Istituzioni formative Imprese 	A
			<ul style="list-style-type: none"> 8.1.6 - Percorsi di sostegno (servizi di accompagnamento e/o incentivi) alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda (ricambio generazionale) 	<ul style="list-style-type: none"> Giovani 15-29 anni Laboratori anziani 	<ul style="list-style-type: none"> Operatori accreditati Imprese Reti di imprese, anche no profit INPS Associazioni datoriali e sindacali Università Finanziaria regionale 	M
		8.5. Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata,	<ul style="list-style-type: none"> 8.5.1 - Incentivi all'assunzione ed altre misure di politica attiva, tra cui azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (prioritariamente nell'ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT) 	<ul style="list-style-type: none"> Disoccupati di lunga durata o a rischio di disoccupazione di lunga durata 	<ul style="list-style-type: none"> Operatori accreditati (per i servizi), Imprese (per gli incentivi) Finanziaria regionale 	A
			<ul style="list-style-type: none"> 8.5.3 - Azioni di qualificazione e riqualificazione dei disoccupati di lunga durata fondate su analisi dei fabbisogni professionali e formativi presenti in sistematiche rilevazioni e/o connesse a domande espresse delle imprese 	<ul style="list-style-type: none"> Disoccupati di lunga durata o a rischio di disoccupazione di lunga durata 	<ul style="list-style-type: none"> Operatori accreditati (per i servizi), Imprese (per gli incentivi) 	A
			<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> Lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali (espulsi o prossimi all'espulsione) 	<ul style="list-style-type: none"> Enti accreditati Imprese Reti di partenariato Finanziaria regionale 	A

NOTA: A livello di coerenza elevato

M livello di coerenza medio

B livello di coerenza basso

* Gli interventi promossi potranno prevedere l'identificazione di target groups specifici, soprattutto al fine di perseguire le priorità trasversali del mainstreaming delle pari opportunità (di genere e non), nonché di intervenire a favore di quelle categorie di lavoratori/trici più difficilmente interessate da tali tipologie di intervento: lavoratori/trici anziani, meno qualificati o a maggior rischio di esclusione dal processo produttivo.

7.2 La coerenza interna

Gli obiettivi specifici previsti nell'ambito delle priorità selezionate presentano un elevato grado di coerenza (complementarietà o sinergia) con tutti gli altri obiettivi specifici del POR FSE (Tavola 7.1). Particolarmente alta è la coerenza nel caso degli OO.SS. 8.5 e 8.6. L'O.S. 8.5 si caratterizza inoltre per il più elevato grado di complementarietà che si esplicita nei confronti, oltre che degli altri OO.SS. individuati all'interno dello stesso OT8 (8.1 e 8.6), anche degli OO. SS. 9.5 e 10.4. La sinergia potenziale con il resto del POR è particolarmente significativa, invece, nel caso dell'O.S. 8.6.

Tavola 7.2 – Matrice di coerenza tra gli obiettivi specifici 8.1, 8.5 e 8.6 e gli altri obiettivi specifici del PO

OS/RA	8.1.		8.5.		8.6.	
	C*	S**	C*	S**	C*	S**
8.1.			X		X	
8.5.	X				X	
8.6.	X		X			
9.2.						
9.5.			X			X
9.3		X		X		X
9.4				X		X
9.6		X		X		X
10.1		X		X		X
10.4	X		X		X	
10.5		X		X		X
10.6.		X		X		X
11.4						
11.1		X		X		X
11.3		X		X		X

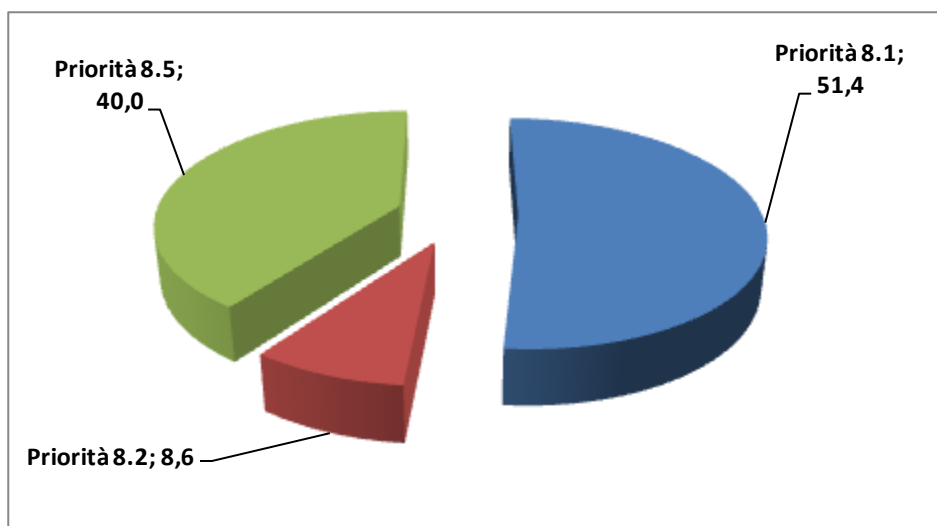
C* - Complementarietà

S** - Sinergia potenziale

7.3 La dotazione finanziaria

Sull'Asse prioritario I – Occupazione si concentra il 36,1% della dotazione finanziaria complessiva del POR FSE 2014-2020, pari a 350 milioni di euro. Il grosso delle risorse di questa Asse (il 54,1%) si concentra sulla priorità 8.1 “Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale”. La Figura 7.2 mostra la distribuzione delle risorse per priorità di investimento. La dotazione finanziaria più contenuta nel caso della priorità 8.2 deve essere considerata in sinergia con le risorse rese disponibili da Garanzia Giovani.

Figura 7.2 - Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie allocate sull'Asse I per priorità di investimento



7.4 Gli indicatori

Nell'ambito dell'Asse Prioritario I, Regione Lombardia “*intende concentrare la propria azione sulle seguenti principali **direttrici strategiche**:*

- **aumentare l'occupazione**, in particolare quella **giovanile**, incluso il contrasto al fenomeno dei NEET;
- **contrastare la disoccupazione di lunga durata** attraverso interventi che permettano lo sviluppo di capacità di adattamento al nuovo contesto economico-occupazionale e l'aggiornamento delle competenze durante tutto il corso della vita lavorativa;
- **favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazione di crisi** attraverso servizi personalizzati e orientati alle richieste delle imprese”.

Gli indicatori di realizzazione e di risultato selezionati con riferimento all'Obiettivo Tematico 8, sia dall'Accordo di Partenariato che dall'Allegato I del Regolamento del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali Europei **sono**

complessivamente pertinenti, sensibili e chiari, per le motivazioni presentate nel capitolo 3 della I parte del Rapporto.

Una considerazione particolare riguarda il fatto che tra gli indicatori di risultato selezionati non c'è il "NEET rate", ma c'è il tasso di occupazione giovanile (15-29 anni). Si tratta di una scelta condivisibile poiché l'obiettivo è quello di aumentare l'occupazione dei giovani e dunque le azioni programmate sono destinate non solo ai NEET, ma al target dei giovani nel loro complesso (NEET inclusi).

Pur essendo gli indicatori in generale chiari, l'indicatore di risultato relativo ai "Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento" potrebbe eventualmente essere declinato a seconda delle azioni e dei target a cui si riferisce (aumentare l'occupazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni; ridurre la disoccupazione di lunga durata, favorire la permanenza e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi).

I valori base sono quantificati in maniera adeguata. Il valore di partenza è correttamente pari a zero nel caso degli indicatori di realizzazione e degli indicatori di risultato selezionati tra quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1304/2013, mentre si utilizzano i dati più recenti disponibili o altre fonti di informazione pertinenti nel caso degli indicatori di risultato individuati tra quelli proposti nell'Accordo di Partenariato.

Gli indicatori di risultato non sono mai quantificati per genere.

I valori target degli indicatori di realizzazione e degli indicatori di risultato da REG. UE sul FSE sono calcolati in maniera adeguata in quanto si basano sul calcolo di costi unitari derivanti da interventi precedenti supportati dai Fondi Strutturali, oppure da altri programmi nazionali/regionali (costi medi unitari delle azioni) e non risentono di outliers/valori estremi. Non è invece esplicitato il metodo di calcolo dei valori target degli indicatori di risultato da Accordo di Partenariato (Tasso di occupazione giovanile, Imprenditorialità giovanile e Tasso di disoccupazione di lunga durata).

Sulla quantificazione dei valori target degli indicatori di risultato e di realizzazione non è possibile esprimere una valutazione adeguata data i tempi ridotti e le poche informazioni disponibili. Si evidenzia che i valori target sono stati fissati utilizzando il principio della prudenza. Ciò emerge in misura particolarmente evidente se si considerano indicatori di fonte statistica ufficiale per i quali i dati esistono in serie storica. Ad esempio, se il tasso di occupazione giovanile si attestasse al 40,3% nel 2023 rimarrebbe comunque inferiore ai valori pre-crisi e al dato del 2012 (41,8%); un valore target del tasso di disoccupazione di lunga durata pari al 3,7% nel 2023 è un valore comunque marcatamente superiore ai valori pre-crisi (1,2% nel 2007), oltre che superiore anche a quello del 2012 (3,6%). D'altra parte, i target dei giovani, dei disoccupati di lunga durata e dei lavoratori in crisi giustificano la prudenza nella quantificazione dei valori target per il 2023, soprattutto alla luce degli effetti negativi della crisi economica su queste fasce della popolazione lavorativa.

Tavola 7.3 – Valutazione dell'adeguatezza degli indicatori

a) Indicatori di risultato

Priorità	RA	Azione	Indicatori di risultato AdP ver.4/7/14	Osservazioni del valutatore					Indicatori comuni di risultato (FSE)	Osservazioni del valutatore				
				Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
a-ii	8.1	8.1.1	Tasso di occupazione giovanile (15-29) - Persone occupate (15-29) sulla popolazione nella corrispondente classe di età (Percentuale) (media annua) Fonte: Istat – RCFL.	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
a-ii	8.1	8.1.3	Tasso di occupazione giovanile (15-29) - Persone occupate (15-29) sulla popolazione nella corrispondente classe di età (Percentuale) (media annua). Fonte: Istat – RCFL.	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
a-ii	8.1	8.1.6	Imprenditorialità giovanile -Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni sul totale degli imprenditori iscritti nei registri delle Camere di commercio italiane (Percentuale). Fonte: Unioncamere	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito

Priorità	RA	Azione	Indicatori di risultato AdP ver.4/7/14	Osservazioni del valutatore					Indicatori comuni di risultato (FSE)	Osservazioni del valutatore				
				Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
a-i	8.5	8.5.1	Tasso di disoccupazione di lunga durata - Persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (Percentuale) (media annua) Fonte: Istat	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
a-i	8.5	8.5.3	Tasso di disoccupazione di lunga durata - Persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (Percentuale) (media annua) Fonte: Istat	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
a-v	8.6	8.6.1							Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito

b) Indicatori di risultato

N. PdI			Indicatori di realizzazione usato come base dell'indicatore specifico di risultato ADP ver.18/6	Osservazioni valutatore					indicatori di realizzazione (output) (FSE)	Osservazioni valutatore				
	RA	Azione		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
a-ii	8.1	8.1.1	Partecipanti di età tra i 15 e i 29 anni	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti di età inferiore ai 25 anni	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
a-ii	8.1	8.1.3	Partecipanti di età tra i 15 e i 29 anni	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti di età inferiore ai 25 anni	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
a-ii	8.1	8.1.6	Partecipanti di età tra i 15 e i 29 anni	alta	alta	alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti di età inferiore ai 25 anni	alta	alta	alta	Adeguito	Adeguito
a-i	8.5	8.5.1	Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
a-i	8.5	8.5.3	Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
a-v	8.6	8.6.1	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
	8.6													

7.5 Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione

Alcune esperienze della programmazione FSE 2007-2013 offrono indicazioni utili per la nuova programmazione, essendo riconducibili nelle loro finalità e strumenti all'Obiettivo Tematico 8 e alle priorità della programmazione 2014-2020:

- Le esperienze regionali nell'ambito dell'**apprendistato e tirocinio e della sovvenzione globale – conciliazione** che hanno inteso promuovere *l'occupazione e l'occupabilità rispettivamente dei giovani e delle persone con carichi familiari* e difficoltà a partecipare ai programmi di politica attiva del lavoro. Rispetto ai giovani, appare opportuno segnalare che la gravità degli effetti della crisi sui giovani e i rischi di lungo periodo ad essi associati hanno riportato l'occupazione giovanile tra le priorità di politica economica sia in Europa che negli Stati Membri e hanno portato ad adottare nel periodo 2014-2015 il **programma “Garanzia Giovani”**, che prevede interventi personalizzati di sostegno all'inserimento lavorativo per i giovani e che dovrà avere importanti sinergie con la programmazione FSE nei primi due anni di attuazione.
- Altre esperienze di interesse per la nuova programmazione sono riconducibili al tema *dell'adattabilità dei lavoratori*. A questo proposito offre interessanti spunti di riflessione l'esperienza delle **reti territoriali per la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali** attivate nella gestione delle Doti Ricollocazione e Riqualficazione e incentivate con l'Avviso Azioni di Reimpiego in Partenariato di cui al DDUO n. 4878 del 4 giugno 2012. Sono inoltre interessanti a questo proposito anche le esperienze di **formazione continua** realizzate in Regione Lombardia (OT10).

Tavola 7.4: Esperienze realizzate da Regione Lombardia nella programmazione 2007-2013 che offrono indicazioni utili alla programmazione 2014-2020 classificate per Obiettivo tematico e priorità di riferimento

OT	Priorità	Esperienza	Suggerimenti per la programmazione 2014-2020
8	i)	Apprendistato e tirocini	<ul style="list-style-type: none"> Strumenti importanti per la transizione scuola –lavoro e per l'inserimento occupazionale dei giovani attraverso l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. Funzionali al conseguimento di risultati attesi quali “Aumentare l'occupazione dei giovani attraverso il rafforzamento delle misure attive e preventive sul mercato del lavoro, l'orientamento, la consulenza, il contrasto al fenomeno dei NEET (in coerenza con la raccomandazione europea sulla Youth Guarantee), il rafforzamento dell'apprendistato, dei tirocini e altre misure di inserimento al lavoro, la promozione di auto impiego e auto imprenditorialità” Modulare le azioni previste nel POR regionale in un'ottica sinergica e complementare con le azioni previste dall'IOG e tenendo conto delle modifiche normative contenute nel Jobs Act. Promuovere e rafforzare la comunicazione/informazione presso i giovani e le famiglie e presso il sistema scolastico e formativo Sviluppare sistema di certificazione delle competenze acquisite da parte dei tutor aziendali che ne consenta la spendibilità anche in altre imprese Sostegno alle pmi negli adempimenti burocratici e amministrativi e della trasformazione contrattuale
8	i)	Interventi di sostegno all'occupazione giovanile e ai NEET in Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> Garantire continuità alle attività realizzate attraverso la Garanzia Giovani nel biennio 2014-2015, portando a sistema quanto realizzato; Mantenere alta l'attenzione su eventuali sottogruppi di giovani esclusi dagli interventi a valere sulla Garanzia Giovani, come i giovani tra i 25 e i 29 anni e i giovani disoccupati o fuoriusciti da più tempo dal mondo dell'istruzione/formazione Fare ricorso al POR FSE per tutte quelle azioni non direttamente rivolte alle persone, bensì al rafforzamento di sistemi e strutture funzionali al miglioramento delle transizioni e dell'occupabilità giovanili. <p>Per quanto riguarda i NEET, la situazione della Lombardia suggerisce di</p>

OT	Priorità	Esperienza	Suggerimenti per la programmazione 2014-2020
			<p>distinguere tra interventi di breve e di medio-lungo periodo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nel breve periodo: fornire un sostegno adeguato ai giovani NEET che sono più a rischio di perdere il contatto con il mercato del lavoro per evitare una troppo lunga permanenza nella disoccupazione o nell'inattività, attraverso l'attivazione di canali appropriati per raggiungerli e l'individuazione delle misure più adatte a sostenerne l'inserimento occupazionale o il rientro nel percorso scolastico e formativo. • Nel medio-lungo periodo: investire per prevenire l'abbandono scolastico e a sostenere il raggiungimento di un adeguato livello di istruzione e qualificazione professionale per ridurre i rischi di caduta nella disoccupazione e nell'inattività una volta usciti dal percorso scolastico e formativo.
8	i)	Sovvenzione Globale - Obiettivo Conciliazione	<p>Continuare a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • promuovere e realizzare l'integrazione tra politiche e attori che operano nel campo della formazione, del lavoro e dei servizi sociali alla persona; • rimuovere gli ostacoli all'accesso alle politiche attive e rafforzare così le pari opportunità di accesso ai servizi di sostegno all'occupazione • valorizzare e mobilitare nella Programmazione 2014-2020 la rete di servizi di sostegno alla conciliazione attivata nell'ambito della sperimentazione del voucher conciliazione e attuazione delle azioni più opportune per la mappatura dei bisogni e l'individuazione delle soluzioni e della copertura territoriale dei servizi, in particolare nelle aree non urbane.
8	v)	Reti crisi	<p>Garantire e rafforzare misure e strumenti a sostegno alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali cercando di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dare continuità ed organicità agli interventi ed agendo per creare e consolidare un sistema di servizi per le politiche attive rivolto ai lavoratori coinvolti nelle crisi aziendali a prescindere dallo strumento poi utilizzato per la gestione del sistema; • incentivare e rafforzare le sinergie pubblico/privato e rendere il meccanismo di erogazione dei servizi più attento alle esigenze del territorio, ad esempio attraverso accordi con le parti sociali l'attivazione degli operatori a livello locale; • rafforzare il sostegno alla costituzione di reti anche attraverso specifiche azioni di sistema; • separare, all'interno delle reti, il ruolo di governo dalle attività gestionali; • consolidare l'allargamento a soggetti non accreditati che possono meglio cogliere le situazioni di difficoltà e di crisi del territorio; • introdurre meccanismi che consentano la tracciabilità delle azioni degli operatori che gestiscono le politiche attive ed i servizi per il lavoro sul territorio, soprattutto per sostenere i meccanismi di coordinamento
8	v)	Formazione continua	<ul style="list-style-type: none"> • Modulare le azioni da perseguire nell'ambito del risultato atteso 8.6 sia nella direzione di una pur necessaria riqualificazione delle persone coinvolte in situazioni di crisi aziendale sia di un più sistemico investimento nella formazione continua degli adulti (in particolare over 45, anche in una prospettiva di futuro invecchiamento attivo) al fine di ottenere una manodopera altamente qualificata • Valorizzare le esperienze di sperimentazione dell'integrazione tra il FSE e le altre risorse nazionali e dei fondi interprofessionali, al fine di agire in un'ottica di complementarità tesa alla massimizzazione dei risultati.

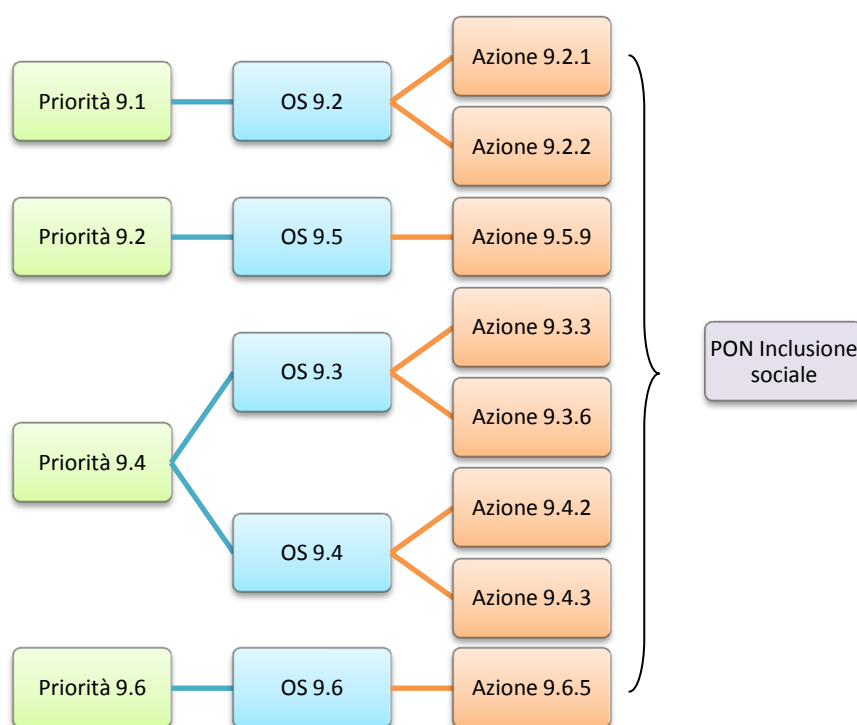
8. ASSE II – INCLUSIONE SOCIALE

8.1 Logica di intervento dell'Asse e risultati attesi

La scelta delle priorità di intervento e l'attribuzione di risorse superiore ai vincoli imposti dalla regolamentazione evidenziano l'attenzione che la Regione dedica alla formulazione di una risposta alle consolidate forme di marginalità ed alle nuove forme di povertà e di bisogno che l'evoluzione del contesto socio-economico (invecchiamento della popolazione) e le conseguenze della crisi economica hanno acuito e fatto emergere.

Evidente è l'attenzione riservata agli interventi in sostegno dell'inclusione attiva e di rafforzamento dell'accesso a servizi sostenibili e di qualità in ambito socio sanitario, e la scelta di dare continuità all'approccio strategico di Regione Lombardia, fondata sulla centralità della persona e della famiglia e sulla valorizzazione delle diverse forme di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Figura 8.1 - La logica di intervento dell'Asse II – Inclusione sociale



- L'obiettivo specifico 9.2 risulta coerente con l'AdP e con le raccomandazioni comunitarie la scelta di sostenere presa in carico multi professionali e basate sul modello ICF. Risulta apprezzabile nell'azione 9.2.1 il ruolo riconosciuto al punto unico di Welfare, soprattutto se accanto alla funzione informativa ed orientativa si sviluppi come nodo territoriale di riferimento per l'identificazione dei bisogni complessi ed articolati e l'attivazione dei vari piani di intervento necessari (scolastico, formativo, sociale, lavorativo, etc), dando così concretezza alla presa in carico

multiprofessionale. L'azione 9.2.2 evidenzia una continuità di intervento rispetto alle più recenti politiche promosse da Regione Lombardia per l'inclusione socio-lavorativa delle persone maggiormente a rischio di discriminazione; al riguardo si auspica la valorizzazione delle esperienze della Dote soggetti Deboli (in particolare con riferimento all'intensità di coinvolgimento dell'autorità giudiziarie competenti) e di Jeremie.

- Gli obiettivi 9.3 e 9.4 appaiono di interesse la previsione di iniziative (azione 9.4.2) di definizione e sperimentazione di modelli innovativi di integrazione tra politiche sociali ed abitative, in particolare attraverso azioni di aiuti –mutuo aiuto con percorsi sia per l'abitare autonomo sia per l'abitare assistito.
- L'obiettivo 9.5 risponde ad una crescente esigenza le iniziative previste (azione 9.5.9) in sostegno delle persone sole e/o senza fissa dimora, con riferimento sia alle forme di aiuto più concrete (accesso alle mense, voucher per l'igiene personale, etc) sia agli interventi di mediazione culturale, con l'attiva collaborazione delle reti di servizi che si occupano della marginalità.
- Si segnala tuttavia:
 - La mancanza di iniziative specifiche per alcune comunità emarginate quali i ROM, Sinti e Camminanti;
 - L'assenza di azioni volte ad fronteggiare la presenza crescente di rifugiati nel territorio regionale;
 - La debolezza e la mancata esplicitazione di una strategia complessiva per la conciliazione dei tempi vita-lavoro e di un complesso di azioni positive per le pari opportunità di genere;
 - La criticità di inserimento dell'azione 9.4.3 relativa a forma di sostegno del disagio abitativo, rispetto in particolare alla mancanza di un'integrazione con le politiche di inclusione attiva ed al previsto sostegno alle forme di morosità incolpevole.

Tavola 8.1 - Obiettivo tematico 9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione

Bisogni	Strategia					Rispondenza
	Priorità	Obiettivi specifici	Azioni/linee di intervento	Destinatari*	Beneficiari	
Inserimento socio-lavorativo di persone svantaggiate, disabili o a rischio di povertà.	-i) l'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità;	9.2. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva, delle persone maggiormente vulnerabili, (persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 68/1999, persone svantaggiate, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 381/1991, vittime di violenza o grave sfruttamento e a rischio di discriminazione, altri soggetti presi in carico dai servizi sociali).	<ul style="list-style-type: none"> 9.2.1 - Interventi di presa in carico multi professionale, finalizzati all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità attraverso la definizione di progetti personalizzati. Promozione della diffusione e personalizzazione del modello ICF [International Classification of Functioning, Disability and Health] su scala territoriale. Interventi di politica attiva specificamente rivolti alle persone con disabilità. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Persone con disabilità, a forte rischio di esclusione sociale</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enti pubblici locali in collaborazione con Enti accreditati per la formazione ed il lavoro</i> • <i>Enti gestori accreditati UdO Sociali</i> • <i>Parti Sociali</i> 	A
			<ul style="list-style-type: none"> 9.2.2 - Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali :: percorsi di empowerment (ad es. interventi di recupero delle competenze di base rivolti a tossicodipendenti, detenuti etc.), misure per l'attivazione e accompagnamento di percorsi imprenditoriali, anche in forma cooperativa (es. accesso al credito, fondi di garanzia, microcredito d'impresa, forme di tutoraggio, anche alla pari). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Soggetti svantaggiati, a rischio di esclusione sociale</i> • <i>Famiglie fragili</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enti Pubblici Locali</i> • <i>Organizzazioni del Terzo Settore iscritte nei registri regionali</i> • <i>Enti accreditati per la formazione e per il lavoro</i> • <i>Parti Sociali</i> • <i>Finanziaria regionale</i> 	A
Integrazione sociale delle persone emarginate	ii) l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom;	9.5. - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione.	<ul style="list-style-type: none"> 9.5.9 Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Persone sole e/o senza fissa dimora</i> • <i>Persone e famiglie socialmente fragili e a rischio di esclusione sociale con focus su gruppi di popolazione mirata, tra cui anche eventuali specifiche etnie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enti Pubblici Locali ed Organizzazioni del Terzo Settore iscritte nei registri regionali</i> • <i>Finanziaria Regionale</i> 	M
Servizi socio-sanitari a supporto dell'inclusione attiva	iv) miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale;	9.3 Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia	<ul style="list-style-type: none"> 9.3.3 Implementazione di buoni servizio [anche in ottica di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, per favorire l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi socioeducativi e a ciclo diurno e per favorire l'incremento di qualità dei servizi sia in termini di prestazioni erogate che di estensione delle fasce orarie e di integrazione della filiera] 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Famiglie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enti Pubblici Locali Organizzazioni del Terzo Settore iscritte ai registri regionali</i> • <i>Enti gestori accreditati UdO sociali e socio sanitarie</i> 	M
			<ul style="list-style-type: none"> 9.3.6 Implementazione di buoni servizi (per favorire l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi socio-sanitari domiciliari e a ciclo diurno e per favorire l'incremento di qualità dei servizi sia in termini di prestazioni erogate che di estensione delle fasce orarie e di integrazione della filiera) promozione dell'occupazione regolare. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Popolazione fragile (persone con patologie croniche, con disabilità, non autosufficienti ecc.)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enti Pubblici Locali Organizzazioni del Terzo settore iscritte ai registri regionali</i> • <i>Enti gestori accreditati UdO sociali e socio-sanitarie</i> 	M

		9.4 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizione di disagio abitativo	<ul style="list-style-type: none"> 9.4.2 Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi finalizzati a soddisfare i bisogni di specifici soggetti-target (ad esempio residenzialità delle persone anziane con limitazioni dell'autonomia, l'inclusione per gli immigrati, la prima residenzialità di soggetti in uscita dai servizi sociali, donne vittime di violenza) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Personale fragili e loro famiglie, con focus su gruppi di popolazione mirata</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Enti Pubblici Locali Organizzazioni del Terzo Settore iscritte nei registri regionali comprese le Imprese Sociali. 	M
			<ul style="list-style-type: none"> 9.4.3." Misure a sostegno dei costi dell'abitare (fuelpoverty, morosità incolpevole) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Singoli cittadini e nuclei familiari colpiti da disagio abitativo temporaneo.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Comuni ALER Operatori sociali pubblici e privati responsabili dell'erogazione del servizio Gestori del patrimonio abitativo Imprese Sociali Finanziaria Regionale 	M
Rete a supporto della legalità	vi) strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo;	9.6 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità.	<ul style="list-style-type: none"> 9.6.5 Sostegno alla funzione educativa della famiglia (prevenzione al ricorso al circuito giudiziario); azioni di educazione alla legalità presso scuole, istituzioni educative, comunità locali, anche con il coinvolgimento del terzo settore 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Famiglie particolarmente fragili con bambini ed adolescenti</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Enti Pubblici Locali Organizzazioni del Terzo Settore iscritte ai registri regionali (ivi incluse le Associazioni di Tutela dei Consumatori e Utenti) Istituti Scolastici Autorità Giudiziaria. 	A

NOTA: A livello di coerenza elevato

M livello di coerenza medio

B livello di coerenza basso

* Gli interventi promossi potranno prevedere l'identificazione di target groups specifici, soprattutto al fine di perseguire le priorità trasversali del mainstreaming delle pari opportunità (di genere e non), nonché di intervenire a favore di quelle categorie di lavoratori/trici più difficilmente interessate da tali tipologie di intervento: lavoratori/trici anziani, meno qualificati o a maggior rischio di esclusione dal processo produttivo.

8.2 La coerenza interna

Gli Obiettivi Specifici individuati all'interno delle priorità selezionate nell'ambito dell'OT9 si caratterizzano tutti per un elevato grado di coerenza (complementarietà e sinergia) con gli altri OO.SS. del POR FSE. Il grado di sinergia più elevato con gli altri OO.SS. si registra per gli OO.SS. 9.3, 9.4 e 9.6. Mentre il grado di complementarietà è maggiore per l'O.S.9.2 e per l'O.S.9.5.

Tavola 8.2 - Matrice di coerenza tra gli obiettivi specifici 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 e gli altri obiettivi specifici del PO

	9.2.		9.5		9.3		9.4		9.6	
OS/RA	C*	S**	C*	S**	C*	S**	C*	S**	C*	S**
8.1.						X				X
8.5.			X			X		X		X
8.6.				X		X		X		X
9.2			X			X		X		X
9.5.	X					X		X	X	
9.3		X		X		X		X		X
9.4		X		X		X		X		X
9.6		X	X			X		X		X
10.1	X			X		X		X		X
10.4	X			X		X		X		X
10.5		X				X		X		X
10.6		X		X		X		X		X
11.4				X					X	
11.1		X		X		X		X		X
11.3		X		X		X		X		X

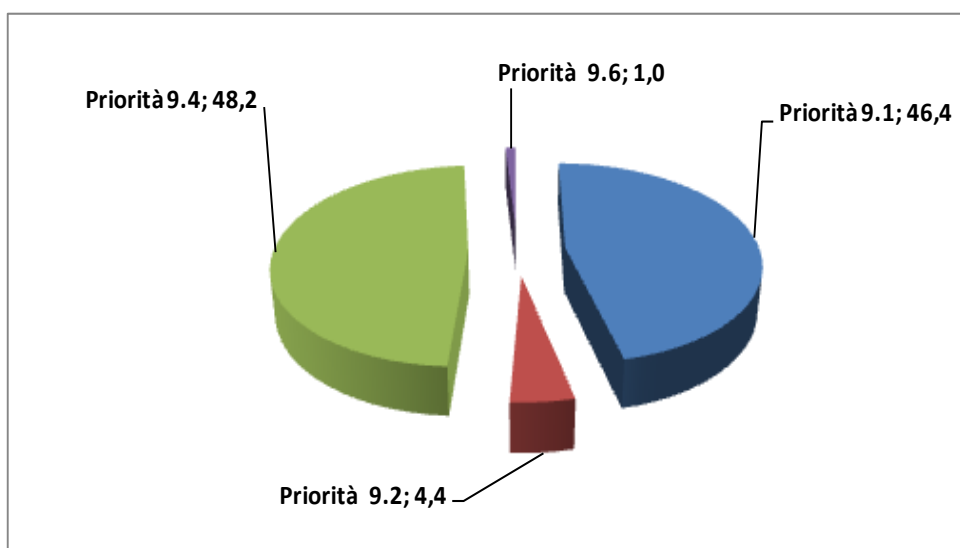
C*-Complementarietà

S** - Sinergia potenziale

8.3 La dotazione finanziaria

L'Asse II si caratterizza per una dotazione finanziaria di 227,1 milioni di euro, pari al 23,4% del totale delle risorse del POR FSE 2014-2020. La distribuzione per priorità di investimento sull'Asse II è sostanzialmente bimodale: il 48,2% si concentra sulla priorità 9.4 – “Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale” e il 46,4% sulla priorità 9.1 – “Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità” (Figura 8.2).

Figura 8.2 – Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie allocate sull'Asse II per priorità di investimento



8.4 Gli indicatori

Nell'ambito di quest'Asse la strategia regionale è finalizzata a:

- **promuovere l'inclusione attiva**, tramite interventi di presa in carico multidimensionale rivolti alle persone maggiormente vulnerabili quali persone con disabilità, persone a rischio discriminazione;
- **promuovere l'accesso a servizi sostenibili e di qualità** in ambito sociale e sociosanitario tramite l'implementazione di misure per la prima infanzia, gli anziani e i disabili quali misure sinergiche e complementari alle politiche di inclusione attiva;
- **ridurre il numero di famiglie** con particolari fragilità in condizioni di **disagio abitativo** tramite la sperimentazione di modelli innovativi sociali ed abitativi indirizzati in particolare verso i bisogni di specifici soggetti più fragili e a rischio di povertà.
- **ridurre la marginalità estrema** tramite misure di potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento nelle aree urbane.

L'Asse II è previsto che contribuisca altresì all'attuazione della politica di sviluppo urbano sostenibile. Gli indicatori di risultato e di realizzazione selezionati con riferimento all'Asse Prioritario II sono pertanto pertinenti, sensibili e chiari in quanto riflettano in maniera inequivocabile gli effetti più significativi che si vogliono ottenere in riferimento alle priorità di programma e consentono di valutare in maniera rilevante ed efficace lo stato di avanzamento dell'attuazione del Programma verso il raggiungimento degli obiettivi.

Unica osservazione che può essere avanzata relativamente alla chiarezza degli indicatori, partendo dal presupposto che gli indicatori sono comunque definiti in maniera comprensibile e consentono di rilevare in maniera certa la direzione del cambiamento (positivo o negativo che sia), è quella relativa all'indicatore "Partecipanti "altri" svantaggiati" prevista tra gli indicatori di realizzazione sia per

l'azione 9.2.2 che per l'azione 9.5.9, che potrebbe appunto potrebbe eventualmente essere declinato per tenere conto dell'azione e/o del target specifici a cui si riferisce.

Il giudizio sulla quantificazione dei valori di base degli indicatori è ampiamente positivo in quanto, come esplicitato nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 e nel Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante” della Commissione Europea, si utilizzano i dati più recenti disponibili o altre fonti di informazione pertinenti nel caso degli indicatori di risultato individuati tra quelli proposti nell'Accordo di Partenariato e si assume un valore di partenza pari a zero nel caso degli indicatori di realizzazione, oltre che degli indicatori di risultato selezionati tra quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Altrettanto positiva è la valutazione della metodologia adottata nella definizione dei valori target degli indicatori sia di realizzazione che di risultato selezionati tra quelli proposti nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1303/2013: si basa infatti sui costi medi unitari delle azioni definiti sulla base della rendicontazione passata per azioni/interventi simili (precedente programmazione del FSE o altri programmi nazionali/regionali e quindi non risente di outliers/valori estremi. Non è invece esplicitato il metodo di calcolo dei valori target degli indicatori di risultato da Accordo di Partenariato (“Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo”; “Percentuale di nuclei familiari con figli - - coppie e monogenitori -- che hanno usufruito dei servizi previsti dall'azione 9.3.3” che prevede elaborazioni sui su dati Istat – *Aspetti della vita quotidiana*; Percentuali adulti (18+) con ridotta autonomia, in assistenza domiciliare socio-assistenziale sul totale della popolazione 8+).

Sulla quantificazione dei valori target si può osservare che essa è improntata ad un principio di prudenza ma ciò è giustificabile sulla base della complessità dei target (in generale svantaggiati) a cui sono destinate le azioni previste nell'ambito delle priorità selezionate su quest'Asse prioritario. Altre analisi valutative non sono realizzabili sulla base del tempo limitato dal momento del rilascio degli indicatori e delle informazioni rese disponibili sulla loro quantificazione, a parte quella relativa al fatto che gli indicatori di risultato non sono mai quantificati per genere.

Tavola 8.3 - Valutazione dell'adeguatezza degli indicatori

a) Indicatori di risultato

Priorità	RA	Azione	Indicatori di risultato AdP ver.4/7/14	Osservazioni del valutatore					Indicatori comuni di risultato (FSE)	Osservazioni del valutatore				
				Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
B-i	9.2	9.2.1							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	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
B-i	9.2	9.2.2							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	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
B-ii	9.5	9.5.9							Numero di partecipanti che hanno superato lo stato di emergenza acuta ad 1 anno dalla presa in carico	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
B-iv	9.3	9.3.3							Percentuale di nuclei famigliari con figli (coppie e monogenitori) che hanno usufruito dei servizi previsti dall'azione. Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Aspetti della vita quotidiana, Tav. 7.2012.1.1.1	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
B-iv	9.3	9.3.6							Percentuali adulti (18+) con ridotta autonomia, in assistenza domiciliare socio-assistenziale sul totale della popolazione 18+. Fonte: da implementare	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito

Priorità	RA	Azione	Indicatori di risultato AdP ver.4/7/14	Osservazioni del valutatore					Indicatori comuni di risultato (FSE)	Osservazioni del valutatore				
				Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
B-iv	9.4	9.4.2	Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo. Fonte: Istat, Indagine EUSILC	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito						
B-iv	9.4	9.4.3	Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo. Fonte: Istat, Indagine EUSILC	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito						
B-vi	9.6	9.6.5												

b) Indicatori di realizzazione

N. Pdi			Indicatori di realizzazione usato come base dell'indicatore specifico di risultato ADP ver.18/6	Osservazioni valutatore					indicatori di realizzazione (output) (FSE)	Osservazioni valutatore				
	RA	Azione		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
B-i	9.2	9.2.1							Partecipanti con disabilità	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
B-i	9.2	9.2.2							Partecipanti "altri" svantaggiati	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
B-ii	9.5	9.5.9							Partecipanti "altri" svantaggiati	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
B-iv	9.3	9.3.3	Nuclei familiari partecipanti (composti da almeno 3 persone) *	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito						
B-iv	9.3	9.3.6	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito						
B-iv	9.4	9.4.2							Partecipanti senz'abitazione o colpiti da esclusione abitativa	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
B-iv	9.4	9.4.3	Partecipanti in stato di morosità incolpevole	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito						
B-vi	9.6	9.6.5							Numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito

8.5 Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione

Per quanto riguarda gli interventi di *sostegno all'inclusione attiva* di fasce debole e svantaggiate, alcune esperienze rilevanti della programmazione regionale 2007-2013 sono rintracciabili nei servizi erogati, tramite lo strumento della **Dote**, a favore delle **persone con disabilità** e dei **detenuti**, al fine di favorirne l'inclusione e la partecipazione attiva, migliorandone l'occupabilità. Sono anche interessanti a questo proposito le esperienze volte a promuovere l'imprenditorialità sociale sviluppate nell'ambito dell'Iniziativa **Jeremie** per facilitare l'accesso all'occupazione dei soggetti svantaggiati.

Tavola 8.4: Esperienze realizzate da Regione Lombardia nella programmazione 2007-2013 che offrono indicazioni utili alla programmazione 2014-20 classificate per Obiettivo tematico e priorità di riferimento

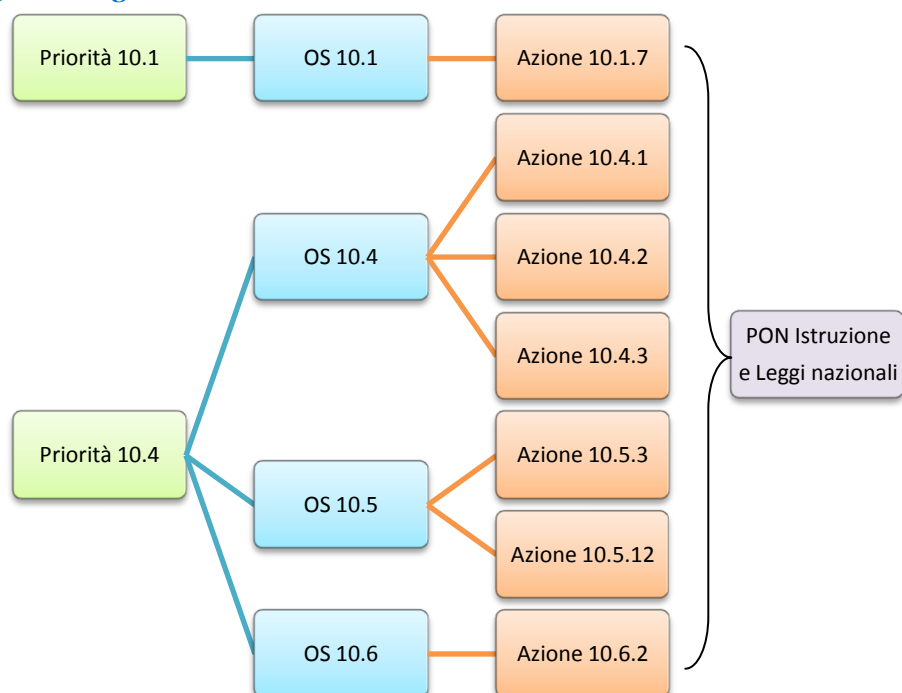
OT	Priorità	Esperienza	Suggerimenti per la programmazione 2014-2020
9	i)	Persone con disabilità	<ul style="list-style-type: none"> • Prevedere, favorire, costruire e coordinare azioni specializzate e mirate per l'inserimento lavorativo, che non riguardino solo la fase di tra domanda ed offerta di lavoro, ma soprattutto percorsi integrati di formazione, mediazione, inserimento e mantenimento lavorativo. • Sostenere la presa in carico della persona anche al di là dell'inserimento al lavoro (es: interventi per la gestione del tempo libero o per la vita indipendente). • Prevedere interventi di sostegno all'inclusione attiva anche per disabilità di tipo psichico (intellettivo e mentale).
9	i)	Dote soggetti deboli	<ul style="list-style-type: none"> • Per migliorare la qualità degli interventi è necessario prevedere una forte programmazione e coordinamento dei servizi i penitenziari con i servizi formativi, di inserimento lavorativo e socio-assistenziali. • Necessità di sviluppare una cultura condivisa degli operatori dei diversi sistemi intermini di metodologie e strumenti di intervento. • La lotta all'esclusione sociale, insieme alle pari opportunità di accesso alla vita produttiva ed al benessere sociale di categorie più deboli ed a rischio, richiede lo sviluppo di politiche sociali innovative, fondate su un policentrismo di interventi, attraverso lo sviluppo di partenariati territoriali.
9	iv)	Jeremie	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzare la capacità di attrarre risorse addizionali pubbliche e private per rafforzare l'effetto leva • Coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti con ruoli ben definiti • Introdurre alcuni elementi di semplificazione del processo attuativo degli strumenti di ingegneria finanziaria per diminuire gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari che usufruiscono di un finanziamento o di una garanzia su un finanziamento, in coerenza con le proposte legislative della politica di coesione 2014-2020.

9. ASSE III – ISTRUZIONE E FORMAZIONE

9.1 Logica di intervento dell'Asse e risultati attesi

Le priorità di investimento, gli obiettivi specifici selezionati e l'ammontare delle risorse allocate mostrano in primo luogo la grande attenzione di Regione Lombardia all'investimento in capitale umano come fattore di sostegno sia dell'inclusione sociale (e quindi in sinergia con le azioni previste nell'ambito dell'OT9) che della competitività del sistema produttivo regionale (in sinergia con le azioni previste nell'OT8 e nell'OT1 e OT3 del FESR). In particolare, la dotazione finanziaria si concentra sulle azioni di contrasto del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica/formativa (OS 10.1) che assorbe l'80,8% delle risorse complessivamente allocate sull'OT10. Il POR prevede inoltre misure per accrescere le competenze della forza lavoro (OS 10.4), innalzare i livelli di competenze di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente (OS 10.5) e per qualificare l'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale attraverso l'intensificazione e la diffusione di reti tra istituti tecnici e/o professionali (statali o paritari), università ed imprese, sulla base delle esperienze effettuate negli ultimi anni nell'ambito dei percorsi ITS e IFTS e dei neonati Poli tecnici professionali (OS 10.6).

Figura 9.1 - La logica di intervento dell'Asse III– Istruzione e formazione



- L'obiettivo specifico 10.1 "Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa", con una dotazione di 275 milioni di euro, pari al 28,4% delle risorse totali FSE, è il più consistente del POR dal punto di vista finanziario. Le risorse sono concentrate in un'unica azione, la 10.1.7, che, coerentemente con le Raccomandazioni specifiche per Paese, il Position

Paper e l'AdP ed in continuità con la programmazione precedente (in particolare le esperienze di alternanza come *Learning week*³⁷), punta a contrastare il fallimento formativo precoce e la dispersione scolastica/formativa attraverso il potenziamento dei percorsi formativi di IeFP che la Regione ha assunto come elemento del sistema educativo e che si caratterizzano per la stretta interconnessione fra il sistema dell'istruzione (assolvendo il DDIF e l'obbligo di Istruzione) e quello del lavoro (specificità degli obiettivi formativi minimi articolati in tecnico professionali e di base). Si tratta di un obiettivo sinergico con l'obiettivo specifico 10.5 "Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente", dato che il completamento del percorso scolastico può consentire l'accesso all'istruzione terziaria e innalzare le probabilità di successo di tale percorso. Il POR sottolinea giustamente le complementarità di queste misure anche con le politiche di prevenzione dell'esclusione sociale e delinea in modo chiaro gli ambiti di intervento del POR rispetto a quelli del PON: attraverso il PON Istruzione si prevede di sperimentare modelli innovativi di intervento, mentre il POR sarà volto a rafforzare la qualità del sistema di IeFP attraverso una maggiore personalizzazione degli interventi, una maggiore attenzione alle dinamiche territoriali del mercato del lavoro, lo sviluppo di un sistema di riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale e la valorizzazione e permeabilità tra IeFP e istruzione superiore, l'attivazione di esperienze di gemellaggio per l'apprendimento delle lingue comunitarie e il rafforzamento delle azioni orientamento mirate nelle scuole secondarie del primo ciclo.

- L'obiettivo specifico 10.4 "Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo" è riconducibile principalmente ad interventi di formazione continua e permanente per l'inserimento e il reinserimento lavorativo di target più vulnerabili (over55, disoccupati di lunga durata, meno istruiti nell'azione 10.4.1) e per l'aggiornamento delle competenze di tutta la forza lavoro (azione 10.4.2), oltre che ad interventi formativi, anche innovativi, nell'ambito dell'energia, turismo, cultura e ambiente (Azione 10.4.3). Coerentemente con quanto specificato nel Position Paper, Regione Lombardia prevede di rafforzare l'apprendimento permanente coordinando le risorse del FSE con quelle degli altri fondi (Fondi paritetici interprofessionali e altri fondi nazionali, come la legge 236/93). E' da considerare positivamente in questo ambito l'attenzione a nuove tipologie di destinatari come i lavoratori a termine, i lavoratori autonomi, i titolari di microimprese e i soci di cooperativa che richiederanno verosimilmente di sperimentare nuove modalità di erogazione del servizio e di certificazione delle competenze acquisite anche in ambito non formale e informale (azione 10.4.2). E' anche positiva l'attenzione alla formazione nei settori della green economy, blue economy, servizi alla persona, valorizzazione del patrimonio culturale e turistico e ICT previste dalle azioni 10.4.1 e 10.4.3.
- L'obiettivo specifico 10.5 "Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente" è volto a sostenere l'istruzione terziaria (in

³⁷ Le esperienze di alternanza *Learning week* negli a.s. 2008/2009 e 2009/2010 hanno coinvolto l'8,45% della popolazione studentesca della Regione Lombardia e per la progettazione e realizzazione dei percorsi con l'attivazione di 84 Agenzie Formative accreditate all'Albo Regionale, in partenariato con 414 istituti scolastici -- il 30% del totale degli istituti scolastici di secondo grado ammissibili nel territorio regionale -- e 597 altri soggetti tra cui 221 imprese

coerenza con quanto indicato nel Position Paper) al fine di garantire un investimento in capitale umano tale da rafforzare la competitività regionale attraverso: il potenziamento dei percorsi ITS (azione 10.5.3), che hanno mostrato buoni esiti occupazionali (nell'arco di meno tre mesi dalla conclusione dei percorsi, il 45% dei diplomati dei corsi ITS del I ciclo avviati nel 2011 è già occupato in lavori altamente coerenti con il percorso formativo ITS e il 35% di questi occupati ha un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato); azioni per il rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente post-lauream volte a promuovere il raccordo tra istruzione universitaria, centri di ricerca e sistema produttivo nell'ambito delle linee strategiche del PNR e della Smart Specialisation regionale (azione 10.5.12).

- L'obiettivo specifico 10.6 "Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale" è strettamente legato a quello precedente, essendo volto ad accrescere la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro mediante il ricorso ai percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTTS) e ai Poli Tecnico-Professionali (PTP) (azione 10.6.2) come modalità organizzative per garantire la collaborazione tra sistema educativo e sistema economico. Si tratta di esperienze ormai consolidate in Regione Lombardia che rappresentano un'opportunità per inserirsi nel mercato del lavoro anche per i meno giovani, per chi ha bisogno di percorsi formativi più brevi, ed anche per quelle imprese (più piccole, con processi lavorativi più tradizionali) che non possono "permettersi" (o ritengono di non potersi permettere) una figura a troppo elevata specializzazione.
- E' da valutare positivamente l'attenzione alla internazionalizzazione dei percorsi formativi e di ricerca, anche se non ancora sufficientemente declinati.

Tavola 9.1 - Obiettivo tematico 10 - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale e l'apprendimento permanente

Bisogni	Strategia					Rispondenza
	Priorità	Obiettivi specifici	Azioni/linee di intervento	Destinatari*	Beneficiari	
Contrasto al fenomeno dell'abbandono scolastico	i) riducendo e prevenendo l'abbandono scolastico precoce e promuovendo l'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale, che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione;	10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa	<ul style="list-style-type: none"> 10.1.7 - Percorsi formativi di IFP, accompagnati da azioni di comunicazione e di adeguamento dell'offerta, in coerenza con le direttrici di sviluppo economico e imprenditoriale dei territori per aumentarne l'attrattività 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Studenti e loro famiglie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Scuole</i> <i>Enti di formazione</i> <i>Università</i> <i>Enti di ricerca</i> <i>Imprese</i> 	A
Miglioramento competenze chiave allievi	iv) migliorando l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, adeguamento dei curriculum e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato;	10.4 Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo	<ul style="list-style-type: none"> 10.4.1 - - Interventi formativi (anche a domanda individuale) strettamente collegati alle esigenze di inserimento e reinserimento lavorativo, prioritariamente indirizzati ai target maggiormente sensibili (over 55, disoccupati di lunga durata, cittadini con bassa scolarità) e alle iniziative di formazione specialistica (in particolare rivolti alla green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale) e per l'imprenditorialità. Percorsi formativi connessi al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori nazionale o regionali (anche a domanda individuale) corredati ove appropriato da azioni di orientamento. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Adulti in cerca di occupazione</i> <i>Lavoratori in mobilità o in cerca di ricollocazione</i> <i>Studenti</i> <i>Ggiovani</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Enti di istruzione e formazione</i> <i>Scuole</i> <i>Imprese</i> 	A
Qualificazione/riqualificazione professionale			<ul style="list-style-type: none"> 10.4.2 - Azioni di aggiornamento delle competenze rivolte a tutta la forza lavoro (incluse le competenze digitali), compresi i lavoratori dipendenti a termine, i lavoratori autonomi, i titolari di microimprese, i soci di cooperativa, anche attraverso metodologie innovative e in coerenza con le direttrici di sviluppo economico dei territori. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Lavoratori dipendenti</i> <i>Lavoratori autonomi</i> <i>Titolari di microimprese</i> <i>Soci di cooperativa</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Imprese</i> <i>Enti accreditati</i> 	A
Miglioramento offerta formativa			<ul style="list-style-type: none"> 10.4.3 – Interventi formativi per elevare le competenze e rafforzamento degli OT4 (energia) e 6 (ambiente, cultura e turismo) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Lavoratori disoccupati e inoccupati</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Imprese</i> <i>Enti accreditati</i> 	A
Innalzamento partecipazione e successo formativo nell'istruzione universitaria o equivalente		10.5 Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente	<ul style="list-style-type: none"> 10.5.3 - Potenziamento dei percorsi di ITS, rafforzandone l'integrazione con i fabbisogni espressi dal tessuto produttivo. 10.5.12 -. Azioni per il rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente post-lauream, volte a promuovere il raccordo tra istruzione terziaria, il sistema produttivo, gli istituti di ricerca, con particolare riferimento ai dottorati in collaborazione con le imprese 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Studenti</i> <i>Imprese</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Fondazioni ITS</i> <i>Università o istituti equivalenti</i> <i>Enti che offrono</i> 	A

			e/o enti di ricerca in ambiti scientifici coerenti con le linee strategiche del PNR e della Smart specialisation regionale		<i>percorsi di istruzione superiore</i> • <i>Imprese</i>	
		10.6 Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica professionale	<ul style="list-style-type: none"> 10.6.2 - Azioni formative professionalizzanti connesse con i fabbisogni dei sistemi produttivi locali, e in particolare rafforzamento degli IFTS e dei Poli tecnico professionali, in una logica di integrazione e continuità con l'Istruzione e la formazione professionale iniziale e in stretta connessione con i fabbisogni espressi dal tessuto produttivo 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Studenti,</i> • <i>Adulti in cerca di occupazione</i> • <i>Lavoratori in cerca di ricollocazione</i> • <i>Ricercatori</i> • <i>Lavoratori</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Scuole</i> • <i>Imprese</i> • <i>Enti di formazione professionale e</i> • <i>Enti che offrono percorsi di istruzione superiore</i> • <i>Poli tecnico – professional i</i> 	A

NOTA: A livello di coerenza elevato

M livello di coerenza medio

B livello di coerenza basso

* Gli interventi promossi potranno prevedere l'identificazione di target groups specifici, soprattutto al fine di perseguire le priorità trasversali del mainstreaming delle pari opportunità (di genere e non), nonché di intervenire a favore di quelle categorie di lavoratori/trici più difficilmente interessate da tali tipologie di intervento: lavoratori/trici anziani, meno qualificati o a maggior rischio di esclusione dal processo produttivo.

9.2 Coerenza interna

Il grado di coerenza (complementarietà o sinergia) degli OO.SS. dell'OT10 con il resto del POR FSE è molto alto. Particolarmente elevata è la sinergia dell'OS 10.6 - Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale con tutti gli altri OO.SS. L'O.S. 10.4 è invece quello che si caratterizza per il più elevato grado di complementarietà con gli altri OO.SS., in particolare con quelli dell'OT8 e con l'O.S. 9.2.

Tavola 9.2 - Matrice di coerenza tra gli obiettivi specifici 10.1, 10.4, 10.5 e 10.6 e gli altri obiettivi specifici del PO

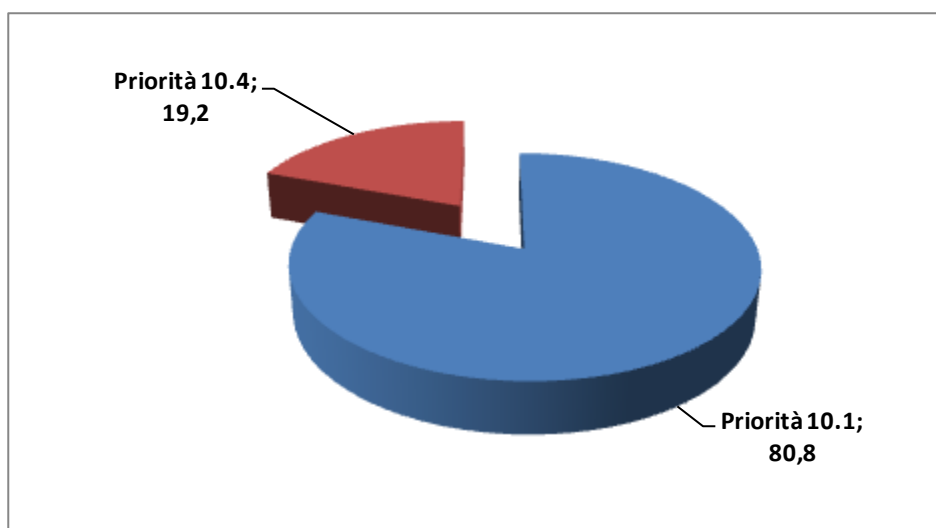
OS/RA	10.1		10.4		10.5		10.6	
	C*	S**	C*	S**	C*	S**	C*	S**
8.1		X	X			X		X
8.5.		X	X			X		X
8.6.		X	X			X		X
9.2.	X		X			X		X
9.5		X		X				X
9.3		X		X		X		X
9.4		X		X		X		X
9.6		X		X		X		X
10.1				X		X		X
10.4		X				X		X
10.5		X		X				X
10.6		X		X		X		
11.4								
11.1		X		X		X		X
11.3		X		X		X		X

C* - Complementarietà S** - Sinergia potenziale

9.3 La dotazione finanziaria

Le risorse allocate sull'Asse prioritario III ammontano complessivamente a 340,5 milioni di euro, pari al 35,1% della dotazione complessiva del POR FSE 2014-2020. Ben l'80,8% è allocato sulla priorità 10.1 – “Riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione” (Figura 9.2.)

Figura 9.2 – Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie allocate sull’Asse III per priorità di investimento



9.4 Gli indicatori

Obiettivi di quest’Asse prioritario sono:

- **contrastare il fenomeno del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa** tramite azioni finalizzate al consolidamento di un’offerta formativa di istruzione e formazione professionale che consenta ai giovani di intraprendere percorsi IFP, che permettano una progressiva specializzazione delle competenze ed al contempo assicurino il rispetto dei livelli essenziali definiti a livello nazionale ed utili a consentirne il riconoscimento a livello europeo;
- **accrescere le competenze della forza lavoro**, anche al fine di agevolare l’inserimento/reinserimento lavorativo, tramite azioni finalizzate all’aggiornamento delle competenze della forza lavoro e interventi formativi indirizzati a target maggiormente sensibili (es: disoccupati di lunga durata, ecc.);
- **innalzare i livelli di competenze di partecipazione e di successo formativo nell’istruzione universitaria e/o equivalente** tramite azioni di rafforzamento dell’Istruzione Tecnica Superiore (ITS) quale strumento per formare tecnici qualificati e per sostenere la valorizzazione della cultura tecnica e scientifica con l’integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro ed azioni di rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente;
- **qualificare l’offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale** tramite azioni finalizzate al rafforzamento dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTTS) e dei Poli Tecnico-Professionali (PTP) come modalità organizzativa che consente una efficace ed efficiente collaborazione tra sistema educativo e sistema economico, in un’ottica di filiera formativa centrata sulla creazione di figure dotate di competenze tecnico – professionali di livello medio-alto e fortemente rispondenti alle prospettive di sviluppo e cambiamento dei sistemi industriali, artigianali e dei servizi lombardi.

Tutti gli indicatori di realizzazione e di risultato selezionati in relazione all'Asse prioritario III sono pertinenti, sensibili e chiari in quanto consentono di riflettere in maniera inequivocabile gli effetti più significativi che si vogliono ottenere in riferimento alle priorità di programma e permettono di valutare i progressi nell'esecuzione del programma volti al conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati. Pur essendo gli indicatori ben specificati e comprensibili, si segnala l'opportunità di specificare l'indicatore "Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento" per azione/target di riferimento in quanto adottato come indicatore di risultato sia in relazione al RA 10.1 e al RA 10.6.

La quantificazione dei valori di base è corretta in quanto assume zero come valore di partenza degli indicatori di realizzazione e degli indicatori di risultato selezionati tra quelli dell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 1303/2013 mentre i riferimenti degli indicatori di risultati individuati tra quelli dell'Accordo di Partenariato si riferiscono ai dati più recenti a disposizione.

Il metodo di calcolo dei valori target si basa sul calcolo dei costi medi unitari delle azioni determinati sulla base delle rendicontazioni di operazioni precedenti, identiche o simili, supportate dai Fondi Strutturali nella precedente programmazione, oppure da altri programmi nazionali/regionali. Non esplicitata è invece la metodologia di calcolo adottata per definire i valori target nel caso degli indicatori di risultato identificati tra quelli proposti dall'Accordo di Partenariato (Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale).

La quantificazione dei valori target non è valutabile in maniera adeguata dato il ridotto lasso temporale intercorso dal loro rilascio e le poche informazioni disponibili al riguardo. Anche con riferimento agli indicatori selezionati per quest'Asse prioritario si segnala l'adozione del principio di prudenza nel definire i valori target. Ad esempio, con riferimento all'indicatore "Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale" viene previsto al 2020 una contrazione rispetto al 2013 di poco più di un punto percentuale, anche se sufficiente per scendere al di sotto dell'obiettivo in termini di abbandono scolastico previsto per l'Italia nell'ambito della Strategia Europa 2020 (15-16%). Del resto la prudenza nella quantificazione dei valori target è compatibile con la scelta di concentrare il grosso delle risorse di quest'Asse prioritario sul contrasto alla dispersione scolastica, investendo meno in termini di crescita del capitale umano a favore della competitività regionale.

Gli indicatori di risultato proposti non sono mai specificati in termini di genere.

Tavola 9.3 - Valutazione dell'adeguatezza degli indicatori

a) Indicatori di risultato

Priorità	RA	Azione	Indicatori di risultato AdP ver.4/7/14	Osservazioni del valutatore					Indicatori comuni di risultato (FSE)	Osservazioni del valutatore				
				Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
C-i	10.1	10.1.7	Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale - Quota di 18-24enni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni. Fonte: Istat/Miur	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti che ottengono una qualifica* alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.4	10.4.1							Partecipanti che ottengono una certificazione delle competenze alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.4	10.4.2							Partecipanti che ottengono una certificazione delle competenze alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.4	10.4.3							Partecipanti che ottengono una certificazione delle competenze alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito

C-iv	10.5	10.5.3							Partecipanti che ottengono una qualifica* alla fine della loro partecipazione all'intervento	Alta	Alta	Media	Adeguate	Adeguate
C-iv	10.5	10.5.12							Partecipanti che ottengono una qualifica* alla fine della loro partecipazione all'intervento.	Alta	Alta	Media	Adeguate	Adeguate
C-iv	10.6	10.6.2							Partecipanti che ottengono una qualifica* alla fine della loro partecipazione all'intervento.	Alta	Alta	Media	Adeguate	Adeguate
C-iv	10.6	10.6.2												

b) Indicatori di risultato

N. Pdi			Indicatori di realizzazione usati come base dell'indicatore specifico di risultato ADP ver.18/6	Osservazioni valutatore					indicatori di realizzazione (output) (FSE)	Osservazioni valutatore				
	RA	Azione		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target		Pertinenza	Sensibilità	Chiarezza	Valore base	Valore target
C-i	10.1	10.1.7	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.4	10.4.1	Partecipanti inattivi e lavoratori compresi quelli autonomi.	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Partecipanti inattivi e lavoratori compresi quelli autonomi.	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.4	10.4.2	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.4	10.4.3	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.5	10.5.3	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.5	10.5.12	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.6	10.6.2	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Alta	Alta	Alta	Adeguito	Adeguito
C-iv	10.6	10.6.2												

9.5 Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione

Esperienze della passata programmazione che offrono indicazioni utili per la nuova programmazione, essendo riconducibili nelle loro finalità e strumenti all'Obiettivo Tematico 10 e alle priorità della programmazione 2014-20, sono :

- Le esperienze di **formazione continua** realizzate in Regione Lombardia.
- Alcuni interventi che sono stati destinati a *ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce* come nel caso degli **IeFP** e dei **Percorsi di Learning Week**. Si tratta di interventi che mostrano una loro validità anche per sostenere l' inserimento occupazionale o il rientro nel percorso scolastico e formativo dei **giovani NEET** e motivarli a partecipare in modo continuativo alla vita economica e sociale.

Tavola 9.4: Esperienze realizzate da Regione Lombardia nella programmazione 2007-2013 che offrono indicazioni utili alla programmazione 2014-20 classificate per Obiettivo tematico e priorità di riferimento

OT	Priorità	Esperienza	Suggerimenti per la programmazione 2014-2020
10	i)	Interventi di sostegno all'occupazione giovanile e ai NEET in Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> • Garantire continuità alle attività realizzate attraverso la Garanzia Giovani nel biennio 2014-2015, portando a sistema quanto realizzato; • Mantenere alta l'attenzione su eventuali sottogruppi di giovani esclusi dagli interventi a valere sulla Garanzia Giovani, come i giovani tra i 25 e i 29 anni e i giovani disoccupati o fuoriusciti da più tempo dal mondo dell'istruzione/formazione • Fare ricorso al POR FSE per tutte quelle azioni non direttamente rivolte alle persone, bensì al rafforzamento di sistemi e strutture funzionali al miglioramento delle transizioni e dell'occupabilità giovanili. • Per quanto riguarda i NEET, la situazione della Lombardia suggerisce di distinguere tra interventi di breve e di medio-lungo periodo: • Nel breve periodo: fornire un sostegno adeguato ai giovani NEET che sono più a rischio di perdere il contatto con il mercato del lavoro per evitare una troppo lunga permanenza nella disoccupazione o nell'inattività, attraverso l'attivazione di canali appropriati per raggiungerli e l'individuazione delle misure più adatte a sostenerne l' inserimento occupazionale o il rientro nel percorso scolastico e formativo. • Nel medio-lungo periodo: investire per prevenire l'abbandono scolastico e a sostenere il raggiungimento di un adeguato livello di istruzione e qualificazione professionale per ridurre i rischi di caduta nella disoccupazione e nell'inattività una volta usciti dal percorso scolastico e formativo.
10	i)	IeFP	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidamento del sistema regionale di IeFP come filiera formativa completa e di buona qualità soprattutto per i giovani più a rischio di abbandono scolastico, per ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e l'accesso a un'istruzione e/o formazione professionale di buona qualità (Risultato Atteso 10.1) mediante percorsi personalizzati costruiti nell'ottica della centralità della persona e finalizzati alla piena valorizzazione delle potenzialità di ciascun allievo, nel riconoscimento delle diverse attitudini e modalità di apprendimento dei giovani e con l'obiettivo ultimo di consentire a tutti/e di acquisire le competenze dell'obbligo di istruzione e quelle descritte dal sistema regionale delle qualifiche. • Utilità della scelta di Regione Lombardia di completare il percorso di sussidiarietà e integrazione fra i due canali dell'istruzione e formazione professionale con l'opportunità di finanziare il quinto anno, indispensabile per l'accesso ai percorsi di alta formazione. • Validità della sperimentazione di forme di sostegno economico ai percorsi di IFP differenziate in base al successo occupazionale; dell'attivazione di interventi di orientamento mirati nelle scuole secondarie di primo ciclo allo scopo di rendere la scelta del percorso formativo più consapevole; di interventi di sostegno a percorsi di crescita e rafforzamento professionale di docenti, formatori e staff IeFP allo scopo di migliorare la qualità della didattica e sviluppare nuove competenze (e relative modalità di trasmissione) da trasferire agli allievi.
10	i)	Learning week	<ul style="list-style-type: none"> • Validità della sperimentazione per sottrarre i giovani al rischio di dispersione scolastica e marginalità e per favorire il loro inserimento attraverso il lavoro di gruppo e lo sviluppo delle relazioni interpersonali; • Favorire un ruolo attivo delle scuole nella progettazione di percorsi che valorizzano le diverse competenze ed integrano la programmazione scolastica

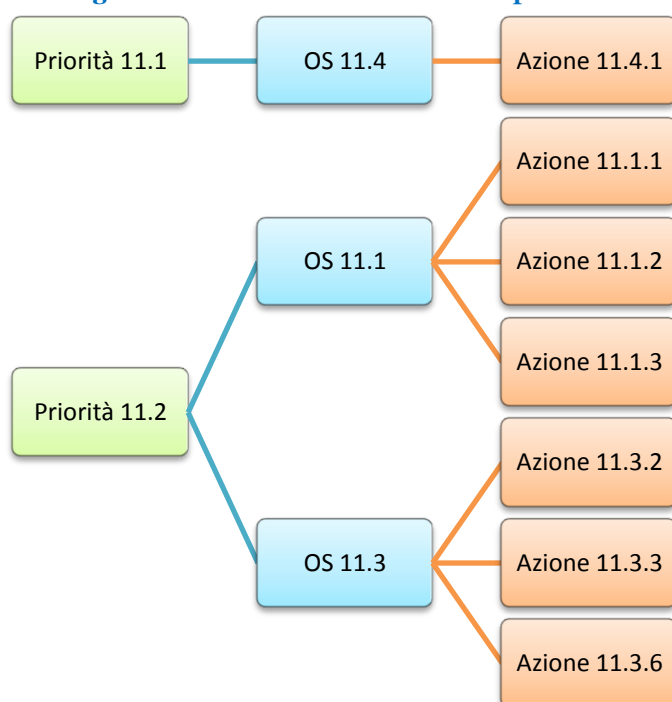
			<p>ordinaria;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offrire nuove opportunità di collaborazione e sviluppo di sinergie tra scuole, enti di formazione e Ufficio Scolastico Regionale • Coinvolgere direttamente docenti e dirigenti scolastici per internalizzare l'approccio sperimentato nelle attività ordinarie.
10	iv)	ITS/IFTS	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidare il sistema <u>ITS</u> sperimentato in Lombardia attraverso: • Un chiarimento sui crediti formativi che, a livello regionale, consenta di condividere una posizione comune e valida sia per le Fondazioni che per le Università del territorio; • Rendere possibile l'iscrizione ad un Collegio o Ordine professionale per chi non ha il diploma di scuola superiore tradizionalmente richiesto. • Rafforzare la comunicazione pubblica finalizzata a far conoscere il valore di questa nuova opportunità formativa. • Evitare che il radicamento delle Fondazioni sul territorio e la solidità delle reti locali attivate con il territorio locale si traduca in una scarsa motivazione a stringere solide relazioni al di fuori dei confini regionali e nazionali. • Trovare il giusto "mix" tra le declinazioni territoriali della figura professionale e la spendibilità delle competenze acquisite anche al di fuori delle realtà territoriali di riferimento delle Fondazioni. • Evitare che il sistema formativo ITS perda di vista quel ruolo fondamentale di intercettore e anticipatore di quelli che saranno i bisogni delle imprese • Rafforzare i tratti distintivi del sistema <u>IFTS</u> come opportunità anche per i meno giovani, per chi cerchi percorsi formativi più brevi, ed anche le aziende (più piccole, con processi lavorativi più tradizionali) che non possono "permettersi" (o ritengono di non potersi permettere) figure a troppo elevata specializzazione, attraverso: • Una maggiore specializzazione del sistema rispetto agli altri segmenti dell'offerta di formazione tecnica e professionale. • Dare continuità all'offerta formativa nel tempo e di rispondere con flessibilità alle richieste del tessuto produttivo, • Rafforzare la spendibilità nel mercato del lavoro del titolo esito dei percorsi. • Prevedere azioni di accompagnamento per gli enti che hanno poco esperienza di progettazione e realizzazione di percorsi finanziati. • Centralità del ruolo delle imprese, coinvolte con ruoli, tempi e modi variabili, ma indispensabili all'efficacia della progettazione ed erogazione dei percorsi. Rafforzare il ruolo delle Istituzioni Universitarie nei percorsi.

10. ASSE VI – CAPACITÀ ISTITUZIONALE ED AMMINISTRATIVA

10.1 Logica di intervento dell'Asse e risultati attesi

L'attenzione riservata alle iniziative di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa evidenzia la consapevolezza della Regione rispetto alla complessità delle sfide che l'evoluzione del conteso socio economico e la contrazione delle risorse pubbliche disponibili pongono e porranno nell'immediato futuro.

Figura 10.1 - Lo logica di intervento dell'Asse VI– Capacità istituzionale ed amministrativa



- Significativa è la scelta di dare continuità e rafforzare le esperienze positive maturate nelle fasi conclusive del ciclo di programmazione 2007-2013, con specifico riferimento al miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario (azione 11.4.1) ed allo sviluppo e rafforzamento della collaborazione in rete interistituzionale (11.3.6).
- Centrale è l'attenzione riservata alla creazione delle condizioni tecnologiche ed organizzative per la condivisione, integrazione e diffusione dei dati statistici relativi al sistema di IFL (azione 11.1.1), ai progetti di Open Government (azione 11.1.2), all'interoperabilità delle basi informative (azione 11.1.3) ed alla qualificazione ed empowerment delle realtà coinvolte nella raccolta ed utilizzo consapevole di queste informazioni (azione 11.3.3).
- Tali interventi appaiono la condizione necessaria per sorvegliare e programmare le politiche di IFL, attraverso l'implementazione delle azioni di monitoraggio e di valutazione delle politiche e della qualità delle prestazioni della rete degli operatori accreditati.

Tavola 10.1 - Obiettivo tematico 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e un'amministrazione pubblica efficiente

Bisogni	strategia					Rispondenza
	Priorità	Obiettivi specifici	Azioni/linee di intervento	Destinatari*	Beneficiari	
Qualità ed efficienza del sistema giudiziario	11.1 - Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici ...	11.4 - Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	<ul style="list-style-type: none"> 11.4.1 - Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari [attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni realizzate con il progetto "Diffusione delle Best Practice" e supporto all'attivazione di interventi di change management] 	<ul style="list-style-type: none"> Persone fragili Amministratori di Sostegno Cooperative, Comuni e altre PA Uffici Giudiziari Enti Pubblici Locali Organizzazioni del Terzo Settore iscritte ai registri regionali 	<ul style="list-style-type: none"> Regione Lombardia Enti Pubblici compresi gli enti locali 	A
Migliorare la gestione delle relazioni interistituzionali e con gli stakeholders	11.2 - Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro ...	11.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici	<ul style="list-style-type: none"> 11.1.1- Interventi mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio e riutilizzabilità dei dati pubblici (anche attraverso modalità collaborative e online) e promozione di sforzi mirati e adattamenti 	<ul style="list-style-type: none"> Enti locali, Istituzioni scolastiche, istituti e luoghi della cultura Enti della Formazione Studenti Cittadini 	<ul style="list-style-type: none"> Enti del Sistema regionale, Società esterne Università 	A
Rafforzare le reti territoriali			<ul style="list-style-type: none"> 11.1.2 - Progetti di Open Government per favorire trasparenza, collaborazione e partecipazione realizzati tramite il coinvolgimento di cittadini/stakeholder e iniziative per il riutilizzo dei dati pubblici, la partecipazione civica e il controllo sociale 	<ul style="list-style-type: none"> Associazioni professionali Associazioni ambientali Enti locali Istituzioni scolastiche Enti della Formazione, Cittadini Stakeholder 	<ul style="list-style-type: none"> Enti del Sistema regionale Società esterne 	A
Accrescere la qualità dei servizi tramite il controllo e la valutazione			<ul style="list-style-type: none"> 11.1.3 - Miglioramento dei processi organizzativi per una migliore integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative, prioritariamente Istruzione, Lavoro, Previdenza e Servizi Sociali, Terzo Settore, Interni ed Affari Esteri e Pubbliche Amministrazioni. 	<ul style="list-style-type: none"> Cittadini Stakeholder Operatori accreditati negli albi regionali Enti Locali 	<ul style="list-style-type: none"> Enti del Sistema regionale Società esterne Università 	A
Innovazioni e cambiamenti istituzionali		11.3 - Miglioramento delle prestazioni della pubblica	<ul style="list-style-type: none"> 11.3.2 - Definizione di standard disciplinari di qualità del servizio, sviluppo di sistemi di qualità, monitoraggio e valutazione delle prestazioni e standard di servizio 	<ul style="list-style-type: none"> Pubbliche Amministrazioni Soggetti accreditati per la 	<ul style="list-style-type: none"> Enti locali Enti del Sistema regionale 	A

		amministrazione		formazione e il lavoro iscritti agli albi	• Società esterne	
				• Stakeholder		
			<ul style="list-style-type: none"> 11.3.3 - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> Cittadini Stakeholder Dipendenti della Regione Lombardia e del sistema allargato Enti locali in particolare l'Organizzazione di polizia locale (Comandi e servizi) Altri settori dell'ente locale e della P.A, Prefettura Polizie di stato 	<ul style="list-style-type: none"> Enti locali Enti del Sistema regionale, Soggetti accreditati Società esterne Università 	A
			<ul style="list-style-type: none"> 11.3.6 - Azioni di sviluppo e rafforzamento della collaborazione in rete interistituzionale e di coinvolgimento degli stakeholders, con particolare riferimento ai servizi sociali, ai servizi per l'impiego, ai servizi per la tutela della salute, alle istituzioni scolastiche e formative. 	<ul style="list-style-type: none"> Cittadini, Stakeholder Personale PA, Organismi di formazione Istituzioni scolastiche autonome Università Fondazioni ITS Imprese Servizi sociali e socio-sanitari Partenariato economico e sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> Enti locali Enti del Sistema regionale Soggetti accreditati Società esterne Università 	A

NOTA: A livello di coerenza elevato

M livello di coerenza medio

B livello di coerenza basso

* Gli interventi promossi potranno prevedere l'identificazione di target groups specifici, soprattutto al fine di perseguire le priorità trasversali del mainstreaming delle pari opportunità (di genere e non), nonché di intervenire a favore di quelle categorie di lavoratori/trici più difficilmente interessate da tali tipologie di intervento: lavoratori/trici anziani, meno qualificati o a maggior rischio di esclusione dal processo produttivo.

10.2 Coerenza interna

Nell'ambito di quest'Asse, gli OO.SS. 11.1 e 11.3 mostrano un elevato grado di coerenza con il resto del POR FSE, da leggersi quasi esclusivamente in termini di sinergia potenziale con tutti gli altri OO.SS. individuati sulle altre priorità selezionate. L'O.S.11.4 per la sua specificità di miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario è quello che mostra il livello di coerenza più basso con il resto del POR FSE. Si ravvisa tuttavia la presenza di complementarità con l'O.S. 9.6 “Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità” e con quasi tutti gli OO.SS. dell'OT10.

Tavola 10.2 - Matrice di coerenza tra gli obiettivi specifici 11.4, 11.1 e 11.3 e gli altri obiettivi specifici del PO

OS/RA	11.4.		11.1.		11.3.	
	C*	S**	C*	S**	C*	S**
8.1.				X		X
8.5.				X		X
8.6.				X		X
9.2.				X		X
9.5		X		X		X
9.3				X		X
9.4				X		X
9.6	X			X		X
10.1				X		X
10.4				X		X
10.5				X		X
10.6				X		X
11.4				X		X
11.1					X	
11.3			X			

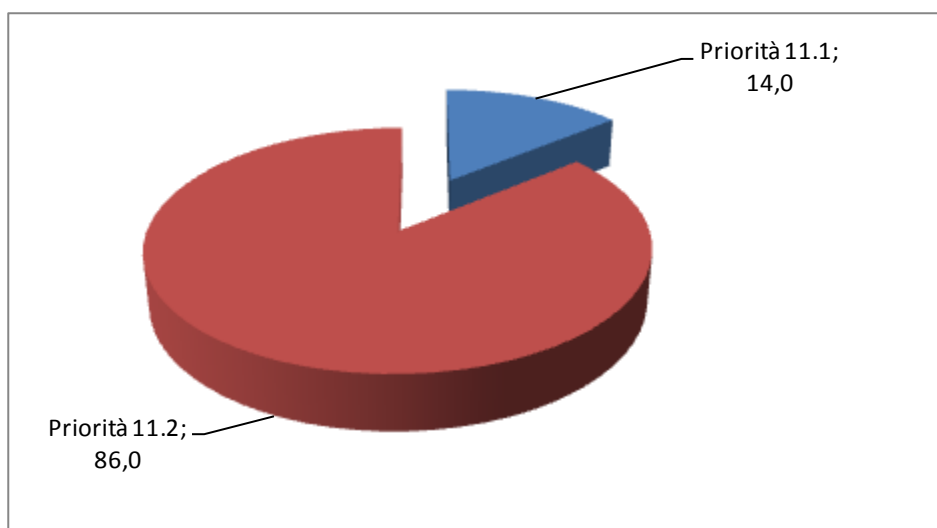
C* - Complementarità

S** - Sinergia potenziale

10.3 La dotazione finanziaria

Sull'Asse prioritario IV sono allocati complessivamente 20 milioni di euro, pari al 2,1% della dotazione finanziaria complessiva del POR FSE 2014-2020. Ben l'86% è allocato sulla priorità 11.2 – “Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale”.

Figura 10.2 - Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie allocate sull'Asse III per priorità di investimento



10.4 Gli indicatori

Non è sviluppata l'analisi del sistema di indicatori non essendo ancora presenti nella versione del POR approvata in Giunta l'11 luglio 2014.

10.5 Lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione

Rispetto al rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e alla promozione di un'amministrazione pubblica efficiente non possono essere trascurati il valore innovativo del **sistema Dote e dell'offerta integrata di servizi pubblici e privati** introdotti con la riforma del mercato del lavoro realizzata mediante la **L. 22/2006** (già descritta in precedenza). Questo strumento molto flessibile, è stato progressivamente modificato nel tempo da Regione Lombardia fino ad arrivare alla **Dote Unica Lavoro**, pensata allo scopo di rendere il sistema amministrativamente più semplice da gestire e nel contempo più efficace e sinergico per le politiche formative e l'occupabilità. Di interesse, inoltre il progetto **"Innova Giustizia"** attraverso il quale è stato promosso il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza degli Uffici Giudiziari è fondamentale per una comunità locale e nazionale. Infatti l'efficienza e l'efficacia della giustizia rafforzano e sviluppano la coesione e il capitale sociale, e quindi il clima sociale, la fiducia, lo spirito pubblico e il sistema di relazioni tra i cittadini. Inoltre l'efficienza della giustizia è un importante fattore di competitività economica, sia per chi già opera sul territorio, sia per poter attrarre investimenti o progetti significativi.

Tavola 10.3: Esperienze realizzate da Regione Lombardia nella programmazione 2007-2013 che offrono indicazioni utili alla programmazione 2014-20 classificate per Obiettivo tematico e priorità di riferimento

OT	Priorità	Esperienza	Suggerimenti per la programmazione 2014-2020
11		Innova giustizia	<ul style="list-style-type: none"> • L'efficienza e l'efficacia della giustizia rafforzano e sviluppano la coesione e il capitale sociale; inoltre l'efficienza della giustizia è un importante fattore di competitività economica. • Esperienza in Lombardia evidenzia i seguenti fattori di successo: • Mantenere un ruolo forte della Regione Lombardia di coordinamento e di monitoraggio del processo e del ruolo di guida e di traino del Capoufficio di ogni Ufficio Giudiziario, supportato da un Comitato Guida; • Prevedere il coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni rilevanti per le singole innovazioni e il costante allineamento con le iniziative di innovazione sviluppate dal Ministero; • sostenere lo sviluppo della capacità dell'Ufficio di gestire in autonomia l'innovazione e i nuovi modelli organizzativi; lo sviluppo della capacità di gestione dell'innovazione da parte dell'Ufficio; lo sviluppo di capacità di gestione e di monitoraggio dei singoli progetti per garantire i tempi e l'efficacia dell'innovazione.

ALLEGATI

ALLEGATO A - I CONTENUTI DEI PRINCIPI DOCUMENTI STRATEGICI RILEVANTI PER IL POR FSE RL

I contenuti del COMMON STRATEGIC FRAMEWORK/Quadro Strategico Comunitario (CSF/QSC) rilevanti per il POR FSE RL

I contenuti del CSF/QSC (marzo 2012) rilevanti per il POR FSE RL sono essenzialmente negli Allegati nei quali sono sviluppati gli Obiettivi Tematici: peraltro, le azioni fondamentali indicate nell'Allegato sono "transitate" di fatto nei Regolamenti (e quindi anche in quello del FSE) e pertanto le PDI dei vari OT sono facilmente riconducibili alle azioni dell'Allegato (in quanto coincidenti anche nella descrizione).

A livello di OT sono anche esplicitati, nel CSF/QSC, i rimandi agli obiettivi "principali" di Europa 2020 nonché, in un caso, agli "orientamenti integrati per l'occupazione" di EU2020 (Decisione del Consiglio dell'10/2010). Per completezza, si ricorda che nel *Documento di lavoro dei servizi della Commissione* in senso proprio, ovvero la parte che precede gli allegati, è tratteggiato lo scenario complessivo della programmazione dei cinque fondi oggetto del documento (tra cui il FSE) i cui elementi/concetti qualificanti sono i seguenti:

- ✓ il riferimento ad EU2020 (molto enfatizzato, centrale in tutto il testo);
- ✓ un coordinamento "molto più stretto" tra i Fondi;
- ✓ la adozione di "contratti di partnership" collegati "agli obiettivi di EU2020 ed ai PNR" nonché di un Quadro Strategico Comune;
- ✓ gli obiettivi tematici (11) contenuti nella proposta di Regolamento comune;
- ✓ il numero e la denominazione degli OT relativi al FSE;
- ✓ le Raccomandazioni (del Consiglio) specifiche per Paese ed i PNR nazionali come riferimenti-base per la preparazione dei "contratti di partnership";
- ✓ la integrazione tra i cinque Fondi del QSC e tra questi fondi e "le altre politiche e strumenti UE" (par. 4);
- ✓ i due "meccanismi" rappresentati dallo "sviluppo locale" e dagli "investimenti territoriali integrati" (par. 4.3, sempre afferente al tema della integrazione);
- ✓ i principi orizzontali (ovvero: promozione della uguaglianza tra uomini e donne e non-discriminazione; sviluppo durevole/sostenibile; gli elementi che gli Stati membri e le Regioni "debbono prendere in considerazione quando elaborano i loro contratti di partnership ed i loro programmi", par. 6, importante);
- ✓ la rilevanza delle azioni di cooperazione.

Vista la loro importanza, riportiamo qui di seguito gli elementi che gli Stati membri e le Regioni “debbono prendere in considerazione quando elaborano i loro contratti di partnership ed i loro programmi” (pp. 13-14):

- ✓ “il primo elemento è un'analisi del potenziale di sviluppo e delle capacità dello Stato membro o della regione, in particolare per quanto riguarda le principali sfide identificate nella strategia Europa 2020, i programmi nazionali di riforma e le raccomandazioni specifiche a ciascun paese. A tale scopo, è necessario che le autorità competenti procedano a un'analisi dettagliata delle caratteristiche nazionali, regionali e locali;
- ✓ il secondo elemento, che si basa direttamente sul primo, è una valutazione delle principali sfide che deve affrontare la regione o lo Stato membro. Al centro di questo processo figurano l'identificazione delle strettoie e degli anelli mancanti, le lacune nell'innovazione, compresa la mancanza di pianificazione e di capacità di attuazione che limita le prospettive di lungo periodo in materia di crescita e di occupazione. Ciò consentirà di evidenziare i settori e le azioni possibili per la fissazione delle priorità politiche, l'intervento e la concentrazione;
- ✓ un gran numero di problemi sociali e ambientali che devono affrontare le regioni dell'UE e gli Stati membri superano i limiti amministrativi e le frontiere nazionali. Il terzo elemento richiede pertanto la presa in considerazione delle sfide in materia di coordinamento intersettoriale, intergiurisdizionale o anche transfrontaliero, in particolare nel contesto delle strategie che riguardano le macroregioni e i bacini marittimi;
- ✓ in quarto luogo, in numerosi casi, un approccio integrato in grado di collegare l'Europa all'orizzonte 2020 e i soggetti attivi a livello regionale e locale passerà attraverso un coordinamento rafforzato tra i vari livelli territoriali e le fonti di finanziamento. Il contratto di partnership sarà un elemento fondamentale nello sviluppo di tale approccio;
- ✓ il quinto elemento consiste nel sviluppare un contratto di partnership e programmi basati sugli obiettivi tematici enunciati nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni al fine di ottenere risultati. Gli obiettivi specifici di ciascun programma devono pertanto essere espressi attraverso indicatori di risultati adeguati in grado di misurare i cambiamenti che il programma intende facilitare”.

Tutto ciò richiamato, i concetti/contenuti qualificanti il CSF/QSC si collegano alle PDI indicate nel PO FSE RL nel seguente modo:

- ✓ OT8/PDI I: si collega a questa PDI la azione intitolata “Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive comprese le ILO e il sostegno alla mobilità al lavoro” (p. 26 degli Allegati). Questa azione è specificata nelle seguenti 3: 1) misure del mercato del lavoro attive e preventive in una fase precoce e aperte a tutti, compresi l'identificazione delle esigenze individuali, servizi e orientamenti personalizzati, formazione mirata e su misura, validazione delle competenze acquisite e ricollocazione; 2) previsione e consulenza sulle opportunità di lavoro a lungo termine create da trasformazioni strutturali del mercato del lavoro, come il progresso verso un'economia a basso consumo di carbonio ed efficiente in termini di utilizzazione delle risorse e lo sviluppo dei

settori dell'assistenza sanitaria e delle cure sanitarie; 3) fornire informazioni sulle opportunità di lavoro, sui mercati europei del lavoro e sulle condizioni di vita e di lavoro;

- ✓ OT8/PDI II: si collega a questa PDI la azione (pp. 26-27 degli Allegati) dedicata alla “integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani disoccupati o non iscritti ai corsi di istruzione o di formazione (NEET)”. Questa azione è declinata nelle seguenti: 1) introduzione di una “Garanzia Giovani creando programmi volti ad offrire possibilità di ulteriore istruzione, formazione o attivazione a tutti i giovani che non sono occupati e non seguono corsi di istruzione o formazione entro 4 mesi dal momento in cui lasciano la scuola. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alla formazione professionale ed ai tirocini di tipo apprendistato destinati ai laureati”; 2) possibilità di “lavoro autonomo e di sviluppo della imprenditorialità per i giovani in tutti i settori, con particolare accento sui settori emergenti dell’economia a basso consumo di carbonio e nei settori di assistenza e cura sanitaria”;
- ✓ OT8/PDI V: si collega a questa PDI la azione (p. 27) intitolata “Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambio” la quale è articolata in due sotto-azioni: 1) sviluppare specifici servizi di occupazione, formazione e sostegno, compreso il coaching e il ricollocamento, nel contesto della ristrutturazione delle imprese e dei settori; 2) delineare e realizzare modalità di organizzazione del lavoro innovative, più produttive e più verdi, comprese la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro;
- ✓ OT9/PDI I: si collega a questa PDI la azione (p. 30) dedicata alla “Inclusione attiva” la cui articolazione è in due sotto-azioni: “1) percorsi integrati in grado di combinare diversi tipi di misure a favore del miglioramento della capacità d’inserimento professionale, come i servizi individualizzati di sostegno, di consulenza e di orientamento, l’accesso a corsi d’insegnamento e di formazione generali e professionali, nonché l’accesso a taluni servizi, in particolare i servizi sanitari e sociali, i servizi di custodia dei bambini e i servizi internet; 2) modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, compresa l’elaborazione e l’attuazione di riforme destinate a migliorare il rapporto costo/efficacia e l’adeguamento delle prestazioni sociali e delle prestazioni di disoccupazione, i dispositivi di reddito minimo e le pensioni, i servizi sanitari e sociali, limitando al massimo i fattori di disincentivazione al lavoro e le situazioni di stallo”. Delle due, la prima sotto-azione è nelle competenze regionali più di quanto lo sia la seconda;
- ✓ OT9/PDI II: si collega a questa PDI la azione dedicata alla “integrazione delle comunità emarginate come i Rom” da realizzarsi attraverso (p. 30-31): percorsi integrati di inserimento nel mercato del lavoro comprendenti servizi individualizzati di sostegno, di consulenza e di orientamento e l’accesso a corsi di d’insegnamento e di formazione generali e professionali; accesso a servizi di aiuto ed assistenza sociale e sanitaria; soppressione della segregazione nel settore dell’istruzione, promozione dell’istruzione pre-scolare, lotta contro l’abbandono scolastico; misure volte a combattere i pregiudizi e la discriminazione nei confronti dei Rom;
- ✓ OT9/PDI IV: si collega a questa PDI la azione, molto ricca di contenuti, dedicata al “Miglioramento dell’accesso a servizi abbordabili, sostenibili e di qualità, comprese le cure sanitarie e i servizi sociali d’interesse generale” (p. 31). Ad essa fanno riferimento le seguenti sotto-

azioni: 1) miglioramento dell'accesso a cure sanitarie di qualità, accessibili e sostenibili, al fine di ridurre le disuguaglianze in materia di salute, sostenere la prevenzione sanitaria e promuovere la salute online, in particolare attraverso azioni mirate destinate a gruppi particolarmente vulnerabili; 2) miglioramento dell'accesso a servizi sociali di qualità, accessibili e sostenibili, come i servizi in materia di occupazione e di formazione, i servizi per i senzatetto, i servizi di accoglienza extrascolare per la custodia dei bambini e i servizi comprendenti cure di lunga durata; 3) servizi mirati d'istruzione e accoglienza prescolare, compresi approcci integrati in grado di combinare i servizi di custodia dei bambini, istruzione, sanità e aiuto ai genitori, mettendo in particolare l'accento sulla prevenzione del collocamento dei bambini in istituti; 4) accesso ai servizi online per promuovere l'integrazione nella società dell'informazione; 5) sostegno alla transizione dall'assistenza in istituti a servizi di assistenza basati sulla comunità per i bambini privi dell'assistenza dei genitori, le persone con disabilità, gli anziani e le persone con disturbi mentali, ponendo l'accento sul ravvicinamento tra i servizi sanitari e i servizi sociali”;

- ✓ OT9/PDI VI: si collega a questa PDI la azione (p. 32) denominata “strategie di sviluppo locale realizzate da soggetti locali” la quale comprende il “sostegno alla preparazione, attuazione e animazione di strategie locali” e il “sostegno alle attività concepite e realizzate nel quadro della strategia locale in settori che rientrano nell’ambito di applicazione del FSE in materia di occupazione, istruzione, inclusione sociale e rafforzamento delle capacità istituzionali”;
- ✓ OT10/PDI I: si collega a questa PDI la azione, anche in questo caso ricca di contenuti, volta a “La riduzione dell’abbandono scolastico e promozione dell’uguaglianza di accesso all’insegnamento prescolare, primario e secondario di buona qualità” (p. 36). Essa è strutturata nelle seguenti sotto-azioni: 1) sostegno mirato all’attuazione di politiche coerenti, globali e basate su dati probanti per ridurre l’abbandono scolastico, inserendo misure di prevenzione, d’intervento precoce e di compensazione, come le scuole della seconda opportunità, nonché la promozione della scolarizzazione in istituti d’istruzione pubblica non discriminanti; 2) rafforzamento delle capacità degli insegnanti, dei formatori, dei responsabili di istituti scolastici e del personale educativo, creazione di sistemi di garanzia e di controllo della qualità, sviluppo del contenuto educativo, anche per quanto riguarda l'utilizzazione delle TIC, sviluppo degli atteggiamenti creativi e lotta contro gli stereotipi collegati al sesso nell’istruzione e nella formazione; 3) eliminazione degli ostacoli che incontrano i bambini provenienti da famiglie sfavorite, in particolare nei primi anni dell’infanzia (0-3); 4) sostegno ai programmi di apprendimento volti ad aiutare i bambini e gli adolescenti che incontrano difficoltà di apprendimento, al fine di consentire la loro integrazione nel sistema d’istruzione generale; 5) sostegno alla transizione da istituti d’insegnamento specializzati per disabili agli istituti ordinari”.
- ✓ OT10/PDI IV: si collega a questa PDI una parte (la seconda, sottolineata) della azione dedicata al “Miglioramento dell'accesso all'istruzione e alla formazione permanenti, messa a livello degli atteggiamenti e delle competenze della manodopera e miglioramento della pertinenza dei sistemi d'insegnamento e di formazione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro” (p. 36). A questa seconda parte sono collegate le seguenti sotto-azioni indicate a p. 37 dell’Allegato (si tratta di alcune delle sotto-azioni proposte nel testo del CSF/QSC): adattamento dei sistemi d'istruzione e

di formazione professionali (VET) alle esigenze del mercato del lavoro, sviluppando la formazione attraverso il lavoro nel quadro del VET, compresi i programmi di apprendistato, e incoraggiando le imprese ad accogliere un maggior numero di tirocinanti; creazione di passerelle flessibili nel settore dell'istruzione e della formazione, nonché tra il sistema educativo e il mondo professionale, in particolare mediante misure di formazione e di orientamento professionale, programmi di tirocinio, sistemi per la validazione e il riconoscimento delle competenze acquisite, quadri nazionali di certificazione e sistemi di crediti collegati, come il Sistema europeo di trasferimento di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) e il Sistema europeo di trasferimento dei crediti accademici (ECTS); sostegno allo sviluppo di sistemi d'istruzione e di formazione degli adulti che rispondono a norme elevate di qualità”;

- ✓ OT11/PDI I: si collega a questa PDI la prima delle due azioni dedicate nel QSC al rafforzamento “della capacità istituzionale ed efficacia dell’Amministrazione Pubblica” ovvero (p. 39) l’“investimento nella capacità istituzionale e nella efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici per attuare le riforme ed ottenere una migliore regolamentazione ed una buona governance”. Le due sotto-azioni relative riguardano, rispettivamente, la relizzazione di “riforme volte a garantire una migliore legislazione, sinergie tra le politiche, uan gestione efficace delle politiche pubbliche” e lo “sviluppo e la attuazione di strategie e politiche delle risorse umane”;
- ✓ OT11, PDI II: si collega aa questa PDI la seconda delle due azioni che il QSC dedica al rafforzamento della capacit istituzionale ovvero lo “sviluppo delle capacità per le parti attive nei settori dell’occupazione, dell’istruzione, delle politiche sanitarie e sociali e patti settoriali e territoriali per la realizzazione di riforme a livello nazionale, regionale e locale” (p. 40).

Ricordiamo anche che sono rilevanti per il POR FSE RL anche i seguenti contenuti (direttamente riferiti a EU2020):

- a) In relazione all’OT 8 nel suo complesso, il CSF/QSC richiama il seguente “obiettivo principale” di Europa 2020: *“Mirare a portare al 75 % il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione degli immigrati regolari”* (p. 26). Inoltre, viene citato esplicitamente il FSE affidandogli il compito, sotto OT 8, di “sostenere le politiche indicate nell’orientamento 7 degli orientamenti integrati di Europa 2020 (ovvero, come da Decisione del Consiglio del 21.10.2010, 2010/707/UE, “Incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro”);
- b) In relazione a OT 9 nel suo complesso, il QSC richiama il seguente “obiettivo principale” di Europa 2020 (p. 27): *“Promuovere l’inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, in modo tale da sollevare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione entro il 2020”*. Il riferimento qui, al par. 9.2 del documento, è alle “politiche attive di inclusione” soprattutto lavorativa e nello specifico, si veda anche oltre, alla Raccomandazione della Commissione del 3/10/2008 relativa alla inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE). Non ci sono invece nel testo rimandi agli orientamenti integrati per

l'occupazione di Europa 2020 i quali invece, all'Orientamento 10 ("Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà"), sembrerebbero presentare un aggancio evidente con OT 9;

- c) In relazione a OT 10 nel suo complesso, il QSC richiama il seguente "obiettivo principale" di Europa 2020: "Migliorare i livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10 % e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%" (p. 35). In generale, par. 10.2, le "azioni in questo settore dovrebbero riflettere gli obiettivi enunciati nelle conclusioni del Consiglio del 12.5.2009 concernenti un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore della istruzione e formazione, 2009/C 119/02" (ovvero: 1) fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà; 2) migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione; 3) promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva; 4) incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione). Non ci sono invece, nel testo, rimandi agli orientamenti integrati per l'occupazione di EU2020 anche se gli orientamenti 8 (Sviluppare una forza lavoro qualificata rispondente alle esigenze del mercato occupazionale e promuovere l'apprendimento permanente) e 9 (Migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione alla istruzione terziaria o equipollente) paiono assolutamente collegati all'OT;
- d) Infine, relazione a OT11, il QSC indica la necessità (p. 39) di "rafforzare la capacità istituzionale ed amministrativa a tutti i livelli e in tutti i settori e promuovere i buoni principi della *governance*" e ciò al fine di "sostenere gli adeguamenti strutturali. Ridurre gli oneri regolamentari ed amministrativi e promuovere elevati standard di trasparenza, integrità ed affidabilità nella amministrazione pubblica aiuta inoltre ad aumentare la produttività e a rafforzare la competitività". Pertanto, le "azioni nell'ambito di questo obiettivo tematico dovrebbero concentrarsi sul rafforzamento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nel quadro di una riforma delle pubbliche amministrazioni e in generale del settore pubblico".

I contenuti del position PAPER CE (PP) sull'accordo di partenariato rilevanti per il POR FSE RL

Il Position Paper della Commissione Europea (PP) propone dei contenuti preparatori all'Accordo di Partenariato (ADP) che declinano per l'Italia indicazioni ed elementi finalizzati alla programmazione di tutti i Fondi QSC e quindi anche del FSE.

A p. 8 sono indicate "le sfide più urgenti per l'Italia" (Rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva; Ridurre le disparità regionali; Promuovere l'occupazione) e tra queste sono la prima ma soprattutto la terza a collegarsi in maniera più evidente alle PDI del POR FSE RL (sotto gli OT8, 9, 10, 11). Nello specifico

- per gli OOTT 8, 9, 10 sono rilevanti i contenuti analitici di cui alle pp. 12-14 del PP il cui titolo, esemplare, è "Basso livello di occupazione, in particolare giovanile e femminile, e divario tra le competenze acquisite e quelle richieste dal mercato" (è qui che vengono citati i seguenti nodi critici di livello nazionale: i tassi di occupazione e di partecipazione alla forza lavoro inferiori alla media UE; la maggiore vulnerabilità di alcune categorie quali giovani, donne, anziani;

insufficienza delle politiche attive del lavoro e di conciliazione; carenze nel sostenere il passaggio tra istruzione e occupazione; elevato tasso di abbandono degli studi universitari; scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro; scarsa presenza di strutture adeguate ed accessibili per l'assistenza all'infanzia ed agli anziani e assenza di politiche di conciliazione; elevata quota di popolazione a rischio di esclusione sociale; percentuale elevata di popolazione anziana e di forza lavoro sempre più vecchia; lavoro sommerso);

- per l'OT11 sono invece rilevanti i contenuti delle pp. 14-16 riassunti sotto il titolo “Debole capacità amministrativa e amministrazione pubblica inefficiente” per i quali sono indicati le seguenti “debolezze profondamente radicate”: oneri amministrativi elevati per le imprese, scarso utilizzo di servizi di *e-governement*, scarsa efficienza del sistema giudiziario civile, corruzione, livelli estremamente differenziati nella “capacità amministrativa di gestione dei Fondi”.

Ciò premesso, focalizzandosi sulle “funding priorities” (la parte più utile ai nostri fini, dalle quali discendono gli OT indicati nella sezione finale del testo, alcuni recepiti poi nel Regolamento FSE, altri leggermente modificati), il confronto tra esse e i contenuti del POR deve tenere conto del fatto che questi ultimi sono/dovrebbero essere mediati a loro volta dai contenuti dell'ADP (i quali dovrebbero recepire le indicazioni del PP). Pur con questa premessa, che diventa una cautela necessaria alla luce del fatto che l'ADP non ha ad oggi una sua versione finale, i contenuti del Position Paper/Funding Priorities (FP) rilevanti per il POR sono i seguenti (p. 21, par. 2.3 intitolato “Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale ed il miglioramento della qualità del capitale umano” la cui prima frase è “occupazione e coesione sociale sono tra i principali problemi dell'Italia”, identifica una specifica *funding priority*, sono 4 in tutto):

- ✓ OT8/PDI I: nel testo della FP 2.3 il riferimento a questa PDI, focalizzata sui disoccupati di lunga durata o “a rischio di disoccupazione di lunga durata”, è sostanzialmente assente. L'unico passaggio in qualche modo ad essa collegato è relativo alla promozione della “mobilità dei lavoratori” (p. 23);
- ✓ OT8/PDI II: si collega in maniera molto esplicita a questa PDI il punto della FP 2.3 denominato (p. 21) “Combattere la disoccupazione giovanile attraverso l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro anche sostenendo la transizione tra istruzione ed occupazione”. Si tratta di un *punto* dedicato esclusivamente ai “giovani che non lavorano, non proseguono gli studi né seguono una formazione” la cui situazione “giustifica che sia data priorità alla (loro) integrazione nel mercato del lavoro, altresì incrementando gli sforzi atti a fornire loro le competenze e le esperienze lavorative necessarie, anche attraverso approcci innovativi”. E' alla conclusione di questo *punto* che si afferma che “investire in uno schema di *Garanzia per i Giovani* consentirebbe un approccio globale”;
- ✓ OT8/PDI V: si collega a questa PDI un passaggio del contenuto, sempre della FP 2.3 (p. 23), denominato “Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione” dove si richiama “il supporto all'apprendimento permanente”. In realtà questa PDI è molto marginalmente agganciabile ai contenuti del PP;

- ✓ OT9/PDI I: si collega a questa PDI la parte della FP 2.3 (p. 22) dedicata a “Integrare i più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio di esclusione sociale e povertà) nel mercato del lavoro”. Tuttavia, solo alcuni dei contenuti indicati sono riconducibili a questa PDI del POR FSE RL in quanto altri sono collocati, come da Regolamento FSE, nell’OT8 (e relative priorità: è il caso delle attività per lavoratori anziani, la parità uomo-donna, in parte per immigrati). Quelli pertinenti con OT9/PDI I sono riconducibili alla affermazione per la quale “gli investimenti devono dare priorità all’inclusione attiva delle persone che per motivi diversi sono esposte al rischio di esclusione sociale e povertà la dovuta priorità dovrà essere accordata alle persone con disabilità e a quanti sono esposti a rischi particolari tra cui immigrati, Rom e persone che vivono in aree svantaggiate” (p. 22);
- ✓ OT9/PDI II: si collega in maniera esplicita a questa PDI, il riferimento appena citato relativo ai Rom ed alle altre categorie di persone a rischio di emarginazione o svantaggio, per le quali quindi si configura una sorta di priorità di intervento specifica ed ulteriore (p. 22);
- ✓ OT9/PDI IV: si collega a questa PDI un passaggio della FP 2.3 ovvero che “tali investimenti devono anche concentrarsi sul miglioramento della qualità e dell’accessibilità di servizi di assistenza abbordabili (quali servizi di cura per bambini e anziani nell’intero paese), anche attraverso investimenti in infrastrutture pubbliche” (p. 22);
- ✓ OT9, PDI VI: non ci sono nel PP riferimenti diretti a questa PDI se non in un passaggio della FP 2.3 dove si cita “l’economia sommersa” (ma con riferimento agli immigrati/e) e in un richiamo alla “corruzione” come “grande sfida” (p. 15);
- ✓ OT10/PDI I: si collega a questa PDI uno dei 4 contenuti qualificanti la FP 2.3 nel punto “Migliorare la qualità dell’istruzione e della formazione” (p. 22-23) e nello specifico il contenuto descritto come “gli investimenti devono focalizzarsi sulla prevenzione e riduzione dell’abbandono precoce degli studi, in particolare nelle Regioni meridionali. Le misure devono essere mirate sia agli alunni che agli insegnanti/personale così come all’ambiente di lavoro” (gli altri 3 contenuti riguardano invece altre PDI da Reg. ovvero l’istruzione universitaria, il già richiamato apprendimento permanente, il miglioramento della “qualità dell’istruzione e della formazione”);
- ✓ OT10/PDI IV: l’appena richiamato “miglioramento della qualità dell’istruzione e della formazione” è il collegamento più diretto e pertinente per questa PDI. Il testo del PP (p. 23) non offre tuttavia più di questo sintetico passaggio;
- ✓ OT11/PDI I: si collega a questa PDI la *funding priority 2.4* nel suo complesso (dedicata a “Sostenere la qualità, l’efficacia e l’efficienza della Pubblica Amministrazione”) e, nello specifico, le indicazioni in essa espresse relative alla necessità di garantire “al contempo qualità, trasparenza, integrità e responsabilità complessive delle Pubbliche Amministrazioni”, allo “sviluppo delle capacità delle parti interessate”, alla “modernizzazione dei servizi pubblici” e a “garantire l’efficienza del sistema giudiziario” anche nella logica complessiva dell’*e-government*;
- ✓ OT11/PDI II: si collegano anche a questa PDI i contenuti della PDI precedente alla quale quindi si rimanda per economia di esposizione.

Notiamo infine come due macrocontenuti della FP 2.3 non siano coperti dalle PDI del POR FSE RL (OT 8, 9, 10): il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro (anch'esso in OT 8 PDI VII del Reg.); il contrasto al lavoro sommerso (non presente esplicitamente in alcuna PDI del Reg.).

I contenuti del PNR 2013 Italia rilevanti per il POR FSE RL

Il PNR è un consistente documento pagine nel quale al cap. III.2, p. 64, sono indicate le iniziative più importanti previste nella direzione di Europa 2020; la loro esposizione, insieme a quella delle “riforme nazionali in dettaglio”, è al cap. V (anche se la loro presentazione non è strutturata secondo gli obiettivi EU2020). Più direttamente riconducibile ad EU2020 è la presentazione di cui al cap. VI.2 la quale però comprende solo gli interventi di competenza delle Regioni e interventi a valere sulla programmazione 2007-2013. Al sopra citato par. III.2 sono elencati “i target nazionali della strategia Europa 2020”. I contenuti del cap. III.2 incrociati con quelli del cap. V sono quelli prioritari ai nostri fini.

A questo proposito, i contenuti qualificanti il PNR che si collegano alle PDI del POR FSE RL sono i seguenti:

- ✓ OT8/PDI I: è rilevante per questa PDI l'obiettivo nazionale 1 di Europa 2020 (tasso di occupazione 20-64). Le misure di policy nazionale ad esso collegate e rilevanti per la PDI sono, per titoli, le seguenti (cfr. cap. V.4 del PNR, p. 164 e segg.): la legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro (e, aggiungiamo, successive modifiche, con priorità a interventi su apprendistato, redistribuzione delle tutele in collegamento con le padl, istituzione dell'ASPI, misure per la conciliazione e la partecipazione al lavoro delle donne); la definizione dei livelli essenziali minimi delle prestazioni dei servizi per l'impiego (non perfezionata per la fine anticipata della legislatura); il rilancio dell'apprendistato e del relativo “Piano di azione”; il sistema nazionale di certificazione delle competenze (Decreto 13/2013); le linee-guida in materia di tirocini (formativi o di orientamento, Accordo del 24.1.2013 tra Governo, Regioni e PP.AA.);
- ✓ OT8/PDI II: anche per questa PDI è rilevante l'obiettivo nazionale 1 di Europa 2020 (tasso di occupazione 20-64) al quale si può aggiungere, indirettamente, l'obiettivo nazionale 6 riguardante gli abbandoni scolastici. Se per le misure di *policy* nazionale relative all'obiettivo nazionale 1 si rimanda a quanto illustrato per la PDI precedente (con priorità però alle misure più tipicamente destinate ai *giovani* e quindi apprendistato e tirocini), la misura collegata all'obiettivo della “riduzione degli abbandoni scolastici” – una delle cause della condizione di NEET – indicata nel PNR (cfr. cap. V.3 del PNR, p. 149 e segg.) è il Piano nazionale di Orientamento (le altre misure citate nel PNR paiono infatti relative alla sola annualità 2013);
- ✓ OT8/PDI V: è rilevante per questa priorità – in maniera indiretta ma importante – il medesimo obiettivo nazionale di Europa 2020 indicato per la PDI precedente. Nel PNR non ci sono però riferimenti significativi al tema della “adattabilità di lavoratori ed imprese”;
- ✓ OT9/PDI I: è di interesse per questa PDI l'obiettivo nazionale 8 di EU2020 (Contrasto alla povertà, p. 77 del PNR). Le misure di policy nazionale ad esso collegate e rilevanti per la PDI sono, per titoli, le seguenti (cfr. cap. V.5 del PNR, p. 190 e segg.): sperimentazione della “nuova social

card”(focalizzata soprattutto sulla “povertà minorile”: la sperimentazione dovrebbe essere però terminata ad inizio 2014); il Programma di azione italiano per la promozione dei diritti e l’integrazione delle persone con disabilità (p. 196 del PNR);

- ✓ OT9/PDI II: si collega anche a questa PDI l’obiettivo nazionale 8 di EU2020 (Contrasto alla povertà, p. 77 del PNR) e le misure di policy nazionale che *puntano* ad esso e sono significative per la PDI sono, anche in questo caso per titoli, le seguenti (cfr. cap. V.5 del PNR, p. 190 e segg.): sperimentazione della “nuova social card”(vedi qui sopra); il Piano nazionale per l’edilizia abitativa (p. 194 del PNR); il Terzo Piano biennale nazionale di azioni e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (approvato nel 2011, p. 197);
- ✓ OT9/PDI IV: anche a questa PDI è collegato – come per le precedenti - l’obiettivo nazionale 8 di EU2020 (Contrasto alla povertà, p. 77 del PNR) e le medesime misure di policy di cui alla PDI II immediatamente precedente alla quale quindi si rimanda;
- ✓ OT9/PDI VI: anche per questa PDI i collegamenti con il PNR sono analoghi a quelli visti per le due PDI immediatamente precedenti per quanto la sua *piegatura* innanzitutto “di metodo” (ovvero lo sviluppo locale partecipativo) renda i collegamenti meno diretti e intensi;
- ✓ OT10/PDI I: è collegato a questa PDI l’obiettivo nazionale 6 di EU2020 (Abbandoni scolastici, p. 74 del PNR). La misura di policy nazionale ad esso connessa e rilevante per la PDI è (cfr. cap. V.3 del PNR, p. 149 e segg.) il Piano nazionale di Orientamento (le altre misure citate nel PNR paiono relative alla sola annualità 2013);
- ✓ OT10/PDI IV: anche questa PDI si ricollega, sebbene in maniera più indiretta rispetto alla precedente, all’obiettivo nazionale 6 di EU 2020 (Abbandoni scolastici, p. 74 del PNR) nonché al numero 7 (relativo alla “istruzione superiore” intesa come istruzione “terziaria” o universitaria). Le misure di policy nazionale citate nel PNR e che rimandano ad essa sono, sempre per titoli, le seguenti: il contrasto all’abbandono “scolastico nell’educazione universitaria” (p. 151 del PNR); l’apprendimento permanente (p. 154: si citano il “sistema nazionale per l’apprendimento permanente”; la istituzione dei nuovi centri provinciali per la istruzione degli adulti/CPIA; l’Accordo per l’orientamento permanente degli adulti, firmato tra Stato, Regioni e AA.LL. nel dicembre 2012; l’intesa sulle reti territoriali per l’apprendimento permanente; l’accordo sulla referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni al quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente/EQF); lo sviluppo della formazione tecnica (p. 147, comprende il rafforzamento degli ITS, le linee-guida per lo sviluppo dei rapporti tra IT, IP, CFP e imprese firmate nel settembre 2012 tra Stato, Regioni e AA.LL., il Memorandum con altri 5 Paesi europei per l’occupazione giovanile ed il potenziamento dell’istruzione tecnico-professionale; il sostegno alla alternanza scuola-lavoro sotto statuto educativo);
- ✓ OT11/PDI I e PDI II: consideriamo insieme queste due PDI in quanto entrambe, pur risultano i contenuti di OT11 in larga parte trasversali e *serventi* a tutti gli interventi indicati nel PNR, si collegano ad esso per la parte di “riforme nazionali” dedicata, da un lato, a “efficienza e qualità della spesa pubblica” (p. 125 e segg.: riorganizzazione delle funzioni, trasferimento di compiti tra enti/organismi, razionalizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari) e, dall’altro, a

“semplificazione della burocrazia e trasparenza” (p. 294 e segg.: semplificazione in senso proprio, riduzione degli oneri amministrativi, semplificazioni nel settore edilizia, misure per la legalità e trasparenza, interventi contro la corruzione, riforma della giustizia civile).

I contenuti delle Raccomandazioni Specifiche sul PNR ITA 2013 rilevanti per il POR FSE RL

Delle 6 raccomandazioni finali “del Consiglio” (relative al biennio 2013-2014), solo la 4 (mercato del lavoro, occupazione, istruzione, eccetera), in parte la 5 (evasione fiscale, obbligo tributario, eccetera) e in minima parte la 2 (per la parte di potenziamento della efficienza della PA) riguardano ambiti di competenza regionale, in generale, e di intervento dei Fondi Strutturali, in particolare. Nello specifico, tutti i contenuti della raccomandazione 4 fanno riferimento al FSE (ma non tutti alle competenze delle Regioni) mentre della raccomandazione 2 è solo “il potenziamento della efficienza della PA” a rientrare, peraltro insieme al FESR, nell’intervento del FSE (OT11) e per quanto riguarda la 5 è rilevante, ai nostri fini, il solo riferimento agli elementi che rimandano al tema della *legalità*. Qui di seguito si espongono i contenuti sia “collegati-al-FSE” sia “di competenza regionale” delle *Raccomandazioni 4, 5 e 2* che sono maggiormente rilevanti per le PDI del POR FSE (è importante, in chiave analitica, la esatta individuazione di quali delle “raccomandazioni” siano effettivamente presidabili dal livello congiunto rappresentato dal FSE e dalla competenza regionale). Nel dettaglio, i contenuti da segnalare ad RL come collegati in maniera rilevante al proprio POR FSE sono i seguenti:

- ✓ OT8/PDI I: è collegata a questa PDI la indicazione – generale - di “realizzare ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro” (anche se poi si focalizza esplicitamente su donne e giovani) nonché quella di “dare attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari per permettere un migliore allineamento dei salari alla produttività” (nello specifico la prima parte);
- ✓ OT/PDI II: è collegata a questa PDI la indicazione di “realizzare ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente quella delle donne e dei giovani, ad esempio tramite la Garanzia per i giovani” (anche se le donne sono interessate dalla PDI IV di OT8). E’ rilevante anche per questa PDI la indicazione richiamata per la PDI precedente di “dare attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro”;
- ✓ OT8/PDI V: non ci sono nella Raccomandazione 4 indicazioni che si collegano esplicitamente a questa PDI;
- ✓ OT9/PDI I: è collegata a questa PDI, ma in maniera un po’ indiretta, la indicazione di “rendere più efficienti i servizi pubblici per l’impiego” (peraltro coperta anche dalla PDI VII, non inclusa nel POR FSE RL);
- ✓ OT9/PDI II: non ci sono contenuti delle *Raccomandazioni* direttamente collegabili a questa PDI;
- ✓ OT9/PDI IV: è collegata a questa PDI la indicazione di “migliorare l’offerta di servizi di assistenza alla persona e di doposcuola assicurare l’efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli”;
- ✓ OT9/PDI VI: è collegata a questa PDI la indicazione della Raccomandazione 5 di “proseguire nella lotta all’evasione fiscale, migliorare il rispetto dell’obbligo tributario e contrastare in modo incisivo

l'economia sommersa e il lavoro irregolare" (tutte *proxy*, peraltro non esaustive, del macro-tema della *legalità*);

- ✓ OT10/PDI I: è collegata a questa PDI la indicazione di "potenziare l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale" nonché quella di "intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola" con la eccezione della parte relativa alla "riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti";
- ✓ OT10/PDI IV: è collegata a questa PDI una indicazione già richiamata anche per la PDI precedente ovvero "potenziare l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale" alla quale si aggiunge quella di "migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario";
- ✓ OT11/PDI I: è collegata a questa PDI la parte della *Raccomandazione 2* relativa all'intervento sulla giustizia civile (durata dei procedimenti e contenzioso) anche se la competenza primaria in questo ambito è dello Stato e il collegamento è quindi *debole*;
- ✓ OT11/PDI II: è collegato a questa PDI il *passaggio* della *Raccomandazione 2* dedicata a "potenziare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e migliorare il coordinamento tra i livelli amministrativi".

La sola indicazione della *Raccomandazione 4* che non è inclusa "di fatto" nelle PDI del POR FSE RL è quella di "ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare", un ambito di intervento nazionale più che regionale.

I contenuti dell'Accordo di Partenariato (versione del 22/4/2014) rilevanti per il POR FSE RL

L'Accordo o Contratto di Partenariato (ADP) è il documento che, come da QSC (p. 3), definisce "gli impegni dei partner a livello nazionale e regionale". Esso è collegato "agli obiettivi della Strategia Europa 2020 ed ai Programmi Nazionali di Riforma" e contiene "un approccio integrato per lo sviluppo territoriale sostenuto da tutti i Fondi che rientrano nel QSC". All'ADP ed ai suoi contenuti è dedicato anche il Capo II, artt. 14-17, del Regolamento generale sui Fondi (Reg. 1303/2013). La versione dell'ADP che viene qui assunta come riferimento è quella inviata alla CE dal Governo Italiano in data 22/4/2014 (e relativi allegati). In ragione della impostazione dei contenuti dell'ADP e del "modello di relazione" definito tra ADP e singoli POR (un modello per il quale l'ADP è, di fatto, il *menù* generale scegliendo dal quale configurare i contenuti dei POR, anche nominalisticamente, in termini di OT, OOSS/RRAA, corrispondenza tra RRAA e Priorità di Investimento, azioni e indicatori³⁸), la congruenza tra contenuti dell'ADP e struttura del POR FSE è "data" per definizione nell'ambito del quadro delle scelte programmatiche del POR.

Ciò precisato, il posizionamento del POR rispetto all'ADP è, per singolo OT, il seguente:

³⁸ Si veda su questo anche la nota del DPS del 17/6 u.s.. Ad oggi la versione dell'ADP del 22/4 rimane comunque l'ultima "ufficiale" e ad essa, ed ai suoi allegati, si fa riferimento in questo testo (salvo dove diversamente indicato).

- OT8: sono 8 i *risultati attesi* (RA, corrispondenti ad altrettanti Obiettivi Specifici) *agganciati* a questo OT nell'ADP e di essi sono 3 (8.1, 8.5, 8.6³⁹) quelli inseriti nel POR FSE RL; sono invece 39 le azioni di competenza dei POR contenute nell'Allegato 1 all'ADP e di esse sono 6 quelle contenute nel POR (8.1.1, 8.1.3, 8.1.6, 8.5.1, 8.5.3, 8.6.1). Il grado di focalizzazione dell'OT nell'ambito del POR FSE RL è quindi alto;
- OT9: sono 6 i *risultati attesi/Obiettivi Specifici* appartenenti a questo OT nell'ADP e di essi sono 5 (9.2, 9.5, 9.3, 9.4, 9.6⁴⁰) quelli coperti dal POR FSE RL; sono invece 33 le azioni di competenza (esclusiva o non-esclusiva) dei POR contenute nell'Allegato 1 all'ADP e di esse sono 8 quelle contenute nel POR (9.2.1, 9.2.2, 9.5.9, 9.3.3, 9.3.6, 9.4.2, 9.4.3, 9.6.5). Il grado di focalizzazione dell'OT nell'ambito del POR FSE RL è quindi medio-alto;
- OT10: sono 8 i *risultati attesi/Obiettivi Specifici* appartenenti a questo OT nell'ADP e di essi 4 (10.1, 10.4, 10.5, 10.6⁴¹) sono inclusi nel POR FSE RL; sono invece 55 le azioni di competenza (esclusiva o non-esclusiva) dei POR contenute nell'Allegato 1 all'ADP e di esse sono 7 quelle contenute nel POR (10.1.7, 10.4.1, 10.4.2, 10.4.3, 10.5.3, 10.5.12, 10.6.2). Il grado di focalizzazione dell'OT nell'ambito del POR FSE RL è quindi, soprattutto se riferito alle azioni, alto;
- OT11: sono 5 i *risultati attesi/Obiettivi Specifici* appartenenti a questo OT nell'ADP e di essi 3 (11.4, 11.1, 11.3⁴²) sono inclusi nel POR FSE RL; sono invece 15 le azioni di competenza (esclusiva o non-esclusiva) dei POR contenute nell'Allegato 1 all'ADP e di esse sono 7 quelle contenute nel POR (11.4.1, 11.1.1, 11.1.2, 11.1.3, 11.3.2, 11.3.3, 11.3.6). Il grado di focalizzazione dell'OT nell'ambito del POR FSE RL è quindi medio.

³⁹ Si rimanda al POR per i dettagli degli RA/OS.

⁴⁰ Si rimanda al POR per i dettagli degli RA/OS.

⁴¹ Si rimanda al POR per i dettagli degli RA/OS.

⁴² Si rimanda al POR per i dettagli degli RA/OS.

ALLEGATO B - LEZIONI APPRESE DALLA PRECEDENTE PROGRAMMAZIONE: LE SCHEDE

Le schede che seguono descrivono per ciascuna delle esperienze riportate o descritte sinteticamente nel rapporto di valutazione ex ante: le principali caratteristiche, i risultati conseguiti e i suggerimenti utili per la programmazione 2014-2020.

APPRENDISTATO E TIROCINIO

Descrizione

Nel corso della programmazione 2007-2013 la Regione Lombardia ha molto investito sulle forme di alternanza per l'inserimento occupazionale dei giovani, con particolare attenzione all'apprendistato e ai tirocini extra-curricolari, inseriti all'interno del più ampio impianto del sistema dotale.

Sul primo versante, la Regione ha, in particolare, sostenuto **l'apprendistato professionalizzante**, significativamente presente nel territorio regionale, supportando da un lato i costi della formazione formale dell'apprendista mediante la cosiddetta “**Dote apprendista**”⁴³, dall'altro le imprese per la formazione dei tutor aziendali grazie alla cosiddetta “**Dote tutor apprendistato**”, ovvero una dote specifica finalizzata alla partecipazione a moduli formativi attuati da operatori del sistema operativo regionale di istruzione e formazione accreditati (attiva dal luglio 2009)⁴⁴. Per quanto concerne, invece, **l'apprendistato di alta formazione e ricerca**, Regione Lombardia da una parte ha dato continuità al sostegno alle iniziative sperimentali volte alla formazione degli apprendisti assunti ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 276/03 **per l'acquisizione di titoli di Master** di I e II livello⁴⁵, dall'altra ha anche avviato iniziative pilota con la sottoscrizione, il 18 ottobre 2011, di un accordo con gli atenei lombardi e Italia Lavoro per la **sperimentazione** di percorsi di apprendistato **per il conseguimento della laurea** triennale, magistrale o a ciclo unico degli studenti universitari, di età compresa fra i 18 e i 29 anni, iscritti alle università aderenti.⁴⁶

Sul versante dei **tirocini**, con la D.G.R. n. 825 del 25 ottobre 2013 la Regione ha approvato i **nuovi indirizzi regionali** in materia, allineati alle indicazioni nazionali delle “Linee guida in materia di tirocini” approvate con l'Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013, definendo anche nuovi *standard minimi per la stesura e la stipula di convenzione e del progetto formativo individuale per tirocini extracurricolari* (in vigore **dal 9 dicembre 2013**), **che assicurano ai giovani maggiori tutele e garantiscono più elevata qualità dell'esperienza. Al fine di** sostenere i giovani nell'attivazione e realizzazione di tirocini extracurricolari con finalità di inserimento/reinserimento lavorativo attraverso lo strumento della dote (che consente di fruire di servizi al lavoro personalizzati) e, nel

⁴³ La « dote apprendista », la cui gestione è stata affidata alle Province sulla base delle Linee di indirizzo approvate dalla Regione, consiste in una dotazione di risorse in capo all'apprendista (e, quindi, anche all'impresa) per sostenere i costi legati alla formazione esterna erogata da organismi accreditati e la valutazione del percorso e delle competenze acquisite dall'apprendista per i soli apprendisti che hanno effettuato la formazione internamente all'azienda, la certificazione intermedia finale (al termine del contratto di apprendistato) delle competenze in caso di interruzione del contratto, l'affiancamento consulenziale per la compilazione del Piano Formativo Individuale di dettaglio, il supporto metodologico per le imprese che realizzano formazione interna assistita.

⁴⁴ Con decreto 133 del 13 gennaio 2012 Regione Lombardia ha rifinanziato, per un importo pari a € 300.000,00, l'Avviso per i tutor aziendali nei percorsi di apprendistato: promozione dell'offerta formativa e procedure per l'accesso alla formazione finanziata di cui al decreto n. 7086 del 9 luglio 2009, integrato con il decreto n.7579 del 22 luglio.

⁴⁵ Si cfr.in proposito, l'Avviso per la Sperimentazione di Master e Dottorati di ricerca mediante percorsi di apprendistato per l'acquisizione di Master Universitario di I o II livello e di Dottorato di ricerca emanato da Regione Lombardia con Decreto 12415 del 15 dicembre 2011, a seguito dell'emanazione del “Testo unico dell' apprendistato” - DLgs 14 settembre 2011 n. 167.

⁴⁶ Si rimanda, in merito, all'*Avviso pubblico per la realizzazione del programma sperimentale Lauree in Apprendistato*, approvato con decreto 15.12.2011, n. 1317 della DG Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia.

contempo, promuovere la creazione di nuova occupazione incentivando le aziende ad assumere i giovani tirocinanti tramite l'erogazione di bonus assunzionali nell'ambito del Programma nazionale Welfare to Work (qualora le imprese decidano di trasformare l'esperienza in un vero e proprio contratto di lavoro), Regione Lombardia ha, inoltre, emanato nel 2012 l'**avviso Dote Lavoro – Tirocini per i giovani**, rivolto a giovani tra i 18 e i 29 anni residenti o domiciliati in Lombardia, non occupati (inoccupati, disoccupati non iscritti alle liste di mobilità o inattivi disponibili a lavorare) da almeno 6 mesi.

I risultati

La valutazione strategica⁴⁷ ha analizzato i punti di forza e di debolezza del tirocinio (extra-curricolare) e dell'apprendistato (professionalizzante e alto apprendistato), focalizzando l'attenzione sulla percezione dell'utilità di questi strumenti da parte delle imprese e dei giovani destinatari, sulla spendibilità delle competenze acquisite dai destinatari di questi percorsi, nonché dell'efficacia di questi strumenti per l'inserimento occupazionale dei giovani.

I **risultati della valutazione** hanno evidenziato i seguenti **punti di forza** di apprendistato e tirocinio:

- ✓ rappresentano due istituti diversi, non solo per quanto riguarda finalità, obblighi da adempiere e durata media, ma anche per le tipologie di imprese e le categorie di giovani destinatari (più giovani e meno scolarizzati i fruitori dell'apprendistato, specie professionalizzante, più “adulti” e spesso con istruzione terziaria i tirocinanti);
- ✓ consentono ai giovani di acquisire un'adeguata preparazione professionale, di accrescere le competenze trasversali e le competenze relazionali, di incrementare la conoscenza dei contesti produttivi attraverso il contatto diretto;
- ✓ si contraddistinguono per un “contenuto formativo” elevato: nonostante prevalga una tipologia di formazione soprattutto informale e ci siano ancora margini di miglioramento, si rileva comunque un maggiore investimento formativo delle aziende per i tirocinanti e gli apprendisti rispetto ai giovani inseriti con contratti a termine;
- ✓ sono considerati sia dalle imprese che dai giovani strumenti utili per supportare l'acquisizione di competenze richieste dal mercato del lavoro e la transizione scuola-lavoro e per trovare un'occupazione coerente con la propria istruzione/formazione;
- ✓ presentano maggiori tassi di passaggio a occupazione stabile rispetto ad altre forme contrattuali temporanee.

La valutazione ha, però, anche messo in luce alcune **criticità**, identificabili principalmente nella modesta presenza delle istituzioni pubbliche nella scelta e nell'accompagnamento al percorso di apprendistato o di tirocinio (il 67,7% dei giovani intervistati vi accede per iniziativa autonoma), in una poco diffusa attitudine a certificare le competenze acquisite nell'ambito del tirocinio/apprendistato (solo il 58% delle imprese intervistate), che sarebbe invece utile invece per quei giovani che non

⁴⁷ Servizi a supporto della valutazione strategica del Programma Operativo “Competitività e Occupazione” della Regione Lombardia Ob 2 Fse 2007/2013 - Rapporto tematico “Un'analisi degli strumenti di inserimento occupazionale dei giovani: l'esperienza di apprendistato e tirocinio in regione Lombardia”.

restano a lavorare nell'impresa dove hanno svolto il tirocinio/apprendistato, nonché, soprattutto per quanto concerne l'apprendistato, nella complessità burocratica e (soprattutto per le piccole imprese) nelle difficoltà relative alla formazione esterna e alla necessità di attivare un tutor.

Suggerimenti per la Programmazione 2014-2020

Da tali punti di debolezza discendono alcune **implicazioni di policy**:

- ✓ Promuovere/rafforzare un'azione di comunicazione e informazione presso i giovani e le famiglie che consenta di apprezzare il valore delle esperienze di alternanza e la loro spendibilità del mercato del lavoro e presso il sistema scolastico e formativo quale occasione di confronto e di relazione con il sistema delle imprese e di riconoscimento delle competenze acquisite sul lavoro;
- ✓ Sviluppo di un sistema di certificazione delle competenze acquisite anche in contesti non formali e informali da parte dei tutor aziendali che ne consenta la spendibilità sia all'interno della regione che tra regioni diverse;
- ✓ Sostegno alla progettazione e attivazione di contratti a causa mista e di percorsi formativi integrati nelle piccole imprese e nelle imprese artigiane, negli adempimenti burocratici e amministrativi e negli adempimenti sul versante della trasformazione contrattuale.

A fronte delle esperienze implementate e dei buoni risultati ottenuti nella passata programmazione, appare dunque opportuno continuare a sostenere anche nella programmazione 2014-2020 sia le esperienze di tirocinio che le diverse tipologie di apprendistato, quali strumenti importanti per i giovani per l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro e di primo o nuovo inserimento professionale.

Coerentemente con un contesto regionale che negli ultimi anni ha visto un netto calo dell'occupazione giovanile e un tasso di giovani NEET elevato e in forte crescita, il potenziamento dell'utilizzo della nuova disciplina del tirocinio recentemente adottata da Regione Lombardia e la promozione dell'apprendistato nelle sue diverse forme sembrano, dunque, molto funzionali al superamento delle attuali criticità, mediante risorse del POR FSE specificamente dedicate al conseguimento di risultati attesi quali "Aumentare l'occupazione dei giovani attraverso il rafforzamento delle misure attive e preventive sul mercato del lavoro, l'orientamento, la consulenza, il contrasto al fenomeno dei NEET (in coerenza con la raccomandazione europea sulla Youth Guarantee), il rafforzamento dell'apprendistato, dei tirocini e altre misure di inserimento al lavoro, la promozione di auto impiego e auto imprenditorialità" (RA 8.1), attraverso misure di politica attiva, tra le quali l'apprendistato, incentivi all'assunzione all'apprendistato, tirocini e altre misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro (azione 8.1.1), percorsi di formazione per i giovani assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, preceduti e corredati da campagne informative e servizi a supporto delle imprese (azione 8.1.2) e percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca e campagne informative per la promozione dello stesso tra i giovani, le istituzioni formative e le imprese (azione 8.1.3). Tali azioni, unitamente al mantenimento della necessaria attenzione verso il tema della certificazione delle competenze acquisite anche in contesti non formali e informali, potrebbero infatti aiutare nel superamento delle criticità rimaste nelle esperienze della passata programmazione.

Essenziale, infine, risulterà modulare le azioni previste nel POR regionale in un'ottica sinergica e complementare con le azioni previste dall'IOG, nonché tenendo conto delle modifiche normative contenute nel Jobs Act, ad oggi non del tutto definite, con specifico riferimento ai possibili cambiamenti all'istituto dell'apprendistato e, in particolare, alla decadenza dell'obbligo del ricorso alla forma scritta per il piano formativo individuale e di quello per il datore di lavoro di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica, che diverrebbe un elemento discrezionale.

I GIOVANI NEET E LA GARANZIA GIOVANI

I NEET in Lombardia

La quota di NEET (15-29 anni) in Lombardia ha raggiunto il 14,7% nel 2012, per un valore assoluto di 229.985 giovani, un tasso inferiore a quello medio nazionale (21,1%) ma superiore alla media UE27 (13,2%). Il tasso NEET in Lombardia è cresciuto in maniera significativa rispetto ai valori pre-crisi (+4,1pp nel confronto col 2007).

Il gruppo di giovani NEET in Lombardia è altamente eterogeneo (Italia Lavoro, 2011)⁴⁸: sono soprattutto ragazze (55,5%); sono scarsamente istruiti (il 48,5%); si caratterizzano per una elevata presenza di inattivi (il 63,3%); la maggioranza (61,4%) non si è mai rivolta a un centro pubblico per l'impiego; in larga parte (56,4%), quelli inattivi lo sono per motivi famigliari o partecipazione ad attività formative non formali o per un “non bisogno” di lavorare.

I giovani NEET costituiscono quindi un gruppo particolarmente eterogeneo con problemi e bisogni diversi e che, quindi, necessita di strategie diversificate. Particolarmente critica appare, all'interno dei giovani NEET, la situazione dei 16-17enni a ridosso della maggiore età e prossimi all'ingresso nel mercato del lavoro in quanto sono più difficili da raggiungere (da parte sia degli operatori pubblici che privati) e a più alto rischio di emarginazione.

Il sistema dotale e i NEET in Lombardia ⁴⁹

Il sistema dotale di Regione Lombardia ha previsto, nel corso della Programmazione 2007-2014, alcuni strumenti a sostegno della fase di transizione scuola – lavoro, attraverso la “dote scuola” e la “dote IFP”. Più recentemente sono stati promossi alcuni interventi specifici a sostegno dell'occupazione giovanile, tra cui:

- *Dote lavoro tirocini per i giovani*, misura di politica attiva, destinata a giovani tra i 18 e i 29 anni neodiplomati, neolaureati o neo qualificati, con la quale è possibile realizzare un tirocinio di 6 mesi in azienda. Terminato il tirocinio, l'azienda può avvalersi di un incentivo economico del valore di 8.000 euro per l'assunzione del giovane con contratto di lavoro subordinato, sia full-time che part-time, non inferiore a 12 mesi.
- *Ponte intergenerazionale*: Protocollo di Intesa firmato dalla Regione, Assolombarda e Inps (nel dicembre 2012), che ha l'obiettivo di sostenere la solidarietà tra le generazioni attraverso l'assunzione di giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni con contratti di apprendistato a fronte della riduzione di orario (fino al 50%) di lavoratori vicini all'età pensionabile (non più di 36 mesi

⁴⁸ Italia Lavoro (2011), *Neet: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano in Lombardia. Caratteristiche e cause del fenomeno e analisi delle politiche per contenerlo e ridurlo*.

⁴⁹ Fonte: Servizi a supporto della valutazione strategica del Programma Operativo “Competitività e Occupazione” della Regione Lombardia Ob 2 Fse 2007/2013 - Rapporto tematico “La transizione verso la dote unica: ipotesi di sviluppo e sua implementazione

per il conseguimento del diritto alla pensione), in accordo con l'azienda sulla base di reciproca volontarietà.

I servizi erogati dagli operatori accreditati, sul territorio regionale, non sono specificamente destinati ai giovani NEET, anche se alcuni servizi rivolti a tutti gli utenti, più di altri, potrebbero contrastare la diffusione del fenomeno dei NEET, in particolare, l'orientamento, la formazione, i tirocini. Ci sono poi alcuni progetti volti a costituire reti territoriali di sportelli per l'orientamento scolastico a favore di studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado e di giovani fino a 29 anni che necessitano di attività orientative (come il *“Progetto Esagono” della Provincia di Milano*) oppure articolati in una serie di interventi organici e duraturi che vadano incontro alle esigenze dei giovani sotto molteplici aspetti (come il progetto *“Talenti al Lavoro”* sempre della Provincia di Milano). Altri progetti che si rivolgono ai giovani (inclusi i NEET) sono quelli che prevedono l'erogazione di servizi da parte dei servizi sociali dei Comuni (come il progetto *“Pensare ai Giovani”* del Comune di Busto Garolfo, MI).

La **dote unica lavoro**, recentemente adottata da Regione Lombardia, potrebbe offrire servizi validi per supportare i giovani NEET, quali ad esempio i colloqui individuali di orientamento e il bilancio delle competenze, mentre per quanto riguarda la formazione potrebbero esserci difficoltà nel trovare la formazione più adeguata e nel fare rete con gli enti di formazione.

Se alcuni moduli della dote unica sono già in grado di sostenere i giovani (NEET), ci sono alcuni aspetti che dovrebbero essere affrontati e migliorati per garantire l'offerta di un adeguato paniere di servizi a favore di questo target di giovani:

1. Capire bene chi sono questi giovani (spesso si tratta di giovani border-line, con altre problematiche) e come raggiungerli.
2. Adottare un approccio e strumenti di carattere preventivo per impedire che i giovani diventino NEET.
3. Prevedere un maggior numero di ore di orientamento e di bilancio di competenze, corsi finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo e i tirocini legati a tali corsi.
4. Prevedere tempi più ampi rispetto agli attuali 3 mesi per effettuare il percorso necessario ad inserire i giovani NEET in tirocinio.
5. Rafforzare i servizi di gruppo e di *assessment*.
6. Comprendere anche l'accompagnamento tra i servizi riconosciuti dalla dote unica a favore dei giovani NEET.
7. Prevedere il *coaching* come *empowerment*.
8. Prevedere la possibilità di conseguire la patente (riconoscendola tra i servizi finanziati dalla dote a favore dei giovani NEET).
9. Riconoscere sia il processo (orientamento, anche verso il percorso professionale; mappatura delle competenze) che il risultato (aver trovato l'azienda che ospita il tirocinio, aver attivato il tirocinio, oltre che aver il contratto di lavoro), in quanto i giovani NEET sono difficilmente collocabili / ricollocabili (specie in periodi di crisi economica).

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

L'analisi delle caratteristiche dei giovani NEET in Lombardia e delle politiche in atto evidenzia la necessità di adottare una strategia che tenga conto dell'eterogeneità dei NEET. Mentre nel caso dei giovani istruiti andranno rafforzati i programmi mirati di assistenza nella ricerca di lavoro e di

sostegno all'entrata in percorsi professionali con buone prospettive di sviluppo, per i giovani che hanno abbandonato precocemente la scuola o che provengono da famiglie in condizioni socio-economiche disagiate, le politiche del lavoro da sole appaiono poco efficaci. Sono necessari interventi più ampi e articolati, in grado di integrare il sostegno alla ricerca di lavoro con la formazione sul lavoro, come nell'apprendistato e nei tirocini, o con il rientro in percorsi di istruzione e formazione professionale, uniti anche a interventi di sostegno economico, psicologico e orientativo (*mentoring*), al fine di favorirne l'inserimento socio-economico.

In particolare, nell'immediato andrebbe fornito un sostegno adeguato ai giovani NEET che sono più a rischio di perdere il contatto con il mercato del lavoro per evitare una troppo lunga permanenza nella disoccupazione o nell'inattività, attraverso:

- l'attivazione di *canali appropriati*, per raggiungerli, specie quando sono a più elevato rischio di emarginazione;
- l'individuazione delle misure più adatte a *sostenerne l'inserimento occupazionale* o il rientro nel percorso scolastico e formativo e di motivarli a partecipare in modo continuativo, rispondendo ai loro bisogni specifici e personalizzando gli interventi.

Nel medio-lungo periodo è necessario investire fortemente per *prevenire l'abbandono scolastico e a sostenere il raggiungimento di un adeguato livello di istruzione e qualificazione professionale*⁵⁰ per ridurre i rischi di caduta nella disoccupazione e nell'inattività una volta usciti dal percorso scolastico e formativo.

- In primo luogo è necessario sostenere la permanenza nell'istruzione anche dei giovani a rischio di abbandono, attraverso un sostegno qualificato fin dall'infanzia nell'affrontare i diversi problemi di tipo familiare, sociale, economico e di salute che si trovano di fronte. A questo fine potrebbero essere introdotti sussidi alle famiglie (assegni familiari o detrazioni fiscali) condizionati alla frequenza regolare della scuola, il cosiddetto *learnfare*, e rafforzati i servizi di orientamento, *mentoring* e sostegno all'apprendimento, soprattutto nella fase di passaggio dalla scuola dell'obbligo alla scuola superiore, dove si concentra la dispersione scolastica, e durante il primo anno di superiori, per aiutare lo studente a modificare la scelta nel caso si rivelasse non adatta.
- Il rafforzamento del legame fra scuole, mercato del lavoro e altre istituzioni sociali è un altro aspetto cruciale per facilitare nel medio-lungo periodo la transizione scuola-lavoro e l'occupazione giovanile. La rivalutazione dell'istruzione tecnica e professionale, il riconoscimento e la valorizzazione delle esperienze di stage e lavoro estivo nell'ambito del curriculum scolastico e formativo, l'interazione tra scuole e servizi per il lavoro per avviare tempestivamente *programmi di recupero dei giovani* che hanno abbandonato precocemente la scuola, sono tutte misure che possono essere efficaci.
- L'*alternanza scuola lavoro* attraverso l'apprendistato e il tirocinio può essere un altro canale per evitare i rischi di dispersione. Per accrescerne l'efficacia, è necessario che sia prevista una

⁵⁰ Questa strategia andrebbe anche nella direzione prevista dalla Strategia Europa 2020, che chiede di ridurre entro il 2020 il tasso di abbandono scolastico sotto al 10% e di assicurare che almeno il 40% della popolazione tra i 30 e i 34anni raggiunga un livello di istruzione terziaria.

certificazione finale che disincentivi l'abbandono precoce del percorso di apprendistato e allo stesso tempo che renda riconoscibile e spendibile sul mercato del lavoro la formazione acquisita.

- E' inoltre necessario un sistema *di governo partecipato* che assicuri il coinvolgimento delle parti sociali e di altri *stakeholders* a livello locale (scuole, terzo settore, associazioni giovanili).

GARANZIA GIOVANI

Descrizione

Alla luce della **Raccomandazione del Consiglio Europeo del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una "Youth Guarantee"** capace di assicurare, *entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema dell'istruzione formale, "un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio"* a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni, l'Italia, in ragione della presenza di territori che si contraddistinguono per tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25%, ha predisposto un **Piano nazionale di attuazione della Garanzia per i Giovani**.

Si tratta, in buona sostanza, di una misura di politica attiva volta non tanto a creare posti di lavoro, quanto piuttosto a favorire l'occupabilità delle persone mediante la predisposizione di un sistema di servizi personalizzati, finalizzati a gestire in un'ottica di placement il tema delle transizioni.

*Il Piano italiano prevede un sistema universale di informazione e comunicazione integrata e accoglienza, a cui il giovane accede registrandosi attraverso vari punti di contatto, a distanza (il portale Cliclavoro, il sito www.garanziperigiovani.it attualmente ancora in fase di realizzazione, i portali regionali, ecc.) o in presenza (i Servizi per l'Impiego e altri servizi competenti, ma anche presidi e sportelli *ad hoc* che saranno aperti presso gli istituti di istruzione e formazione – utili, questi ultimi, soprattutto per intercettare i giovani usciti anticipatamente dai percorsi di istruzione e formazione e la platea dei Neet). Dopo la registrazione e un primo colloquio nella fase di accoglienza, al giovane verrà indicato, sulla base della stipula di un Patto di servizio, un percorso di orientamento individuale volto a delineare un progetto personalizzato finalizzato al rientro nel circuito di istruzione e formazione o all'inserimento lavorativo, offrendo inoltre ai giovani (con particolare attenzione ai Neet), in caso di necessità, l'opportunità di un colloquio specializzato da parte di orientatori qualificati che preparino ragazzi e ragazze all'ingresso nel mercato del lavoro, supportandoli nella costruzione del curriculum e/o in un processo di autovalutazione delle competenze e delle esperienze tramite bilanci di competenze. Tra i possibili percorsi proposti ai giovani figurano: l'offerta di un lavoro, eventualmente accompagnato da un bonus occupazionale per l'impresa che assume; l'offerta di un contratto di apprendistato, in Italia o all'estero; l'offerta di un tirocinio; la proposta di un'esperienza del servizio civile; l'accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa; l'offerta di un'esperienza di lavoro all'estero, incentivando così la mobilità transnazionale; l'inserimento/reinserimento in un percorso di istruzione e/o formazione per i giovani che necessitino di completare gli studi e/o qualificarsi e specializzarsi professionalmente.*

Le tipologie di misure che potranno essere supportate dalla YEI sono, dunque, di fatto pressoché le stesse previste dal FSE, con la differenza che **l>Iniziativa per l'Occupazione Giovani (IOG – traduzione di YEI) potrà supportare soltanto interventi diretti a favore degli individui del gruppo target** e non anche azioni di sistema a favore delle strutture deputate all'orientamento e accompagnamento al lavoro e al supporto all'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Complessivamente, l'Italia riceverà risorse a titolo di Youth Employment Initiative pari a 567 milioni di euro, a cui si aggiungerà un pari importo a carico del FSE e un cofinanziamento nazionale stimato intorno al 40%, ovvero a circa 379 milioni di euro, per una **disponibilità complessiva del Programma che supera 1,5 miliardi di euro, da impegnare entro il 2015⁵¹**, a cui potranno aggiungersi ulteriori finanziamenti nazionali e regionali.

Il **target dei destinatari dell'IOG** è rappresentato dai **giovani 15-24 anni**, ma già nel Piano viene introdotta la possibilità, in un secondo tempo (6 mesi dall'avvio della IOG), di **estendere il programma ai giovani di età compresa fra i 25 e i 29 anni** (esigenza di ampliamento del target, peraltro, ulteriormente rafforzata nel recente Jobs Act).

Sul piano della governance, la gestione della Garanzia per i Giovani sarà realizzata mediante la definizione di un unico programma operativo nazionale (**PON Occupazione giovani**) presso il **Ministero del Lavoro, assegnando alle Regioni il ruolo di Organismi Intermedi**, responsabili quindi di attuare le azioni di politica attiva, che potranno definire anche sulla base delle condizioni economiche proprie di ciascun contesto territoriale entro una cornice comune a livello nazionale. All'Amministrazione centrale spetterà, invece, la realizzazione della piattaforma tecnologica e del sistema di monitoraggio e valutazione, nonché la definizione delle attività di comunicazione e informazione di natura nazionale.

Ancora aperte alcune questioni, non ultima l'effettivo l'avvio di un'Agenzia Unica Nazionale per la gestione delle politiche attive e passive, da costituirsi, in sostituzione alla Struttura di missione, nell'ambito di una più generale riforma dei servizi per l'impiego, con funzioni di monitoraggio dell'implementazione della Garanzia nei territori, di definizione delle fasi operative e di governance. Attualmente in fase di definizione sono le convenzioni con le Regioni, i Piani attuativi Regionali, ma anche lo stesso Piano Operativo nazionale.

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

L'attuazione della Garanzia Giovani da parte di Regione Lombardia non sembra presentare particolari elementi di criticità, in quanto il sistema locale appare, già da tempo, fortemente caratterizzato da alcuni elementi che sembrano connotare la IOG:

- una **forte compresenza (e concorrenza) di strutture pubbliche e servizi privati di intermediazione**: nel caso della Garanzia giovani, per poter assicurare, in un arco temporale piuttosto concentrato, servizi all'impiego adeguati a un numero molto elevato di giovani risulterà, infatti, essenziale fare riferimento non soltanto al servizio pubblico (rappresentato dai Centri per l'Impiego), ma anche ai servizi privati offerti dalle Agenzie per il Lavoro;
- **servizi personalizzati** (sulla base di un paniere di possibili servizi, da declinare in base alle specifiche esigenze dell'utente) e **carattere universale della misura**, coerenti con il sistema della più recente **Dote Unica Lavoro**, nata come risposta ai bisogni lungo tutto

⁵¹ Si rimanda, in merito, alla comunicazione ufficiale effettuata dalla Commissione Europea in data 4 novembre 2013.

l'arco della vita e che individua (ad oggi) quattro fasce distinte di intensità di aiuto in relazione alle diverse difficoltà occupazionali delle persone;⁵²

- L'adozione di un sistema di **premieria**, che remunera le strutture coinvolte in maniera differente, a seconda del risultato ottenuto, tipica del sistema dotale in essere in Regione Lombardia (fondato proprio sul rimborso delle attività di inserimento lavorativo a risultato raggiunto);
- Un tessuto locale caratterizzato da **partnership tra il mondo delle imprese e il sistema scolastico e formativo**, rafforzata da Regione Lombardia nel corso degli ultimi anni anche attraverso il rafforzamento del sistema di IFTS, ITS e dei Poli tecnico-professionali.

Le scelte di concentrazione tematica ad oggi operate da Regione Lombardia nel proprio Piano Operativo Regionale sembrano peraltro, in generale, piuttosto coerenti con l'esigenza di sostenere l'occupabilità giovanile, in coerenza con un contesto regionale che ha visto un forte incremento sia della disoccupazione giovanile che del fenomeno dei Neet, focalizzando l'attenzione, da un lato, sul sostegno alla transizione dei giovani nel mercato del lavoro (cfr. azioni previste nell'ambito della priorità di investimento 8.i,⁵³ inclusi i percorsi di tirocinio, il rafforzamento dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, gli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità giovanile, anche per imprese web based⁵⁴, ecc.)⁵⁵, dall'altro, sulla necessità di intervenire sul sistema di istruzione e formazione nell'ambito della priorità 10.iv⁵⁶ rendendo più forte il collegamento con le imprese (percorsi ITS, IFTS, Poli tecnico-professionali, ecc.)⁵⁷.

⁵² Nei primi cinque mesi dall'avvio della DUL i giovani under 25 presi in carico sono circa un quarto del totale delle persone prese in carico, in termini assoluti 4.790 su un totale di 18.850.

⁵³ Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale.

⁵⁴ Si rimanda, in merito, allo specifico Avviso "Lombardia Net Generation (cfr. Decreto n. 343 del 23/01/2013).

⁵⁵ Si rimanda, in particolare a quanto previsto nell'ambito del RA 8.1 « Aumentare l'occupazione dei giovani attraverso il rafforzamento delle misure attive e preventive sul mercato del lavoro, l'orientamento, la consulenza, il contrasto al fenomeno dei NEET (in coerenza con la raccomandazione europea sulla youth guarantee), il rafforzamento dell'apprendistato, dei tirocini e altre misure di inserimento al lavoro, la promozione di auto impiego e auto imprenditorialità », con particolare riferimento alle azioni 8.1.1 (Misure di politica attiva, tra le quali l'apprendistato, incentivi all'assunzione all'apprendistato, tirocini e altre misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro, azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita), 8.1.2 (Percorsi di formazione per i giovani assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, preceduti e corredati da campagne informative e servizi a supporto delle imprese), 8.1.3 (Percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca e campagne informative per la promozione dello stesso tra i giovani, le istituzioni formative e le imprese), 8.1.6 (Percorsi di sostegno (servizi di accompagnamento e/o incentivi) alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda (ricambio generazionale)), nonché 8.1.5 (Creazione e rafforzamento di punti di contatto per il *profiling*, l'accompagnamento al lavoro, l'orientamento, il bilancio di competenze e l'inserimento in percorsi di formazione ed inserimento lavorativo anche per i NEET), con specifico riferimento all'intenzione di promuovere un accreditamento di secondo livello che non sia limitato alle agenzie per il lavoro, ma coinvolga anche tutti gli attori del sistema di istruzione e formazione che possono essere di sostegno nell'orientamento e nel placement dei giovani, soprattutto nell'ottica di promuovere la formazione on the job, potenziando cioè le scuole, le università e i centri di formazione come veri e propri 'service' di collocamento e orientamento per i giovani.

⁵⁶ Miglioramento dell'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità,

Al fine di raccordare adeguatamente le attività che saranno realizzate dalla Regione in qualità di Organismo Intermedio in seno alla Garanzia Giovani con le altre proposte del Programma Operativo Regionale del FSE (oltre che con altre politiche implementate nel contesto regionale), nell'ottica della complementarietà e del rafforzamento reciproco delle azioni promosse attraverso la Garanzia Giovani e il POR, sembrerebbe opportuno, infine, dedicare la necessaria attenzione ai seguenti aspetti:

- ✓ Utilizzare le risorse del POR per garantire continuità alle attività realizzate mediante IOG grazie alle risorse impegnate nell'arco del biennio 2014-2015, portando cioè a sistema quanto realizzato e non disperdendo, nel tempo, i risultati ottenuti, qualora si mantenesse viva l'esigenza di continuare ad offrire un sostegno consistente ai più giovani;
- ✓ Mantenere alta l'attenzione su eventuali sottogruppi di giovani esclusi dagli interventi a valere sulla Garanzia Giovani, con riferimento da un lato all'eventuale concentrazione degli interventi dell'IOG sulla fascia di età 15-24, dall'altro ai giovani disoccupati o fuoriusciti da più tempo dal mondo dell'istruzione/formazione, lasciando cioè alla Garanzia Giovani il compito di intercettare i ragazzi/e entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale e intervenendo, invece, mediante le risorse del POR FSE sui giovani che già si trovano in uno stato di disoccupazione o di inattività (stock). Si tratta, cioè, di privilegiare target "complementari", pur senza imporre vincoli di esclusività, anche in considerazione di eventuali necessità di ridisegnare in corso di programmazione nuovi obiettivi, in funzione dei risultati già raggiunti;
- ✓ Fare ricorso al POR FSE per tutte quelle azioni non direttamente rivolte alle persone, bensì al rafforzamento di sistemi e strutture funzionali al miglioramento delle transizioni e dell'occupabilità giovanili.

anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, adeguamento dei curriculum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato.

⁵⁷ Il riferimento è, in particolare, al Risultato Atteso 10.6 « Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, anche attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-formazione-impresa e lo sviluppo di poli tecnico-professionali ».

LA SOVVENZIONE GLOBALE - OBIETTIVO CONCILIAZIONE

Descrizione⁵⁸

La Sovvenzione Globale Obiettivo Conciliazione si inserisce nel quadro delle iniziative straordinarie attivate nell'ambito del POR –FSE 2007-2014 da Regione Lombardia per attenuare gli effetti della crisi finanziaria sull'occupazione.

In particolare, si è sperimentata l'integrazione nel sistema dotale di uno strumento (Voucher per buoni servizi) di sostegno alla domanda di servizi di sostegno alla conciliazione lavoro e famiglia allo scopo di favorire la partecipazione agli interventi di (ri)qualificazione e accompagnamento al lavoro previsti dal Piano di Intervento Personalizzato (PIP). Attraverso il sostegno alla domanda, l'AdG ha inoltre voluto avviare la costruzione e integrazione di una filiera di servizi di conciliazione in grado di completare e integrare la già esistente rete regionale degli operatori accreditati per l'erogazione di servizi di formazione e lavoro.

Il Voucher di Conciliazione era un titolo di spesa riconosciuto dalla Regione Lombardia che si configurava in Buoni Servizi. I Destinatari aventi diritto ricevevano € 250,00 al mese di Buoni Servizi, per ogni mensilità riconosciuta, in funzione della durata della Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali e comunque fino ad un massimo di 10 mensilità.

I Buoni Servizi erano spendibili esclusivamente presso gli Operatori convenzionati. I servizi di conciliazione fruibili con il Buono Servizi erano i seguenti:

- servizi per la prima infanzia (0-3 anni) forniti da nidi, micronidi, centri per la prima infanzia e nidi famiglia;
- baby sitting e baby parking;
- accompagnamento dei figli (minori di 14 anni) a scuola, a visite mediche, ad attività sportive e di gioco, etc.;
- dopo scuola, supporto allo studio, accesso a centri ricreativi diurni (minori di 14 anni);
- piccoli lavori domestici;
- servizi di assistenza domiciliare, con l'esclusione di attività mediche, per anziani e/o familiari conviventi non autosufficienti.

Per individuare le strutture e gli enti dove i Buoni erano utilizzabili, il destinatario poteva consultare il Catalogo dei Servizi on-line su www.obiettivoconciliazione.it.

⁵⁸ Fonti: Avviso pubblicato sul BURL n. 7 del 17 febbraio 2010, Sovvenzione Globale Obiettivo Conciliazione - Avviso per l'erogazione di Voucher di Conciliazione; Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Ob.2 F.S.E. 2007/2013 (Appalto Cod. GE.CA. n°31/2008), Rapporto tematico di valutazione "La Sovvenzione Globale Obiettivo Conciliazione", Marzo 2012.

Il Voucher di Conciliazione poteva essere richiesto dagli assegnatari di Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali in corso al 1° febbraio 2010 (fino al 31/03/2011) o in data successiva, in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti inerenti il proprio nucleo familiare:

- nucleo familiare con 2 genitori e almeno 2 figli minorenni conviventi
- nucleo familiare con 1 genitore e almeno 1 figlio minorenni convivente
- nucleo familiare con 2 genitori, entrambi in cassa integrazione, con almeno 1 figlio minorenni
- convivente (era ammessa una sola richiesta per nucleo familiare)
- nucleo familiare con almeno 1 convivente non autosufficiente (come da dichiarazione sostitutiva di atto notorio).

I Servizi di conciliazione potevano essere forniti da diversi operatori: le strutture autorizzate al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia (DGR n.VII/20588 del 11.2.2005), le associazioni di solidarietà familiare, le organizzazioni di volontariato, le associazioni senza scopo di lucro e le associazioni di promozione sociale, le cooperative sociali iscritte nei rispettivi registri, gli enti comunali.

Obiettivo Conciliazione è l'Organismo Intermedio che ha gestito i Voucher di Conciliazione di Regione Lombardia, destinati ai percettori della Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali che con carichi di cura familiare.

Le risorse complessivamente messe a disposizione da Regione Lombardia per i citati servizi a favore dei Destinatari del Voucher di Conciliazione ammontavano a € 5.200.000,00 a valere sul POR FSE 2007/2013.

I risultati

Alla data del 31 marzo 2011, termine ultimo per la presentazione delle richieste di Voucher, 3520 lavoratori/trici titolari di Dote Ammortizzatori Sociali (DAS) aveva ottenuto l'assegnazione del Voucher Conciliazione. Di questi, 1804 (il 51%) sono donne. Circa l'80% dei richiedenti il voucher (2.052) aveva un'età compresa tra 26 -45 anni (tale fascia d'età rappresenta invece solo il 57% dei titolari di DAS) e quasi l'80% dei titolari del Voucher aveva 2 o più figli.

Al 15 novembre 2011, il servizio maggiormente utilizzato risulta essere stato quello della mensa scolastica (25% della spesa totale), seguito dai piccoli lavori domestici (17,71% della spesa totale) e dalle scuole per l'infanzia (13,80% della spesa totale). Questi tre servizi rappresentano insieme più della metà della spesa espressa dai destinatari dei Voucher.

La valutazione operativa dei risultati (intermedi) raggiunti dalla sperimentazione⁵⁹ evidenzia che:

- a) *dal punto di vista strategico*: i) l'iniziativa "Obiettivo Conciliazione" ha proposto una declinazione delle misure di conciliazione fortemente orientata all'occupazione e all'occupabilità: il sostegno alla domanda di servizi è stato infatti finalizzato a rafforzare l'attrattività e la partecipazione agli interventi di (ri)qualificazione e accompagnamento al lavoro previsti dal piano di intervento personalizzato; ii) la Sovvenzione Globale ha valorizzato il carattere inclusivo delle misure di conciliazione non solo rispetto alla promozione dell'occupazione femminile ma più in generale per

⁵⁹ Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Ob.2 F.S.E. 2007/2013 (Appalto Cod. GE.CA. n°31/2008), Rapporto tematico di valutazione "La Sovvenzione Globale Obiettivo Conciliazione", Marzo 2012.

il rafforzamento della sostenibilità, per le donne e uomini, dei piani di intervento personalizzati promossi nell'ambito del sistema dotale, in particolare per i target in condizioni di vulnerabilità.

- b) *dal punto di vista operativo*: i) la sperimentazione ha rappresentato una prima esperienza di apertura del sistema dotale e della rete degli operatori accreditati per i servizi al lavoro e per la formazione a forme di intervento congiunto con gli operatori dei servizi alla persona; ii) la creazione della rete di operatori di servizio ha manifestato una certa complessità che, in particolare nei primi mesi di attuazione, ha comportato per i destinatari una limitata accessibilità ai servizi, sia in termini di tipologie disponibili che di “prossimità” territoriale; iii) l'efficacia dell'intervento sarebbe stata rafforzata da un più stretto collegamento dello strumento Voucher con il dispositivo Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali e da un maggiore coinvolgimento, sin dalla fase iniziale di avvio, della rete degli operatori accreditati per la formazione e il lavoro; iv) la sperimentazione ha favorito la libertà di scelta delle famiglie e rafforzato la capacità di analizzare le caratteristiche della domanda e dell'offerta territoriale di politiche e misure di conciliazione;
- c) *dal punto di vista funzionale*: i) i risultati della sperimentazione mettono in evidenza che le esigenze di conciliazione possono rappresentare un ostacolo alla partecipazione effettiva alle politiche attive e al mercato del lavoro durante tutto il ciclo di vita del nucleo familiare; ii) la Sovvenzione Globale restituisce un patrimonio da valorizzare e mobilitare attraverso la rafforzata capacità della filiera di istruzione, formazione e lavoro di interagire e fare rete con il territorio.

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

Il Voucher Conciliazione è una sperimentazione che presenta alcuni spunti di riflessione per la sua valorizzazione nell'ambito della Programmazione 2014-2020 ed in particolare con riferimento alla priorità “i) l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale” dell'obiettivo tematico “Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori”. Questa esperienza ha infatti:

- promosso e realizzato l'integrazione tra politiche e attori che operano nel campo della formazione, del lavoro e dei servizi sociali alla persona;
- ha rimosso gli ostacoli all'accesso alle politiche attive e rafforzato in questo modo le pari opportunità di accesso ai sensi di sostegno all'occupazione.

La rete di conciliazione attivata nell'ambito di questa sperimentazione rappresenta, in sintesi, un patrimonio da valorizzare e mobilitare nella Programmazione 2014-2020 e nell'implementazione delle azioni più opportune dal punto di vista della mappatura dei bisogni, dell'individuazione delle soluzioni, della copertura territoriale offerta dagli operatori di servizi, in particolare nelle aree non urbane.

FORMAZIONE CONTINUA

Descrizione

Nel corso della programmazione 2007-2013, nonostante una forte concentrazione delle risorse⁶⁰ su interventi specifici volti a sostenere i lavoratori colpiti dalla crisi (già espulsi e/o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro) attraverso le doti riqualificazione e ricollocazione prima e l'Avviso "Reimpiego in partenariato" poi, Regione Lombardia ha comunque mantenuto una forte attenzione per il tema più generale della formazione continua attraverso la realizzazione - nell'ambito dell'Asse I e, in particolare, dell'Obiettivo Specifico a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori/trici⁶¹ - di interventi volti a rafforzare l'adattabilità di tutti i lavoratori mediante l'acquisizione di specifiche competenze e/o l'aggiornamento di quelle possedute.

Si va dall'implementazione di un **nuovo modello di formazione continua da sperimentare nei settori spettacolo, cine-audiovisivo, comunicazione e terziario avanzato in regione Lombardia** nel 2010 agli interventi di formazione continua specificamente rivolti a gruppi target ben definiti (cfr. **Dote Operatori forze di Polizia** 2010, 2011 e 2012), all'avviso del 2012 "**Dote Impresa - Formazione imprenditore**" (DDUO n. 4341/2012 e 4456/ 2012) volto a sostenere il riposizionamento competitivo delle micro e piccole imprese lombarde attraverso interventi formativi personalizzati per il consolidamento e lo sviluppo delle competenze degli imprenditori di tutti i settori produttivi, fino all'**"Avviso formazione continua"** (approvato con decreto n. 1503 del 22 febbraio 2013) che finanzia interventi formativi per la qualificazione e l'aggiornamento delle competenze professionali dei lavoratori e degli imprenditori, in considerazione delle profonde trasformazioni in atto nei modelli organizzativi e di business, mediante corsi monoaziendali (elaborati sulla base delle esigenze formative di una singola impresa e ai quali partecipa esclusivamente il personale della medesima impresa) o interaziendali (cui partecipano dipendenti provenienti da diverse imprese) o, infine, progetti "di rete" elaborati sulla base delle esigenze formative di soggetti collettivi individuati.⁶²

Nel corso del 2011 sono state, inoltre, realizzate iniziative per l'aggiornamento e la riqualificazione dei lavoratori occupati (e, conseguentemente, per la competitività delle aziende) secondo un **modello di integrazione funzionale delle risorse del POR con altre fonti, nazionali e private** in un'ottica di complementarità fondata sulla condivisione delle finalità e la concentrazione delle risorse su uno scopo comune. Ne sono un esempio i **progetti quadro di formazione continua finanziati in parte con il FSE e in parte con le risorse ex L. 236/93**, nonché la

⁶⁰ Il 22% degli impegni assunti sul POR al 31/12/2012 si concentra, infatti, sul tema prioritario 64 - Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche (si cfr., in merito, il Rapporto annuale di esecuzione 2012 del POR FSE 2007-2013 della Regione Lombardia).

⁶¹ Il RAE 2012 mette in luce, alla data del 31/12/2012, impegni FSE pari a € 12.812.945,08 (il 4,5% circa del totale) sul tema prioritario 62 - Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori volti a migliorare la loro capacità di adattamento ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione.

⁶² Rientrano fra tali soggetti collettivi gruppi di imprese che abbiano sottoscritto un "contratto di rete" o appartenenti a uno dei Distretti del commercio o uno dei sistemi produttivi individuati con DDUO n. 7942 del 30 luglio 2009 (approvazione sistemi produttivi Azione DAFNE) o, infine, gruppi di imprese che risultino tra i soggetti attuatori dei Cluster tecnologici regionali.

sperimentazione del programma di formazione basato sull'integrazione Regione-Formazienda, che apre alle iniziative di integrazione fra fondi paritetici interprofessionali e fondi regionali, in un contesto di collaborazione pubblico-privato che ha visto il rafforzarsi della corresponsabilità tra istituzioni e parti sociali. Con decreto n. 11814 del 19 novembre 2010 Regione Lombardia ha, infatti, pubblicato l'Avviso per la sperimentazione di un programma di formazione continua basato sull'integrazione Regione Lombardia-Formazienda, con un modello di governance congiunto Regione-Fondo nelle diverse tappe di attuazione dei progetti (consistenti nell'erogazione di voucher aziendali per fruire di formazione – individuale, aziendale, interaziendale, per imprenditori, dirigenti, dipendenti e autonomi – e di servizi propedeutici e accessori per lo sviluppo delle attività d'impresa).

A tale esperienza è stato poi dato seguito con l'*invito pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse alla realizzazione di attività formative integrate di formazione continua tra Regione Lombardia e Fondi paritetici interprofessionali* (D.d.u.o. n. 3991 del 4 maggio 2011) finalizzato alla ricognizione e alla verifica dell'esistenza di candidature per la realizzazione di avvisi integrati Regione Lombardia – Fondo Paritetico Interprofessionale, con la possibilità di coinvolgere in uno stesso progetto tutti i lavoratori dell'impresa (dipendenti, atipici, cassintegrati, in mobilità, ecc.), nonché gli imprenditori e i loro collaboratori familiari, fino a quel momento esclusi sia dalle risorse a valere sulla L.236, sia dai Fondi interprofessionali.

Infine, in attuazione della legge regionale n. 7/2012 sono stati inoltre pubblicati, nel periodo dicembre 2012 e gennaio 2013, nuovi avvisi pubblici integrati con i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori, per un valore complessivo di 9,9 milioni di euro (cofinanziamento al 50% di Regione Lombardia e al 50% dei fondi).

Interessante risulta anche l'esperienza di attuazione⁶³ del “*Protocollo operativo per la sperimentazione di attestati di competenza nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale regionale rilasciati in esito a percorsi di formazione continua finanziati dall'Avviso 3/2010 di Fondimpresa*”, siglato tra Regione Lombardia e Assolombarda, Cgil, Cisl, Uil di Milano, con un evidente coinvolgimento del Fondo interprofessionale dal momento che l'accordo prevedeva che gli enti di formazione accreditati che avessero avviato percorsi di formazione continua finanziati dall'avviso 3/2010 di Fondimpresa inserissero le informazioni di monitoraggio dei progetti nel sistema informativo regionale per il rilascio degli attestati regionali di competenza. La portata dell'azione risiede principalmente nel fatto che si assiste ad un primo tentativo di riconoscimento da parte di un'Amministrazione delle competenze acquisite a seguito delle attività di formazione finanziate da un Fondo interprofessionale, sulla base degli standard europei.⁶⁴

⁶³ Sul piano operativo l'iniziativa ha preso avvio nel novembre 2011 con l'emanazione delle “Linee guida per l'attuazione del protocollo operativo per la sperimentazione di attestati di competenza rilasciati in esito a percorsi di formazione continua finanziati dall'avviso 3/2010 di Fondimpresa”. Per ulteriori informazioni in merito si rimanda al D.D.U.O. n. 10229 del 07/11/2011.

⁶⁴ Per un ulteriore approfondimento si rimanda, in merito, anche al XIII Rapporto sulla Formazione Continua - Annualità 2011 – 2012 elaborato dall'Isfol per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – DG per le politiche attive e passive del lavoro nel dicembre 2012.

I risultati

Il Rapporto annuale di esecuzione 2012 del POR FSE 2007-2013 della Regione Lombardia mette in luce un tasso di copertura dei destinatari degli interventi di formazione continua cofinanziati rispetto al totale degli occupati che presenta, nel tempo, una media annua (0.52% nel 2010, 0.84% nel 2011 e 0.74% nel 2012) sempre al di sopra del valore obiettivo medio annuo (pari a 0.42%). Ciò testimonia dell'impegno della Regione non soltanto nella direzione della ricollocazione dei lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro a causa della crisi e della riqualificazione di quelli a rischio di espulsione, ma anche di un complessivo adeguamento delle competenze della forza lavoro a fronte di modifiche sempre più rapide del sistema produttivo.

L'emanazione di diversi avvisi, in molti casi attraverso l'attivazione di doti, ha consentito di aggiornare e riqualificare un numero consistente di lavoratori, rafforzando, di conseguenza, la competitività delle aziende lombarde.

Particolarmente innovative si sono rivelate, inoltre, le iniziative realizzate in una logica di integrazione funzionale delle risorse del POR con altre fonti nazionali e con i fondi interprofessionali, che hanno consentito, attraverso una concentrazione delle risorse, un'ottimizzazione dei risultati: a titolo di esempio, nel caso dell'iniziativa "Progetti Quadro legge 236/93 anno 2009", proseguita nel 2011 con il finanziamento FSE dei progetti formativi ritenuti coerenti con le finalità del POR FSE 2007-2013, il risultato è stato quello di incrementare il numero di progetti (+81,4%) rispetto ai precedenti bandi grazie all'integrazione delle due fonti finanziarie.

Suggerimenti per la Programmazione 2014-2020

La scelta di Regione Lombardia di concentrare le risorse della programmazione FSE 2014-2020 anche sulla priorità 8.v) Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti risulta coerente con il contesto territoriale che, se da un lato si contraddistingue per una disoccupazione cresciuta soprattutto fra i giovani, paga comunque le conseguenze di una crisi che ha fatto fuoriuscire dal mercato del lavoro o, comunque, messo in condizione di rischio di espulsione una quota significativa di lavoratori di tutte le fasce di età e che rende, comunque, necessario un intervento complessivo volto al rafforzamento della competitività economica del sistema regionale, sempre più strettamente correlata al rafforzamento e alla valorizzazione del capitale umano.

In particolare, sembra essenziale modulare le azioni da perseguire nell'ambito del risultato atteso 8.6 (AdP del 7 aprile 2014)⁶⁵ non soltanto nella direzione di una pur necessaria riqualificazione delle persone coinvolte in situazioni di crisi aziendale, ma anche di un più sistemico investimento nella formazione continua degli adulti (in particolare over 45, anche in una prospettiva di futuro invecchiamento attivo) al fine di ottenere una manodopera altamente qualificata, preconditione necessaria per un reale rilancio della competitività del tessuto produttivo lombardo. Sembra utile, in

⁶⁵ « Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (settoriali e di grandi aziende), sia attraverso la contestualità e l'integrazione delle politiche di sviluppo industriale e del lavoro, sia attraverso l'attivazione di azioni integrate (incentivi, auto imprenditorialità, placement, riqualificazione delle competenze, tutorship) (qualora non ricorrano i presupposti per l'utilizzo del FEG) », con particolare riferimento all'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 ».

questo senso, valorizzare le esperienze di sperimentazione dell'integrazione tra il FSE e le altre risorse nazionali e dei fondi interprofessionali, al fine di agire in un'ottica di complementarità tesa alla massimizzazione dei risultati.

IL SOSTEGNO ALLA RICOLLOCAZIONE DEI LAVORATORI COINVOLTI IN CRISI AZIENDALI

Descrizione

Diversi approcci ed esperienze, che vedono il coinvolgimento di operatori sia pubblici che privati e l'attivazione di reti per sostenere la ricollocazione dei lavoratori espulsi e/o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro, sono stati sviluppati sul territorio regionale durante la Programmazione 2007-2013, al fine di contrastare la crisi. In particolare, sono stati sviluppati diversi modelli di rete degli operatori accreditati ed autorizzati operanti nei territori di tutte le province lombarde nella gestione delle Doti Ricollocazione e Riqualificazione e nell'Avviso Azioni di Reimpiego in Partenariato di cui al DDUO n. 4878 del 4 giugno 2012.

La ricognizione sulle reti esistenti in Lombardia, realizzata nell'ambito delle attività di valutazione strategica del POR FSE 2007-2014⁶⁶, ha evidenziato

- l'esistenza sia di reti istituzionali per la *governance* delle politiche del lavoro e lo sviluppo del territorio che di reti per l'attuazione delle politiche del lavoro.
- una scarsa diffusione di reti formalizzate, ma lo sviluppo di reti flessibili, attivate per garantire tutti i servizi necessari nei diversi contesti/casi;
- che le reti, sia che quelle tendenzialmente continuative che quelle costituite ad hoc per far fronte a bisogni contingenti, derivano soprattutto da rapporti già consolidati e partenariati pregressi (in particolare precedenti ATS per la gestione del FSE nella programmazione 2000-2006), oppure dalla gestione sinergica delle Doti a valere su dispositivi regionali o provinciali, oppure ancora dalla consuetudine ad operare in sinergia con i Comuni e il territorio;

I risultati della valutazione

Le principali evidenze emerse dalla valutazione strategica mostrano che:

- *Operare in rete migliora (potenzialmente) l'efficacia dell'azione di ricollocazione/riqualificazione*, grazie a: Radicamento sul territorio; Maggiore velocità di risposta alle esigenze del singolo; Incremento dei servizi erogati; Ampliamento delle competenze e delle opportunità di reinserimento per il lavoratore; Riduzione dei tempi di ricollocazione; Maggiore coerenza tra inserimento lavorativo e competenze possedute; Moltiplicazione dei contatti con le imprese locali e condivisione di strumenti tra operatori che generano forti economie di scala; Maggiore efficienza degli operatori coinvolti (amplificazione del regime di corresponsabilità all'interno della rete e sviluppo di meccanismi di mutuo apprendimento fra gli attori);

⁶⁶ Servizi a supporto della valutazione strategica del Programma Operativo "Competitività e Occupazione" della Regione Lombardia Ob 2 Fse 2007/2013 - Rapporto tematico "Il sostegno alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali: reti e gestione delle doti ricollocazione e riqualificazione".

- *La focalizzazione della dote ricollocazione/riqualificazione 2012 sui lavoratori in mobilità è stata positiva, trattandosi di un'utenza molto più motivata rispetto ai lavoratori in CIG alla ricerca di una nuova occupazione*, anche se: i) il dispositivo incentiva la competizione tra gli attori; ii) il meccanismo della premialità a risultato e il limitato riconoscimento dei servizi a monte (orientamento, riqualificazione e formazione professionale, inclusa quella professionalizzante di interesse per le imprese) incentiva il *creaming* dei lavoratori più ricollocabili e non rende sostenibile l'erogazione di servizi pre-inserimento più intensivi (bilancio delle competenze, formazione, etc); iii) il meccanismo della premialità a risultato non favorisce la creazione e la stabilizzazione di un sistema consolidato di politiche attive del lavoro e non prevede meccanismi di disincentivo/sanzione a comportamenti opportunistici; iv) il dispositivo non favorisce le specificità aziendali e territoriali delle crisi; v) il vincolo dell'inserimento entro 6 mesi dall'attivazione del percorso, e dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato o in somministrazione della durata minima di 180 giorni è troppo stringente dato il contesto di crisi.
- *L'Avviso Azioni di Reimpiego in Partenariato ha cercato di superare (attenuare) i problemi emersi con la dote ricollocazione 2012*, anche se permane l'assenza di interventi in favore dei disoccupati. Infatti: stimola la collaborazione tra gli operatori e gli enti; consente di predisporre servizi in forma collettiva e integrata; rende disponibili maggiori risorse, che potrebbero attenuare il problema di *creaming*; promuove la partecipazione alle reti di soggetti non tradizionalmente presenti nel sistema dotale per la ricollocazione; consente di tenere conto delle specificità territoriali ed aziendali e di prendere in carico gruppi di lavoratori omogenei; consente di avviare una prima riflessione tra gli operatori e tutti gli attori territoriali coinvolti sul sistema di gestione delle reti.
- Tuttavia, l'Avviso amplia il target dei destinatari; lascia i vincoli rispetto alle tipologie di ricollocazione riconosciute per accedere al premio di risultato; l'azione rimane individuale; *mostrava criticità legate al disegno del dispositivo* (orienta gli operatori verso comportamenti opportunistici in quanto incentivati a dichiarare e prendere in carico il numero minimo di persone necessario per ottenere il riconoscimento del risultato; non effettua un riparto territoriale delle risorse; richiede di avere un maggiore ruolo di governo del meccanismo e di garante; induce alcune Province al tentativo da parte di alcune Province di istituzionalizzare le reti).

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

Nella Programmazione 2014-2020, l'obiettivo tematico "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori" include anche la priorità "v) adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti". E' quindi opportuno, soprattutto in un'ottica anticiclica, alla luce di una crisi economica che non sembra attenuare i propri effetti, continuare a garantire e rafforzare misure e strumenti a sostegno alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali, nell'ambito del POR FSE 2014-2020, cercando di:

- dare continuità ed organicità agli interventi, superando le sperimentazioni, ed agendo per creare e consolidare un sistema di servizi per le politiche attive rivolto ai lavoratori coinvolti nelle crisi aziendali a prescindere dallo strumento poi utilizzato per la gestione del sistema;
- incentivare le sinergie pubblico/privato e rendere il meccanismo di erogazione dei servizi più attento alle esigenze aziendali e al territorio, ad esempio attraverso la riproposizione delle

modalità di intervento per il reimpiego del capitolo 411 (a regia provinciale con accordi con le parti sociali e attivazione degli operatori):

- rafforzare il sostegno alla costituzione di reti anche attraverso specifiche azioni di sistema;
- separare, all'interno delle reti, il ruolo di governo dalle attività gestionali e rafforzare il ruolo di indirizzo delle parti sociali;
- consolidare l'allargamento a soggetti non accreditati che possono meglio cogliere le situazioni di difficoltà e di crisi del territorio;
- introdurre meccanismi che consentano la tracciabilità delle azioni degli operatori che gestiscono le politiche attive ed i servizi per il lavoro sul territorio, soprattutto per sostenere i meccanismi di coordinamento.

L'INSERIMENTO E IL MANTENIMENTO AL LAVORO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Descrizione

Nel corso del 2008-2009 la Regione ha dato attuazione a delle specifiche iniziative regionali sperimentali a sostegno delle persone con disabilità e con disabilità psichica attraverso lo strumento della dote, definendo quale linea di finanziamento il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili di cui all'art.7 della L.R. 13/03. Attraverso il Sistema Dote⁶⁷ si è inteso progettare un nuovo modello per la realizzazione di azioni ed interventi a sostegno dell'inserimento e del mantenimento lavorativo dei disabili, inclusi i disabili psichici. In particolare, il sistema era stato (inizialmente) pensato per essere declinato sulla filiera integrata dei servizi di istruzione, formazione e lavoro.

Il sistema Dote, declinato per l'utenza disabile, ricalcava le tre linee di dote per obiettivi strategici su cui l'Assessorato regionale all'Istruzione, la Formazione e il Lavoro (ora Assessorato Occupazione e Politiche del Lavoro) aveva improntato il modello organizzativo di servizi alla persona: dote scuola, dote formazione e dote lavoro.

In merito alla Dote Lavoro, che ha riguardato le sperimentazioni più articolate, sono state individuate due linee di intervento con percorsi diversi rispetto all'utenza di riferimento, alla rete degli operatori, ai soggetti attuatori e alle possibili destinazioni lavorative finali delle persone disabili:

- i) *Dote lavoro – Persone con disabilità*, rivolta a:
 - persone con disabilità certificata fino al 79%;
 - persone con disabilità certificata oltre il 79%, e persone affette da minorazioni psichiche e portatori di handicap intellettuale che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile.

La "Dote Lavoro -Persone con disabilità" è stata concepita come un percorso composto da due fasi consequenziali:

- A. Inserimento lavorativo di persone con disabilità;
 - B. Sostegno all'occupazione di chi è stato inserito al lavoro con la fase precedente.
- ii) *Dote lavoro – Persone con disabilità psichica*. Declinata in due tipologie di intervento che identificano due diverse tipologie di Dote:
 - la Dote Assunzione, per i beneficiari assunti in una cooperativa sociale di tipo B, con un contratto a tempo indeterminato o determinato con durata non inferiore a 12 mesi;
 - la Dote Occupazione, per i beneficiari che alla data dell'avviso erano già occupati in una cooperativa sociale di tipo B con un contratto a tempo indeterminato ovvero determinato per una durata non inferiore a 12 mesi.

⁶⁷ d.d.u.o. n. 7296 del 7 luglio 2008 e con d.d.u.o. n. 2561 del 18 marzo 2009.

Le due sperimentazioni (approvate ed attuate con d.d.u.o. n. 2561 del 18 marzo 2009 e con d.d.u.o. n. 7296 del 7 luglio 2008) hanno messo a disposizione rispettivamente 600 doti (la prima) e 752 (la seconda).

La successiva programmazione regionale per il periodo 2010-2012, poi estesa al 31.12.2013, si è basata su linee di indirizzo regionali, che definiscono livelli di programmazione e gestione degli interventi, ripartite tra Regione e Province, finanziati dal Fondo Regionale dei disabili di cui all'art.7 della L.R. n.13/2003. Il livello regionale ha dettato le linee di indirizzo e non è intervenuto nella gestione dei servizi se non per gli interventi di diretta competenza regionale come: la Dote scuola - componente disabilità e i percorsi formativi, denominati "Percorsi personalizzati", in diritto dovere privi di indicazione di qualifica e di indirizzo, personalizzati nella progettazione delle attività didattiche ed educative. Viceversa, il livello provinciale ha assicurato la realizzazione degli interventi attraverso il collocamento mirato dei disabili, nelle imprese e negli enti tenuti al collocamento obbligatorio, nell'ambito di Piani Provinciali annuali coerenti con le linee guida della programmazione regionale. Ad ambedue i livelli (regionale e provinciale), con ripartizioni percentuali diverse, è stata riconosciuta la possibilità di realizzare direttamente attraverso proprie strutture o attraverso affidamenti in house o mediante procedura di evidenza pubblica, iniziative per l'accompagnamento, il miglioramento e la qualificazione del sistema (azioni di sistema). La Dote lavoro - ambito persone con disabilità ha previsto in particolare due specifiche linee di intervento, per l'inserimento lavorativo e il sostegno all'occupazione, senza una specifica declinazione per i disabili psichici, ma soltanto una specifica offerta di servizi all'interno dell'intervento di sostegno all'occupazione, rivolta esclusivamente alle persone disabili psichiche occupate in cooperative sociali di tipo B.

I risultati

Nell'ambito della *Dote Lavoro - Persone con disabilità psichica*, avviata con il d.d.u.o. 7296 il 7 luglio 2008⁶⁸, hanno ottenuto la Dote Assunzione 114 persone con disabilità psichica (di cui 89 con una riduzione della capacità lavorativa fino all'89% e 25 dal 90% in su), che hanno dunque trovato occupazione in cooperative sociali di tipo B. Di queste, 38 erano donne; l'età media era di 37 anni. Il grosso delle assunzioni (71) sono avvenute con contratto a tempo determinato part-time. Alla data del 31 Dicembre 2011 tutte le doti assunzione per i disabili psichici concesse a seguito dell'avviso regionale risultano concluse. L'importo effettivamente erogato è 681.380,17 Euro (importo medio di 5.977,02 euro per ogni dote).

La prima annualità della dote Occupazione è stata assegnata a 1.040 persone (di cui 336 donne) già occupate presso 165 cooperative sociali della Regione; tra questi, 889 hanno un contratto a tempo indeterminato, e 151 sono stati assunti nel 2008 a tempo determinato, prima della pubblicazione del dispositivo; il 26% sono impiegati full-time mentre il restante 74% lavora con contratto part-time. L'età media dei beneficiari di questo strumento era di 41 anni. Tutte le doti sono state concluse e certificate; l'importo effettivamente erogato è 4.199.306,87 euro, per un valore medio di 4.037,80 euro per dote.

⁶⁸ Fonte: Regione Lombardia – Osservatorio sulle persone con disabilità e lavoro, "L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità" (aggiornamento al 31.12.2011).

La seconda annualità della Dote Occupazione è stata assegnata a 825 persone (79,3% di coloro che avevano usufruito della prima annualità), di cui 281 donne. Tra gli 825 occupati, 806 hanno un contratto a tempo indeterminato mentre solo 19 sono impiegati a tempo determinato; il 27% dei lavoratori sono impiegati full-time mentre il restante 73% lavora con contratto part-time. Tutte le doti sono state concluse e certificate; l'importo effettivamente erogato è 3.245.050,40 euro, per un valore medio di 3.933,39 euro per ogni dote

Per la fase di inserimento delle Doti Lavoro – Persone con disabilità sono stati destinati complessivamente 5.025.000 euro per un totale di 600 posti a bando⁶⁹. Le persone con disabilità oltre il 79% e le persone con disabilità psichica hanno avuto priorità di assegnazione nell'ambito della eventuale disponibilità residua provinciale anche oltre il numero massimo previsto. Le doti assegnate sono state 703, per un totale di risorse assegnate pari a 4.228.030 euro. La fase di inserimento si è conclusa per tutti i beneficiari. È particolarmente interessante notare come il 24,3% dei beneficiari delle doti lavoro sia stato assunto a tempo indeterminato o a tempo determinato di almeno 12 mesi.

I dati relativi al monitoraggio quantitativo e finanziario dei Piani Provinciali Disabili al 31 dicembre 2011 mostrano infine che⁷⁰:

- il totale dei destinatari raggiunti dal sistema delle Doti era pari a 7.603, di cui 2.932 donne e 466 extracomunitari;
- le doti concluse erano 4.151 (per un totale di destinatari raggiunti pari a 4.145) nel caso delle doti “Inserimento” e 899 (per un numero identico di destinatari) nel caso delle doti “Sostegno”. Quelle assegnate ed ancora in corso erano 1.490 (per un numero identico di destinatari) nel caso delle doti “Inserimento” e 1.072 (per 1.069 destinatari) nel caso delle doti “Sostegno”;
- con riferimento alle doti concluse, nell'ambito delle doti “Inserimenti”, erano state erogate 165.849 ore di servizi per un totale di 5.130.587 euro, mentre nell'ambito delle doti “sostegno” erano state erogate 41.043 ore di servizi per un importo complessivo di 1.315.103 euro. Per entrambe le tipologie la quota maggiore di ore di servizi erogati hanno riguardato il servizio di “Tutoring ed accompagnamento” (il 86714 nel caso delle doti “Inserimento” e il 34712 in quello delle doti “Sostegno”);
- nell'ambito delle doti “Inserimento” concluse erano state erogate complessivamente 258.813 ore di formazione (per un importo complessivo di 668.355 euro), di cui 227.398 di tirocinio, 20.649 di formazione collettiva (importo pari a 404.639 euro) e 10.766 di formazione individuale (importo pari a 263.716 euro). Le ore di formazione erogate nell'ambito delle doti “Sostegno” concluse ammontavano a 1.360 (per un importo totale di 40.398 euro), distinte in 940 ore di formazione individuale (importo pari a 27.280 euro) e 420 ore di formazione collettiva (per un importo di 13.118 euro);
- le “doti disabili Psicici in Cooperativa Sociale di tipo B” erano pari a 1.081 per un totale di risorse assegnate pari a 5.720.024 euro.

⁶⁹ Fonte: Regione Lombardia – Osservatorio sulle persone con disabilità e lavoro, “L’inserimento lavorativo delle persone con disabilità” (aggiornamento al 31.12.2011).

⁷⁰ Regione Lombardia – Osservatorio sulle persone con disabilità e lavoro, “L’inserimento lavorativo delle persone con disabilità” (aggiornamento al 31.12.2011).

In sintesi, lo strumento Dote nella sua evoluzione e nelle sue diverse declinazioni ha consentito l'inserimento ed il mantenimento al lavoro delle persone con disabilità, incluse quelle con elevate percentuali di invalidità (superiori al 79%) e con le patologie più gravi (gli psichici). Ciò è in parte attribuibile all'intenso lavoro di "tutoring ed accompagnamento" effettuato dagli operatori accreditati sia pubblici che privati (come testimoniato dal fatto che la quota maggiore di ore di servizi erogati riguarda questa tipologia di servizi).

Nonostante il buon funzionamento della Dote, non si può non tenere conto del fatto che le vere criticità nel caso delle persone con disabilità si individuano solitamente in riferimento al loro mantenimento al lavoro. Per cui il successo dell'inserimento lavorativo riguarda in particolare il monitoraggio "post-inserimento", che garantisce un vero e proprio supporto sia alle imprese nei casi più gravi sia al lavoratore che nel caso di invalidità e patologie più gravi può ricevere l'assistenza necessaria non solo dal punto di vista lavorativo ma anche attraverso l'attivazione degli altri servizi presenti sul territorio.

Una considerazione a parte meritano le persone con disabilità psichica poiché tale tipologia di disabilità è considerata dagli operatori del settore come la fascia "più debole" per il collocamento mirato e a maggior rischio di esclusione sociale, in quanto più complessa da inserire al lavoro e più difficilmente mantenibile al lavoro. Non a caso, una grande parte di persone con questa disabilità lavora all'interno delle cooperative sociali di tipo B.

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

Nel caso delle persone con disabilità è necessario prevedere, favorire, costruire e coordinare azioni specializzate e mirate, che non riguardino solo la fase di incrocio domanda di lavoro ed offerta di occupazione, ma che prevedono percorsi integrati che prendono tutte le fasi precedenti e successive: la formazione, la mediazione, l'inserimento e il mantenimento.

E' inoltre indispensabile sostenere la realizzazione di un percorso di vita complessivo. In questa direzione la presa in carico della persona deve andare al di là dell'inserimento al lavoro per prevedere, ad esempio, interventi per la gestione del tempo libero o la per vita indipendente, in tutti i luoghi dove la persona potrà vivere.

La necessità di interventi per alcune tipologie di disabilità particolarmente complesse quali quelle di tipo psichico (intellettivo e mentale).

Sono le situazioni rispetto alle quali il lavoro di integrazione diventa particolarmente complesso e difficoltoso: solo negli ultimi anni si stanno sviluppando e verificando metodologie utili a valutare le potenzialità lavorative, nonché metodi e processi per favorire l'individuazione delle risorse aziendali e le successive azioni di mantenimento.

Spesso le difficoltà non sono immediatamente evidenti e palesi e possono incidere su aspetti quali la tenuta del posto di lavoro, le oscillazioni emotive e cognitive, la relazione con colleghi e superiori. La presenza del servizio di mediazione al lavoro in queste situazioni è indispensabile non solo nella fase iniziale di inserimento al lavoro ma anche in quelle successive. Le aziende non devono essere lasciate sole ad affrontare problematiche per le quali non possiedono, legittimamente, le competenze necessarie.

Anche le persone portatrici di problemi psichici devono essere aiutate a fronteggiare relazioni complesse con il proprio ambiente di lavoro ed alcuni aspetti critici della loro patologia che possono essere amplificate dall'attività lavorativa. Per questo gruppo di persone è indispensabile favorire azioni di incontro e di negoziazione tra il candidato, i servizi competenti provinciali ed i responsabili aziendali. Azioni che rendono visibili, riconosciute e discusse le peculiarità del lavoratore, in modo che si possano individuare i necessari accorgimenti e le indispensabili attenzioni volti a favorire un'autentica inclusione lavorativa.

DOTE SOGGETTI DEBOLI⁷¹

Descrizione

Nel periodo di Programmazione 2007-2013, Regione Lombardia ha sviluppato nell'ambito del sistema dotale iniziative specifiche volte a migliorare le possibilità di reinserimento nella società delle persone soggette a restrizione della libertà presso gli Istituti di pena lombardi (inclusi i minorili), ammesse a misure alternative alla pena detentiva o sottoposte a misure di sicurezza nel territorio regionale. In particolare dal 2008 ha promosso in collaborazione con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria Lombardia, Dote Soggetti Deboli – POR ob. 2 FSE 2007-2013 Asse III Inclusion Sociale, obiettivo specifico g)⁷² e "Dote Formazione e Lavoro Soggetti Deboli per l'anno 2011/2012"⁷³.

Elemento comune (e crescente nel tempo) è la piena collaborazione tra i promotori (Regione Lombardia, PRAP, Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE) lombardi o tra Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM) e la valorizzazione del capitale umano attraverso i principi della centralità della persona e della libertà di scelta. Anche per le persone soggette a restrizione della libertà personale, la dote è infatti un insieme di risorse economiche che il soggetto può investire per fruire di una gamma di servizi riguardanti il proprio percorso formativo/di inserimento lavorativo, declinato all'interno del Piano di Intervento Personalizzato. Il destinatario può accedere, per il tramite del Direttore dell'Istituto di pena o Ufficio di esecuzione penale esterna, ad un'offerta formativa dedicata, erogata dagli operatori accreditati presso Regione Lombardia, associata a servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo (tutoring e counselling orientativo, scouting aziendale, ecc) e work experience (borsa lavoro). Con il consenso, la partecipazione e l'impegno del destinatario, l'operatore accreditato che prende in carico la persona, in raccordo con gli altri soggetti eventualmente coinvolti (tutti coloro che a vario titolo e ruolo si occupano del destinatario e ne condividono gli obiettivi e il percorso), predispone un progetto personalizzato di formazione, formazione e lavoro, lavoro all'interno o all'esterno dell'istituto. L'équipe educativo / territoriale, presieduta dal Direttore dell'istituto, incrocia domanda (del singolo) e offerta (secondo aree formativo/lavorative e Enti Accreditati precedentemente individuati). L'operatore accreditato presidia e monitora lo svolgimento del percorso concordato, gestendone altresì l'iter amministrativo.

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

La segmentazione delle politiche per l'inclusione sociale e quindi il rischio di uno scarso raccordo, a livello istituzionale e operativo, tra i servizi penitenziari, formativi, di inserimento lavorativo e socio-assistenziali e la carenza, da parte degli operatori impegnati nei diversi sistemi, di una cultura condivisa, in termini di metodologie e strumenti di intervento nella lotta all'esclusione sociale,

⁷¹ Fonte: Fonte: Quaderni di Tecnostruttura, Focus Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale, a. 13, n. 46, Franco Angeli, Milano, 2012.

⁷² Avviso, DDUO del 19 novembre 2008, n. 13319; DDUO del 18 dicembre 2008, n. 15339; DDUO del 1 febbraio 2010, n. 725.

⁷³ Avviso, DGR del 30 marzo 2011, n. 1470; DDUO del 5 agosto 2011, n. 7487. Il dispositivo Dote soggetti deboli è stato riproposto nel 2012 e nel 2013.

costituisce un problema che talvolta vanifica l'efficacia degli interventi stessi. Il problema della programmazione e del coordinamento dei servizi in materia di trattamento delle persone private della libertà, con le Regioni, gli Enti Locali, il Volontariato, il Terzo settore si pone, pertanto, come prioritario al fine di migliorare la qualità degli interventi, secondo quanto previsto nell'Ordinamento Penitenziario, nonché più specificamente nella normativa nazionale e regionale in materia di politiche sociali.

Elemento qualificante dell'esperienza maturata in regione Lombardia nel periodo 2007-2013 è proprio la stretta collaborazione con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria Lombardia, Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE) lombardi, Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, coinvolti in ogni fase del processo:

- a livello decisionale, il confronto è effettuato in riferimento alle politiche e alle risorse da destinare agli istituti penitenziari/uffici di esecuzione penale esterna della Lombardia,
- a livello intermedio (predisposizione del bando) attraverso la condivisione degli elementi costitutivi (servizi formativi e/o al lavoro) della Dote,
- a livello di realizzazione operativa, tramite un confronto domanda offerta mediato dal PRAP o dagli operatori accreditati, che hanno contatti diretti con la direzione degli istituti di pena.

Anche nel periodo di programmazione 2014-2020, la lotta all'esclusione sociale, insieme alla determinazione di pari opportunità di accesso alla vita produttiva ed al benessere sociale di categorie più deboli ed a rischio richiede lo sviluppo di politiche sociali innovative, fondate su un policentrismo di interventi, attraverso lo sviluppo di partenariati territoriali.

INGEGNERIA FINANZIARIA- JEREMIE FSE

Descrizione⁷⁴

Nel periodo di programmazione 2007-2013 Regione Lombardia ha deciso di ricorrere ad uno strumento di ingegneria finanziaria, attivando il programma JEREMIE FSE per la messa a punto di strumenti innovativi di erogazione di finanziamenti rivolti alle piccole e medie imprese e agli enti non profit operanti nei settori di rilevanza per l'Asse III – Inclusione sociale.

In particolare, Regione Lombardia ha costituito un Fondo volto a sostenere le micro imprese lombarde, anche individuali, enti non profit e operatori del privato sociale con difficoltà di accesso al mercato del credito attraverso la concessione di microcrediti e garanzie.

Il Fondo è stato istituito con D.g.r. del 24 luglio 2008, n. 7687, con una dotazione finanziaria iniziale di € 10.000.000 successivamente integrata con ulteriori € 10.000.000 (D.g.r. del 20 febbraio 2009, n. 8982).

Coerentemente con le finalità dell'Asse III, il cui obiettivo prioritario è il miglioramento delle possibilità di accesso e permanenza nel mercato del lavoro delle categorie deboli e nell'ambito del quale Regione Lombardia persegue il rafforzamento e lo sviluppo del terzo settore e della cooperazione sociale, la dotazione del Fondo è stata destinata al consolidamento e allo sviluppo delle imprese cooperative che perseguano programmi di inclusione sociale, grazie alla loro ricapitalizzazione da parte dei soci lavoratori beneficiari degli interventi finanziari.

Nello specifico, l'intervento si propone di co-finanziare, attraverso istituti di credito selezionati con procedura di evidenza pubblica dall'organismo gestore Finlombarda Spa, operazioni di ricapitalizzazione di cooperative sociali e di produzione e lavoro operanti in Lombardia e che occupano soggetti disabili e svantaggiati.

Gli istituti di credito selezionati si sono impegnati a impiegare risorse proprie aggiuntive per un importo pressoché equivalente a quello aggiudicato tramite la gara, generando in tal modo un effetto moltiplicatore dell'investimento regionale a vantaggio del sistema cooperativo.

La forma tecnica di intervento consiste nella concessione di un micro-finanziamento di importo fisso (€ 4.000) a persone fisiche che si impegnino a capitalizzare la cooperativa presso cui prestano o presteranno attività quale socio cooperatore.

Il finanziamento è stato concesso per il 50% dell'importo a valere sulle risorse del Fondo Jeremie FSE e per il residuo 50% a valere sulle risorse proprie dell'intermediario bancario selezionato, le quali risorse vengono restituite ad un tasso convenzionato. Contestualmente alla concessione del finanziamento, al socio cooperatore destinatario dell'intervento viene concessa una quota di garanzia a copertura della quota concessa a valere sulle risorse proprie dell'intermediario bancario.

⁷⁴ Fonte: : REGIONE LOMBARDIA, DIREZIONE GENERALE ISTRUZIONE FORMAZIONE E LAVORO , FSE (2007-2013). Programma Operativo Regionale - Obiettivo 2. Rapporto annuale di esecuzione (2011)

L'intervento è stato affidato all'organismo gestore Finlombarda Spa, che si occupa della selezione degli intermediari finanziari e della gestione complessiva dell'intervento.

Dall'analisi condotta dal valutatore operativo del POR a marzo 2012⁷⁵ si evincono alcuni risultati significativi ottenuti da quando è stato istituito JEREMIE FSE

- sono stati pubblicati due bandi di gara ad evidenza pubblica nel 2009 e nel 2010 per l'assegnazione di lotti finanziari rispettivamente da 2,5 e 3 M€;
- sono stati selezionati quattro intermediari finanziari: UBI-Banca Popolare di Bergamo e Federazione Lombarda delle Banche di Credito cooperative, Banca Popolare di Sondrio S.c.p.a., Banca Popolare Etica S.c.p.a.;
- sono state presentate 7.463 domande di finanziamento (cfr. Tabella A);
- sono stati erogati 4.630 finanziamenti (cfr. Tabella a) per 18,2 M€ (cfr. Tabella B);
- sono state capitalizzate 311 cooperative, di cui 173 Cooperative sociali tipo "A", 100 Cooperative sociali tipo "B" e 38 Cooperative Produzione Lavoro (cfr. Figura 1);
- i soggetti svantaggiati destinatari delle risorse di JEREMIE FSE sono stati complessivamente 2.341, di cui 1.470 donne e 871 uomini (cfr. Figura 2).

Tabella A: Stato di avanzamento procedurale

		Bando 2009 - 1° lotto	Bando 2009 - 2° lotto	Bando 2010	Totale
Domande ricevute	numero	2.803	2.030	2.630	7.463
Delibere	numero	2.623	1.840	975	5.438
Contratti Stipulati	numero	2.230	1.808	690	4.728
Finanziamenti Erogati	numero	2.230	1.808	592	4.630

Fonte: Regione Lombardia (2012), Rapporto Annuale di Esecuzione, 2011.

Tabella B – Stato di avanzamento finanziario

		Bando 2009 - 1° lotto	Bando 2009 - 2° lotto	Bando 2010	Totale
Finanziamenti Erogati a carico del FSE	euro	€ 4.460.000	€ 3.616.000	€ 1.184.000	€ 9.260.000
Finanziamenti Erogati a carico delle provv. Bancarie	euro	€ 4.460.000	€ 3.616.000	€ 1.184.000	€ 9.260.000
Finanziamento totale	euro	€ 8.920.000	€ 7.232.000	€ 2.368.000	€ 18.520.000

Fonte: Regione Lombardia (2012), Rapporto Annuale di Esecuzione, 2011.

⁷⁵ Valutatore operativo del POR. Il Rapporto tematico su “Il Fondo Jeremie: funzionamento e primi risultati” (Marzo 2012).

Figura 1

Stato di avanzamento fisico al 31-12-2011

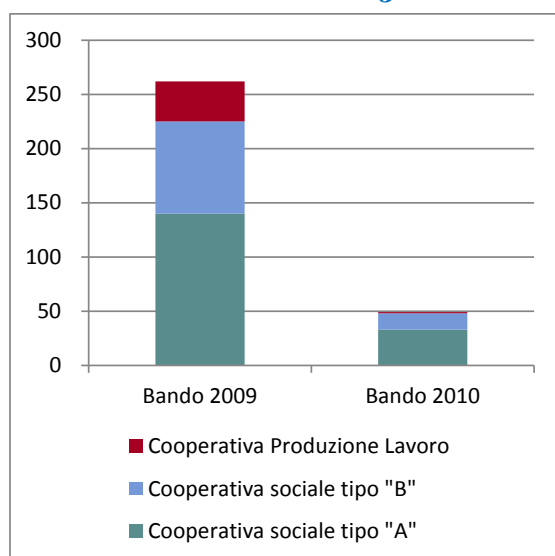
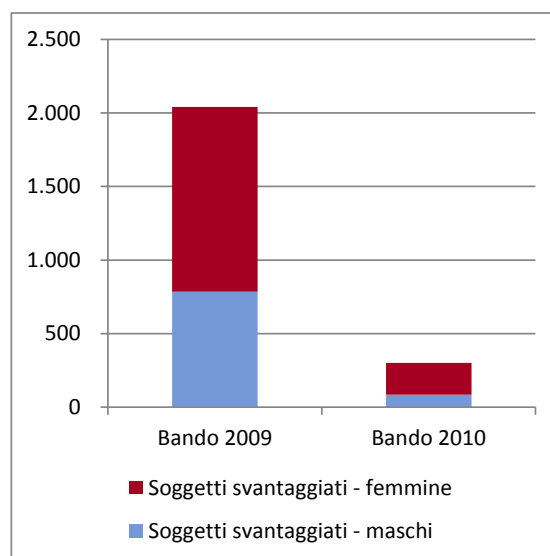


Figura 2



Fonte: Regione Lombardia (2012), Rapporto Annuale di Esecuzione, 2011.

I risultati⁷⁶

L'analisi condotta sull'esperienza di Jeremie (seppur risalente al marzo 2012) mette in evidenza come abbia mobilitato una ampia platea di soci delle cooperative che vi potevano aderire (il 31% dei soci complessivi, ma più del 50% se si tiene conto che per le cooperative con una base sociale con più di 50 soci il limite era comunque fissato a 50). Il tasso di mobilitazione è stato maggiore nelle cooperative "giovani" e in quelle più piccole, evidenziando un uso "corretto" dello strumento Jeremie, maggiormente utilizzato da chi in teoria aveva maggiormente bisogno di consolidamento e crescita.

I soci che hanno aderito a Jeremie riflettono le caratteristiche medie della base sociale delle cooperative: sono della stessa età media, un po' più istruiti e sono in percentuale, anche se di una misura minima, più svantaggiati della media presente in cooperativa (un 2% in più di soggetti svantaggiati). Il dato evidenzia quindi che Jeremie è stato utilizzato per valorizzare i soggetti deboli, anche se la ridotta cifra di questo vantaggio induce a riflettere su possibili azioni correttive dello strumento.

Le risorse finanziarie ottenute con Jeremie sono state per lo più utilizzate per finalità di sviluppo e/o per avviare nuove linee di attività/nuovi servizi (si ricorda che vi era ampia flessibilità di destinazione delle risorse), nel 55% dei casi; nel 35% dei casi le cooperative hanno utilizzato Jeremie per far fronte a spese correnti e difficoltà di breve periodo. Nel complesso, quindi, è stato uno strumento utile per supportare i diversificati effetti, sulle cooperative, della crisi economica e finanziaria, supportando le strategie autonome delle stesse cooperative.

⁷⁶ Fonte: Valutatore operativo del POR. Il Rapporto tematico su "Il Fondo Jeremie: funzionamento e primi risultati" (Marzo 2012).

L'additività delle risorse finanziarie messe a disposizione con Jeremie appare piuttosto elevata: la maggioranza delle cooperative non avrebbe dato luogo a nessuna operazione di capitalizzazione, facendo venire meno 3,2 Meuro di capitalizzazione su 7,2 Meuro totali del nostro campione. L'impatto, da questa prospettiva, risulta maggiormente evidente in cooperative "più deboli" e meno strutturate dal punto di vista economico: cooperative giovani, operanti sul territorio locale e senza precedenti esperienze di capitalizzazione (nei due anni precedenti, per esattezza).

In termini di effetti nel breve periodo, rilevati dalle stesse cooperative, i risultati delle indagini evidenziano una stretta coerenza con l'utilizzo delle risorse finanziarie da parte delle cooperative: un quasi 40% di esse afferma che l'impatto maggiore è stato sulla possibilità di effettuare investimenti, mentre un 26% dice di avere avuto mezzi per superare la crisi.

A marzo 2012, alcune cooperative affermano di notare anche risultati in termini di "maggiore consapevolezza dei soci" (17%), mentre una percentuale minore rileva effetti in termini di maggiore partecipazione e responsabilizzazione dei soci (7%): il dato, se letto in modo integrato a quanto emerso dalle analisi sul campo, sta ad indicare come Jeremie sia stato un veicolo importante per allargare e approfondire, in un momento di crisi, la riflessione di tutti i membri della cooperativa sulle problematiche finanziarie e sulle possibili strategie di uscita e rafforzare legami di fiducia già esistenti, evidenziando quindi un valore aggiunto dello strumento in termini di coesione sociale, soprattutto a vantaggio dei soggetti svantaggiati. Meno diffusa (10%) è la convinzione di avere già usufruito di effetti sull'accesso al credito (vi è comunque la consapevolezza di essere meglio attrezzati per interloquire con le banche). Una sola cooperativa su 118 afferma di non aver sperimentato nessun effetto grazie a Jeremie.

Sebbene sia difficile apprezzare la valenza di Jeremie sulla base di un'analisi condotta all'inizio del 2012, l'analisi effettuata dal valutatore operativo con il metodo del difference-in-differences su due gruppi di cooperative, finanziate e non finanziate da Jeremie, evidenzia come gli effetti siano stati positivi e statisticamente significativi in termini di variazione del capitale sociale, tra il 2010 e i due precedenti anni, e positivi ma non statisticamente significativi in termini di variazione del fatturato, variazione del valore aggiunto (calcolato come fatturato meno costi) e dell'occupazione. In sostanza, l'aver potuto usufruire di Jeremie ha sicuramente consentito alle cooperative sociali di "patrimonializzarsi" e di rafforzarsi nel medio-periodo, ma anche di "tenere economicamente" più delle altre cooperative in un periodo di congiuntura difficile.

Jeremie risulta inoltre essere un veicolo importante per approfondire la riflessione di tutti i membri della cooperativa sulle problematiche finanziarie e sulle possibili strategie di uscita.

Nonostante anche il settore della cooperazione sociale abbia risentito della crisi economica, il rapporto illustra come Jeremie sia stato infatti uno strumento per affrontare la crisi coerentemente con le strategie messe in atto dalle cooperative. Lo strumento è stato inoltre utilizzato per potenziare i servizi esistenti, per ampliare le attività, per dare supporto a progetti innovativi già in corso, nonché per affrontare spese ed attività correnti.

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020⁷⁷

L'analisi condotta dal valutatore ha consentito di mettere in luce il successo dell'iniziativa JEREMIE FSE, che è stato disegnato per massimizzare l'effetto leva delle risorse comunitarie disponibili, attraverso la natura rotativa e la capacità di attrarre risorse addizionali private/pubbliche sul mercato. La numerosità e l'autorevolezza dei soggetti coinvolti, ciascuno per la funzione che gli si riconosce, ha garantito la definizione e il successo dell'iniziativa.

La natura rotativa dello strumento consente di produrre un impatto prolungato nel tempo e distribuito tra più soggetti, favorendo azioni di sistema e di policy. Inoltre la natura sperimentale dell'iniziativa ha generato dei benefici nei processi di capacity building nei diversi livelli istituzionali per le diverse fasi di attività (es. monitoraggio strumenti finanziari/contributi).

Ciò detto, appare opportuno introdurre alcuni elementi di semplificazione del processo attuativo degli strumenti di ingegneria finanziaria per diminuire gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari:

- che usufruiscono non tanto di un contributo a fondo perduto quanto, piuttosto, di un finanziamento o di una garanzia su un finanziamento;
- in coerenza con le proposte legislative della politica di coesione 2014-2020.

⁷⁷ Fonte: Valutatore operativo del POR. Il Rapporto tematico su “Il Fondo Jeremie: funzionamento e primi risultati” (Marzo 2012).

IEFP - ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Descrizione

Nel corso della programmazione 2007-2013 Regione Lombardia ha proseguito, dopo le sperimentazioni degli anni precedenti, un percorso di valorizzazione dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) di competenza regionale, parallelo al sistema dell'Istruzione di competenza statale (comprendente i percorsi quinquennali di Licei, Istituti Tecnici e Istituti Professionali).

Anche attraverso alcuni provvedimenti legislativi (L.R.19/2007)⁷⁸ la Regione ha, infatti, assunto l'IeFP come un elemento del sistema educativo, avente proprie caratteristiche tra cui figura *in primis* la stretta interconnessione fra il sistema dell'istruzione (assolvendo il DDIF e l'obbligo di Istruzione)⁷⁹ e quello del lavoro (specificità degli obiettivi formativi minimi articolati in tecnico professionali e di base).

Si tratta di percorsi finalizzati ad un più agevole inserimento lavorativo dei giovani, in quanto progettati e realizzati in reale alternanza scuola-impresa e con modalità organizzative laboratoriali e flessibili, e, al contempo, propedeutici alla prosecuzione in percorsi di formazione tecnica superiore volti alla preparazione di quei tecnici specializzati che il contesto produttivo lombardo richiede in misura sempre maggiore.

La valorizzazione di questi percorsi, infatti, è data anche dall'attivazione della possibilità di aggiungere un quarto anno di corso dopo il conseguimento della qualifica triennale (con il conseguimento del diploma professionale di tecnico) e di un quinto anno, finalizzato a sostenere l'esame di Stato, valido anche per l'ammissione all'Università in modo da consentire agli studenti di potersi iscrivere all'università dopo un anno integrativo.

Operando a livello regionale in modo unitario e coordinato, il sistema assicura dunque maggiore ricchezza di offerta ed efficacia nel conseguimento del successo formativo, mediante percorsi "alternativi" a quelli statali, capaci di rispondere in modo adeguato alle necessità del tessuto economico lombardo e di rappresentare un efficace contrasto alla dispersione scolastica.

In Lombardia i percorsi di IeFP sono presenti sia presso Istituzioni formative accreditate dalla Regione, sia presso le scuole che hanno aderito alla sperimentazione promossa dall'Intesa siglata dal MIUR e da Regione Lombardia il 16 marzo 2009, che consente agli Istituti Professionali e agli Istituti Tecnici che lo ritengano utile di attivare al proprio interno percorsi di IeFP. Le prime esperienze di IeFP all'interno delle scuole sono partite nell'anno scolastico 2010-2011.

Coerentemente con il sistema dotale in essere a livello regionale, tutto il percorso educativo dei ragazzi/e dai 6 ai 18 anni è stato accompagnato e sostenuto durante la programmazione 2007-2013

⁷⁸ Con l'adozione della L.R. 19/2007 "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione professionale della Regione Lombardia", la Regione ha definito il sistema unitario di istruzione e formazione professionale regionale, rafforzando nel contempo il proprio ruolo proattivo nel governo di tutto il sistema educativo di istruzione e formazione, nel monitoraggio delle esigenze di istruzione e formazione emergenti dalle comunità locali, nonché nella definizione dei servizi e nel sostegno alle istituzioni scolastiche e formative.

⁷⁹ Nel dettaglio, il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento di un titolo di studio, oppure di almeno una qualifica professionale triennale entro i 18 anni.

dalla Dote Scuola, finalizzata a garantire la libertà di scelta delle famiglie e il diritto allo studio di ciascuno. In particolare, la **“Dote Scuola per l’Istruzione e Formazione Professionale”** copre le spese di frequenza dei ragazzi residenti o domiciliati in Lombardia iscritti alla prima annualità di un percorso di IeFP attivato dagli enti di formazione accreditati al sistema regionale.

Numerosi gli avvisi emanati per doti relative alle sperimentazioni del quarto anno di IeFP prima⁸⁰ e del quinto anno poi.⁸¹

I risultati

In conformità con la normativa nazionale in materia, Regione Lombardia ha realizzato un sistema regionale di IeFP fondato sui principi dell’integrazione fra istruzione e formazione professionale e della permeabilità/complementarietà tra i percorsi dell’istruzione professionale e dell’IeFP, al fine di garantire il successo formativo a tutti i giovani attraverso un sistema di offerta più ampio e diversificato.

I nuovi percorsi di IeFP della Regione Lombardia – decretati con DDG n. 12564 del 2 dicembre 2010, “Repertorio dell’offerta di istruzione e formazione professionale in attuazione dell’art. 23 della L.R. n. 19/2007 a partire dall’a.s. 2011/12” (e successivi aggiornamenti), sulla base del nuovo quadro di Qualifiche e Diplomi concordato a livello nazionale tra le Regioni⁸² – coprono 15 aree professionali e sono strutturati in **21 percorsi di Qualifica** (articolati in 44 profili, alcuni dei quali più legati alla specifica connotazione del territorio lombardo) e **27 percorsi di Diploma**.

Gli ultimi dati relativi alle iscrizioni al secondo ciclo di istruzione per l’a.s. 2014/2015 in Lombardia, aggiornati al 28 febbraio 2014, mettono in luce un aumento delle iscrizioni per i Centri di formazione e istruzione professionale - su un totale di 94.351 studenti iscritti, 14.351 (il 15.2%) sono relativi a IeFP (+600 rispetto ai 13.755 iscritti del 2013/2014) – a testimoniare un sistema di offerta ormai ben qualificato e consolidato.

Suggerimenti per la Programmazione 2014-2020

A fronte delle esperienze in materia di IeFP fatte nel corso della programmazione 2007-2013, sembra senza dubbio opportuno che Regione Lombardia mantenga il proprio impegno nella direzione del consolidamento di un sistema regionale di istruzione e formazione professionale e tecnica strutturato in una logica di filiera formativa completa, comprendente i diversi livelli dell’offerta.

⁸⁰ A valere sull’ Asse IV del POR FSE 2007-2013 di Regione Lombardia Dote quarto anno sperimentale di IFP – 2008-2009 (DDUO n. 6769/2008), Dote per percorsi di quarta annualità IFP - IV anno 2009-2010 (DDUO n. 5477/2009), 2010-2011 (DDUO n. 1190/2010), 2011-2012 (DDUO n. 5432/2011) e 2012/2013 (DDUO n. 5111/2012, DDUO n. 6019/2012 e DDUO n. 7124/2012).

A valere, invece, sull’Asse III, Obiettivo Specifico g), Dote per percorsi di quarta annualità IFP - IV anno 2009-2010 (DDUO n. 5477/2009), 2010-2011 (DDUO n. 1190/2010), 2011- 2012 (DDUO n. 5432/2011) e 2012/2013 (Percorsi personalizzati disabili DDUO n. 5111/2012, DDUO n. 7124/2012 e DDUO n. 6019/2012).

⁸¹ Cfr. Dote V anni 2010-2011 (IFP) (DDUO n. 10962/2010) e Dote V anni 2011-2012 (IFP) (DDUO n. 5992/2011).

⁸² Qualifiche triennali e Diplomi di Tecnico professionale quadriennali (3+1) sono definiti a livello nazionale nella sede tecnica della Conferenza Stato-Regioni , al fine di garantirne la spendibilità e riconoscibilità su tutto il territorio nazionale in quanto riferiti a standard comuni. Il loro riferimento ai livelli europei (III livello EQF per la Qualifica e IV livello per il Diploma), li rende, inoltre, riconoscibili anche a livello della Comunità Europea.

In particolare, **il mantenimento a regime del sistema regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) risulta centrale nel perseguimento della priorità di investimento 10.i)** volta alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e alla promozione dell'uguaglianza di accesso a un'istruzione e/o formazione professionale di buona qualità (Risultato Atteso 10.1)⁸³ mediante percorsi personalizzati costruiti nell'ottica della centralità della persona e finalizzati alla piena valorizzazione delle potenzialità di ciascun allievo, nel riconoscimento delle diverse attitudini e modalità di apprendimento dei giovani e con l'obiettivo ultimo di consentire a tutti/e di acquisire le competenze dell'obbligo di istruzione e quelle descritte dal sistema regionale delle qualifiche.

Fra le azioni proposte nel POR FSE di particolare rilievo risultano, in tal senso, da un lato la sperimentazione di forme di sostegno economico ai percorsi di IFP differenziate in base al successo occupazionale degli stessi, dall'altro l'attivazione di interventi di orientamento mirati nelle scuole secondarie di primo ciclo attraverso informazione e accompagnamento alla scelta di percorsi formativi personalizzati per gli studenti e le famiglie, allo scopo di rendere la scelta del percorso formativo più consapevole e, da ultimo, gli interventi di sostegno a percorsi di crescita e rafforzamento professionale di docenti, formatori e staff IeFP allo scopo di migliorare la qualità della didattica e sviluppare nuove competenze (e relative modalità di trasmissione) da trasferire agli allievi.

In particolare, sembra opportuno soffermarsi su due aspetti:

- da un lato, si conferma l'utilità della scelta fatta dalla Regione di completare il percorso di sussidiarietà e integrazione fra i due canali dell'istruzione e formazione professionale con ***l'opportunità di finanziare il quinto anno, indispensabile per l'accesso ai percorsi di alta formazione*** e, in particolare, per il possibile inserimento all'interno dell'istruzione terziaria non accademica, importante sia in ragione del buon successo dei percorsi ITS in Lombardia, sia in una logica di filiera per una più completa istruzione di tipo professionalizzante;
- dall'altro, si ribadisce ***l'importanza del sistema regionale di IeFP*** come *opportunità soprattutto per i giovani meno motivati verso i percorsi scolastici più tradizionali e per target specifici, quali ad esempio i giovani immigrati di seconda e terza generazione*, anche in una logica di mobilità sociale, in virtù del carattere più operativo, della dimensione più professionalizzante e della spendibilità delle certificazioni acquisite nel mercato del lavoro di questo tipo di percorsi.

⁸³ "Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target, anche attraverso la promozione della qualità dei sistemi di istruzione prescolare, primaria e secondaria e dell'istruzione e formazione professionale (IFP)", con particolare riferimento all'Azione 10.1.7 "Percorsi formativi di IFP, accompagnati da azioni di comunicazione e di adeguamento dell'offerta in coerenza con le direttrici di sviluppo economico e imprenditoriale dei territori per aumentarne l'attrattività".

LEARNING WEEK

Descrizione

I Percorsi Learning Week sono settimane di studio, apprendimento, acquisizione di esperienze, relazioni, in modalità full immersion (anche residenziali) -- offerte agli studenti (con almeno 16 anni alla data di avvio del Percorso) che frequentano il 3°, 4° e 5° anno una scuola Secondaria di II grado/Istituto di Istruzione Secondaria Superiore IIS (statale o paritario) della Regione Lombardia o il 3° e 4° anno dei percorsi sperimentali di Diritto Dovero di Istruzione e Formazione Professionale (D.D.I.F.) della Regione Lombardia -- organizzate durante l'anno scolastico o nel periodo estivo, che, di norma, hanno una durata di 6 giorni per un totale di 40 ore.

In dettaglio, questi percorsi si propongono di:

- offrire uno strumento per contribuire a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica.
- favorire un processo di interscambio tra il sistema scolastico e quello della formazione professionale della regione;
- favorire lo sviluppo di attitudini fondamentali, come la capacità di relazionarsi con le persone e l'ambiente circostante e la capacità di affrontare le sfide e cogliere al meglio le opportunità della vita;

Gli studenti possono scegliere Percorsi Learning Week all'interno di un'offerta differenziata (Catalogo), contraddistinta da adeguati standard qualitativi. Un nucleo di valutazione, appositamente costituito, effettua la valutazione dei percorsi presentati e approva, per la pubblicazione nel Catalogo, quelli ritenuti idonei.

Sono ammessi a presentare percorsi a Catalogo i Centri di Formazione Professionale iscritti all'albo dei soggetti accreditati presso Regione Lombardia per l'erogazione dei servizi di interesse generale di istruzione e formazione professionale, in rete con una o più scuole secondarie di II grado/Istituti di Istruzione secondaria superiore IIS, statali o paritari, della Lombardia.

Le Learning Week sono finanziate dal Fondo Sociale Europeo mediante la Sovvenzione Globale. Gli studenti vi possono accedere attraverso lo strumento della *Dote Learning Week*.

Diversi avvisi si sono susseguiti:

Periodo	Numero Avvisi	Importo complessivo (Euro)
2008/2009	1	10.000.000
2009/2010	3 (+ 1 Avviso incremento risorse finanziarie)	6.000.000
2010/2011	5 (+ 1 Avviso risorse aggiuntive)	4.360.000
2011	2 Avvisi stanziamento ulteriori risorse	1960.000
2012	1 Avviso stanziamento ulteriori risorse	2.000.000
2013/2014	1 Avviso (+ 1 Avviso risorse integrative)	13.000.000
2014/2015		

Fonte:

http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=DG_IFL%2FMILayout&cid=1213358330668&pagename=DG_IFLWrapper

I risultati

La valutazione operativa⁸⁴ ha considerato 17.210 Doti assegnate (al mese di agosto 2010) agli studenti frequentanti un istituto di istruzione secondaria di secondo grado (pubblico o privato), negli anni scolastici 2008/2009 e 2009/2010, per la partecipazione a 630 percorsi Learning Week.

Le iniziative hanno registrato un risultato positivo rispetto al target definito dal bando di gara (15.000 studenti) e al conseguimento di quello finale indicato dall'Ente Gestore (20.000 studenti). Attraverso i percorsi finanziati è stato possibile coinvolgere nelle iniziative sperimentali l'8,45% della popolazione studentesca della Regione Lombardia. Per la progettazione e realizzazione dei percorsi Learning Week si sono attivate 84 Agenzie Formative accreditate all'Albo Regionale, in partenariato con 414 istituti scolastici (il 30% del totale degli istituti scolastici di secondo grado ammissibili nel territorio regionale) e 597 altri soggetti tra cui 221 imprese.

La valutazione operativa ha evidenziato che la Sovvenzione Globale Learning Week:

- a) ha stimolato una revisione dei modi e delle forme dell'apprendimento che passa attraverso il potenziamento della pluralità delle fonti di apprendimento;
- b) ha rappresentato per le istituzioni formative coinvolte un'opportunità per progettare e sperimentare proposte formative centrate sullo sviluppo di processi di autonomia e responsabilità.
- c) ha promosso collaborazioni fondate sulla messa in comune di obiettivi, metodi, strumenti, in molti casi fortemente innovativi, tra attori con differenti potenzialità esperienziali, che hanno contribuito ad avviare un processo innovativo di delocalizzazione e diffusione delle forme e dei luoghi dell'apprendere, attraverso la creazione di reti tra scuole e centri di formazione, tra scuole, imprese ed università.
- d) ha favorito la sperimentazione di forme di integrazione di saperi specialistici fondati sull'esperienza on the job, anche attraverso metodi orientati alla formazione continua, e sul superamento dei confini disciplinari (le materie).

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

I "Percorsi di learning week" hanno trovato una loro collocazione e continuità nell'ambito del POR FSE 2007-2013 fino ad arrivare alla pubblicazione (nel BURL Serie ordinaria n. 11 dell'11 marzo 2014) dell'ultimo avviso finalizzato a promuovere, attraverso lo strumento della Dote, l'accesso ai percorsi **Nuova Learning Week** (NLW) per gli anni scolastici e formativi 2013/2014 e 2014/2015.

I Percorsi di Learning Week consentono infatti agli studenti destinatari di confrontarsi con le discipline che preferiscono (musica e arti, scienze, nuove tecnologie, ecc...) e vivere un'esperienza formativa in grado di coniugare didattica ed esperienza diretta, permettendo ai ragazzi di scoprire potenzialità non conosciute o di concretizzare aspirazioni esistenti. Questi Percorsi offrono quindi uno strumento valido per sottrarre i giovani al rischio della dispersione scolastica e della marginalità e favorire il loro inserimento nella società attraverso il lavoro di gruppo e lo sviluppo delle relazioni interpersonali. I Percorsi di Learning Week, inoltre:

- favoriscono un ruolo attivo delle scuole nella progettazione di percorsi che valorizzano le diverse competenze ed integrano la programmazione scolastica ordinaria;

⁸⁴ Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Ob.2 F.S.E. 2007/2013, Rapporto tematico di valutazione "Learning week", Novembre 2010.

- offrono nuove opportunità di collaborazione e sviluppo di sinergie tra scuole, enti di formazione e Ufficio Scolastico Regionale, rafforzando il sistema regionale di istruzione e formazione professionale;
- prevedono il coinvolgimento diretto di docenti e dirigenti scolastici al fine di internalizzare l'approccio sperimentato nelle attività ordinarie.

Alla luce di questi aspetti, i Percorsi di Learning Week – in continuità con la precedente Programmazione -- potrebbero trovare una adeguata collocazione nell'ambito del POR FSE 2014-2020 che, tra le priorità dell'obiettivo tematico "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente", contempla la "riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e la promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale, che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione".

FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE (ITS-IFTS)

Descrizione

Nel corso della programmazione 2007-2013 Regione Lombardia ha sostenuto i percorsi di formazione tecnica superiore nella convinzione di poter efficacemente rispondere alle esigenze del sistema imprenditoriale e valorizzarne la capacità formativa.

Nell'ambito della Valutazione strategica dei percorsi ITS e IFTS della Regione Lombardia è stata promosso un percorso di analisi volto ad approfondire i percorsi promossi sul territorio regionale nel biennio 2011-2013, con l'obiettivo di evidenziare gli aspetti peculiari di entrambi i percorsi, i risultati occupazionali e la percezione dell'utilità dei percorsi da parte degli allievi, il grado di rispondenza alle esigenze del sistema produttivo, e più in generale la soddisfazione delle aspettative delle imprese coinvolte nei percorsi⁸⁵.

In particolare, gli Istituti Tecnici Superiori, nati per iniziativa del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con D.C.P.M. del 25 gennaio 2008, costituitisi in Regione Lombardia sono 7, distribuiti su 6 province, data l'eccezione di Bergamo che vede la presenza di due ITS sul suo territorio. Le Fondazioni hanno attivato 10 corsi nel biennio 2011-2013, altrettanti nel biennio 2012-2014, e 12 nel biennio (2013-2015) appena iniziato, per un'offerta complessiva a livello regionale di 32 percorsi formativi già conclusi o in corso e per un totale complessivo di 14 figure professionali.

Nell'ambito della programmazione formativa del triennio 2011-2014 sono stati ammessi a finanziamento nel giugno 2011 24 percorsi di IFTS, che hanno portato all'avvio di 23 corsi nell'annualità 2011-2012 e 22 nell'annualità 2012-2013. Il maggior numero di percorsi (senza distinzione fra le due annualità) fa riferimento all'Area delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che con 10 corsi nell'anno 2011/2012 e 12 nell'anno seguente copre rispettivamente il 44% e il 55% delle opportunità formative offerte dal territorio lombardo. Segue l'Area delle nuove tecnologie per il made in Italy (che comprende al suo interno diversi settori e sottosettori anche molto distanti fra loro) con 8 corsi per la prima annualità e 6 per la seconda (35% e 27%) e l'Area che ha come riferimento l'efficienza energetica con 4 e 3 corsi (17% e 14%).

I risultati

La valutazione degli ITS

Il percorso di valutazione compiuto ha mostrato che gli ITS in Lombardia rappresentano un'esperienza di successo, sotto più punti di vista. L'approfondimento con tutti gli attori coinvolti in questa esperienza ha messo in luce un giudizio fortemente positivo, in alcuni casi potremmo anche dire entusiasta rispetto all'opportunità offerta da questo nuovo canale ordinamentale. Un apprezzamento

⁸⁵ A questo fine sono state realizzate diverse linee di attività:

- alcune interlocuzioni strutturate con i rappresentanti del partenariato di tutte le Fondazioni ITS e dei soggetti gestori di 5 ATS per i percorsi IFTS che coordinano l'attuazione dei percorsi, al fine di acquisire una prima valutazione sui percorsi stessi,
- un'indagine CATI (questionario telefonico) sugli allievi dei percorsi ITS e l'analisi degli esiti di un'analoga indagine promossa da ISFOL sugli studenti IFTS, ,
- un'indagine CATI presso le imprese che hanno ospitato in stage giovani coinvolti nei percorsi ITS e IFTS..

che ha resistito anche a difficoltà e fatiche che certo hanno contraddistinto l'avvio del primo ciclo formativo.

Assai positivo il risultato occupazionale registrato: nell'arco di neanche tre mesi il 45% dei diplomati è già occupato in lavori fortemente coerenti con il percorso formativo ITS (considerando anche i tirocini, si arriva al 51,5%); ma il dato ancora più interessante e assolutamente in controtendenza è che il 35% di questi occupati ha un contratto di lavoro standard, ovvero a tempo pieno e indeterminato.

Soddisfazione è stata registrata anche sul lato delle imprese: la stragrande maggioranza delle imprese si dice molto (24%) o abbastanza 67(%) soddisfatta dell'esperienza ed il giudizio positivo viene confermato dalla intenzione del 90% delle imprese intervistate di dare continuità al proprio coinvolgimento nei percorsi ITS, mantenendo la medesima forma ed intensità di coinvolgimento (nell'83% dei casi), aumentandolo in circa il 17% dei casi ed in nessun caso diminuendolo. L'indagine ha evidenziato, inoltre, la consapevolezza e condivisione delle caratteristiche proprie dei percorsi ITS da parte delle imprese intervistate, e l'importanza riconosciuta alla capacità formativa di tali percorsi di rispondere ai bisogni del mercato del lavoro. Circa il 60% delle imprese intervistate ha riconosciuto agli allievi ITS ospitati in stage una maggiore preparazione professionale rispetto agli altri stagisti, la capacità di padroneggiare meglio strumenti non strettamente tecnici e di avere maggiore consapevolezza dell'organizzazione del lavoro, della disciplina e delle norme generali. Circa il 40 % delle imprese intervistate ha offerto un'opportunità lavorativa allo studente ITS ospitato in stage e nel 100% dei casi si ritiene soddisfatto dell'inserimento. Inoltre, il 90% delle imprese che non hanno inserito allievi (il 45% sicuramente ed il 45% probabilmente) ha dichiarato che nel caso avesse esigenza di ampliare il numero dei suoi collaboratori/ dipendenti valuterrebbe con interesse (o privilegierebbe) uno studente ITS.

L'analisi ha consentito di indagare le ragioni del successo registrato:

- tutti gli attori coinvolti hanno creduto, fin da subito, nella rilevanza di questa esperienza, e tale forte motivazione ha consentito non solo di superare le citate difficoltà di avvio, ma anche di trovare soluzioni innovative e non formali in un quadro di flessibilità (progettuale e organizzativa) che non è certo tipica dei sistemi formativi tradizionali per quanto avanzati. Questa forte motivazione nasce, con buona probabilità, dal fatto che tutti sembrano aver compreso la natura distintiva di questo percorso, fortemente orientato al mercato e alternativo all'Università.. Dunque, una corretta percezione del carattere innovativo e distintivo degli ITS è riuscita a contenere il fenomeno dell'abbandono, da un lato, e della "cattura" degli studenti da parte delle imprese, dall'altro. Entrambi hanno capito l'importanza (per entrambi), di terminare il percorso ITS, segno che ne hanno scorto un valore aggiunto di rilievo;
- tutti gli attori hanno riconosciuto e reso concrete le specificità di questi percorsi: le modalità progettuali, la finalizzazione dei contenuti rispetto ai bisogni delle imprese del territorio, le modalità di interazione tra gli attori, la frequenza degli scambi all'interno della rete, gli stage e il rapporto formativo con le imprese: tutte dimensioni che sono state affrontate in maniera differente rispetto agli altri percorsi di istruzione e formazione.
- (quasi) tutte le esperienze si fondano su un forte radicamento con il territorio e con i bisogni delle imprese locali. Le imprese che partecipano alle Fondazioni come partner o come aziende ospitanti

evidenziano un ruolo consapevole e attivo nel percorso formativo. Hanno contribuito alla progettazione, forniscono parte dei docenti, sperimentano i giovani nello stage, li assumono o si fanno carico della loro transizione nel mercato del lavoro. Oltre la metà dei diplomati è già occupato o sta svolgendo il tirocinio nell'azienda in cui ha fatto lo stage curriculare. I percorsi ITS che hanno avuto esiti meno brillanti e le Fondazioni che sono più in difficoltà sono quelle in cui più debole è stata la partecipazione delle imprese a tutta l'operazione e, in particolare, alla progettazione del corso;

- La valutazione ha confermato il forte ruolo dello stage curriculare non solo nell'acquisizione di competenze finalizzate ai bisogni delle imprese, ma nel percorso di transizione al lavoro (tirocini) e nell'inserimento occupazionale. La riflessione è confermata anche dall'indagine presso le imprese: la quasi totalità (98%) delle imprese riconosce l'utilità dello stage ai fini dell'acquisizione delle competenze richieste dal mercato del lavoro, e nel 51% dei casi ritiene lo stage significativo e nel 38% determinante per avere maggiori opportunità lavorative. I tre diversi cicli fin qui attivati hanno registrato una costante riprogettazione e affinamento di questo rapporto, sia dal punto di vista del numero di ore (progressivamente aumentate in quasi tutti i corsi), sia dal punto di vista delle modalità attuative (alternanza breve, alternanza lunga, concentrazione sul secondo anno, ecc.). Segno positivo che sottolinea la consapevolezza che buona parte dell'efficacia è legata al "giusto mix" tra formazione teorica e pratica, non necessariamente uguale per tutti i percorsi. E' importante che su questo aspetto prosegua la riflessione e sia consentita, soprattutto, ampia flessibilità decisionale.

La valutazione dei percorsi di IFTS

Il confronto con i diversi attori ha evidenziato una generale e sostanziale soddisfazione, ed un apprezzamento esplicito per la natura specifica dei percorsi IFTS, fortemente legati al perfezionamento delle competenze tecnico professionali e finalizzati ad un più rapido ed efficace inserimento nel mercato del lavoro.

Il percorso valutativo ha reso evidente il livello complessivo di soddisfazione degli studenti rispetto al percorso svolto, che risulta essere elevato per l'85,6% degli intervistati, tanto che l'80,3% se potesse tornare indietro ripeterebbe comunque questa esperienza formativa. Quasi la metà degli allievi degli IFTS decide di iscriversi per inserirsi nel mercato del lavoro, mentre 4 su 10 circa lo fanno spinti dal desiderio di approfondire aspetti e contenuti a carattere tecnico/professionale, mentre, di fatto, risulta quasi assente la dimensione "alternativa all'università" di questo tipo di percorso formativo. A distanza di 6 mesi dalla conclusione dei corsi IFTS, il 51,2% di chi ha conseguito una certificazione IFTS risulta occupato (42% delle donne e 55% degli uomini), a fronte di un 40% circa ancora in cerca di occupazione e di una quota piuttosto ridotta (il 7,6%) che sceglie di continuare gli studi, con risultati differenti per i singoli percorsi. Inoltre, la quota di occupazione coerente è leggermente al di sotto del 60%, mentre la percentuale di occupati alle dipendenze a tempo indeterminato è pari al 13,5%. A fronte di questi esiti occupazionali, il 66,5% degli studenti IFTS ritiene che tali percorsi presentino un elevato grado di spendibilità sul mercato del lavoro

Il lavoro trovato a conclusione del percorso IFTS si contraddistingue per un buon livello di coerenza con quanto studiato in questo tipo di percorsi di natura professionalizzante, meno per la stabilità

dell'impiego. Interessante notare, infine, che complessivamente il 34% degli intervistati ha ricevuto una proposta di lavoro da parte dell'impresa in cui ha svolto lo stage curricolare durante il percorso (che oltre l'86% ha anche accettato), con percentuali più rilevanti fra gli occupati (che svolgono, dunque, in buona percentuale la propria attività lavorativa all'interno di aziende con cui hanno avuto un primo contatto diretto grazie al corso IFTS).

La valutazione delle imprese coinvolte nei percorsi di IFTS è assolutamente positiva: molto elevato risulta il grado di soddisfazione espresso: la stragrande maggioranza delle imprese si dice molto (31%) o abbastanza (64%) soddisfatta dell'esperienza.

Il giudizio positivo viene infine confermato dalla intenzione del 90% delle imprese di voler dare continuità al proprio coinvolgimento nei percorsi IFTS, mantenendo (nell'87% dei casi) o rafforzando (nel 13 % dei casi) l'intensità e la forma di coinvolgimento. Solo l'11% delle imprese intervistate individua la presenza di criticità, nell'80% dei casi attribuendolo all'organizzazione e/o al contenuto degli stage ed in misura meno significativa (20%) al grado o forma di coinvolgimento delle imprese. Segnale questo importante per continuare a lavorare sui momenti e sui modi di collaborazione con le imprese.

La principale motivazione che le imprese dichiarano essere alla base del loro coinvolgimento è “La necessità di disporre di professionalità specifiche difficilmente reperibili in altro modo”, seguita dalla convinzione di poter contribuire direttamente alla formazione delle competenze tecnico professionali del giovane inserito e dalla convinzione dell'importanza del ruolo formativo dell'impresa.

Buona è la valutazione dell'efficacia dei percorsi IFTS: le imprese intervistate ritengono che l'allievo IFTS ospitato in stage posseda in misura maggiore alla media una buona preparazione professionale (69%), strumenti per capire e affrontare problemi del lavoro non strettamente tecnici /legati alla figura professionale (ad esempio miglioramento della capacità di problem solving, di espressione linguistica, ecc.) (51%), consapevolezza dell'organizzazione aziendale, la disciplina del rapporto di lavoro e le norme generali di sicurezza sul posto di lavoro (53%).

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020

L'esperienza maturata durante il periodo di programmazione 2007-2013 rappresenta un indubbio patrimonio da valorizzare nell'ambito del POR, considerati i successi registrati ed anche i più recenti atti di Regione Lombardia⁸⁶. Il percorso valutativo ha consentito di enucleare alcune considerazioni e suggerimenti utili a cogliere pienamente l'opportunità offerta dalla Formazione tecnica superiore.

ITS

L'esperienza ITS è ancora molto giovane e i prossimi 3-5 anni possono essere tranquillamente dedicati a sviluppare e consolidare questo successo. Il percorso valutativo, tuttavia, ha messo in luce come in

⁸⁶ La Regione Lombardia nel maggio 2013 ha approvato gli indirizzi regionali per la nuova programmazione dell'offerta tecnica superiore, con l'obiettivo per gli ITS (Istituti tecnici superiori) di consolidare ed ampliare l'offerta formativa ITS, sia ampliando il numero di corsi erogati dalle 7 Fondazioni esistenti, sia consentendo la creazione di nuove Fondazioni ITS ; per gli IFTS (Istituti di formazione tecnica superiore) di mantenere una consistente offerta IFTS nel loro nuovo ordinamento di percorsi di specializzazione che forniscono una qualificazione finalizzata ad un rapido inserimento lavorativo e strettamente legata ai fabbisogni territoriali contingenti.

una visione strategica di medio-lungo termine sia importante cominciare a prestare attenzione ad aspetti da mettere "a punto alcuni fattori che, oggi di successo, potrebbero, domani, diventare, invece, dei fattori negativi:

- I crediti formativi. L'analisi ha fatto emergere una situazione differenziata, con alcune Fondazioni che hanno già protocolli attivi ed altre che ci stanno lavorando. In generale si lamenta una modesta comprensione di quali sono i criteri che possono consentire un maggiore o minore riconoscimento di crediti, di quali sono i margini di autonomia delle Università; in questo quadro potrebbe essere di aiuto un intervento chiarificatore che a livello regionale consenta di condividere una posizione comune e valida sia per le Fondazioni che per le Università del territorio;
- La possibilità di iscrizione ad un Collegio o Ordine professionale per chi non ha il diploma di scuola superiore tradizionalmente richiesto. E' un aspetto che riguarda solo alcuni percorsi e solo un numero ora limitato di diplomati/frequentanti, ma si ritiene che sarebbe opportuna una riflessione ulteriore per trovare soluzioni (corsi integrativi?) che possano consentire di superare questo diverso trattamento che si traduce in un minor valore del diploma ITS per alcuni dei giovani;
- Una conoscenza diffusa degli ITS. Gli ITS sono ancora molto poco conosciuti. Dai giovani, dalle famiglie (che hanno ancora un forte ruolo di orientamento nella scelta post diploma), ma, soprattutto, dalle Scuole stesse. Su tale problematica la Regione potrebbe svolgere un importante ruolo, insieme all'Ufficio Scolastico Regionale, di comunicazione pubblica finalizzata a far conoscere il valore di questa nuova opportunità formativa.
- La dimensione esterna. La valutazione ha sottolineato come il forte radicamento delle Fondazioni sul territorio e la solidità delle reti locali attivate sia, oggi, una delle ragioni principali alla base dell'efficacia dei percorsi ITS. E' importante che tale radicamento con il territorio locale non si traduca in una scarsa motivazione a stringere solide relazioni al di fuori dei confini regionali e nazionali.
- La forte finalizzazione dei percorsi ITS ai bisogni delle imprese locali. E' importante trovare il giusto "mix" tra le declinazioni territoriali della figura professionale e la spendibilità delle competenze acquisite anche al di fuori delle realtà territoriali di riferimento delle Fondazioni. Ciò, al fine di garantire percorsi di mobilità interaziendale che, nei contesti di crisi occupazionale che stiamo vivendo possono essere molto utili;
- Rispondere ai / o anticipare i bisogni delle imprese. È fondamentale ricordare che la formazione dovrebbe, per sua natura, svolgere anche un ruolo anticipatorio e trainante rispetto a quelli che sono bisogni ancora impliciti nelle imprese: sovente, nel momento in cui le imprese manifestano i loro bisogni occupazionali e professionali, questi, in qualche misura, sono già "superati". E' importante che il sistema formativo ITS si guardi dal pericolo di appiattirsi troppo sui bisogni manifesti delle imprese e perda di vista quel ruolo fondamentale di intercettore e anticipatore di quelli che saranno i bisogni delle imprese.

IFTS

La riorganizzazione i percorsi IFTS è stata condizionata dall'evoluzione del sistema di offerta tecnico professionale da un lato e dal rafforzamento degli ITS dall'altro.

Questa duplice pressione che il sistema IFTS si trova a dover affrontare rischia di metterlo in crisi (di identità) e di affievolire i tratti distintivi che invece rendono l'istituto di interesse. I percorsi IFTS, infatti, per loro natura rappresentano un'opportunità per inserirsi nel mercato del lavoro anche per i meno giovani, per quelli che vogliono percorsi formativi più brevi, ed anche per quelle aziende (più piccole, con processi lavorativi più tradizionali) che non possono "permettersi" (o ritengono di non potersi permettere) una figura a troppo elevata specializzazione.

È quindi necessario intervenire per dotare il sistema di una fisionomia nuova e specifica rispetto agli altri segmenti dell'offerta di formazione tecnica e professionale. Interviene in questa direzione il decreto interministeriale 7 febbraio 2013 riguardante le specializzazioni tecniche superiori relative ai percorsi post secondari di istruzione e formazione tecnica superiore di durata annuale (IFTS). In particolare, per i corsi IFTS della programmazione 2013-2015 saranno adottati i nuovi standard di specializzazione tecnica superiore concordati tra le Regioni, che consentono una programmazione più flessibile e forniscono una qualificazione più specifica e maggiormente rispondente agli attuali fabbisogni di competenze, a loro volte declinate in termini di abilità minime e conoscenze essenziali.

In questo senso l'attuale percorso di costituzione dei Poli Tecnico Professionali contribuisce ad alimentare sul territorio la definizione del rapporto tra il sistema dell'offerta formativa e il sistema produttivo, e può (deve) rappresentare un'ulteriore occasione di riflessione complessiva.

Più puntualmente l'indagine ha fatto emergere

- L'esigenza di dare continuità all'offerta formativa nel tempo, e la necessità di rispondere con flessibilità alle richieste del tessuto produttivo,
- L'importanza della spendibilità nel mercato del lavoro del titolo esito dei percorsi: l'obiettivo di chi frequenta un percorso IFTS è l'inserimento nel mercato del lavoro,
- L'esigenza di un'azione di accompagnamento per gli enti che hanno poco esperienza di progettazione e realizzazione di percorsi finanziati,
- L'assoluta centralità del ruolo delle imprese, coinvolte con ruoli, tempi e modi variabili, ma indispensabili all'efficacia della progettazione ed erogazione dei percorsi,
- Il ruolo limitato delle Istituzioni Universitarie in quanto tali nei percorsi: spesso il coinvolgimento riguarda un singolo docente o un ristretto gruppo di docenti, ed i crediti formativi universitari riconosciuti agli studenti risultano di scarso interesse (perché la maggior parte degli studenti non è interessata a proseguire con una formazione accademica) e comunque difficilmente fruibili (perché riconosciute solo dall'Università coinvolta nel singolo percorso),
- L'impossibilità di generalizzare il ruolo e riconoscere un primato all'istituzione scolastica o all'ente accreditato: il ruolo esperito nell'ATS e nei percorsi, come anticipato, riflette il ruolo maturato dai diversi enti sul territorio.

INNOVAGIUSTIZIA

Descrizione⁸⁷

Il Progetto Innovagiustizia rappresenta la declinazione territoriale lombarda di attuazione del progetto interregionale/trasnazionale “Diffusione di best practices negli uffici giudiziari italiani” nasce nel 2008 da un accordo tra la Commissione europea (DG Employment, Social Affairs and Inclusion), il Ministero della Giustizia, il Ministero del Lavoro, il Ministero della Pubblica Amministrazione, 19 regioni e 2 province autonome, finanziato dal Fondo Sociale Europeo attraverso le risorse disponibili per gli anni 2007 – 2013. La base del programma è costituita da una specifica esperienza sviluppata autonomamente nel periodo 2004-2007 dalla Procura della Repubblica di Bolzano e finanziata anch'essa con fondi FSE attribuiti dalla Provincia autonoma di Bolzano.

I lavori del progetto si sono articolati nell'arco di tempo che va da gennaio 2010 a luglio 2013 e hanno coinvolto 12 Uffici Giudiziari lombardi in 7 sedi: Tribunale di Brescia, Tribunale e Procura della Repubblica di Crema, Tribunale di Cremona, Tribunale e Procura della Repubblica di Lecco, Corte d'Appello, Tribunale di Milano e Procura della Repubblica di Milano, Tribunale e Procura della Repubblica di Monza, Tribunale di Varese.

In accordo con il programma nazionale, gli obiettivi di Innovagiustizia sono stati:

- aumentare la qualità dei servizi della giustizia civile e penale;
- ridurre i costi di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria;
- incrementare la capacità di informazione e comunicazione;
- rafforzare la responsabilità sociale degli uffici giudiziari sui risultati e sull'uso delle risorse pubbliche.

Questi obiettivi sono stati perseguiti attraverso le seguenti linee di lavoro:

- analisi e riprogettazione dei processi di lavoro, riorganizzazione dell'ufficio giudiziario, processi di auto-valutazione (tra cui quelli basati sul modello CAF), al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni;
- valutazione delle tecnologie esistenti nell'ufficio finalizzata alla loro ottimizzazione all'utilizzo coerente con gli interventi di miglioramento organizzativo;
- elaborazione del Bilancio di Responsabilità Sociale;
- elaborazione della Guida ai servizi e della Carta dei servizi;
- accompagnamento per l'ottenimento della certificazione Iso 9001:2000;
- costruzione e potenziamento del sito web e della comunicazione via web.

I risultati⁸⁸

I principali risultati conseguiti si possono articolare in quattro aree: il progetto ha

⁸⁷ Fonte: <http://www.tribunali-lombardia.it>

⁸⁸ Fonte: Innovare la giustizia si può. InnovaGiustizia. L'esperienza lombarda del progetto Diffusione di best practices negli uffici giudiziari italiani 2010 | 2013.

- censito più di 80 interventi di miglioramento, introducendo una quarantina di nuove best practice e consolidando le best practice esistenti. Questo ha portato, a seconda dei casi, a riorganizzare tutte o in parte le cancellerie, accelerare i processi di digitalizzazione in atto, in alcuni casi a smaltire arretrati, migliorare la cooperazione magistrati-cancellieri.
- portato a un'innovazione, in certi casi radicale, delle modalità di rapporto Uffici Giudiziari-cittadini: in molti uffici creando o riorganizzando l'Ufficio Rapporti con il Pubblico, in altri riorganizzando il settore della Volontaria Giurisdizione, rendendolo più accessibile, anche con sportelli decentrati, in tutti gli uffici predisponendo una Guida o una Carta dei servizi. Questo risultato assume rilevanza considerando che più di un terzo dei cittadini che frequentano gli Uffici Giudiziari lo fanno non per cause penali o civili, ma per pratiche legate alle loro vite quotidiane (certificati, domande di tutela ecc.).
- contribuito a sviluppare in modo sistematico le preesistenti sperimentazioni sporadiche di collaborazione con gli enti locali contribuendo a alla costituzione di più reti integrate nel territorio. Da tale collaborazione è nato sia un miglioramento dei servizi per i cittadini, sia una disponibilità di risorse aggiuntive per gli Uffici Giudiziari.
- consentito di avviare un processo di "apertura" verso l'esterno e di creare una prima base per lo sviluppo di pianificazione e controllo degli Uffici Giudiziari, attraverso l'introduzione del Bilancio di Responsabilità Sociale. In particolare, è stata impostata in alcuni Uffici l'analisi economica, che consente di fare un quadro completo, da una parte, dei costi dell'Ufficio e, dall'altra, dei flussi di entrate per lo Stato che l'attività dell'Ufficio contribuiscono a generare.

Più in generale, lo stesso approccio alla gestione dell'innovazione utilizzato dal progetto ha costituito una discontinuità rispetto alla tradizione organizzativa e di lavoro degli Uffici Giudiziari, e dunque un risultato di valore in sé. Vi è stata infatti una grande partecipazione al progetto degli operatori della Giustizia. Sono stati coinvolti, hanno partecipato a riunioni o elaborato idee e proposte circa il 20% dei magistrati (130 su 660) e il 35% del personale amministrativo e di cancelleria (quasi 500 su 1.550).

Suggerimenti per la programmazione 2014-2020⁸⁹

La programmazione 2014-2020 conferma l'importanza di intervenire per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli Uffici Giudiziari, aspetto fondamentale per una comunità locale e nazionale. Infatti l'efficienza e l'efficacia della giustizia rafforzano e sviluppano la coesione e il capitale sociale, e quindi il clima sociale, la fiducia, lo spirito pubblico e il sistema di relazioni tra i cittadini. Inoltre l'efficienza della giustizia è un importante fattore di competitività economica, sia per chi già opera sul territorio, sia per poter attrarre investimenti o progetti significativi.

L'esperienza maturata nel periodo 2007-2013 ha consentito di enucleare i fattori che si sono rivelati fondamentali per il successo del progetto nel suo complesso e degli interventi nei singoli uffici giudiziari:

⁸⁹ Fonte: Innovare la giustizia si può. InnovaGiustizia. L'esperienza lombarda del progetto Diffusione di best practices negli uffici giudiziari italiani 2010 | 2013.

- un ruolo forte da parte della Regione Lombardia, in termini di coordinamento e di monitoraggio del processo, non puramente formale e contabile, ma anche, grazie al contributo di supervisori esperti, attento al merito dei programmi, dei contenuti e dei risultati. Il Coordinamento con gli Uffici Giudiziari coinvolti nel progetto non si è basato solo su riunioni plenarie (comitati di pilotaggio), ma anche su interazioni dirette tra Uffici Giudiziari e tra Uffici e Regione/ supervisori;
- a livello del singolo Ufficio Giudiziario il ruolo di guida e di traino del Capoufficio, supportato da un Comitato Guida, fondamentale nel definire obiettivi e priorità e nell'attivare l'impegno e la partecipazione dei magistrati e del personale;
- il coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni rilevanti per le singole innovazioni (tra gli stakeholder esterni in particolare gli Ordini degli Avvocati, Enti e Associazioni sul territorio);
- il costante allineamento con le iniziative di innovazione sviluppate dal Ministero;
- un approccio alla consulenza abilitante, non limitato quindi alla realizzazione di singoli interventi o di prodotti specifici, ma volta a favorire lo sviluppo della capacità dell'Ufficio di gestire in autonomia l'innovazione e i nuovi modelli organizzativi;
- in particolare, lo sviluppo della capacità di gestione dell'innovazione da parte dell'Ufficio: oltre al Comitato Guida, l'introduzione in molti casi di uno staff di innovazione, in grado di presidiare l'insieme dei progetti di innovazione in corso;
- lo sviluppo di capacità di gestione e di monitoraggio dei singoli progetti per garantire i tempi e l'efficacia dell'innovazione.

