

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

Sintesi

RTI IRS – Gruppo CLAS - FGB

17 luglio 2014

Indice

Sintesi.....	5
A. Valutazione della strategia del POR	5
B. Adeguatezza della dotazione finanziaria	8
C. Valutazione del sistema degli indicatori	10
D. Valutazione del sistema di gestione e di governance.....	10
E. Valutazione del contributo alla Strategia Europa 2020	13
F. Valutazione dei principi orizzontali	13
G. Principali raccomandazioni e suggerimenti per l'attuazione del POR.....	14

SINTESI

Premessa

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 tutti 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.

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 stanziare 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 programmatorio 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**

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

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 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 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 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:

- 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**

² Sezione 10 del POR.

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 .