

SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL PROGRAMMA FSE PLUS 2021-2027 DELLA REGIONE LOMBARDIA

CIG: B0E931B317

CUP: E41C24000680009

RAPPORTO FINALE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO DEL POR FSE 2014-2020

Marzo 2026

SERVIZIO DI VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA FSE PLUS 2021-2027 DELLA REGIONE LOMBARDIA

Realizzato da:

Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali



in collaborazione con:

KNOW2DECIDE S.n.c.

Know2Decide
Ricerca e Consulenza

con la direzione scientifica di Alberto Bramanti

INDICE

1.	Key messages.....	1
2.	Executive Summary	8
2.1	Un Programma efficace in condizioni eccezionali, con un impatto solido ma differenziato	8
2.2	L'Approccio Metodologico: Oltre gli indicatori standard	8
2.2.1	I due strumenti concettuali: Processi e Risultati	8
2.2.2	Le due lenti interpretative e il "Contributo Plausibile"	9
2.3	L'impatto del Programma: Scala dell'intervento ed Evidenze per Asse	9
2.4	Vincoli e asimmetrie: fattori strutturali che delimitano l'azione del Programma.....	11
2.5	Valutazione finale e valore aggiunto del FSE.....	11
2.6	Implicazioni strategiche per la programmazione successiva.....	12
3.	Introduzione	14
3.1	Finalità e Obiettivi del Rapporto.....	14
3.2	La Logica Valutativa: il "Contributo Plausibile"	14
3.3	Articolazione del Rapporto.....	14
4.	Quadro quantitativo dell'attuazione: risorse, destinatari e risultati.....	16
4.1	Introduzione	16
4.2	Performance finanziaria	16
4.3	Avanzamento fisico	17
5.	L'Asse I – Occupazione	24
5.1	Introduzione e impostazione metodologica.....	24
5.1.1	Finalità e oggetto della valutazione.....	24
5.1.2	Le domande valutative: Dv1, Dv2, Dv3.....	24
5.1.3	Approccio metodologico, fonti informative e limiti dell'analisi	25
5.2	Contesto occupazionale e posizionamento strategico dell'Asse I.....	27
5.2.1	Dinamiche del mercato del lavoro lombardo nel periodo 2015–2022	27
5.2.2	Criticità strutturali e fabbisogni occupazionali.....	28
5.2.3	Lo shock pandemico e il ruolo degli ammortizzatori sociali.....	28
5.2.4	Posizionamento strategico dell'Asse I nel POR FSE	29
5.2.5	Coerenza tra struttura dell'Asse e fabbisogni del contesto	29
5.2.6	Sintesi interpretativa	30
5.3	Attuazione dell'Asse I: dimensione finanziaria, realizzazioni e copertura	30
5.3.1	Avanzamento finanziario e procedurale	30
5.3.2	Composizione delle operazioni certificate e dei destinatari	31
5.3.3	Output e performance attuativa	32

5.3.4 Copertura dei destinatari e capacità di intercettazione	33
5.3.5 Valutazione complessiva dell'attuazione	34
5.4 Dv1 – Impatto sull'occupazione	34
5.4.1 Inquadramento concettuale e teoria del cambiamento	35
5.4.2 Evidenze sugli esiti occupazionali	35
5.4.3 Differenziazione degli effetti per gruppi di destinatari	36
5.4.4 Autoimprenditorialità e creazione autonoma di occupazione.....	37
5.4.5 Interpretazione complessiva dell'impatto occupazionale.....	37
5.4.6 Sintesi valutativa Dv1	38
5.5 Dv2 – Impatto sulle disparità di genere.....	38
5.5.1 Inquadramento concettuale e teoria del cambiamento	39
5.5.2 Accesso agli interventi e partecipazione femminile	39
5.5.3 Esiti occupazionali differenziati	40
5.5.4 Struttura degli interventi e limiti del modello generalista	41
5.5.5 Interpretazione complessiva dell'impatto di genere	41
5.5.6 Sintesi valutativa Dv2 e connessioni con Dv1–Dv3	42
5.6 Dv3 – Impatto sul capitale umano.....	42
5.6.1 Inquadramento concettuale e teoria del cambiamento	43
5.6.2 Scala dell'intervento e capacità di attivazione	43
5.6.3 Effetti sulle competenze e sulle imprese.....	44
5.6.4 Effetti sull'occupabilità e sulla stabilità del lavoro	45
5.6.5 Limiti e selettività dell'impatto.....	45
5.6.6 Sintesi valutativa Dv3 e connessioni con Dv1–Dv2	46
5.7 Conclusioni valutative integrate e indicazioni per il ciclo successivo.....	46
5.7.1 Valutazione complessiva dell'Asse I	47
5.7.2 Lettura integrata delle tre dimensioni valutative.....	47
5.7.3 Punti di forza	48
5.7.4 Criticità strutturali	48
5.7.5 Giudizio complessivo: efficacia, equità, capacità trasformativa	49
5.7.6 Indicazioni per la programmazione successiva	49
6. L'asse II - Inclusione sociale e lotta alla povertà.....	51
6.1 Introduzione e impostazione metodologica.....	51
6.1.1 Finalità e oggetto della valutazione.....	51
6.1.2 Le domande valutative: Dv4 e Dv5	52
6.1.3 Impostazione metodologica e approccio valutativo	52
6.1.4 Struttura del Rapporto	53
6.1.5 Limiti della valutazione.....	53
6.2 Analisi del contesto e posizionamento strategico.....	54

6.2.1 Povertà e vulnerabilità economica	54
6.2.2 Disabilità e bisogni di inclusione.....	54
6.2.3 Popolazione straniera e integrazione	55
6.2.4 Marginalità estrema e popolazione detenuta.....	55
6.2.5 Accessibilità ai servizi sociali e di cura	56
6.2.6 Posizionamento strategico dell'Asse II	56
6.3 Attuazione dell'Asse ii: dimensione finanziaria, realizzazioni e coerenza interna	57
6.3.1 Avanzamento complessivo del Programma	57
6.3.2 Scala degli interventi dell'Asse II	58
6.3.3 Destinatari e caratteristiche della platea	58
6.3.4 Struttura degli interventi e tipologie di azione	60
6.3.5 Risorse finanziarie e distribuzione degli interventi	60
6.3.6 Coerenza tra risorse, interventi e destinatari.....	61
6.3.7 Sintesi interpretativa	62
6.4 Dv4 – Impatto dell'asse ii sull'inclusione socio-lavorativa dei soggetti vulnerabili.....	62
6.4.1 Teoria del cambiamento e logica di intervento.....	63
6.4.2 Meccanismi di intervento: presa in carico, reti e riduzione delle barriere	64
6.4.3 Evidenze empiriche: portata degli interventi e capacità di raggiungere i target vulnerabili	65
6.4.4 Evidenze qualitative e risultati osservati	66
6.4.5 Valutazione complessiva dell'impatto (Dv4)	67
6.4.6 Sintesi valutativa (Dv4)	68
6.5 Dv5 – Impatto dell'asse ii sull'accessibilità dei servizi sociali e di cura	68
6.5.1 Teoria del cambiamento e dimensioni dell'accessibilità.....	69
6.5.2 Accessibilità economica: riduzione delle barriere di costo	69
6.5.3 Accessibilità territoriale: disponibilità e distribuzione dei servizi	70
6.5.4 Conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari	71
6.5.5 Inclusione attiva e accessibilità mediata ai servizi	71
6.5.6 Welfare territoriale e capacità dei servizi locali	72
6.5.7 Interventi emergenziali e accesso ai servizi	73
6.5.8 Sintesi valutativa (Dv5)	73
6.6 Conclusioni valutative integrate e indicazioni per la programmazione	74
6.6.1 Valutazione complessiva dell'Asse II	74
6.6.2 Lettura integrata delle due dimensioni valutative: Dv4 e Dv5.....	74
6.6.3 Natura e distribuzione degli effetti	75
6.6.4 Punti di forza	76
6.6.5 Criticità strutturali	77
6.6.6 Giudizio complessivo	77
6.6.7 Indicazioni per la programmazione futura	78

6.6.8 Considerazioni finali	79
7. L'Asse III - Istruzione e formazione.....	80
7,1 Introduzione e impostazione metodologica.....	80
7.1.1 Finalità e oggetto della valutazione.....	80
7.1.2 Le domande valutative	81
7.1.3 Impostazione metodologica e teoria del cambiamento	82
7.2 Analisi del contesto e posizionamento strategico della politica	83
7.2.1 Evoluzione della dispersione scolastica e posizionamento della Lombardia	83
7.2.2 Trasformazione dell'offerta formativa e consolidamento della filiera professionalizzante	84
7.2.3 Rapporto tra offerta formativa e domanda di lavoro: una struttura di mismatch polarizzata.....	85
7.2.4 Posizionamento strategico dell'Asse III nel sistema regionale.....	86
7.2.5 Sintesi valutativa del contesto.....	87
7.3 Attuazione dell'asse III: dimensione finanziaria, realizzazioni e coerenza interna	87
7.3.1 Avanzamento finanziario e capacità di attuazione.....	88
7.3.2 Realizzazioni fisiche, partecipazione e targeting dei destinatari.....	88
7.3.3 Output formativi e risultati immediati	90
7.3.4 Governance, innovazione e temi trasversali	91
7.3.5 Sintesi valutativa dell'attuazione dell'Asse III	92
7.4 Dv6 – Impatto dell'Asse III sulla riduzione della dispersione e dell'abbandono scolastico	93
7.4.1 Teoria del cambiamento e funzione della leFP nel contrasto alla dispersione	94
7.4.2 Meccanismi di intervento: personalizzazione, transizioni e inclusione	94
7.4.3 Evidenze empiriche e contributo plausibile alla riduzione della dispersione	95
7.4.4 Valutazione complessiva della Dv6	96
7.5 Dv7 – Impatto dell'Asse III sul rafforzamento delle competenze e sull'occupabilità.....	97
7.5.1 Teoria del cambiamento e concetto di occupabilità	97
7.5.2 Giovani e filiera professionalizzante: qualità delle competenze e transizione al lavoro	98
7.5.3 Formazione continua e riqualificazione degli adulti: adattamento, innovazione e resilienza	99
7.5.4 Valutazione complessiva della Dv7	100
7.6 Conclusioni valutative integrate e indicazioni per la programmazione 2021–2027	101
7.6.1 Valutazione complessiva dell'efficacia dell'Asse III	101
7.6.2 Lettura incrociata Dv6–Dv7	102
7.6.3 Giudizio complessivo sull'Asse III	103
7.6.4 Punti di forza e criticità strutturali	104
7.6.5 Indicazioni strategiche per il ciclo FSE+ 2021–2027	104
7.6.6 Considerazioni finali	105
8. L'ASSE IV - Capacità istituzionale e amministrativa.....	106
8.1 Introduzione e impostazione valutativa	106

8.2 Dv8 – In che modo e in che misura gli interventi volti al miglioramento dell’efficienza e della qualità dei servizi dell’amministrazione hanno prodotto risultati significativi?	106
8.2.1 Strategia di intervento e teoria del cambiamento	107
8.2.2 Portata attuativa e profilo degli interventi.....	107
8.2.3 Potenziamento dei Centri per l’Impiego: contributo al rafforzamento organizzativo.....	108
8.2.4 Reclutamento nei Comuni e qualità dei servizi di welfare locale.....	109
8.2.5 Digitalizzazione e interoperabilità: dal dato alla capacità amministrativa.....	109
8.2.6 Limiti dell’analisi e cautele interpretative	110
8.2.7 Giudizio valutativo sulla Dv8	111
8.3 Dv9 – In che modo il Programma ha migliorato l’integrazione tra i diversi fondi e gli strumenti di finanziamento?	111
8.3.1 Impostazione valutativa e teoria del cambiamento dell’integrazione	112
8.3.2 L’evoluzione del contesto: da opzione programmatoria a necessità operativa	113
8.3.3 I meccanismi di integrazione attivati dal Programma	113
8.3.4 L’integrazione territoriale: strategie integrate e capacità reale di attuazione	114
8.3.5 Criticità emerse: non solo limiti, ma informazioni utili sul funzionamento dell’integrazione	115
8.3.6 Come il Programma ha reagito alle criticità: un apprendimento pragmatico	116
8.3.7 Limiti dell’analisi	117
8.3.8 Risposta alla domanda valutativa.....	117
8.3.9 Indicazioni per la programmazione futura	118
8.3.10 Valutazione sintetica del sistema di governance	119
8.3.11 Valutazione sintetica degli strumenti di attuazione.....	119
8.3.12 In sintesi	119
9. Domande valutative e finalità della sintesi integrata.....	121
9.1 Approccio <i>theory-based</i> e logica interpretativa	121
9.2 Il criterio del contributo plausibile	121
9.3 Base informativa e valore conoscitivo della sintesi.....	122
9.4 Un disegno strategico unitario: architettura, integrazione e complementarità degli Assi	122
9.4.1 La funzione specifica dei quattro Assi	122
9.4.2 La logica di integrazione: una teoria del cambiamento non lineare ma coerente.....	123
9.4.3 Integrazione verticale, integrazione orizzontale e condizioni abilitanti.....	124
9.4.4 Unità del Programma e differenziazione concreta dell’attuazione.....	125
9.5 L’impatto del Programma.....	125
9.5.1 Scala dell’intervento e capacità attuativa	126
9.5.2 Evidenze di impatto per Asse	127
9.5.3 Differenziazione degli effetti: impatti diretti, indiretti e abilitanti.....	129
9.6 Vincoli e asimmetrie: fattori strutturali che delimitano l’azione del Programma.....	131
9.6.1 Asimmetria tra impatto prodotto e impatto osservabile.....	131

9.6.2 Limiti attributivi e ruolo dei fattori esterni.....	131
9.6.3 Diffusione dell'intervento e adeguatezza della copertura	132
9.6.4 Asimmetrie territoriali e capacità differenziate di attuazione	132
9.6.5 Il tempo degli effetti e la maturazione differita dei risultati	133
9.6.6 Portata del Programma e confini del giudizio valutativo	133
9.7 Valutazione finale e valore aggiunto del FSE.....	133
9.7.1 Efficacia	134
9.7.2 Equità	135
9.7.3 Capacità trasformativa	135
9.7.4 Valore aggiunto del FSE	136
9.7.5 Giudizio conclusivo	138
9.8 Implicazioni strategiche per la programmazione successiva	139
9.8.1 Consolidare le linee di intervento che mostrano maggiore efficacia osservabile.....	139
9.8.2 Rafforzare l'infrastruttura territoriale dell'inclusione e dei servizi	140
9.8.3 Valorizzare la formazione come leva di transizione, adattabilità e competitività	140
9.8.4 Rendere strutturale il rafforzamento amministrativo e informativo	141
9.8.5 Migliorare la misurazione degli effetti intermedi e di medio periodo	141
9.8.6 Una programmazione più selettiva, integrata e orientata all'apprendimento	142
9.8.7 Considerazione conclusiva.....	142
9.9 Considerazioni conclusive.....	143
10. Bibliografia.....	145

1. KEY MESSAGES

I Key Messages sintetizzano gli esiti principali della valutazione, rendendo immediatamente leggibili le evidenze più rilevanti del Programma. La loro articolazione in sei punti risponde all'esigenza di restituire in modo equilibrato le diverse dimensioni dell'intervento: attuazione, risultati, integrazione, livelli di impatto, equità degli esiti e valore sistemico. Questa struttura consente di cogliere non solo ciò che ha funzionato, ma anche come e per chi. I sei messaggi costituiscono quindi una chiave interpretativa essenziale per orientare la lettura, l'apprendimento e le scelte future di politica.

1. Un programma efficace anche in condizioni eccezionali
2. Un impatto solido, ma differenziato tra le aree di intervento
3. Un sistema integrato, non una somma di interventi
4. Effetti distribuiti su più livelli di cambiamento
5. Forte capacità di attivazione, ma esiti non uniformi
6. Un valore aggiunto che va oltre le risorse: l'addizionalità sistemica

1. Un programma efficace anche in condizioni eccezionali

Il POR FSE Lombardia 2014–2020 ha operato in un contesto fortemente discontinuo, segnato dalla crisi pandemica e da una rilevante riprogrammazione delle risorse. Nonostante ciò, ha garantito continuità operativa e capacità di risposta, mantenendo elevati livelli di attuazione e di raggiungimento dei destinatari. Questo elemento conferma la solidità del modello anche in condizioni di stress sistemico.

- ◆ Continuità operativa garantita durante la pandemia
- ◆ Capacità di riprogrammazione e adattamento delle misure
- ◆ Tenuta complessiva del sistema di intervento

 108% della dotazione finanziaria liquidata

 1,05 miliardi di euro di spesa liquidata

 567.567 destinatari complessivi coinvolti



2. Un impatto solido, ma differenziato tra le aree di intervento

Il Programma ha prodotto risultati rilevanti, ma con modalità e intensità diverse a seconda degli ambiti. Gli effetti risultano più immediati e misurabili nelle politiche per l'occupazione, mentre si manifestano in modo più indiretto e progressivo nelle aree dell'inclusione, della formazione e della capacità amministrativa.

- ◆ Impatti diretti forti sull'occupazione
- ◆ Impatti indiretti nelle politiche sociali e formative
- ◆ Rafforzamento progressivo del sistema istituzionale

 90.562 inserimenti occupazionali entro 6 mesi

 74% tasso reale di inserimento lavorativo

 60,14% indicatore CR06 (vs target 30%)



3. Un sistema integrato, non una somma di interventi

Il POR FSE si configura come un sistema articolato di politiche pubbliche, in cui i diversi Assi operano in modo interdipendente. L'integrazione tra lavoro, formazione, inclusione e capacità amministrativa – sebbene ancora non pienamente strutturata – genera effetti cumulativi e rafforza l'impatto complessivo delle misure.

- ◆ Integrazione tra Assi (lavoro, inclusione, formazione, PA)
- ◆ Effetti cumulativi tra politiche diverse
- ◆ Rafforzamento della capacità sistemica regionale

- 12
3.4 236.189 operazioni native FSE attivate
- 12
3.4 115.319 destinatari vulnerabili coinvolti
- 12
3.4 2.903 Pubbliche Amministrazioni coinvolte (234% target)



4. Effetti distribuiti su più livelli di cambiamento

I risultati del Programma si collocano su livelli differenti – accesso, utilizzo, percorsi, esiti e rafforzamento del sistema – che non sono pienamente sovrapponibili. Una parte degli effetti è immediatamente osservabile, mentre altri si sviluppano nel tempo attraverso processi intermedi e condizioni abilitanti.

- ◆ Miglioramento dell'accesso ai servizi
- ◆ Rafforzamento dei percorsi e delle competenze
- ◆ Effetti strutturali e abilitanti di medio periodo

 65.152 partecipanti ai percorsi formativi

 35.906 qualifiche conseguite

 25.000+ transizioni occupazionali dalla formazione



5. Forte capacità di attivazione, ma esiti non uniformi

Il Programma ha dimostrato una vasta capacità di intercettazione e di attivazione dei destinatari, inclusi quelli più vulnerabili. Tuttavia, la trasformazione dei percorsi in risultati consolidati risulta differenziata, in funzione delle condizioni di partenza e dei contesti territoriali.

- ◆ Elevata intercettazione dei target fragili
- ◆ Differenziazione degli esiti per condizioni iniziali
- ◆ Maggiore efficacia nei soggetti più prossimi al lavoro

 35,5% persone con disabilità intercettate

 53,1% migranti coinvolti

 74,7% soggetti svantaggiati raggiunti



6. Un valore aggiunto che va oltre le risorse: l'addizionalità sistemica

Il contributo del FSE non si limita alle risorse mobilitate, ma si esprime anche nella capacità di rafforzare strutturalmente le politiche pubbliche regionali. Il Programma ha evidenziato ulteriori aspetti relativi a scala, continuità, integrazione e capacità istituzionale.

- ◆ Espansione della scala degli interventi
- ◆ Rafforzamento stabile delle politiche pubbliche
- ◆ Innovazione amministrativa e infrastrutturale

 4,3 milioni di pagine digitalizzate

 25–30% riduzione errori amministrativi (SIUL)

 990 amministrazioni supportate su strumenti IT



2. EXECUTIVE SUMMARY

2.1 Un Programma efficace in condizioni eccezionali, con un impatto solido ma differenziato

Il POR FSE Lombardia 2014–2020 si è sviluppato lungo un ciclo di programmazione caratterizzato da una forte discontinuità rispetto alle condizioni iniziali. Alla fase di attuazione ordinaria si è infatti sovrapposto lo shock pandemico da Covid-19, che ha comportato una rilevante riprogrammazione delle risorse, il trasferimento di alcune misure su altri strumenti (in particolare sul POC) e il reindirizzamento di una quota significativa dei fondi verso interventi emergenziali, tra cui la cassa integrazione in deroga.

In questo contesto, il Programma non solo ha garantito continuità operativa, ma ha mantenuto una capacità significativa di produrre risultati, sia in termini di esiti direttamente osservabili, sia di rafforzamento delle condizioni strutturali del sistema regionale.

Complessivamente il Programma ha liquidato 1,05 miliardi di euro pari al 108% della dotazione finanziaria iniziale. Le risorse allocate hanno consentito lo sviluppo di 236.189 operazioni native FSE, coinvolgendo complessivamente 567.567 destinatari: 460.672 attraverso le operazioni ordinarie e 106.895 mediante gli interventi di Cassa Integrazione in Deroga.

L'analisi dei risultati rispetto ai target programmati evidenzia performance differenziate per tipologia di intervento, ma ragguardevoli sia per i valori assoluti relativi ai destinatari, sia per i tassi di conseguimento. In valori assoluti gli interventi più importanti hanno riguardato le categorie vulnerabili che hanno coinvolto complessivamente 115.319 destinatari, con tassi di conseguimento compresi tra il 91% e il 94%: i disoccupati, inclusi quelli di lunga durata, che hanno raggiunto 122.562 destinatari (93% del target di 131.480); i 58.330 nuclei familiari con figli, che hanno superato leggermente il target di 57.503 (101%); i titolari di diploma primario o secondario inferiore che hanno totalizzato 51.505 partecipanti (91% del target di 56.645).

Il giudizio complessivo che emerge dalla valutazione è quello di un Programma **solido, efficace e rilevante**, il cui contributo si manifesta in modo differenziato tra le diverse aree di intervento: più immediato e misurabile sul versante occupazionale, più indiretto e di medio periodo nelle politiche di inclusione, formazione e capacità amministrativa.

Le evidenze suggeriscono che:

- le misure orientate all'inserimento lavorativo hanno prodotto risultati superiori agli obiettivi;
- gli interventi sociali hanno ampliato in modo reale l'accesso ai servizi, soprattutto per i soggetti più vulnerabili;
- un importante valore aggiunto del Programma risiede nella sua capacità di rafforzare in modo stabile l'infrastruttura delle politiche pubbliche regionali.

2.2 L'Approccio Metodologico: Oltre gli indicatori standard

Il POR FSE Lombardia non è una mera somma di interventi, ma un sistema integrato di politiche pubbliche. I diversi Assi (Occupazione, Inclusione, Formazione, Capacità Amministrativa) interagiscono sinergicamente, innescando processi di cambiamento cumulativi e di lunga durata. Poiché molti di questi effetti maturano nel tempo, sfuggono agli indicatori standard, tipicamente incentrati sugli impatti diretti e immediati (come il numero di soggetti formati o inseriti al lavoro).

Per superare un'asimmetria informativa – che porterebbe a sovrastimare le misure con effetti a breve termine e a ignorare i benefici strutturali delle altre – la valutazione adotta un approccio *theory-based*, in grado di costruire una mappa dell'intero spettro dei cambiamenti attivati.

2.2.1 I due strumenti concettuali: Processi e Risultati

Per decodificare questa complessità, la metodologia si avvale di due modelli strettamente interdipendenti:

A. La Catena degli Effetti (Il Processo): Mostra come le politiche interagiscono attraverso quattro dimensioni di integrazione:

- **Verticale:** la sequenza logica che accompagna l'utente nel tempo (es. le competenze alimentano l'occupabilità, che a sua volta favorisce l'inclusione).
- **Orizzontale:** la sinergia simultanea tra politiche diverse che rispondono ai medesimi bisogni (es. servizi alla persona uniti al potenziamento dei Centri per l'Impiego).
- **Centrata sul Destinatario:** la personalizzazione del mix di misure per garantire una presa in carico globale.
- **Sistemica e Operativa:** l'infrastruttura di governance e gli strumenti condivisi (es. i sistemi informativi regionali).

B. La Classificazione degli Impatti (I Risultati): Fotografa gli esiti generati nei diversi snodi della catena, distinguendoli in:

- **Diretti:** visibili e immediati (es. inserimento lavorativo a 6 mesi).
- **Indiretti:** miglioramento delle condizioni di contesto, essenziali per i soggetti vulnerabili (es. riduzione delle barriere socioeconomiche).
- **Strutturali:** cambiamenti duraturi di medio-lungo periodo (es. innalzamento complessivo del capitale umano).
- **Abilitanti:** effetti trasversali che migliorano le istituzioni e i processi amministrativi, rendendo possibili le *policy* future.

La matrice logica: come l'integrazione amplifica l'impatto. I due modelli si fondono: l'integrazione *sistemica e orizzontale* è il motore che genera gli impatti abilitanti e indiretti (precondizioni vitali per il sistema); l'integrazione *centrata sul destinatario* si traduce in impatti diretti; infine, l'integrazione *verticale* è il meccanismo che permette ai risultati di sedimentare nel tempo, trasformandosi in impatti strutturali per la tenuta socio-economica regionale.

2.2.2 Le due lenti interpretative e il "Contributo Plausibile"

Nell'applicare questo modello, la valutazione tiene conto di due variabili cruciali:

- **L'effetto "Stock Option" (Logica cumulativa):** Il Programma non produce solo esiti immediati, ma costruisce anche un potenziale. I passaggi intermedi (es. presa in carico, accompagnamento) generano "opzioni" spendibili in futuro, aumentando le probabilità di successo a lungo termine dei destinatari.
- **Il ruolo determinante del Territorio:** Gli effetti non sono standardizzati. Il contesto locale media profondamente l'attuazione: l'impatto reale nasce sempre dall'interazione tra la misura finanziata e le specificità del territorio.

Non è possibile misurare in modo puntuale tutti gli impatti del Programma, poiché i cambiamenti osservati si intrecciano con macro-trend esterni (economici, demografici) e con altre politiche concomitanti. Per questo, l'analisi adotta il **paradigma del Contributo Plausibile**. Integrando molteplici fonti e verificando la rigorosa coerenza tra le azioni attivate e i cambiamenti rilevati, questo metodo mitiga due rischi di errore: la sovrastima (attribuire al FSE effetti che eccedono il suo raggio d'azione) e la sottostima (ignorare gli impatti indiretti solo perché difficilmente quantificabili). Il risultato è un giudizio valutativo prudente, razionale e ancorato alla realtà.

Per le analisi si è utilizzata, come d'uso, un'ampia gamma di fonti, che comprendono i rapporti di valutazione annuali, finali e tematici pregressi, la RAF, i dati di monitoraggio del Programma, le statistiche e gli studi sul contesto, nonché gli approfondimenti sugli interventi relativi a leFP, disabilità, Nidi Gratis.

2.3 L'impatto del Programma: Scala dell'intervento ed Evidenze per Asse

L'impatto del POR FSE Lombardia 2014–2020 deve essere letto come il risultato di una pluralità di effetti che differiscono per natura, intensità, tempi di maturazione e grado di osservabilità. Una parte di tali effetti è direttamente riconducibile ai destinatari raggiunti e agli esiti prodotti dalle misure attivate; un'altra riguarda cambiamenti intermedi, rafforzamenti organizzativi e condizioni abilitanti che non sempre si traducono

immediatamente in outcome finali, ma che contribuiscono in modo sostanziale alla qualità, alla continuità e alla sostenibilità dell'azione pubblica regionale.

Una prima evidenza di rilievo assoluto riguarda la dimensione complessiva dell'intervento.

Dal punto di vista finanziario il Programma ha liquidato € 1.052.155.242,73, pari al 108% della dotazione finanziaria iniziale (€ 970.474.516,00).

Dal punto di vista fisico il Programma (considerando l'insieme dei progetti nativi FSE) ha coinvolto **567.567 destinatari**, un dato che evidenzia con chiarezza la sua ampiezza operativa e la capacità di mobilitare un numero molto elevato di destinatari nel corso dell'intero ciclo di programmazione. Si tratta di un'evidenza cruciale, perché documenta che il POR FSE Lombardia ha operato su una scala tale da configurarsi non come un insieme episodico di misure frammentate, bensì come una vera e propria **infrastruttura stabile e diffusa di politica pubblica**. La numerosità dei destinatari costituisce un indicatore robusto della capacità di attivazione del Programma, che ha saputo intercettare i bisogni regionali garantendo una copertura abbastanza capillare del territorio, come evidenziato nel capitolo 6 del rapporto. I risultati ottenuti si articolano sui tre livelli previsti dal modello teorico:

Asse I – Occupazione: Alta osservabilità e attivazione

L'Asse I ha dimostrato una capacità particolarmente significativa di produrre **esiti diretti**, confermandosi il motore trainante per la visibilità immediata dei risultati del Programma.

Risultati occupazionali eccellenti: ben 90.562 partecipanti hanno trovato lavoro entro 6 mesi dalla conclusione dell'intervento. Il tasso di inserimento reale si è attestato al 74%, superando in modo netto e inequivocabile il target previsto del 30%. L'indicatore di risultato CR06 (% partecipanti che ha trovato lavoro entro 6 mesi) ha raggiunto il 60,14% (a fronte di un target del 30%).

Performance delle misure di punta: iniziative specifiche come Lombardia Plus hanno registrato tassi di inserimento straordinari, pari all'88%. Sul fronte del sostegno all'autoimprenditorialità, il 75% dei partecipanti risulta occupato a distanza di 2-3 anni, con un tasso di sopravvivenza delle nuove attività d'impresa che tocca il 91%, a dimostrazione della solidità delle iniziative sostenute.

Copertura del bacino potenziale: L'Asse ha intercettato il 93,7% della popolazione target dei disoccupati. Questo dato evidenzia non solo l'efficacia negli esiti occupazionali, ma una fortissima capacità di presidio e attivazione del bacino potenziale regionale.

Asse II – Inclusione Sociale: Focalizzazione sulle fragilità e accesso ai servizi

L'Asse II ha operato prevalentemente generando impatti indiretti e strutturali, concentrando l'azione pubblica laddove il mercato fallisce e le disuguaglianze si acuiscono.

Targeting selettivo ed equità: L'Asse ha dimostrato una marcata capacità di intercettare i bisogni più complessi, raggiungendo il 35,5% dei destinatari con disabilità, il 53,1% dei migranti e il 74,7% dei soggetti svantaggiati dell'intero Programma.

Abbattimento delle barriere economiche (Nidi Gratis): questa misura di grande impatto sociale ha raggiunto 64.249 nuclei familiari in oltre 845 Comuni lombardi. Il dato valutativo chiave è **l'addizionalità dell'intervento**: per circa tre quarti delle famiglie coinvolte (75%), l'iscrizione al nido è stata possibile grazie al sostegno ricevuto. Ciò dimostra un reale ampliamento dell'accesso ai servizi educativi e di conciliazione vita-lavoro, e non un mero sussidio a una domanda già esistente e solvibile.

Asse III – Istruzione e Formazione: Capitale umano e transizioni

L'Asse III ha lavorato intensamente sull'effetto "Stock Option", rafforzando le condizioni di occupabilità di medio periodo, ma generando al contempo **esiti diretti misurabili**.

Efficacia formativa e qualificazione: ha coinvolto 65.152 partecipanti. I tassi di completamento dei percorsi hanno sfiorato il 99%, portando al conseguimento di oltre 35.000 qualifiche professionali, innalzando la qualità del capitale umano regionale.

Transizioni e competitività aziendale: si registrano oltre 25.000 transizioni dirette verso l'occupazione a valle dei percorsi formativi. Inoltre, il 92% delle imprese coinvolte nei programmi di formazione continua ha dichiarato di aver riscontrato effetti positivi diretti sulla propria competitività aziendale, confermando il ruolo della formazione come leva di sviluppo economico.

Asse IV – Capacità Amministrativa: Modernizzazione del sistema

L'Asse IV ha generato gli impatti abilitanti, meno visibili al grande pubblico ma cruciali per la tenuta e l'efficienza dell'intero sistema regionale.

Diffusione e digitalizzazione: sono state raggiunte e coinvolte 2.903 Pubbliche Amministrazioni, pari al 234% del target inizialmente previsto.

Infrastrutture di sistema (Piattaforma SIUL): la creazione e l'implementazione della piattaforma unitaria SIUL (che integra in un unico ambiente i dati su occupazione, formazione e servizi sociali) rappresenta il lascito strutturale più rilevante del Programma. L'automazione dello scambio dati ha consentito una riduzione misurabile del 25-30% degli errori formali nelle pratiche e ha accelerato significativamente i tempi di rimborso, dimostrando che l'innovazione organizzativa e tecnologica produce un'efficienza amministrativa tangibile.

2.4 Vincoli e asimmetrie: fattori strutturali che delimitano l'azione del Programma

La lettura dei risultati del POR FSE Lombardia 2014–2020 richiede di considerare con attenzione i limiti strutturali che ne delimitano la portata e le asimmetrie che caratterizzano la relazione tra effetti prodotti e possibilità di osservarli in modo pieno. Questo aspetto non ridimensiona il contributo del Programma, ma ne colloca correttamente l'interpretazione entro un quadro realistico, nel quale gli esiti delle politiche dipendono dall'interazione tra dispositivi finanziati, condizioni istituzionali, dinamiche territoriali e fattori esterni non direttamente governabili.

Asimmetria tra impatto prodotto e impatto osservabile: non tutti gli effetti sostenuti dal Programma si rendono visibili con la stessa immediatezza e con lo stesso grado di affidabilità empirica. Gli esiti più prossimi all'attivazione delle misure (come i quasi 90.000 inserimenti occupazionali dell'Asse I) risultano generalmente più leggibili e documentabili nel breve periodo. Al contrario, gli effetti che incidono sulle condizioni di inclusione, sull'autonomia delle persone, sulla qualità delle reti territoriali o sul rafforzamento delle capacità istituzionali (Assi II, III e IV) tendono a manifestarsi in forme più indirette, cumulative e spesso differite nel tempo. La finestra temporale della valutazione riesce fisiologicamente a catturare solo una parte di questo potenziale trasformativo profondo.

Limiti strutturali e macroeconomici: il Programma opera all'interno di margini non illimitati. Gli esiti non dipendono unicamente dai fondi erogati o dalla bontà del disegno amministrativo, ma anche dall'interazione complessa tra i dispositivi finanziati e le dinamiche macroeconomiche, demografiche e sociali esogene, che sfuggono al controllo diretto e immediato della Regione.

Il peso del contesto e dei servizi complementari: l'equità e l'efficacia degli interventi sono profondamente "mediate" dalle condizioni territoriali di partenza. La capacità del Programma di incidere effettivamente varia in funzione della disponibilità di servizi complementari a livello locale e della qualità delle reti di welfare preesistenti. L'accesso formale alle misure si scontra quindi con asimmetrie territoriali che il Programma è in grado di mitigare, ma non ha la forza strutturale per annullare.

2.5 Valutazione finale e valore aggiunto del FSE

Alla luce delle evidenze disponibili, il POR FSE Lombardia 2014–2020 può essere valutato come un Programma complessivamente **solido, efficace e rilevante**, sia sul piano attuativo sia sul piano del contributo offerto alle principali politiche regionali. Il giudizio che emerge non è quello di una trasformazione uniforme, esaustiva e integralmente misurabile di tutte le condizioni economiche e sociali, bensì quello di un contributo

consistente, plausibile e articolato, che si manifesta con intensità e modalità differenti a seconda delle dimensioni considerate.

La solidità del Programma risiede nella sua capacità di combinare tre piani di intervento: ha prodotto esiti diretti osservabili (occupazione), ha sostenuto percorsi di inclusione e rafforzamento delle competenze (condizioni intermedie decisive), e ha contribuito al miglioramento delle condizioni istituzionali e amministrative.

Il giudizio conclusivo si articola su quattro dimensioni fondamentali:

- **Efficacia:** il Programma mostra risultati chiaramente positivi sia in termini di capacità di attivazione (quasi 600.000 destinatari) sia in termini di esiti direttamente osservabili (superamento dei target occupazionali). Ha costruito una presenza pubblica riconoscibile e persistente, con una massa critica sufficiente a generare effetti non marginali.
- **Equità e Redistribuzione:** è emersa una marcata capacità di intercettare bisogni complessi, intervenendo dove il mercato fallisce. Misure come Nidi Gratis hanno rimosso ostacoli economici reali all'accesso ai servizi, dimostrando una forte valenza perequativa.
- **Capacità Trasformativa:** la vera trasformatività del Programma non risiede in un mutamento strutturale generalizzato degli assetti macroeconomici regionali, bensì nel miglioramento delle logiche di integrazione tra le *policy*, nella stabilizzazione delle buone pratiche e nel rafforzamento delle condizioni abilitanti dell'azione pubblica.
- **Il Valore Aggiunto del FSE (Addizionalità Sistemica):** il lascito più importante del Fondo Sociale Europeo va ben oltre le sole risorse finanziarie mobilitate. Il FSE ha permesso di strutturare le *policy* in modo diverso, generando un'addizionalità su quattro assi:
 - **Addizionalità di scala:** espansione del volume e della portata territoriale degli interventi, irraggiungibile con i soli fondi ordinari regionali.
 - **Addizionalità di continuità:** sostegno a misure stabili nel tempo, superando la logica dell'intervento frammentato ed episodico.
 - **Addizionalità di integrazione:** connessione forzata e virtuosa tra le politiche del lavoro, della formazione e dell'inclusione sociale.
 - **Addizionalità istituzionale:** investimento permanente in strumenti, procedure e sistemi informativi avanzati.

2.6 Implicazioni strategiche per la programmazione successiva

Le evidenze emerse dall'analisi consentono di formulare implicazioni strategiche rilevanti per la programmazione successiva. Il punto di partenza non è soltanto la celebrazione dei risultati conseguiti, ma anche la comprensione delle condizioni che ne hanno favorito la produzione e delle aree in cui il Programma ha mostrato il maggiore potenziale di consolidamento. La valutazione offre indicazioni operative per rafforzare la capacità futura delle politiche regionali di produrre effetti più mirati, leggibili e sostenibili.

Il quadro che emerge suggerisce che la programmazione futura non debba limitarsi a replicare passivamente le misure passate, ma debba evolvere orientandosi all'apprendimento istituzionale. Le raccomandazioni si articolano su cinque direttrici strategiche:

Consolidare le linee di intervento con maggiore efficacia osservabile (puntando sulla qualità): le misure di inserimento lavorativo (Asse I) hanno mostrato un elevato potenziale di rendimento pubblico e vanno quindi preservate. Tuttavia, il consolidamento non deve tradursi in una semplice replica quantitativa: occorre migliorare il matching tra interventi e destinatari (maggiore personalizzazione della presa in carico) e spostare progressivamente il focus dai soli esiti occupazionali immediati (a 6 mesi) alla tenuta nel tempo dell'occupazione e alla qualità contrattuale delle opportunità generate.

Rafforzare l'infrastruttura territoriale dell'inclusione: l'efficacia delle misure di inclusione sociale dipende strettamente dalla capacità di presa in carico a livello locale. È prioritario investire nelle condizioni organizzative dei servizi territoriali, favorendo l'accessibilità e l'integrazione tra le politiche sociali, educative

e del lavoro. Gli incentivi economici diretti funzionano pienamente solo se accompagnati da un potenziamento reale e tangibile dell'offerta di posti e strutture sul territorio.

Evolgere la formazione in leva strategica di adattabilità: la formazione deve superare la logica prevalentemente erogativa per affermarsi come strumento strategico di transizione occupazionale e competitività. È necessario sviluppare strumenti per anticipare i fabbisogni professionali legati ai mutamenti tecnologici ed economici, integrando in modo più organico formazione iniziale, formazione continua e politiche attive, al fine di costruire competenze realmente trasferibili e resilienza tra i lavoratori. Questo significa anche riflettere su una strategia di orientamento degli studenti e delle famiglie verso i corsi con migliori prospettive occupazionali e sull'incentivazione degli istituti all'offerta di corsi nelle aree di maggiore interesse per le imprese.

Rendere strutturale l'investimento in capacità amministrativa: il rafforzamento istituzionale e dei sistemi informativi (come sperimentato con il SIUL) non deve essere considerato un complemento tecnico, bensì una condizione abilitante essenziale. Un'amministrazione dotata di dati integrati e interoperabili garantisce un'attuazione più tempestiva, una riduzione degli oneri burocratici e una valutazione più credibile. Questo investimento va inteso come una vera e propria leva di governo strategico delle *policy*.

Affinare la misurazione degli effetti intermedi e di medio periodo: il sistema di monitoraggio e valutazione deve evolvere, superando la focalizzazione sugli output immediati. Occorre sviluppare indicatori e metodologie in grado di misurare i meccanismi reali del cambiamento: la qualità della presa in carico, la continuità dei percorsi individuali, la stabilità dell'occupazione e l'effettiva accessibilità dei servizi. Risulta fondamentale dotarsi di strumenti di lettura longitudinale per cogliere la persistenza e la sedimentazione degli effetti nel medio-lungo termine.

3. INTRODUZIONE

Il presente Rapporto costituisce l'atto conclusivo del servizio di valutazione indipendente relativo al Programma Operativo Regionale (POR) cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per il periodo 2014-2020.

Il documento non intende limitarsi a una mera rendicontazione amministrativa delle attività svolte — compito assolto dalla Relazione di Attuazione Finale (RAF) — ma si propone come una **sintesi valutativa integrata** volta a interpretare il valore prodotto dall'intervento pubblico nel tessuto socio-economico lombardo.

3.1 Finalità e Obiettivi del Rapporto

L'obiettivo principale del Rapporto è rispondere a una domanda valutativa fondamentale: in che modo, e in quale misura, il Programma ha contribuito a rafforzare l'occupazione, sostenere l'inclusione sociale, promuovere lo sviluppo del capitale umano e migliorare il funzionamento della macchina pubblica regionale?

Per raggiungere tale scopo, il documento persegue tre sotto-obiettivi strategici:

- **Ricomporre la frammentarietà:** superare la lettura per singoli Assi per cogliere la logica unitaria e sistemica del Programma.
- **Analizzare i meccanismi di cambiamento:** indagare non solo "cosa" è stato fatto, ma "come" gli strumenti attivati hanno generato effetti, distinguendo tra impatti immediati e processi abilitanti di lungo periodo.
- **Promuovere l'apprendimento istituzionale:** trasformare l'esperienza del ciclo 2014-2020 in indicazioni operative e strategiche per la programmazione FSE+ 2021-2027.

3.2 La Logica Valutativa: il "Contributo Plausibile"

La valutazione adotta un approccio *theory-based*, che mette al centro la "teoria del cambiamento" di ciascuna politica. Dato che i risultati osservati nel contesto regionale sono influenzati da molteplici variabili esogene (dinamiche macroeconomiche, riforme nazionali, shock pandemici), il Rapporto non persegue un'impossibile attribuzione causale meccanica.

La logica interpretativa si fonda sul paradigma del **contributo plausibile**: il giudizio viene formulato verificando la rigorosa coerenza tra le risorse investite, la qualità dei dispositivi attivati, i meccanismi di reazione dei destinatari e le evidenze empiriche raccolte. In questa prospettiva, l'impatto del Programma viene classificato lungo quattro dimensioni:

- **Impatti Diretti:** esiti visibili e misurabili nel breve periodo (es. inserimento lavorativo).
- **Impatti Indiretti:** miglioramento delle condizioni di accesso e partecipazione per i soggetti vulnerabili.
- **Impatti Strutturali:** cambiamenti duraturi nella qualità del capitale umano regionale.
- **Impatti Abilitanti:** rafforzamento della capacità delle istituzioni e dei sistemi informativi.

3.3 Articolazione del Rapporto

Il documento è strutturato per accompagnare il lettore attraverso livelli di analisi progressivi, dalla scala settoriale alla sintesi di sistema:

- **Analisi per Assi Prioritari (Capitoli 4-7):** ciascuna sezione esamina un pilastro del Programma (Occupazione, Inclusione, Formazione, Capacità Amministrativa). Ogni capitolo ricostruisce il contesto di partenza, verifica la solidità dell'attuazione e risponde a specifiche domande valutative di asse (Dv1-Dv9).
- **Sintesi Integrata e Matrice di Valutazione (Capitolo 8):** questa parte finale ricompone le evidenze settoriali in un giudizio unitario. Attraverso una matrice di valutazione, il Programma viene giudicato rispetto ai criteri di efficacia, equità, capacità trasformativa e integrazione.

- **Implicazioni Strategiche:** il rapporto si conclude con le raccomandazioni orientate al futuro, identificate sulla base dei punti di forza e delle criticità strutturali emerse dall'analisi dell'intero ciclo di programmazione.

L'intero impianto analitico poggia su una base informativa robusta che triangola i dati ufficiali della RAF, le banche dati del monitoraggio regionale e il patrimonio conoscitivo prodotto dai numerosi studi tematici e rapporti del Valutatore Indipendente realizzati tra il 2017 e il 2023

4. QUADRO QUANTITATIVO DELL'ATTUAZIONE: RISORSE, DESTINATARI E RISULTATI

4.1 Introduzione

Il presente capitolo illustra i risultati dell'analisi quantitativa del POR FSE Lombardia 2014-2020, esaminandone l'attuazione finanziaria e l'avanzamento fisico in termini di destinatari e risultati.

Ove possibile si sono integrati i dati del Por con quelle del Programma Operativo Complementare (Poc), in cui, come noto, è confluita una parte degli interventi "nativi" Fse a seguito della riprogrammazione imposta dall'emergenza Covid: si tratta di una scelta essenziale per comprendere i volumi effettivamente mobilitati dal Programma.

L'esame dei dati evidenzia come la Regione abbia operato su un duplice binario. Da un lato, ha gestito un imponente intervento emergenziale: la Cassa Integrazione in Deroga (CIG-D) ha assorbito quasi il 20% dell'utenza totale, incidendo in particolare sull'Asse II (Inclusione). Dall'altro, grazie anche all'apporto vitale del POC, ha mantenuto intatta la propria ossatura strutturale, confermando la centralità dell'Asse I per le politiche attive del lavoro e il ruolo chiave degli interventi per l'istruzione e la formazione.

Nelle pagine seguenti, l'esposizione è supportata da tabelle di sintesi che isolano le componenti strutturali da quelle emergenziali, misurando in modo oggettivo i tassi di conseguimento degli indicatori di output e di risultato.

4.2 Performance finanziaria

Dai dati definitivi contenuti nella Relazione di Attuazione Finale (RAF), emerge un quadro finanziario del Programma caratterizzato da un'elevata capacità di liquidazione e da un'ottimizzazione strategica delle risorse comunitarie, nonostante gli scostamenti contabili causati dall'emergenza pandemica.

L'attuazione finanziaria del POR FSE Lombardia 2014-2020 si è conclusa con i seguenti valori:

- Somme liquidate: Sono stati erogati ai beneficiari € 1.052.155.242,73, superando del 108% la dotazione finanziaria iniziale prevista di € 970.474.516,00.
- Spesa totale certificata: La spesa rendicontata ufficialmente alla Commissione Europea ammonta a € 765.719.123,92, pari al 79% della dotazione iniziale ammissibile.
- Nonostante la spesa totale certificata sia inferiore al 100%, la quota UE certificata ha raggiunto € 516.842.298,85, superando del 107% il target originario di € 485.237.258,00.

Tabella 1 – Spesa Certificata per Asse

Asse	Descrizione	Spesa Certificata (€)	Rapp. Conseguimento Target 2023	Quota UE Certificata (%)
Asse I	Occupazione	185.171.461	78,0%	100,1%
Asse II	Inclusione Sociale	261.464.524	69,0%	109,2%
Asse III	Istruzione e Formazione	276.481.027	92,0%	108,9%
Asse IV	Capacità Istituzionale	16.004.558	84,0%	118,6%
Asse V	Assistenza Tecnica	26.597.553	79,0%	93,1%
TOTALE		765.719.124	79,0%	107,0%

Fonte: Elaborazioni Know2Decide su dati Raf, 2026

Il Programma presenta alcune peculiarità contabili spiegate ufficialmente nella RAF:

- **Cofinanziamento al 100%:** Per massimizzare il recupero dei fondi a seguito del COVID-19, Regione Lombardia ha applicato il tasso di cofinanziamento UE al 100% per il VII e il X periodo contabile. Questa scelta ha permesso di saturare la quota UE pur certificando una spesa totale inferiore al programmato.
- **Transito sul POC (Programma Complementare):** La differenza tra le somme liquidate (€ 1,05 miliardi) e quelle certificate (€ 765 milioni) è dovuta al fatto che molte spese relative a misure "native FSE" (come parte della Dote Unica Lavoro o interventi di inclusione) sono confluite sul POC, approvato a novembre 2024, per garantire flessibilità operativa.
- **Giustificazione ex art. 22.7 del RDC:** Il mancato raggiungimento formale del target finanziario totale (quota nazionale + UE) viene giustificato ufficialmente come causa imputabile a fattori socioeconomici eccezionali (pandemia e conflitto russo-ucraino) che hanno richiesto modifiche sostanziali alla programmazione.

La RAF evidenzia che lo scostamento più marcato si registra sull'Asse II (Inclusione Sociale), dove la spesa certificata si è fermata al 68,99%. Tuttavia, il documento precisa che se si considerassero anche i progetti transitati sul POC, i target finanziari e fisici (come l'indicatore CO17 sulle persone svantaggiate) risulterebbero pienamente raggiunti. Sull'Asse III, invece, si è registrata la performance finanziaria più alta con il 91,58% del target conseguito sul POR.

4.3 Avanzamento fisico

La **Tabella 2** offre una scomposizione macroscopica dei 567.437 destinatari totali raggiunti dal Programma (POR + POC), evidenziando il contributo di ciascun Asse e, soprattutto, isolando il peso specifico delle misure emergenziali (Cig-D) rispetto alle politiche strutturali.

Dalla lettura dei dati emergono tre chiavi di lettura valutative principali: le dimensioni rilevanti del Programma, cui il Poc ha contribuito per quasi un quarto; il peso dell'emergenza Covid, che ha assorbito quasi il 20% dei Destinatari del Programma, l'ossatura del Programma, con gli interventi sull'occupazione (Asse I) come pilastro centrale. Nel seguito si esaminano in dettaglio questi tre aspetti.

Il Programma ha mobilitato volumi di utenza rilevanti. Il POR ha garantito la presa in carico di 438.164 destinatari (il 77% del totale), mentre l'attivazione del Programma Operativo Complementare (POC) ha permesso di raggiungere ulteriori 129.273 persone (il 23% del totale).

Il POC non ha avuto un ruolo marginale, ma ha rappresentato un polmone vitale che ha espanso la capacità di intervento di quasi un quarto. L'Asse I (Occupazione) è stato il principale beneficiario di questa espansione, con oltre 65.000 destinatari aggiuntivi derivanti dal POC, a dimostrazione della priorità data alle politiche attive del lavoro.

Gli interventi per il Covid, e in particolare la Cig-D hanno avuto un impatto molto rilevante su tutto il Programma, inserendo una pesante componente emergenziale in un programma pensato come strutturale. L'isolamento della componente Cig-D (106.895 destinatari, pari a quasi il 19% dell'intera utenza del Programma) permette di mappare come il sistema abbia assorbito lo shock pandemico.

- Asse II (Inclusione Sociale): Ha assorbito l'urto maggiore dell'emergenza. Ben 75.234 destinatari (il 70% di tutta la Cig-D) sono concentrati qui. Questo significa che un terzo (34%) di tutti i destinatari dell'Asse II è costituito da lavoratori in cassa integrazione.
- Asse I (Occupazione): Ha gestito la restante quota di Cig-D (31.661 destinatari).

La scelta di caricare la maggior parte della Cig-D sull'Asse II ha una chiara logica di policy: l'ammortizzatore sociale è stato trattato, in fase emergenziale, come una misura di inclusione e di contrasto alla povertà (evitando il collasso dei redditi familiari), preservando il più possibile l'Asse I per le politiche attive e la formazione.

Depurando i dati dalla Cig-D, emerge la vera "ossatura" delle politiche ordinarie della Regione, che hanno raggiunto 460.542 destinatari. In particolare, vanno osservati:

- La centralità dell'Asse I: Al netto dell'emergenza, l'Asse I si conferma il vero motore del Programma, con 214.374 destinatari (il 46,5% del totale strutturale).
- Il riequilibrio dell'Asse II: Senza la Cig-D, l'Asse II si ridimensiona a 146.691 destinatari, un volume comunque imponente ma più coerente con le tradizionali misure di inclusione attiva.
- La tenuta degli Assi III e IV: L'Asse III (Istruzione e Formazione) con i suoi quasi 94.000 destinatari e l'Asse IV (Capacità Istituzionale) con 5.599, non essendo stati intaccati dalla Cig-D, mostrano la continuità degli investimenti sul capitale umano dei giovani e sull'efficienza della PA.

I dati dimostrano che la Regione Lombardia ha gestito un "Programma nel Programma". Da un lato, ha erogato un massiccio intervento di welfare emergenziale (106.895 destinatari Cig-D, concentrati soprattutto sull'Asse II); dall'altro, grazie all'iniezione di risorse del POC, è riuscita a mantenere intatta una rilevante architettura di politiche strutturali (460.542 destinatari), mantenendo l'Asse I come baricentro indiscusso delle politiche attive del lavoro.

Tabella 2 – Destinatari per Asse

Asse	Por	Poc	Totale	Di cui: Cig-D	Totale al netto della Cig-D
I	180.816	65.219	246.035	31.661	214.374
II	186.920	35.005	221.925	75.234	146.691
III	65.152	28.726	93.878		93.878
IV	5.276	323	5.599		5.599
TOTALE	438.164	129.273	567.437	106.895	460.542

Fonte: Elaborazioni Know2Decide su dati di monitoraggio

Valutazione delle Politiche per l'Occupazione: Analisi di Output e Risultati

L'analisi delle politiche per l'occupazione finanziate dal POR FSE Lombardia 2014-2020 (integrate dalle risorse del POC e riprogrammate a seguito dell'Accordo Provenzano) richiede una scomposizione tra le misure attive strutturali e gli interventi passivi di natura emergenziale. Di seguito si riporta l'esame degli indicatori di output, di risultato (Tabella 3) e dei relativi tassi di conseguimento.

Tabella 3 - Interventi per l'occupazione: indicatori di output e di risultato

Indicatore	Realizzato Por	Realizzato Por+Poc
ESCLUSA CIG-D (*)		
Output (Partecipanti presi in carico)		
CO01 - Disoccupati Totali	122.562	142.670
di cui: CO02 - Disoccupati Lunga Durata	122.562	139.926
CO05 - Occupati	26.274	70.621
Risultati (Esiti occupazionali)		
CR04 - Occupati a fine intervento	81.625	96.866
CR06 - Occupati a 6 mesi	91.119	107.873
CR07 - Miglioramento lavorativo	1.507	3.036
CIG-D (**)		
Output (Partecipanti presi in carico)		
CO05 - Occupati	106.895	106.895

(*) Includono le Azioni 8.1.1, 8.5.1, 8.5.5 e nei soli indicatori di Output. la quota di 8.6.1 non dovuta a Cig-D

(**) Includono le Azioni 9.8.1 (Asse 2) e, la quota di 8.6.1 dovuta a Cig-D. Non sono disponibili gli indicatori di risultato

Il sistema di presa in carico evidenzia una netta polarizzazione degli interventi su due fronti: il reinserimento dei disoccupati e la gestione delle crisi (ordinarie ed emergenziali) per i lavoratori occupati.

Il pilastro delle politiche attive è costituito dalle azioni per il reinserimento lavorativo, con un focus quasi esclusivo sui disoccupati di lunga durata. Il bacino complessivo ammonta a 142.670 destinatari (dato POR+POC). Questo volume è stato generato dalla combinazione di tre strumenti:

- Azione 8.5.1 (Dote Unica Lavoro): Strumento a più ampio spettro, ma indirizzato nel Programma specificamente ai disoccupati di lunga durata, ha supportato oltre 125.000 persone.
- Azione 8.5.5: Misura esplicitamente dedicata ai disoccupati di lunga durata, ha registrato oltre 12.000 destinatari.
- Azione 8.1.1: Intervento di dimensioni più contenute, mirato al contrasto della disoccupazione giovanile e al fenomeno dei NEET, ha coinvolto circa 5.000 persone. Il dato rilevante è la composizione del target: su 142.670 disoccupati presi in carico (CO01), ben 139.926 (pari al 98%) rientrano nella categoria dei disoccupati di lunga durata (CO02).

Il secondo elemento di rilievo, ma più piccolo, delle politiche per l'occupazione è rivolto invece agli occupati, con interventi quali la formazione continua e la gestione emergenze ordinarie (crisi aziendali). Le misure attive rivolte ai lavoratori sono state veicolate tramite l'Azione 8.6.1 (al netto della quota emergenziale). Questo intervento ha coinvolto 70.621 destinatari complessivi (POR+POC).

Alle politiche ordinarie per gli occupati si è aggiunta la gestione della Cig-D per l'emergenza Covid, di cui si è parlato più sopra.

Gli indicatori di risultato (disponibili esclusivamente per le misure attive, al netto della Cig-D) misurano i volumi assoluti delle transizioni occupazionali generate dagli interventi.

I risultati sono di assoluto rilievo per quanto riguarda i disoccupati, mentre sono molto più modesti nel caso delle politiche per gli occupati. In questo caso va osservato che molto spesso lo scopo di questi interventi non è il miglioramento lavorativo, ma la conservazione della condizione di occupato. In dettaglio

- **Inserimento lavorativo (CR04 e CR06):** Al termine degli interventi, i destinatari che hanno trovato occupazione (CR04) sono 81.625 con le sole risorse POR, e raggiungono quota 96.866 con l'integrazione del POC. La rilevazione a sei mesi dalla conclusione dell'intervento (CR06) mostra volumi superiori: 91.119 occupati (POR) e 107.873 (POR+POC).
- **Miglioramento lavorativo (CR07):** Per quanto riguarda i lavoratori già occupati presi in carico, l'indicatore relativo al miglioramento della condizione lavorativa si attesta su 1.507 unità (POR), per un totale di 3.036 unità considerando l'apporto del POC.

Questa situazione è confermata dagli indicatori di conseguimento, basati sul rapporto tra i risultati e gli output (Tabella 4). In dettaglio:

- **Tasso di occupazione a fine intervento:** La percentuale di disoccupati che trova lavoro alla conclusione del percorso si attesta al 66,6% (POR), e sale al 69,2% considerando i dati aggregati (POR+POC): sono valori molto elevati, soprattutto se si tiene conto del fatto che si tratta di disoccupati di lungo periodo, per i quali il rientro nel circuito produttivo è più difficoltoso.
- **Tasso di occupazione a 6 mesi:** Il dato a sei mesi registra valori più elevati, raggiungendo il 74,3% (POR) e il 77,1% (POR+POC). Il differenziale positivo tra il tasso a fine intervento e quello a sei mesi indica una dinamica di stabilizzazione dei contratti nel medio periodo, suggerendo che **gli inserimenti non si esauriscono in occupazioni temporanee coincidenti con la durata dei sussidi o delle misure**.
- **Tasso di miglioramento lavorativo:** La percentuale di occupati che registra un avanzamento di carriera o un miglioramento contrattuale è piuttosto bassa, passa dal 5,7% (POR) al 4,3% (POR+POC).

Tabella 4 - Interventi per l'occupazione: indicatori di conseguimento

Indicatore di conseguimento	Por	Por+Poc
% disoccupati che trovano lavoro a fine intervento	66,6	69,2
% disoccupati che hanno un lavoro a 6 mesi	74,3	77,1
% Occupati che hanno un miglioramento lavorativo	5,7	4,3

Fonte: Elaborazioni Know2Decide su dati di monitoraggio

I dati di monitoraggio forniscono inoltre alcune indicazioni interessanti sul profilo dei disoccupati presi in carico.

- **Competenze:** si nota una forte polarizzazione ed una elevata presenza di persone con basso titolo di studio. La maggioranza possiede un diploma (CO10: 69.917), ma una fetta enorme ha solo la licenza media/elementare (CO09: 40.814). I laureati sono una minoranza (CO11: 20.421). Le future policy dovranno differenziare nettamente i percorsi di reskilling tecnico da quelli di alfabetizzazione di base.
- **Età:** I giovani under 25 (CO06) sono 34.015, mentre gli over 54 (CO07) sono 20.421. Considerato l'invecchiamento della forza lavoro, la capacità di intercettare i senior disoccupati andrà potenziata.
- **Svantaggio:** ottima la capacità inclusiva; quasi 15.000 persone con disabilità sono state prese in carico tra DUL e Lunga Durata.

Esaminiamo ora le politiche di inclusione, che sono al centro dell'Asse II.

Le priorità afferenti all'Asse II (Inclusione Sociale) hanno garantito la presa in carico complessiva di 221.925 persone (dato POR+POC), rappresentando circa il 40% dell'utenza totale del Programma (567.437 destinatari). Tuttavia, questo volume aggregato è fortemente influenzato dall'assorbimento delle misure emergenziali. Depurando il dato dai circa 75.000 destinatari della Cassa Integrazione in Deroga (Cig-D) imputati a questo Asse, **il bacino fisiologico delle politiche di inclusione strutturali si ridimensiona a circa 146.000 unità.**

All'interno dell'Asse II, la distribuzione dei destinatari si concentra su tre priorità d'investimento, mostrando una marcata asimmetria volumetrica (dati Por+Poc):

- Priorità 9.iv (Accessibilità ai servizi e Nidi Gratis): con 104.738 destinatari (al netto della Cig-D), questa priorità assorbe il 71,4% dell'intero Asse II. Essa comprende, oltre ai già citati Nidi, e ad altri buoni servizio per servizi socioeducativi per la prima infanzia, i buoni servizi rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia, interventi come il "Reddito di Autonomia" per anziani e disabili e il supporto alle famiglie in condizioni di disagio abitativo (Azione 9.4.2: Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito e sperimentazione di modelli innovativi sociali, ad esempio laboratori sociali per la gestione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica)
- **Le priorità 9.i (Inclusione attiva) e 9.ii (Disabilità e vulnerabili)**, con un totale di 41.953 destinatari, coprono la parte restante, con un peso un po' maggiore per l'inclusione attiva (23.488 persone) rispetto alla disabilità (18.465). Si tratta dei **soggetti più distanti dal mercato del lavoro e dalla formazione.**

L'analisi per categorie di vulnerabilità dimostra che la presa in carico dei soggetti svantaggiati non si esaurisce nell'Asse II. Esso intercetta efficacemente la categoria generica "Altri svantaggiati" (CO17) e i beneficiari di conciliazione (CO05).

Altre fragilità specifiche trovano una risposta quantitativamente rilevante in Assi differenti:

- **Disabili** (CO16): Su un totale di 23.730 destinatari con disabilità (POR+POC), quasi la metà (9.411 unità) è inserita in percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (**IeFP**) afferenti all'Asse III (Priorità 10.i).
- **Migranti, Stranieri e Minoranze** (CO15): Su un totale di 38.886 destinatari, circa il 38% (oltre 14.800 unità) è intercettato dalle **misure per l'occupazione dell'Asse I** (in particolare la Priorità 8.i, Dote Unica Lavoro). Questo dato evidenzia una presa in carico trasversale, in cui le politiche attive del lavoro e quelle formative ordinarie agiscono di fatto come strumenti di inclusione per specifiche categorie vulnerabili.

Tabella 5 - Trasversalità della presa in carico per specifici target di svantaggio (POR+POC)

Target di Svantaggio	Totale Programma (POR+POC)	Principale Asse/Priorità di assorbimento esterno all'Asse II	Destinatari nella Priorità	Incidenza % sul target totale
Disabili (CO16)	23.730	Asse III (10.i - leFP)	9.411	40%
Migranti, Stranieri e Minoranze (CO15)	38.886	Asse I (8.i - Dote Unica Lavoro)	14.792	38%

Fonte: elaborazioni Know2Decide su dati di monitoraggio¹

Il confronto tra lo scenario originario (POR) e quello integrato (POR+POC) permette di misurare l'apporto del Programma Operativo Complementare. A livello aggregato, per l'Asse II, il POC aggiunge 35.005 destinatari ai 111.686 (al netto della Cig-D) del POR (+31,1%). Tuttavia, l'impatto distributivo è asimmetrico e si concentra sulle misure strutturali di presa in carico:

- La Priorità 9.i (Inclusione attiva) registra un incremento superiore al 100%, passando da 10.916 a 23.488 destinatari.
- La Priorità 9.ii (Disabilità e vulnerabili) mostra una dinamica analoga, passando da 7.504 a 18.465 destinatari (+146%).
- Al contrario, la Priorità 9.iv registra un incremento marginale (da 93.266 a 104.738), pari a +12,3%). Il POC ha dunque svolto una funzione di forte potenziamento (con un raddoppio dei volumi) esclusivamente per le priorità dedicate alle vulnerabilità complesse (9.i e 9.ii), contribuendo a riequilibrare i pesi interni all'Asse II.

Passiamo ora a esaminare l'Asse III e la formazione.

L'Asse III assorbe complessivamente 93.878 partecipanti, di cui 65.152 destinatari nel perimetro POR..

L'Asse si articola esclusivamente su due priorità d'investimento,

- **Priorità 10.i (leFP): costituisce di gran lunga l'intervento preponderante** con 76.541 partecipanti, corrispondenti all'81,5% dell'Asse. Il solo Por registra 51.131 partecipanti (78,5% dell'Asse)
- **Priorità 10.iv (ITS, IFTS e Alta Formazione): rappresenta il segmento minoritario**, con 17.337 partecipanti (18,5% dell'Asse). L'apporto del POC si è concentrato in misura nettamente maggiore sui percorsi leFP (+25.410 unità) rispetto all'Alta Formazione (+3.316 unità).

Le due priorità mostrano profili di utenza ovviamente molto differenti, coerenti con la natura dei percorsi erogati:

- **10.i (leFP): L'utenza è anagraficamente omogenea e caratterizzata da bassa scolarità iniziale.** La totalità dei destinatari possiede un livello di istruzione ISCED 1-2 (licenza media o inferiore) e quasi il 100% ha meno di 25 anni.
- **10.iv (ITS/IFTS):** Il target è anagraficamente più maturo, seppur a prevalenza giovanile (circa l'80% under 25), e possiede un livello di scolarità superiore. Nel POR, su 14.021 partecipanti, 12.863 hanno un diploma (ISCED 3-4) e 506 una laurea (ISCED 5-8).

L'analisi degli esiti (rapporto tra indicatori CR e il totale dei partecipanti presi in carico) evidenzia specializzazioni differenti tra le due priorità:

¹ Questa tabella dimostra come la gestione di specifiche fragilità (disabilità e background migratorio) non sia un'esclusiva dell'Asse II, ma trovi risposte quantitativamente rilevanti in altri Assi del Programma (Formazione e Occupazione).

Per quanto riguarda il conseguimento di qualifiche (CR03):

- Nella priorità 10.iv (ITS/IFTS), il tasso di qualificazione è del 54,9% nel complesso, e poco al di sopra nel solo Por (57,5%).
- Nella priorità 10.i (leFP), il tasso di qualificazione a fine intervento si attesta al 68,9% nel complesso, e poco al di sopra (70,2%) nel solo POR.

Per quanto riguarda gli esiti occupazionali a 6 mesi (CR06):

- I percorsi di Alta Formazione (10.iv) mostrano un'elevata efficacia nel placement, con un tasso di occupazione a 6 mesi del 67,4% nel complesso, appena superiore a quello del solo Por (67,2%).
- I percorsi leFP (10.i) registrano tassi di occupazione fisiologicamente più bassi, pari al 28% nel complesso (31,8% nel POR), coerenti con la natura del target, spesso in obbligo formativo) e con l'alta propensione a proseguire gli studi (indicatore CR02: 12.969 soggetti nel POR, pari al 25,4%, intraprendono ulteriore formazione dopo l'intervento).

I tassi degli leFP sono in linea con quelli tipici del settore: in pratica quasi un terzo non raggiunge la qualificazione, e un altro 15-20% apparentemente si perde dopo la qualificazione, nel senso che non lo ritroviamo né al lavoro né in un corso di studi ulteriore.

Un aspetto che merita di essere approfondito, anche alla luce dell'approccio teorico presentato nei capitoli precedente, è la marcata interdipendenza funzionale tra l'Asse III e gli obiettivi degli altri Assi, in particolare l'Asse II (Inclusione).

- Il contributo dell'Asse III all'Inclusione (Disabilità) è caratterizzato dal ruolo primario nella presa in carico di soggetti vulnerabili, normalmente coperti dall'Asse II. Nel complesso i percorsi formativi dell'Asse III accolgono 9.654 persone con disabilità (di cui 9.411 concentrati nella sola leFP), con un peso pari al 40,7% del target disabili di tutto il Programma (35,8% nel solo Por). L'istruzione professionale agisce quindi come principale veicolo di inclusione per i giovani con disabilità.
- **L'Asse ha il monopolio della qualificazione:** è l'unico erogatore di titoli di studio e qualifiche formali dell'intero Programma. Il 100% dei risultati associati all'indicatore CR03 (43.963 nel POR; 62.282 nel POR+POC) è generato dalle priorità 10.i e 10.iv.
- **Gli altri Assi hanno però un ruolo rilevante nella "formazione non certificata"**, attraverso la gestione di volumi imponenti di utenza a bassa scolarità (ISCED 1-2). Ad esempio, l'Asse I (Priorità 8.i) prende in carico oltre 36.000 soggetti con licenza media nel POR, e l'Asse II (Priorità 9.iv) oltre 24.000. Tuttavia, gli interventi erogati in questi Assi (orientamento, conciliazione, politiche attive) non si traducono in un innalzamento formale del livello di istruzione (CR03 pari a zero), confermando una netta separazione tra le politiche di attivazione lavorativa/sociale e le politiche di upskilling strutturale, affidate all'Asse III.

5. L'ASSE I – OCCUPAZIONE

5.1 Introduzione e impostazione metodologica

Questo capitolo definisce l'oggetto, le domande e l'impostazione metodologica della valutazione dell'Asse I – Occupazione del POR FSE Lombardia 2014–2020. L'analisi ricostruisce il contributo dell'Asse al funzionamento del mercato del lavoro regionale, con particolare riferimento a tre profili tra loro strettamente connessi: la produzione di opportunità occupazionali, la distribuzione degli effetti rispetto alle disparità di genere e il rafforzamento del capitale umano.

L'Asse I rappresenta il principale ambito di intervento del Programma in materia di politiche attive del lavoro, sia per dimensione finanziaria sia per numerosità dei destinatari raggiunti. La sua rilevanza non deriva soltanto dal peso attuativo, ma anche dalla funzione strategica svolta nel sostenere i processi di accesso, permanenza, adattamento e riattivazione nel mercato del lavoro. In questa prospettiva, l'impatto occupazionale è interpretato in senso esteso, includendo gli effetti che gli interventi producono lungo le diverse transizioni nel mercato del lavoro.

In particolare, l'analisi considera tre dimensioni complementari:

- l'inserimento e il reinserimento lavorativo dei disoccupati e delle persone in cerca di occupazione;
- il mantenimento e la stabilizzazione dell'occupazione nei contesti di rischio o di cambiamento;
- il rafforzamento dell'occupabilità attraverso lo sviluppo delle competenze e del capitale umano.

Questa impostazione consente di leggere in modo unitario strumenti diversi – politiche attive, formazione continua, sostegno al lavoro e autoimprenditorialità – riconducendoli a una medesima logica di intervento basata sulle transizioni occupazionali.

5.1.1 Finalità e oggetto della valutazione

La valutazione esamina in che modo gli interventi dell'Asse I hanno contribuito al funzionamento del mercato del lavoro lombardo durante il periodo di attuazione del Programma. L'attenzione è posta non solo sugli esiti osservati, ma anche sulle condizioni che ne hanno reso possibile la produzione e sulla distribuzione differenziata dei risultati tra i diversi gruppi di destinatari.

L'oggetto della valutazione comprende pertanto:

- la coerenza dell'intervento rispetto ai fabbisogni del contesto regionale;
- la capacità di attuazione dell'Asse in termini finanziari, procedurali e fisici;
- il contributo agli esiti occupazionali, sia in termini di inserimento sia di mantenimento del lavoro;
- il contributo alla riduzione o alla persistenza delle disparità di genere;
- il rafforzamento del capitale umano quale fattore intermedio rilevante per l'occupabilità e l'adattamento del sistema produttivo.

L'unità di analisi non è quindi il singolo dispositivo considerato isolatamente, ma il contributo complessivo dell'Asse I come insieme coordinato di strumenti rivolti a destinatari diversi e orientati a finalità complementari.

5.1.2 Le domande valutative: Dv1, Dv2, Dv3

La valutazione è articolata attorno a tre domande valutative principali, che corrispondono a tre prospettive analitiche distinte ma integrate.

Dv1 – Impatto sull’occupazione

La prima domanda riguarda la capacità del Programma di generare opportunità occupazionali. In questa dimensione rientrano sia gli effetti di inserimento e reinserimento lavorativo, sia quelli di mantenimento e stabilizzazione dell’occupazione, nonché i contributi derivanti dai percorsi di autoimpiego e autoimprenditorialità.

Dv2 – Impatto sulle disparità di genere

La seconda domanda analizza in che modo gli effetti del Programma si distribuiscono tra uomini e donne, verificando se gli interventi abbiano contribuito a ridurre i divari esistenti oppure se ne abbiano prevalentemente riflesso le determinanti strutturali. L’attenzione non riguarda soltanto la partecipazione femminile agli interventi, ma anche la diversa probabilità di conseguire esiti favorevoli.

Dv3 – Impatto sul capitale umano

La terza domanda esamina il contributo dell’Asse al rafforzamento delle competenze individuali e alla capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese. In questa prospettiva, il capitale umano è considerato come una variabile intermedia fondamentale, capace di influenzare tanto l’occupabilità dei destinatari quanto la resilienza del sistema produttivo.

Relazione tra le tre domande valutative

Le tre domande valutative descrivono dimensioni interdipendenti dello stesso fenomeno.

L’impatto occupazionale osservato (Dv1) è infatti il risultato di meccanismi che operano attraverso il rafforzamento delle competenze (Dv3) e che producono effetti differenziati in funzione delle condizioni di accesso e delle caratteristiche dei destinatari, tra cui il genere (Dv2).

In particolare:

- gli esiti analizzati nella Dv1 sono in parte mediati dai processi di sviluppo del capitale umano considerati nella Dv3;
- tali esiti si distribuiscono in modo differenziato tra i destinatari, anche in funzione del genere, come analizzato nella Dv2;
- la lettura integrata delle tre domande consente di distinguere tra efficacia complessiva dell’intervento e distribuzione degli effetti, evitando una valutazione puramente media o aggregata.

L’ipotesi interpretativa che guida la valutazione è che l’efficacia dell’Asse I sia positiva ma non uniforme: gli interventi producono risultati rilevanti sul piano dell’attivazione e dell’occupazione, ma tali risultati tendono a concentrarsi nei gruppi più prossimi al mercato del lavoro, risultando più deboli per i soggetti esposti a vincoli strutturali.

5.1.3 Approccio metodologico, fonti informative e limiti dell’analisi

La valutazione adotta un approccio *theory-based* volto a ricostruire la logica dell’intervento e i principali meccanismi attraverso cui le misure finanziate dall’Asse I producono effetti osservabili. Questo approccio è particolarmente appropriato in presenza di un insieme articolato di dispositivi, rivolti a target eterogenei e inseriti in un contesto economico e occupazionale caratterizzato da rilevanti fattori esogeni.

L’analisi non mira a un’attribuzione causale sperimentale, ma alla ricostruzione del contributo *plausibile* del Programma ai risultati osservati. In questa prospettiva, l’impatto viene interpretato come esito di una sequenza di passaggi intermedi che collegano l’intervento agli outcome occupazionali. In particolare, la catena causale può essere sintetizzata nei seguenti passaggi:

attivazione dei destinatari → rafforzamento delle competenze → miglioramento del matching tra domanda e offerta di lavoro → inserimento o stabilizzazione occupazionale.

Questo approccio consente di superare una lettura meramente descrittiva degli indicatori, orientando l'analisi all'individuazione dei meccanismi attraverso cui gli interventi producono effetti differenziati.

Fonti informative

Il giudizio valutativo si basa sull'integrazione di fonti quantitative e qualitative.

Le principali fonti **quantitative** comprendono:

- i dati di monitoraggio del POR FSE Lombardia;
- gli indicatori comuni e specifici di output e risultato;
- i dati di attuazione finanziaria, procedurale e fisica dell'Asse;
- le evidenze statistiche di contesto utili a ricostruire le dinamiche del mercato del lavoro regionale.

Le evidenze quantitative consentono di restituire la scala dell'intervento realizzato. Tali dati non sono letti esclusivamente in termini di performance attuativa, ma come condizioni necessarie per la produzione di effetti su scala sistemica.

Le fonti **qualitative** e documentali comprendono invece:

- i rapporti annuali e finali di valutazione;
- gli approfondimenti tematici su occupazione, autoimprenditorialità e capitale umano;
- la documentazione programmatica e attuativa dell'Asse;
- i materiali interpretativi utili a leggere i risultati alla luce del contesto e delle caratteristiche dei destinatari.

L'integrazione tra queste fonti consente di interpretare i risultati alla luce del contesto e delle caratteristiche dei destinatari, includendo dimensioni difficilmente osservabili attraverso gli indicatori standard (qualità dell'occupazione, sostenibilità degli esiti, vincoli strutturali).

Limiti dell'analisi

L'interpretazione dei risultati deve tuttavia tenere conto di alcuni limiti metodologici.

In primo luogo, gli indicatori disponibili si concentrano prevalentemente sugli esiti di breve periodo, mentre risultano più deboli le informazioni relative alla qualità, alla durata e alla stabilità dell'occupazione nel medio-lungo termine.

In secondo luogo, una parte rilevante degli interventi – in particolare quelli legati alla formazione continua e al sostegno all'adattamento – produce effetti prevalentemente indiretti, più difficili da osservare con strumenti standardizzati e immediatamente riconducibili agli outcome occupazionali.

In terzo luogo, la disponibilità limitata di dati longitudinali e di informazioni pienamente disaggregate riduce la possibilità di ricostruire con precisione le traiettorie individuali e di approfondire in modo sistematico le differenze tra gruppi di destinatari.

Infine, il periodo considerato è stato segnato da una forte discontinuità esogena, legata alla crisi pandemica, che ha inciso in modo significativo sia sulla domanda di lavoro sia sulle modalità di attuazione degli interventi. In questo quadro, i risultati osservati sono interpretati come esito dell'interazione tra politiche pubbliche e contesto, e non come effetti interamente attribuibili agli interventi.

Nel complesso, questi limiti non impediscono la formulazione di un giudizio valutativo, ma ne definiscono correttamente il perimetro: ne deriva infatti che la valutazione propone una lettura in termini di contributo plausibile, più che una misura esaustiva dell'impatto in senso strettamente causale.

5.2 Contesto occupazionale e posizionamento strategico dell'Asse I

Il contesto occupazionale lombardo definisce il perimetro di bisogno entro cui va interpretato il contributo dell'Asse I del POR FSE 2014–2020. In questa prospettiva, il contesto non costituisce un semplice sfondo descrittivo, ma consente di leggere con maggiore precisione le condizioni strutturali che hanno orientato l'intervento e che possono averne condizionato l'efficacia.

Il mercato del lavoro lombardo mostra nel periodo osservato una dinamica complessivamente favorevole, ma tale andamento si accompagna a criticità persistenti che riguardano la partecipazione al lavoro, i divari di genere, la vulnerabilità dei giovani, la disoccupazione di lunga durata e la forte selettività degli esiti in funzione del titolo di studio. Questi elementi sono rilevanti perché segnalano che, in Lombardia, il nodo del lavoro non coincide soltanto con il livello della disoccupazione, ma anche con la capacità del sistema di ampliare e stabilizzare la partecipazione al mercato del lavoro. La lettura del contesto è quindi necessaria non solo per inquadrare l'intervento, ma anche per comprendere perché gli effetti dell'Asse possano risultare differenziati tra gruppi di destinatari.

5.2.1 Dinamiche del mercato del lavoro lombardo nel periodo 2015–2022

Tra il 2015 e il 2022 il numero degli occupati cresce del 4,0%. Gli occupati passano infatti da 4.255,8 migliaia a 4.424,4 migliaia, segnalando una dinamica espansiva nel medio periodo.

Nello stesso periodo il numero dei disoccupati si riduce del 38,0%. I disoccupati passano da 363,7 migliaia a 225,2 migliaia, confermando una riduzione significativa della disoccupazione regionale.

La crescita delle forze di lavoro risulta invece molto contenuta, pari a +0,65%. Le forze di lavoro passano da 4.619,5 migliaia nel 2015 a 4.649,6 migliaia nel 2022. Questo andamento indica che alla riduzione della disoccupazione non corrisponde una crescita altrettanto marcata della partecipazione complessiva.

Tabella 6 - Dinamiche del mercato del lavoro lombardo (2015-2022)

Indicatore	2015 (Migliaia)	2022 (Migliaia)	Variazione %
Occupati	4.255,8	4.424,4	+4,0
Disoccupati	363,7	225,2	-38,0
Forze di lavoro	4.619,5	4.649,6	+0,65

Fonte: Eurostat ed elaborazioni Kow2Decide su dati Eurostat

Il confronto interregionale e internazionale ridimensiona però questa performance. Tra il 2015 e il 2022 la crescita delle forze di lavoro in Lombardia (+0,65%) è superiore a quella del Piemonte (-4,72%), ma inferiore a quella del Veneto (+1,42%) e dell'Emilia-Romagna (+1,32%). Il ritardo è ancora più netto nel confronto con i benchmark europei: Catalogna +5,57%, Baden-Württemberg +4,34%, Auvergne-Rhône-Alpes +6,53%.

La crisi pandemica interrompe una fase di lenta espansione della popolazione attiva. Il file di contesto allegato, cui si farà riferimento in tutto il capitolo, documenta una crescita graduale fino al 2019, seguita dalla contrazione del 2020 e da un successivo recupero nel biennio 2021–2022, dato influenzato oltre che dalla ripresa post-Covid, anche dall'entrata in vigore del nuovo regolamento metodologico IESS.

L'occupazione cresce soprattutto nei servizi. La quasi totalità della crescita occupazionale nella fase espansiva pre-pandemica al macro-settore è attribuibile al settore dei servizi, mentre quello dell'industria in senso stretto e quello delle costruzioni mostrano una dinamica più conservativa. Nel biennio 2021–2022 il recupero è trainato dai servizi e, in parte, dalle costruzioni, anche per effetto del Superbonus.

5.2.2 Criticità strutturali e fabbisogni occupazionali

La prima criticità strutturale riguarda la partecipazione al mercato del lavoro. Il dato sulle forze di lavoro mostra una crescita molto contenuta nel periodo (+0,65%), nonostante l'aumento degli occupati e la riduzione dei disoccupati. Questo segnala che il rafforzamento del mercato del lavoro lombardo non si traduce automaticamente in un ampliamento della popolazione attiva.

Il confronto con i territori benchmark mostra che il divario competitivo si concentra più sulla partecipazione che sulla disoccupazione. Il report di contesto afferma esplicitamente che il differenziale del Nord Italia non risiede principalmente nei livelli di disoccupazione, fisiologicamente contenuti, ma nella capacità di attrarre e trattenere persone nel mercato del lavoro.

La bassa partecipazione femminile rappresenta il principale nodo del contesto regionale. I livelli di attività femminile in Lombardia (46,6% nel 2022) restano inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna (48,3%) e molto distanti da quelli delle regioni europee benchmark (54,5% in Auvergne-Rhône-Alpes, 55,4% in Catalogna, 58,6% in Baden-Württemberg).

Il divario di genere si conferma anche sul versante occupazionale e della disoccupazione. In Lombardia, il tasso di disoccupazione femminile (8,7% nel 2015 e 6,2% nel 2022) resta sistematicamente superiore a quello maschile per l'intero periodo osservato (7,9% nel 2015 e 4,8% nel 2022), mentre il tasso di occupazione femminile (43,7% nel 2022 contro il 59,6% per gli uomini) continua a collocarsi su livelli più bassi e mostra una ripresa meno intensa nel biennio post-pandemico.

La disoccupazione di lunga durata segnala una difficoltà persistente di reinserimento. Nel 2022 essa rappresenta quasi la metà dei disoccupati (46,4%), sia pure con una contrazione rispetto al 2015 di 9 punti percentuali. Tale quota risulti elevata sia rispetto al Veneto sia, in misura ancora maggiore, rispetto ai benchmark europei (Catalogna col 35,4%, Baden-Württemberg col 27,2% e Auvergne-Rhône-Alpes con il 20,1%).

La componente femminile appare più esposta anche al rischio di cronicizzazione della disoccupazione. L'incidenza della disoccupazione di lunga durata è mediamente nel periodo più alta tra le donne che tra gli uomini in Lombardia, con l'unica eccezione del 2022 (49,2% per gli uomini, 44,4% tra le donne).

La condizione giovanile resta un'area di vulnerabilità specifica. I tassi di disoccupazione dei giovani restano sensibilmente più elevati rispetto a quelli delle classi adulte e l'ingresso nel mercato del lavoro continua a essere più difficile per le coorti più giovani: nel 2022 il tasso di disoccupazione tra i giovani di 15-24 anni era pari al 16,4% e 5,8% tra quelli tra i 25 e i 34 anni, a fronte del 4,3% tra le persone di 35-44 anni e 3,3% tra i 50-74 anni.

L'incidenza dei NEET conferma la presenza di criticità nella transizione tra istruzione e lavoro. L'incidenza dei NEET rappresenta un indicatore di vulnerabilità; per le giovani donne, il fenomeno si intreccia con la più ampia questione della bassa partecipazione al mercato del lavoro. Tuttavia il dato appare in costante miglioramento: è infatti passato dal 4% all'1,9% per gli uomini, dal 4,9% al 2,8% per le donne.

Il titolo di studio continua a produrre una selezione netta degli esiti occupazionali. I tassi di occupazione crescono proporzionalmente al livello di istruzione e i soggetti con istruzione terziaria registrano livelli di occupazione più elevati e maggiore resilienza nelle fasi recessive. In forma speculare, i soggetti con bassi livelli di istruzione presentano tassi di disoccupazione sistematicamente più alti.

5.2.3 Lo shock pandemico e il ruolo degli ammortizzatori sociali

La lettura del mercato del lavoro nel periodo 2020-2022 richiede di considerare il ruolo degli ammortizzatori sociali. Il report di contesto mostra che l'impatto della crisi pandemica sui livelli occupazionali e di disoccupazione è stato attenuato dal blocco dei licenziamenti e dal massiccio ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni.

La CIG ha funzionato come principale meccanismo di assorbimento dello shock. Le ore autorizzate in Lombardia registrano un picco eccezionale nel biennio 2020-2021 rispetto ai livelli pre-crisi, con un ricorso

particolarmente intenso alla CIGO per assorbire lo shock congiunturale immediato, affiancata da CIGS e CIGD per le situazioni più strutturali.

Il ricorso alla CIG aiuta a spiegare la tenuta relativa dell'occupazione e la mancata esplosione immediata della disoccupazione. Il testo del report allegato sottolinea che l'impennata delle ore autorizzate nel 2020 ha sterilizzato una parte rilevante dello shock produttivo, impedendo che la contrazione dell'attività si traducesse meccanicamente in un crollo dell'occupazione e in un aumento proporzionale della disoccupazione. Per comprendere il contributo offerto dalla CIG nell'affrontare il periodo pandemico, basti considerare che dai 41 milioni di ore autorizzate in Lombardia nel 2019 si è passati alle 716 del 2020, alle 387 del 2021 e alle 83 del 2022.

5.2.4 Posizionamento strategico dell'Asse I nel POR FSE

Limitando l'analisi ai progetti POR, secondo quanto riportato dalla RAF, l'Asse I rappresenta il principale dispositivo del Programma sul versante occupazionale. La sua dotazione finanziaria è pari a 236,7 milioni di euro, mentre le spese certificate raggiungono circa 185,2 milioni di euro.

La capacità di attuazione dell'Asse I è documentata da una massa critica elevata. Le operazioni certificate sono 126.758, pari al 68,7% del totale del POR, mentre i destinatari complessivi raggiungono 180.816 unità, pari al 41,3% del totale dei destinatari del Programma.

Tabella 7 - Dimensione finanziaria, procedurale e fisica dell'Asse I, solo POR

Dimensione	Indicatore	Valore
Finanziaria	Dotazione finanziaria	€ 236,7 mln
	Spese certificate	€ 185,2 mln
	Tasso di avanzamento della spesa	78,2%
Attuazione	Operazioni certificate	126.758
	% operazioni sul totale POR	68,7%
Destinatari	Destinatari complessivi	180.816
	% destinatari sul totale POR	41,3%

Fonte: RAF

5.2.5 Coerenza tra struttura dell'Asse e fabbisogni del contesto

La configurazione dell'Asse I è coerente con un mercato del lavoro in cui il problema non è soltanto la disoccupazione aperta. I dati di contesto mostrano infatti una regione caratterizzata da livelli occupazionali elevati e da una forte riduzione della disoccupazione, ma anche da una crescita debole della popolazione attiva, da persistenti divari di genere, da una quota rilevante di disoccupazione di lunga durata e da forti differenze negli esiti per età e istruzione.

La centralità della Dote Unica Lavoro appare coerente con il fabbisogno di attivazione e reinserimento. In un contesto in cui permane una quota significativa di popolazione con difficoltà di accesso o ritorno al lavoro, la prevalenza di un dispositivo di politica attiva ad ampia scala risponde alla necessità di presidiare in modo capillare le transizioni occupazionali.

La consistenza della formazione continua è coerente con il peso del capitale umano nel mercato del lavoro regionale. La forte differenziazione degli esiti occupazionali per titolo di studio e la crescente rilevanza del settore dei servizi rendono plausibile il ruolo strategico degli interventi di aggiornamento delle competenze.

La presenza di misure di sostegno al lavoro è coerente con la funzione di stabilizzazione richiesta dallo shock pandemico. Il ricorso eccezionale agli ammortizzatori sociali nel biennio 2020–2021 e la necessità di

preservare l'occupazione nelle fasi di crisi rendono comprensibile il rilievo delle misure orientate al mantenimento del lavoro.

La coerenza tra struttura dell'Asse e fabbisogni del contesto è quindi ben supportata sul piano logico ed empirico. Resta però da verificare, nei capitoli valutativi successivi, in quale misura tale coerenza si sia tradotta in effetti distribuiti in modo equilibrato tra i diversi target.

5.2.6 Sintesi interpretativa

Il quadro lombardo combina solidità occupazionale e vulnerabilità strutturali. I dati mostrano crescita dell'occupazione (+4,0%), forte riduzione della disoccupazione (-38,0%) e capacità di tenuta durante una fase segnata da shock rilevanti. Allo stesso tempo, la crescita molto contenuta delle forze di lavoro (+0,65%), la persistente debolezza della partecipazione femminile, la rilevanza della disoccupazione di lunga durata e la selettività degli esiti per età e istruzione indicano che la capacità inclusiva del mercato del lavoro resta incompleta.

L'Asse I si colloca in modo coerente dentro questa configurazione. La sua massa critica, la prevalenza della Dote Unica Lavoro, il peso della formazione continua e la presenza di strumenti di sostegno al lavoro mostrano un impianto capace di intervenire su più snodi delle transizioni occupazionali.

Il contesto fornisce quindi una chiave di lettura precisa per le sezioni valutative successive. La Dv1 dovrà verificare l'effettivo contributo dell'Asse agli esiti occupazionali; la Dv2 dovrà misurare in che modo tali effetti si distribuiscano rispetto al genere; la Dv3 dovrà approfondire il contributo del Programma al rafforzamento del capitale umano in un mercato del lavoro fortemente selettivo.

5.3 Attuazione dell'Asse I: dimensione finanziaria, realizzazioni e copertura

L'analisi dell'attuazione consente di verificare in che misura la strategia dell'Asse I si sia tradotta in interventi effettivamente realizzati. In una prospettiva valutativa, questa sezione non ha una funzione meramente descrittiva, ma serve a documentare la scala dell'intervento, la distribuzione delle risorse tra strumenti e destinatari e la capacità del Programma di raggiungere i target previsti.

Il Capitolo 3 si concentra quindi sulla performance attuativa dell'Asse, distinguendo tra avanzamento finanziario, dimensione operativa, composizione degli strumenti, risultati di output e capacità di copertura. Rispetto al capitolo precedente, il focus non è più la coerenza strategica dell'Asse rispetto al contesto, ma la sua concreta implementazione.

5.3.1 Avanzamento finanziario e procedurale

L'Asse I presenta una capacità di impegno molto elevata. Al 31 dicembre 2022, a fronte di una dotazione finanziaria pari a 236,7 milioni di euro, gli impegni raggiungono 290,3 milioni di euro. Il rapporto tra impegni e dotazione iniziale supera quindi il 100%, segnalando una capacità di assorbimento particolarmente intensa.

Lo scostamento tra dotazione e impegni riflette una forte pressione attuativa. Il livello degli impegni, superiore alla dotazione iniziale, è coerente con i processi di riprogrammazione intervenuti nel corso del ciclo e con la necessità di rafforzare alcuni strumenti in risposta all'evoluzione del contesto economico e occupazionale.

Il dato finanziario documenta una domanda elevata di interventi. In termini valutativi, il superamento della dotazione iniziale non costituisce di per sé una prova di efficacia, ma rappresenta un indicatore robusto della rilevanza operativa dell'Asse e della sua capacità di mobilitare risorse in misura coerente con i fabbisogni emersi.

La dimensione procedurale conferma la centralità dell'Asse nel Programma. Le operazioni selezionate sono 152.397, pari al 72,5% del totale del POR. Questo dato colloca l'Asse I come principale ambito attuativo del Programma, almeno sotto il profilo del numero di operazioni attivate.

La **Tabella 7** **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** evidenziava una forte capacità di attuazione su tutte le principali dimensioni osservabili. In particolare, l'incidenza delle operazioni e dei destinatari sul totale del POR conferma che l'Asse I costituisce il principale vettore di attuazione del Programma sul versante occupazionale.

5.3.2 Composizione delle operazioni certificate e dei destinatari

La distribuzione delle operazioni certificate conferma una fortissima concentrazione su pochi strumenti. Su 126.758 operazioni complessive, 121.405 riguardano la Dote Unica Lavoro. Seguono, a grande distanza, la formazione continua con 4.674 operazioni e lo smart working con 600 operazioni.

Il dato procedurale evidenzia una struttura attuativa fortemente polarizzata. La quota delle operazioni riconducibili alla Dote Unica Lavoro è largamente prevalente rispetto a tutte le altre linee di intervento. Questo conferma che il modello di attuazione dell'Asse si fonda in misura dominante su un dispositivo generalista di politica attiva.

La presenza degli altri strumenti appare quantitativamente molto più contenuta. La formazione continua mantiene un rilievo significativo, ma gli interventi più specifici – come autoimprenditorialità, ITS, IFTS o azioni mirate – presentano volumi procedurali assai ridotti.

La limitata numerosità di alcune linee di intervento riduce il loro peso sistemico. In termini valutativi, ciò suggerisce che la capacità dell'Asse di incidere su fabbisogni molto specifici o su target particolari dipenda da strumenti numericamente marginali rispetto all'impianto complessivo.

La platea dei destinatari raggiunge una massa critica elevata, pur limitando l'osservazione al solo perimetro della spesa certificata. I destinatari complessivi dell'Asse I sono 180.816 (composti da 149.155 partecipanti ordinari e 31.661 beneficiari di CIGD), pari al 41,3% del totale dei partecipanti certificati del Programma. Questo dato è rilevante perché documenta una capacità di attivazione ampia, condizione necessaria per la produzione di effetti osservabili su scala non solo individuale ma sistemica.

La composizione della platea è anch'essa fortemente concentrata sulla Dote Unica Lavoro, i cui beneficiari certificati sono 121.931, pari al 67,4% del totale dell'Asse. La formazione continua coinvolge 26.176 destinatari (14,5%), mentre la CIGD interessa 31.661 beneficiari (17,5%) .

La distribuzione dei destinatari mostra una chiara gerarchia degli strumenti. La Dote Unica Lavoro rappresenta il principale canale di attivazione e accompagnamento al lavoro; la formazione continua costituisce il secondo pilastro dell'Asse, con una funzione di adattamento delle competenze; la CIGD svolge un ruolo specifico di tutela occupazionale nelle fasi di crisi.

Questa composizione conferma il carattere multi-funzione dell'Asse. La struttura dei destinatari indica infatti che l'intervento non è concentrato su una sola finalità, ma presidia contemporaneamente inserimento, reinserimento, rafforzamento del capitale umano e mantenimento dell'occupazione.

Tabella 8 - Destinatari dell'Asse I per tipologia di intervento (solo POR)

Intervento / Dispositivo	Operazio ni certificat e	Destinat ari (Parteci- panti)	% Destinat ari su Totale Asse I	Spesa certificat a (mln euro)
Dote Unica Lavoro (Priorità 8i)	121.405	121.931	67,4%	103,2
Formazione continua e adattamento (Priorità 8v)	4.674	26.176	14,5%	70,3
CIGD (Cassa Integrazione in Deroga)	1	31.661	17,5%	3,6
Altri interventi (Smart Giovani 8ii, IFTS, ITS, Auto, Genere)	678	1.048	0,6%	8,2
TOTALE ASSE I	126.758	180.816	100,0%	185,3

Fonte: RAF

L'integrazione della dimensione finanziaria all'interno dell'analisi procedurale e fisica permette di ricondurre i volumi di attività a una corretta gerarchia di peso economico, evitando che la sola numerosità delle operazioni sovrastimi o sottostimi il rilievo effettivo di alcune misure.

Come evidenziato dalla [Tabella 8](#), emerge una marcata asimmetria tra il numero di pratiche gestite e le risorse effettivamente certificate:

Il riallineamento della Dote Unica Lavoro: Sebbene la DUL concentri la quasi totalità dell'impegno gestionale in termini procedurali (95,7% delle operazioni) e di destinatari, la sua incidenza finanziaria reale si attesta al 55,7% della spesa totale dell'Asse (€ 103,16 mln). Questo scarto è dovuto alla natura dello strumento, basato su Piani di Intervento Personalizzato (PIP) che registrano ogni singola dote individuale come un'operazione distinta.

La "densità" economica di Formazione e CIGD: Al contrario, il pilastro dell'adattamento e della stabilizzazione (Priorità 8v e CIGD) mostra una rilevanza strutturale molto superiore a quanto suggerito dal dato procedurale. Pur rappresentando solo il 3,7% delle operazioni, questo ambito assorbe quasi il 38% della spesa certificata dell'intero Asse (€ 70,29 mln). Tale evidenza documenta come interventi collettivi o misure di sostegno al reddito, pur essendo riconducibili a pochissime unità burocratiche (nel caso della CIGD una sola operazione certificata), abbiano garantito la tenuta di una platea vastissima di beneficiari.

Il valore degli interventi specialistici: Misure numericamente marginali come l'autoimprenditorialità mostrano un costo per iniziativa sensibilmente più elevato rispetto alla media, giustificato dall'intensità dei servizi di accompagnamento e tutoraggio necessari per la sopravvivenza delle attività (che raggiunge il 91% nel medio periodo).

In conclusione, la lettura integrata della spesa conferma che l'Asse I ha operato come un sistema bilanciato. La massa critica delle doti individuali ha garantito la capillarità dell'attivazione, mentre i pilastri della formazione e della protezione sociale hanno assicurato la stabilità finanziaria e la resilienza del sistema produttivo regionale durante le fasi più acute di crisi.

5.3.3 Output e performance attuativa

Gli indicatori di output mostrano livelli di performance molto elevati. In diversi casi, i valori raggiunti superano significativamente i target programmati, segnalando una forte capacità del Programma di attivare destinatari e interventi su scala ampia.

La [Tabella 9](#) mostra gli indicatori di performance per priorità. Se si limita l'osservazione al dato del POR si perde la reale portata di quanto realizzato, motivo per cui si è affiancato il dato del raggiungimento del target considerando anche quanto realizzato nell'ambito del POC.

Tabella 9 - Indicatori di output e grado di performance per priorità

Priorità	Indicatore	Target	Valore raggiunto (solo POR)	Raggiungimento (solo POR) (%)	Valore raggiunto (solo POC)	Raggiungimento (POR+POC) (%)*
8i	Disoccupati coinvolti (CO01)	131.480	121.931	93%	20.681	108%
8ii	Giovani <25 anni (CO06)	1.702	660	39%	10.948	682%
8ii	Giovani 15-29 anni (a2.1)	4.052	949	23%	4.001	122%
8v	Lavoratori coinvolti (CO05)	15.558	26.176	168%	44.476	454%
8v	Imprese coinvolte (a5.1)	734	2.023	276%	-	276%
8v	Beneficiari sostegno breve durata (CVST)	75.234	75.234	100%	-	-

Fonte: RAF ed Elaborazioni Know2Decide su banca dati Monitoraggio

Secondo quest'ultimo indicatore, il superamento dei target è particolarmente marcato per lavoratori e imprese. I giovani con meno di 25 anni coinvolti sono quasi 7 volte il valore del target, i lavoratori sono oltre cinque volte il target previsto (454%), mentre le imprese raggiungono un valore di quasi 3 volte superiore all'obiettivo iniziale (276%).

I dati documentano una fortissima capacità di attivazione. Il Programma ha intercettato una domanda di servizi e misure nettamente superiore a quella inizialmente programmata, soprattutto sul versante della partecipazione delle imprese e dei lavoratori.

L'interpretazione di questa performance richiede però cautela. Il raggiungimento o superamento dei target di output misura la capacità attuativa, non l'efficacia finale sugli esiti occupazionali. Il nesso tra output e outcome resta infatti mediato dalla qualità degli interventi, dalle caratteristiche dei destinatari e dalle condizioni di contesto.

L'eccezionale scostamento rispetto ai target può dipendere anche da fattori programmatori. Valori così elevati possono riflettere non solo una buona implementazione, ma anche un'iniziale sottostima della domanda potenziale o modifiche intervenute nel quadro attuativo.

5.3.4 Copertura dei destinatari e capacità di intercettazione

La capacità di intercettazione dell'Asse risulta complessivamente elevata, ma non uniforme. Le evidenze disponibili indicano un tasso di copertura dei disoccupati pari a circa 93,7% della popolazione target, segnalando una capacità molto ampia di raggiungere il bacino potenziale di riferimento.

La copertura presenta però differenze tra gruppi di destinatari. Il testo di base segnala una maggiore intercettazione degli uomini rispetto alle donne (6,3% contro 4,9%) e una buona capacità di raggiungere i giovani (13,1%).

Alcuni gruppi vulnerabili risultano invece meno coperti. Le evidenze richiamano una presenza più contenuta nei confronti di immigrati e persone con disabilità, suggerendo che la capacità di attivazione, pur elevata nel complesso, non si distribuisce in modo omogeneo.

Il dato di copertura va interpretato come indicatore di accesso, non di risultato. Una forte capacità di intercettazione documenta l'ampiezza del raggio d'azione del Programma, ma non consente da sola di inferire un'efficacia equivalente sugli esiti occupazionali finali.

Le differenze di copertura riflettono verosimilmente la struttura del mercato del lavoro e il design degli strumenti. Questa interpretazione è plausibile, ma richiede un supporto empirico più preciso nei capitoli successivi, in particolare rispetto alla Dv2 e all'analisi dei target vulnerabili.

5.3.5 Valutazione complessiva dell'attuazione

L'attuazione dell'Asse I evidenzia una performance quantitativa molto elevata. Dotazione e impegni, numero di operazioni, volume dei destinatari e superamento dei target di output mostrano un Programma capace di mobilitare risorse e attivare interventi su larga scala.

La massa critica raggiunta costituisce un elemento valutativamente rilevante. L'ampiezza della platea e la diffusione degli interventi rendono plausibile un contributo del Programma alle dinamiche del mercato del lavoro regionale, almeno sul piano della capacità di attivazione e copertura.

La struttura attuativa appare tuttavia fortemente concentrata. La predominanza della Dote Unica Lavoro, sia in termini di operazioni sia in termini di destinatari, indica che l'Asse ha operato principalmente attraverso un dispositivo generalista, affiancato da strumenti complementari ma molto meno rilevanti sul piano quantitativo.

Questa configurazione rappresenta insieme un punto di forza e un possibile limite. È un punto di forza perché consente scalabilità, standardizzazione e ampia diffusione. È un limite perché riduce il peso relativo delle misure più specifiche e può quindi comprimere la capacità del Programma di rispondere in modo differenziato ai bisogni dei gruppi più vulnerabili. [Qui sarebbe utile un dato aggiuntivo sugli esiti per target o sulla composizione dei beneficiari dei singoli strumenti, per sostenere meglio questa inferenza.]

La performance attuativa costituisce dunque una condizione necessaria, ma non sufficiente, dell'efficacia. L'elevata capacità di implementazione documenta il buon funzionamento operativo dell'Asse, ma non basta, da sola, a dimostrare la produzione di effetti equi e trasformativi.

Il passaggio alle domande valutative è quindi cruciale. Solo l'analisi degli esiti occupazionali, della distribuzione per genere e del contributo al capitale umano consentirà di verificare se l'intensità attuativa osservata si sia tradotta in un impatto sostanziale e sufficientemente inclusivo.

5.4 Dv1 – Impatto sull'occupazione

La prima domanda valutativa riguarda il **contributo dell'Asse I agli esiti occupazionali** dei destinatari e, più in generale, al funzionamento del mercato del lavoro lombardo. Si tratta della dimensione più direttamente collegata alla finalità dell'Asse, che interviene lungo il ciclo delle transizioni occupazionali per favorire l'accesso al lavoro, sostenere il reinserimento dei disoccupati, rafforzare l'occupabilità e contribuire alla tenuta delle posizioni lavorative nelle fasi di discontinuità.

L'impatto occupazionale non può però essere letto in modo unitario. Le evidenze disponibili mostrano che l'Asse I opera attraverso canali diversi e produce risultati di natura distinta: inserimento lavorativo dei disoccupati, attivazione dei giovani, mantenimento dell'occupazione dei lavoratori già occupati e, in misura molto più circoscritta, creazione autonoma di lavoro tramite autoimprenditorialità. In termini valutativi, questo implica che la Dv1 non possa essere risolta con un solo indicatore sintetico, ma richieda una lettura articolata dei diversi meccanismi di effetto.

L'interpretazione degli esiti va inoltre collocata dentro il contesto regionale. Come mostrato nei capitoli precedenti, il mercato del lavoro lombardo presenta una buona capacità di assorbimento della disoccupazione, ma anche criticità strutturali persistenti legate alla partecipazione, alla segmentazione e alla distribuzione diseguale delle opportunità. Ne consegue che gli esiti osservati tra i destinatari del Programma

non possono essere letti come risultati isolati, ma devono essere interpretati alla luce delle condizioni di partenza dei beneficiari e delle dinamiche congiunturali e strutturali del contesto.

La valutazione della Dv1 adotta quindi una logica di contributo plausibile. In assenza di un impianto controfattuale pienamente sviluppato, le evidenze consentono di misurare risultati occupazionali osservati e di ricostruire i meccanismi attraverso cui il Programma ha verosimilmente aumentato le probabilità di inserimento, reinserimento o mantenimento dell'occupazione, senza attribuire automaticamente all'Asse l'intera variazione osservata.

5.4.1 Inquadramento concettuale e teoria del cambiamento

La nozione di impatto occupazionale adottata in questa valutazione è volutamente ampia. Nel caso dell'Asse I, l'impatto non coincide con il solo incremento netto dei posti di lavoro, ma comprende tre dimensioni tra loro connesse:

- inserimento e reinserimento lavorativo dei disoccupati;
- mantenimento e stabilizzazione dell'occupazione dei lavoratori già occupati;
- rafforzamento delle condizioni di occupabilità, che aumenta la probabilità di esiti occupazionali favorevoli anche in modo non immediato.

La teoria del cambiamento dell'Asse si fonda su una catena causale differenziata per tipologia di intervento. Le politiche attive, e in particolare la Dote Unica Lavoro, agiscono più direttamente sulla probabilità di inserimento lavorativo attraverso servizi personalizzati di orientamento, accompagnamento e, in alcuni casi, formazione. Gli interventi di formazione continua incidono soprattutto sul rafforzamento delle competenze e sull'adattamento professionale, producendo effetti occupazionali più indiretti o differiti. Le misure di sostegno al lavoro, come la CIGD, operano prevalentemente sul mantenimento dell'occupazione. Gli interventi di autoimprenditorialità, infine, sostengono la creazione autonoma di opportunità di lavoro, ma con un peso quantitativamente limitato nell'economia complessiva dell'Asse.

L'impatto osservato è quindi il risultato di meccanismi diversi, non sempre comparabili tra loro. Questo è un punto metodologico decisivo: confrontare direttamente il tasso di occupazione a sei mesi dei disoccupati con il mantenimento del lavoro dei lavoratori già occupati rischia di sovrapporre esiti che rispondono a finalità differenti. La valutazione deve perciò distinguere tra:

- effetti di accesso al lavoro;
- effetti di permanenza nel lavoro;
- effetti di rafforzamento dell'occupabilità;
- effetti di creazione autonoma di lavoro.

Questa impostazione implica anche che l'efficacia non sia uniforme tra i destinatari. La teoria del cambiamento assume infatti che gli esiti dipendano non solo dalla qualità dell'intervento, ma anche dalla distanza dei beneficiari dal mercato del lavoro, dal profilo di occupabilità, dalle caratteristiche individuali e dai vincoli strutturali che ne condizionano le traiettorie.

5.4.2 Evidenze sugli esiti occupazionali

Le evidenze quantitative relative, anche limitando il campo di osservazione al POR, mostrano risultati occupazionali complessivamente positivi, ma differenziati per priorità di investimento e tipologia di destinatari. Per i disoccupati adulti riferiti alla priorità 8i, il 74% dei partecipanti risulta occupato entro sei mesi dalla conclusione del percorso, a fronte di un target programmato del 30%.

Per i giovani della priorità 8ii i risultati sono pure soddisfacenti. In questo caso, la quota di occupati entro sei mesi si attesta all'88%, ben al di sopra del target del 35%. Il dato suggerisce che i giovani incontrano ostacoli di accesso meno marcati ma che gli strumenti attivati, pur producendo esiti apprezzabili, non riescono ancora a colmare interamente le difficoltà strutturali di ingresso nel mercato del lavoro.

Per i lavoratori coinvolti nelle misure di adattamento della priorità 8v il tasso di occupazione a sei mesi è pari al 20,72%. Il valore è sostanzialmente in linea, e leggermente superiore, al target del 20,2%. In questo caso, tuttavia, l'indicatore va interpretato con cautela, poiché riguarda misure che non hanno come finalità primaria il nuovo inserimento, ma piuttosto il rafforzamento dell'occupabilità e l'adattamento professionale.

Il dato più rilevante per la priorità 8v riguarda il mantenimento dell'occupazione. La quota di lavoratori che mantengono il lavoro raggiunge il 100%, rispetto a un target dell'80%. Il valore indica una performance molto elevata sul versante della tenuta occupazionale, coerente con la funzione delle misure rivolte ai lavoratori già occupati.

Tabella 10 - Esiti occupazionali dell'Asse I

Priorità	Indicatore	Valore raggiunto	Target
8i – Disoccupati	Occupati entro 6 mesi	74,0%	30,0%
8ii – Giovani	Occupati entro 6 mesi	88,0%	35,0%
8v – Lavoratori	Occupati entro 6 mesi	20,7%	20,2%
8v – Lavoratori	Mantengono il lavoro	100%	80,0%

Fonte: RAF

La Tabella 10 conferma che gli esiti osservati sono migliori per i disoccupati adulti e per il mantenimento dell'occupazione, mentre risultano più deboli per i giovani. In termini valutativi, questo suggerisce che l'Asse I abbia espresso la sua maggiore efficacia nei percorsi di reinserimento dei disoccupati e nella stabilizzazione dei lavoratori già occupati, mentre appare meno incisivo rispetto alle transizioni iniziali dei giovani.

Questi risultati non vanno però interpretati come prova automatica di impatto causale pieno. I tassi osservati documentano esiti favorevoli e coerenti con la logica dell'intervento, ma non consentono, da soli, di attribuire integralmente tali esiti al Programma. È quindi più corretto affermare che l'Asse ha contribuito plausibilmente a migliorare le probabilità di inserimento e mantenimento del lavoro, con intensità diversa tra i target.

5.4.3 Differenziazione degli effetti per gruppi di destinatari

L'efficacia osservata non è uniforme tra i gruppi di destinatari. Le evidenze disaggregate mostrano una chiara eterogeneità degli esiti occupazionali, coerente con l'ipotesi valutativa secondo cui la resa degli interventi varia in funzione della distanza dal mercato del lavoro e del profilo di occupabilità dei beneficiari.

Tra i disoccupati adulti si osserva un vantaggio maschile. Gli uomini registrano un tasso di inserimento a sei mesi pari al 78,8%, superiore a quello delle donne, che si attesta al 69,3%. Il differenziale è di circa 9,5 punti percentuali a svantaggio della componente femminile.

Analoga è la dinamica tra i giovani, ma meno accentuata. Le giovani donne registrano un tasso di occupazione a sei mesi del 87,1%, sempre inferiore a quello dei giovani uomini (90,4%), con un differenziale di circa 3,3 punti percentuali. Questo dato suggerisce che le differenze di genere non operano in modo uniforme, ma si combinano con età, condizione occupazionale iniziale e caratteristiche del percorso.

Tra i lavoratori già occupati le differenze di genere risultano ancora più contenute. I valori osservati sono pari al 21,41% per gli uomini e al 20,2% per le donne, con uno scarto di circa 1,2 punti percentuali, che segnala una sostanziale convergenza degli esiti nel segmento dei lavoratori.

Tabella 11 - Esiti occupazionali a 6 mesi per genere (solo POR)

Priorità	Uomini	Donne	Differenza (Uomini – Donne)
8i – Disoccupati	78,8%	69,3%	9,5%
8ii – Giovani	90,4%	87,1%	3,3%
8v – Lavoratori	21,4%	20,2%	1,2%

Fonte: RAF

Questa eterogeneità conferma che gli effetti dell’Asse sono selettivi. I risultati appaiono più favorevoli per i destinatari con maggiore prossimità al mercato del lavoro o con profili di occupabilità relativamente migliori, mentre per i gruppi più vulnerabili gli effetti risultano meno immediati o meno intensi.

5.4.4 Autoimprenditorialità e creazione autonoma di occupazione

L’autoimprenditorialità rappresenta una componente specifica, ma quantitativamente marginale dell’Asse I. Il suo contributo alla Dv1 va quindi interpretato in modo distinto rispetto alle politiche attive rivolte ai disoccupati o alle misure di mantenimento dell’occupazione.

Secondo la RAF la spesa totale certificata ammonta a 3.555.823,81 euro per 19 operazioni. Il *Rapporto tematico autoimprenditorialità* fornisce qualche informazione di dettaglio in più, in buona parte confermate nella RAF.

Le evidenze disponibili mostrano esiti individuali nel complesso favorevoli. Circa il 75% dei partecipanti risulta occupato a 2–3 anni dalla conclusione del percorso, mentre il 91% delle attività avviate risulta ancora attivo al momento della rilevazione. Si tratta di dati che indicano una buona tenuta delle iniziative sostenute.

La capacità addizionale dell’intervento appare però più limitata. Solo il 10,6% dei beneficiari dichiara che la Dote è stata decisiva per l’avvio dell’attività. Questo dato è cruciale perché suggerisce che una quota rilevante dei percorsi osservati avrebbe potuto svilupparsi, almeno in parte, anche in assenza del sostegno ricevuto.

Il giudizio valutativo su questa linea di intervento deve quindi essere bilanciato. Da un lato, l’autoimprenditorialità appare efficace nel sostenere alcuni percorsi individuali e nel favorire la sopravvivenza delle attività avviate. Dall’altro, il suo contributo alla creazione netta di occupazione addizionale appare contenuto, sia per la numerosità ridotta degli interventi sia per la limitata decisività percepita del sostegno pubblico.

In termini di Dv1, questa misura ha quindi un valore più qualitativo che sistemico. Può rappresentare una leva utile per target specifici e percorsi selezionati, ma non costituisce il principale motore dell’impatto occupazionale complessivo dell’Asse.

5.4.5 Interpretazione complessiva dell’impatto occupazionale

Nel complesso, le evidenze disponibili indicano un contributo positivo dell’Asse I agli esiti occupazionali, ma con intensità e natura diverse tra i diversi ambiti di intervento. I risultati sono particolarmente robusti per il reinserimento dei disoccupati adulti e per il mantenimento dell’occupazione dei lavoratori già occupati, mentre appaiono più deboli per i giovani e più circoscritti per l’autoimprenditorialità.

L’impatto osservato è prevalentemente di tipo incrementale. Il Programma sembra aver aumentato le probabilità di inserimento, reinserimento e tenuta occupazionale dei destinatari, migliorando il funzionamento delle transizioni lavorative, ma senza produrre evidenze sufficienti per sostenere una trasformazione strutturale dei meccanismi che generano disuguaglianze di accesso al lavoro.

La selettività degli effetti costituisce uno degli elementi centrali della Dv1. Gli esiti migliori si concentrano dove i destinatari presentano condizioni di partenza relativamente più favorevoli o dove gli strumenti sono

maggiormente allineati al bisogno, mentre i gruppi più vulnerabili sembrano beneficiare in misura meno immediata degli interventi.

Questo non riduce il valore del Programma, ma ne chiarisce la portata. L'Asse I appare efficace come strumento di attivazione, accompagnamento e stabilizzazione, cioè come politica che migliora le probabilità individuali di successo occupazionale. Appare invece meno capace, almeno sulla base delle evidenze qui disponibili, di compensare pienamente gli svantaggi strutturali che gravano sui soggetti più distanti dal mercato del lavoro.

La distinzione tra efficacia operativa ed efficacia trasformativa è quindi decisiva. L'Asse mostra una buona efficacia operativa nella produzione di esiti occupazionali osservabili; mostra una capacità più limitata sul piano trasformativo, inteso come riduzione delle disuguaglianze strutturali che condizionano l'accesso all'occupazione.

5.4.6 Sintesi valutativa Dv1

La Dv1 consente di formulare un giudizio complessivamente positivo, ma non uniforme, sull'impatto occupazionale dell'Asse I. Le evidenze mostrano che il Programma ha contribuito plausibilmente a generare opportunità di lavoro, a sostenere il reinserimento dei disoccupati e a rafforzare la stabilità occupazionale dei lavoratori già inseriti, con risultati particolarmente solidi nei segmenti più vicini alla domanda di lavoro.

La distribuzione degli effetti non è però neutrale. Le differenze osservate tra uomini e donne, tra giovani e adulti, e più in generale tra destinatari con diverso profilo di occupabilità indicano che l'impatto del Programma è condizionato dalle caratteristiche dei beneficiari e dalla struttura del mercato del lavoro regionale.

Questa evidenza rinvia direttamente alla Dv2. Se gli esiti occupazionali risultano differenziati per genere, allora il giudizio sull'efficacia dell'Asse non può prescindere da una verifica della sua capacità di contrastare, o almeno non riprodurre, le disuguaglianze esistenti.

La Dv1 rinvia anche alla Dv3. Una parte rilevante degli effetti osservati passa infatti attraverso il rafforzamento delle competenze e dell'occupabilità, soprattutto nei casi in cui l'effetto occupazionale non è immediato ma mediato da processi di adattamento professionale e riqualificazione.

La lettura integrata delle tre domande valutative diventa quindi necessaria. L'Asse I produce esiti occupazionali apprezzabili, ma la loro interpretazione completa richiede di capire meglio:

- per chi funzionano maggiormente gli interventi;
- attraverso quali meccanismi si generano gli esiti;
- in che misura tali esiti contribuiscano a ridurre, o invece riflettere, le disuguaglianze strutturali del mercato del lavoro.

5.5 Dv2 – Impatto sulle disparità di genere

La seconda domanda valutativa riguarda il modo in cui gli effetti dell'Asse I si distribuiscono tra uomini e donne e se tale distribuzione contribuisca, anche solo in parte, a ridurre le disparità di genere presenti nel mercato del lavoro lombardo. La questione non è marginale, perché il contesto regionale continua a essere caratterizzato da una partecipazione femminile al lavoro inferiore rispetto a quella maschile e da vincoli strutturali che incidono in modo differenziato sulle traiettorie occupazionali.

La valutazione della Dv2 non può però limitarsi a osservare la presenza delle donne tra i destinatari del Programma. Un'elevata partecipazione femminile, da sola, non equivale a una riduzione delle disparità di genere. Per esprimere un giudizio più fondato è necessario distinguere almeno tre piani:

- accesso agli interventi;
- esiti occupazionali conseguiti;

- capacità del Programma di compensare o meno i vincoli strutturali che incidono sulla partecipazione e sulla permanenza delle donne nel mercato del lavoro.

Nel caso dell'Asse I, questa distinzione è particolarmente importante. La prevalenza di strumenti generalisti implica infatti che gli effetti di genere non derivino, se non in misura limitata, da misure esplicitamente orientate all'uguaglianza, ma emergano soprattutto dall'interazione tra interventi standardizzati e condizioni di contesto. In questo quadro, la domanda valutativa non è se il Programma abbia prodotto effetti per le donne in assoluto, ma se abbia modificato in modo apprezzabile la distribuzione diseguale delle opportunità occupazionali tra uomini e donne.

Anche per la Dv2, il giudizio deve essere formulato in termini di contributo plausibile. Le evidenze disponibili consentono di osservare differenze di accesso ed esito, ma non permettono di attribuire in modo pienamente causale al Programma l'eventuale riduzione dei divari di genere. La valutazione deve quindi concentrarsi sulla direzione e sull'intensità del contributo, non su una pretesa attribuzione totale degli esiti osservati.

5.5.1 Inquadramento concettuale e teoria del cambiamento

La teoria del cambiamento dell'Asse I rispetto alle disparità di genere si fonda su meccanismi prevalentemente indiretti. Poiché gli strumenti attivati non sono, nella loro maggior parte, progettati specificamente per le donne, il possibile impatto di genere dipende dalla capacità delle misure di:

- favorire l'accesso femminile ai servizi e alle opportunità offerte;
- sostenere esiti occupazionali comparabili o migliorativi rispetto a quelli maschili;
- ridurre l'effetto dei vincoli che ostacolano la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Questi meccanismi non operano in condizioni neutre. Le traiettorie delle donne sono influenzate da fattori strutturali che incidono sia sulla probabilità di accesso alle politiche sia sulla capacità di trarne beneficio. Tra questi assumono particolare rilievo:

- discontinuità lavorative;
- carichi di cura;
- segregazione settoriale e professionale;
- maggiore concentrazione in lavori a più bassa stabilità o qualità;
- minore disponibilità di tempo e mobilità per partecipare ai percorsi.

Ne consegue che l'efficacia del Programma in ottica di genere dipende da due condizioni distinte. La prima riguarda la capacità di raggiungere in misura adeguata la componente femminile dei target di riferimento. La seconda riguarda la capacità degli strumenti di produrre esiti non penalizzanti per le donne, o almeno di attenuare gli svantaggi legati alle condizioni di partenza.

In assenza di un disegno esplicitamente gender-oriented, l'ipotesi valutativa più realistica è quindi prudente. L'Asse I può aver migliorato le opportunità occupazionali femminili, ma la sua capacità di ridurre i divari di genere dipende dal grado in cui gli strumenti generalisti riescono effettivamente a compensare vincoli che hanno natura strutturale e che, per definizione, eccedono il perimetro del Programma.

5.5.2 Accesso agli interventi e partecipazione femminile

Un primo livello di analisi riguarda la capacità del Programma di intercettare la componente femminile della popolazione target. I dati mostrano che la presenza delle donne tra i destinatari dell'Asse I è rilevante, ma sistematicamente inferiore a quella maschile sia tra i disoccupati sia tra i lavoratori.

Tabella 12 - Partecipazione per genere (Asse I)

		POR		POC		
Intervento / Dispositivo		Uomini	Donne	Uomini	Donne	% Donne
Disoccupati (Priorità 8i)	coinvolti	63.949	57.982	11.880	8.801	46,8%
Lavoratori (Priorità 8v)	coinvolti	13.098	13.078	23.882	20.594	47,6%
Cassa (CIGD)	Integrazione	16.147	15.514	-	-	49,0%
Altri (Giovani 8ii + residuo)		397	651	2.987	1.739	41,4%
TOTALE ASSE I		93.591	87.225	38.749	31.134	47,2%
POC						

Fonte: RAF

La tabella evidenzia una partecipazione femminile ampia, ma non paritaria. Le donne rappresentano il 47,2% dei destinatari principali, una quota significativa ma inferiore a quella maschile. In termini descrittivi, il Programma raggiunge quindi una componente femminile consistente; in termini valutativi, tuttavia, questo non basta a concludere che l'accesso sia equamente distribuito.

Questi dati suggeriscono che l'accesso non sia neutrale rispetto al genere. È plausibile che tale differenza rifletta, almeno in parte, vincoli strutturali esterni al Programma, come la minore partecipazione femminile al mercato del lavoro, la diversa composizione settoriale dell'occupazione e il peso dei carichi di cura. In assenza di ulteriori dati disaggregati, non è però possibile stabilire con precisione quanto della minore copertura dipenda dal disegno degli strumenti, quanto dalle modalità di attuazione e quanto dalle condizioni di contesto.

Il giudizio su questo punto deve quindi restare bilanciato. L'Asse I ha raggiunto un numero elevato di donne, ma non mostra evidenze tali da far ritenere che sia riuscito a intercettare la componente femminile nella stessa misura degli uomini. In termini di Dv2, questo costituisce un primo segnale del fatto che l'impatto di genere del Programma sia limitato già sul piano dell'accesso.

5.5.3 Esiti occupazionali differenziati

Le differenze di accesso trovano un parziale riscontro anche negli esiti occupazionali, che risultano differenziati tra uomini e donne a seconda dei segmenti di intervento. Come già emerso nella Dv1, i risultati non delineano un quadro univoco, ma una distribuzione eterogenea degli esiti per genere.

Come si è visto tra i disoccupati adulti emerge uno svantaggio femminile netto, tra i giovani si riduce per poi risultare molto più contenuto tra i lavoratori già occupati.

Nel complesso, gli esiti non supportano l'idea di un impatto di genere omogeneamente favorevole. Piuttosto, mostrano che il Programma produce risultati differenziati, con una maggiore penalizzazione delle donne nei percorsi di reinserimento adulto e un vantaggio femminile nel segmento giovanile.

Questo punto merita una formulazione rigorosa. Non è corretto sostenere, sulla base di questi soli dati, che il Programma riduca in modo sistematico i divari di genere. È invece corretto affermare che:

- gli effetti dell'Asse non sono neutri rispetto al genere;
- la loro distribuzione è segmentata;
- la capacità di compensare gli svantaggi femminili appare limitata, soprattutto nei segmenti adulti.

Anche qui resta un limite informativo rilevante. Per comprendere meglio il significato dei differenziali osservati servirebbero dati aggiuntivi su:

- qualità dell'occupazione ottenuta;
- stabilità contrattuale;
- intensità oraria;
- settore di inserimento;
- presenza di figli o altri carichi di cura;
- titolo di studio e precedenti lavorativi.

5.5.4 Struttura degli interventi e limiti del modello generalista

Un elemento decisivo per interpretare la Dv2 riguarda la struttura stessa dell'Asse I. Il Programma si fonda prevalentemente su strumenti generalisti, concepiti per agire sull'occupazione e sull'occupabilità in modo ampio, ma non specificamente progettati per contrastare le disparità di genere.

La debole presenza di misure mirate costituisce quindi un limite strutturale dell'azione redistributiva. Gli interventi esplicitamente orientati all'occupazione femminile risultano numericamente molto contenuti e presentano una copertura ridotta rispetto al target potenziale.

Tabella 13 - Interventi specificamente orientati al genere

Intervento / Dispositivo	Valori
Progetti per occupazione femminile	3 (target = 3)
Copertura donne disoccupate	5,58% (target = 20%)

Fonte: RAF.

Questi dati indicano che la riduzione delle disparità di genere non è stata perseguita principalmente attraverso strumenti dedicati. Il contributo del Programma si affida quindi soprattutto agli effetti indiretti degli interventi generalisti, che possono migliorare le opportunità individuali ma difficilmente rimuovono, da soli, i fattori strutturali che producono svantaggi di genere.

Questa configurazione aiuta a spiegare perché gli esiti risultino solo parzialmente riequilibranti. Se il disegno degli strumenti non incorpora in modo robusto i vincoli specifici che gravano sulle donne, è probabile che il Programma finisca per riflettere, almeno in parte, le asimmetrie già presenti nel mercato del lavoro.

Il punto valutativo centrale è quindi il seguente. L'Asse I può essere giudicato come un programma che include anche le donne e produce effetti positivi anche per loro; non può invece essere giudicato, sulla base delle evidenze disponibili, come un programma fortemente trasformativo sul piano della parità di genere.

5.5.5 Interpretazione complessiva dell'impatto di genere

Nel complesso, le evidenze mostrano un impatto di genere presente ma limitato nella sua capacità redistributiva. L'Asse I raggiunge una quota rilevante di donne e contribuisce plausibilmente a migliorare anche per loro le opportunità occupazionali, ma non nella stessa misura e con la stessa intensità osservabile per tutti i segmenti della popolazione target.

Il Programma appare più inclusivo che riequilibrante. La partecipazione femminile è significativa, ma inferiore a quella maschile; la copertura risulta più bassa; gli esiti sono meno favorevoli per le donne adulte disoccupate, mentre diventano relativamente migliori solo nel segmento giovanile. Questa configurazione non segnala una riduzione generalizzata dei divari, bensì una distribuzione selettiva degli effetti.

L'impatto di genere può quindi essere qualificato come indiretto, selettivo e incrementale.

- Indiretto, perché deriva soprattutto da strumenti non esplicitamente progettati in ottica di genere.

- Selettivo, perché i benefici si concentrano maggiormente in alcuni sottogruppi femminili e non si distribuiscono in modo uniforme.
- Incrementale, perché il Programma sembra migliorare opportunità individuali senza modificare in misura sostanziale i meccanismi strutturali che generano disparità.

Questa conclusione richiede un linguaggio valutativo accurato. È sostenibile affermare che l'Asse I abbia prodotto effetti positivi anche per le donne; è molto meno sostenibile affermare che abbia ridotto in modo significativo le disparità di genere del mercato del lavoro lombardo. Le evidenze disponibili supportano soprattutto la prima affermazione, non la seconda.

5.5.6 Sintesi valutativa Dv2 e connessioni con Dv1–Dv3

La Dv2 conferma che l'efficacia complessiva dell'Asse I non può essere valutata indipendentemente dalla distribuzione degli esiti tra uomini e donne. Le differenze osservate nell'accesso e nei risultati mostrano che il Programma opera dentro un mercato del lavoro segnato da vincoli strutturali di genere e che la sua capacità di compensarli è solo parziale.

Questa evidenza qualifica quanto emerso nella Dv1. Il contributo positivo dell'Asse agli esiti occupazionali non si traduce automaticamente in una riduzione dei divari, perché i benefici osservati non sono distribuiti in modo uniforme e tendono a riflettere, almeno in parte, le asimmetrie preesistenti.

La Dv2 rinvia anche alla Dv3. Una parte importante delle differenze di esito sembra infatti dipendere dal ruolo del capitale umano, dalla continuità delle traiettorie professionali e dalla diversa collocazione dei destinatari nel mercato del lavoro. Il rafforzamento delle competenze rappresenta quindi una condizione intermedia cruciale, ma non sufficiente, per contrastare disparità che hanno radici più profonde.

La lettura integrata delle tre domande valutative rafforza così il giudizio complessivo sull'Asse I. Il Programma appare efficace nel sostenere opportunità occupazionali anche per la componente femminile, ma mostra una capacità limitata di trasformare le condizioni strutturali che producono svantaggi di genere. In questa prospettiva, la parità non emerge come esito automatico di strumenti generalisti, ma come obiettivo che richiederebbe una maggiore intenzionalità di disegno, una più forte capacità di targeting e un'integrazione più esplicita con misure rivolte ai vincoli di partecipazione femminile.

5.6 Dv3 – Impatto sul capitale umano

La terza domanda valutativa riguarda il contributo dell'Asse I al rafforzamento del capitale umano, con particolare riferimento agli interventi di formazione continua e ai processi di riqualificazione professionale. A differenza della Dv1, che considera esiti occupazionali più immediatamente osservabili, la Dv3 si colloca su un piano intermedio: non misura direttamente la creazione di nuova occupazione, ma analizza le condizioni che rendono più probabili l'accesso, la permanenza e l'adattamento nel mercato del lavoro.

Nel contesto lombardo, questa dimensione assume un rilievo strategico. Le trasformazioni tecnologiche, la riorganizzazione dei processi produttivi, l'evoluzione dei contenuti professionali e la crescente domanda di competenze aggiornate rendono il capitale umano una variabile decisiva sia per la tenuta occupazionale dei lavoratori sia per la capacità competitiva delle imprese.

- **La Dv3 richiede quindi una lettura diversa da quella occupazionale in senso stretto.** L'effetto della formazione non si esaurisce nell'eventuale inserimento lavorativo a breve termine, ma si manifesta anche attraverso:
 - rafforzamento delle competenze;
 - maggiore adattabilità professionale;
 - migliore capacità delle imprese di gestire cambiamento e innovazione;
 - riduzione del rischio di espulsione dal mercato del lavoro.

Anche in questo caso, il giudizio va espresso in termini di contributo plausibile e non di attribuzione piena.

Gli effetti sul capitale umano sono per loro natura più difficili da osservare rispetto agli esiti occupazionali immediati: sono spesso progressivi, indiretti e mediati da fattori organizzativi, settoriali e individuali. La

valutazione deve quindi combinare evidenze quantitative e qualitative, evitando di trasformare indicatori di partecipazione o percezione in prove automatiche di impatto strutturale.

5.6.1 Inquadramento concettuale e teoria del cambiamento

La teoria del cambiamento dell'Asse I rispetto al capitale umano si fonda su una catena causale indiretta e cumulativa. Gli interventi di formazione continua e riqualificazione agiscono innanzitutto sulle competenze individuali, aumentando la capacità dei lavoratori di rispondere a cambiamenti tecnologici, organizzativi e professionali. Questo rafforzamento non si traduce necessariamente in un esito occupazionale immediato, ma può incidere nel tempo sull'occupabilità, sulla stabilità lavorativa e sulla capacità di transizione tra ruoli e settori.

La catena causale riguarda anche il livello organizzativo. La formazione può sostenere l'introduzione di pratiche più efficienti, l'adozione di innovazioni di processo e una migliore allocazione delle competenze all'interno delle imprese. In questo senso, il capitale umano non è solo una risorsa individuale, ma una componente del funzionamento del sistema produttivo.

La sequenza logica dell'intervento può essere sintetizzata come segue:

- attivazione di percorsi formativi;
- rafforzamento delle competenze individuali e professionali;
- maggiore adattamento di lavoratori e imprese ai cambiamenti;
- effetti indiretti su occupabilità, stabilità lavorativa e qualità dell'organizzazione.

Questa teoria del cambiamento implica un punto metodologico importante. La Dv3 non può essere valutata esclusivamente con indicatori occupazionali a breve termine, perché una parte rilevante degli effetti si manifesta in forme meno immediate: miglioramento delle competenze, crescita della motivazione, adattamento delle mansioni, maggiore resilienza organizzativa.

Di conseguenza, la valutazione deve distinguere tra almeno tre livelli di effetto:

- effetti diretti sulle competenze;
- effetti organizzativi su imprese e contesti produttivi;
- effetti indiretti su occupabilità e stabilità del lavoro.

5.6.2 Scala dell'intervento e capacità di attivazione

Dal punto di vista quantitativo, la formazione continua rappresenta una componente di rilievo dell'Asse I. I volumi di partecipazione mostrano una capacità di attivazione ampia, sia in termini di lavoratori coinvolti sia in termini di imprese raggiunte.

Tabella 14 - Dimensione degli interventi di formazione continua (Progetti nativi FSE)

Indicatore	Valore
Lavoratori coinvolti	80.577
Destinatari formazione continua	71.024
Imprese coinvolte	12.017
Imprese coinvolte (Fase VI)	4.190

Fonte: Rapporto di valutazione capitale umano

Questi dati indicano una capacità di implementazione elevata. Il numero di lavoratori e imprese coinvolti segnala che la formazione continua non è stata una componente marginale, ma uno degli assi operativi attraverso cui il Programma ha agito sul lato dell'adattamento del lavoro e della competitività.

Il superamento dei target programmati suggerisce inoltre l'esistenza di una domanda effettiva di formazione. Questo aspetto è particolarmente rilevante nel caso delle piccole e medie imprese, che spesso presentano maggiori difficoltà a investire autonomamente nello sviluppo delle competenze e possono quindi beneficiare in misura più marcata del sostegno pubblico.

La capacità di attivazione non coincide però automaticamente con capacità trasformativa. L'ampiezza della partecipazione documenta una buona diffusione degli interventi, ma non basta, da sola, a dimostrare la profondità o la durata degli effetti generati.

Le evidenze disponibili suggeriscono inoltre una distribuzione non uniforme della partecipazione. Gli interventi tendono a concentrarsi maggiormente nei contesti produttivi più strutturati e tra lavoratori già inseriti nel mercato del lavoro. Questo elemento introduce un primo profilo di selettività, importante per interpretare il giudizio complessivo sulla Dv3.

5.6.3 Effetti sulle competenze e sulle imprese

Le evidenze disponibili mostrano effetti positivi sul rafforzamento delle competenze e sul funzionamento delle imprese. Circa il 66% dei lavoratori coinvolti dichiara un accrescimento delle proprie competenze, mentre le imprese segnalano benefici in termini di motivazione dei lavoratori, efficienza organizzativa e competitività.

Tabella 15 - Effetti della formazione su lavoratori e imprese

Effetto osservato	Valore
Accrescimento competenze	66,0%
Aumento motivazione lavoratori	45,6%
Miglioramento efficienza	31,5%
Aumento competitività	30,9%
Modifiche di mansione	15,6%

Fonte: Rapporto di valutazione capitale umano

Questa evidenza supporta l'idea che il Programma abbia rafforzato il capitale umano in modo plausibile e rilevante. L'effetto più consistente riguarda l'aumento delle competenze percepite, mentre sul versante organizzativo emergono segnali positivi, anche se meno intensi, relativi alla motivazione, all'efficienza e alla competitività.

Il dato sulle modifiche di mansione aiuta però a qualificare meglio il giudizio. La quota del 15,6% suggerisce che il trasferimento delle competenze in cambiamenti professionali osservabili non sia automatico né generalizzato. Una parte rilevante degli effetti sembra quindi collocarsi su un piano di potenziamento latente, che non si traduce subito in avanzamenti di ruolo o trasformazioni visibili delle traiettorie lavorative.

Questo è coerente con la natura della formazione continua. Molti effetti del capitale umano sono abilitanti più che immediatamente osservabili: aumentano la capacità di adattamento, rendono più sostenibili le posizioni lavorative, migliorano la qualità dell'inserimento nei processi produttivi, ma non sempre producono esiti evidenti nel breve periodo.

Va inoltre tenuto conto del limite informativo di questi dati. Una parte importante delle evidenze deriva da rilevazioni dichiarative. Ciò non le rende irrilevanti, ma richiede prudenza: il miglioramento percepito delle competenze o della competitività non equivale automaticamente a un aumento misurato di produttività o a una trasformazione strutturale dell'organizzazione.

5.6.4 Effetti sull'occupabilità e sulla stabilità del lavoro

Un ulteriore livello di analisi riguarda il contributo della formazione agli esiti occupazionali indiretti. In questo ambito, la formazione continua sembra agire soprattutto come fattore di consolidamento della posizione lavorativa, più che come leva diretta di nuova occupazione.

Tabella 16 - Esiti occupazionali

Indicatore	Valore
Occupati entro 6 mesi	20,7%
Mantengono il lavoro	100,0%

Fonte: Rapporto di valutazione capitale umano

Il tasso di occupazione a sei mesi, pari al 20,72%, va interpretato alla luce della natura dei destinatari. Trattandosi in larga misura di lavoratori già occupati o inseriti in contesti di adattamento professionale, l'indicatore di nuovo inserimento non rappresenta la misura più adeguata del valore generato dagli interventi.

Il dato più significativo è invece quello relativo al mantenimento dell'occupazione. Il valore del 100% segnala una forte tenuta delle posizioni lavorative e conferma che la funzione principale della formazione continua è quella di sostenere l'adattamento e la permanenza nel lavoro, piuttosto che produrre nuova occupazione in senso stretto.

In termini valutativi, questo rafforza un punto già emerso nella Dv1. Gli effetti della formazione si manifestano soprattutto attraverso:

- riduzione del rischio di uscita dal mercato del lavoro;
- rafforzamento dell'occupabilità;
- maggiore resilienza professionale nei contesti di cambiamento.

Anche qui, però, serve cautela interpretativa. Il mantenimento dell'occupazione osservato non può essere attribuito integralmente alla formazione, perché interviene in contesti in cui la tenuta lavorativa dipende anche da fattori organizzativi, congiunturali e settoriali. La formulazione più corretta è dunque che il Programma ha contribuito plausibilmente alla stabilità occupazionale dei lavoratori coinvolti.

5.6.5 Limiti e selettività dell'impatto

Accanto ai risultati positivi, la Dv3 evidenzia limiti importanti che riducono la portata trasformativa dell'impatto sul capitale umano. Il primo riguarda la selettività dei destinatari. Gli interventi tendono a concentrarsi su lavoratori già occupati e su imprese relativamente più strutturate, mentre raggiungono più difficilmente i gruppi che presentano fabbisogni di riqualificazione più profondi o traiettorie professionali più fragili.

Questa selettività ha una conseguenza diretta sul giudizio valutativo. Il Programma rafforza soprattutto segmenti già inseriti nei circuiti produttivi, contribuendo alla loro adattabilità, ma incide meno sui soggetti che avrebbero bisogno di percorsi di upskilling o reskilling più intensivi per evitare l'esclusione o favorire un vero riposizionamento professionale.

Un secondo limite riguarda la misurabilità degli effetti. Il capitale umano è una dimensione complessa da osservare, perché una parte rilevante degli apprendimenti non è immediatamente visibile e non si esprime in un solo indicatore. Gli strumenti disponibili colgono soprattutto:

- partecipazione ai percorsi;
- autopercezione del miglioramento;
- alcuni effetti organizzativi dichiarati;
- indicatori occupazionali indiretti di breve periodo.

Manca invece una misurazione più robusta di aspetti cruciali, come:

- qualità e profondità delle competenze acquisite;
- trasferibilità tra contesti lavorativi;
- effetti salariali o di progressione professionale;
- sostenibilità nel medio-lungo periodo degli apprendimenti.

Un terzo limite riguarda l'assenza di dati longitudinali sufficienti. Senza informazioni più estese nel tempo, risulta difficile capire se il rafforzamento osservato del capitale umano si traduca in traiettorie lavorative più solide, in maggiore mobilità professionale o in una reale capacità di adattamento di lungo periodo.

Nel complesso, questi limiti non annullano il giudizio positivo, ma ne ridimensionano la portata. Il Programma mostra una buona capacità di attivare e sostenere processi di apprendimento, ma le evidenze disponibili non consentono di affermare con la stessa forza che tali processi producano effetti strutturali e durevoli su larga scala.

5.6.6 Sintesi valutativa Dv3 e connessioni con Dv1–Dv2

La Dv3 consente di formulare un giudizio complessivamente positivo sul contributo dell'Asse I al rafforzamento del capitale umano. Gli interventi di formazione continua e riqualificazione hanno raggiunto una platea ampia di lavoratori e imprese, hanno prodotto evidenze coerenti di rafforzamento delle competenze e hanno contribuito plausibilmente a sostenere l'adattamento professionale e organizzativo nei contesti produttivi coinvolti.

L'impatto osservato è tuttavia prevalentemente indiretto, selettivo e solo parzialmente misurabile.

- Indiretto, perché agisce attraverso processi di apprendimento e adattamento più che tramite esiti occupazionali immediati.
- Selettivo, perché si concentra soprattutto su lavoratori già inseriti e su imprese più attrezzate a utilizzare la formazione.
- Parzialmente misurabile, perché una parte degli effetti resta latente o emerge solo nel medio periodo.

Questa evidenza aiuta a interpretare meglio anche le altre due domande valutative. Sul versante della Dv1, il capitale umano rappresenta una delle principali variabili intermedie che spiegano la capacità del Programma di sostenere inserimento, reinserimento e stabilità occupazionale. Sul versante della Dv2, la selettività della formazione continua contribuisce a chiarire perché gli effetti non si distribuiscano in modo uniforme tra i diversi gruppi di destinatari, inclusi uomini e donne.

Il contributo dell'Asse I al capitale umano appare quindi rilevante per il funzionamento del mercato del lavoro, ma non sufficiente, da solo, a correggere le disuguaglianze strutturali. In questa prospettiva, il Programma rafforza la capacità di adattamento del sistema più di quanto trasformi i meccanismi di accesso e distribuzione delle opportunità.

La sintesi valutativa finale della Dv3 può dunque essere formulata in questi termini: l'Asse I ha svolto una funzione importante di sostegno all'upskilling e all'adattamento professionale, con risultati consistenti in termini di attivazione e segnali positivi sugli effetti formativi e organizzativi, ma con una portata trasformativa limitata dalla selettività dei destinatari e dai limiti di osservabilità degli impatti nel tempo.

5.7 Conclusioni valutative integrate e indicazioni per il ciclo successivo

La lettura integrata delle tre domande valutative restituisce un giudizio complessivamente positivo sul contributo dell'Asse I, ma al tempo stesso ne definisce con maggiore chiarezza i limiti. Le evidenze mostrano un Programma capace di attivare una platea ampia di destinatari, di produrre risultati occupazionali apprezzabili e di sostenere il rafforzamento del capitale umano, soprattutto attraverso la formazione

continua. Tuttavia, mostrano anche che tali risultati non si distribuiscono in modo uniforme e che la capacità dell'Asse di incidere sui fattori strutturali che generano disuguaglianze resta limitata.

Il punto centrale che emerge dalla valutazione è quindi una distinzione tra efficacia operativa e capacità trasformativa. Sul primo piano, l'Asse I appare solido: raggiunge molti destinatari, mobilita risorse in misura rilevante, attiva strumenti diversi e produce esiti coerenti con la logica dell'intervento. Sul secondo piano, invece, il Programma mostra una portata più contenuta: migliora opportunità individuali e sostiene transizioni occupazionali, ma non dispone — almeno sulla base delle evidenze osservabili — della forza necessaria per modificare in modo sostanziale i meccanismi che producono disparità di genere, selettività degli esiti e segmentazione delle opportunità.

Le conclusioni che seguono sintetizzano questa doppia evidenza e la traducono in indicazioni per il ciclo successivo.

5.7.1 Valutazione complessiva dell'Asse I

Nel suo complesso, l'Asse I si configura come un intervento ampio, articolato e fortemente integrato nel modello lombardo delle politiche attive del lavoro. La combinazione tra Dote Unica Lavoro, formazione continua, misure di sostegno al lavoro e interventi di autoimprenditorialità ha consentito di operare su più segmenti del mercato del lavoro e lungo diverse fasi delle transizioni occupazionali: accesso, reinserimento, adattamento e mantenimento.

Uno dei punti più solidi emersi dalla valutazione riguarda la capacità di attuazione. Il Programma ha mobilitato risorse rilevanti, ha superato ampiamente diversi target di output e ha raggiunto un numero elevato di destinatari, confermando la robustezza del modello operativo regionale e la sua capacità di intercettare una domanda consistente di servizi per il lavoro e di interventi di rafforzamento delle competenze.

Questa buona performance attuativa non coincide però automaticamente con un impatto uniforme o trasformativo. Le evidenze raccolte nei capitoli precedenti mostrano infatti che gli effetti del Programma sono differenziati per target, per distanza dal mercato del lavoro e per condizioni di partenza dei destinatari. In termini valutativi, l'Asse I può quindi essere considerato un programma efficace sul piano operativo, ma solo parzialmente riequilibrante sul piano distributivo.

Il giudizio complessivo deve pertanto essere formulato in termini di contributo plausibile e graduato. L'Asse I ha contribuito in modo significativo al funzionamento del mercato del lavoro lombardo, soprattutto migliorando le probabilità di attivazione, reinserimento e tenuta occupazionale di ampie fasce di destinatari. Mostra però una minore capacità di incidere sulle disuguaglianze strutturali che influenzano l'accesso alle opportunità e la distribuzione degli esiti.

5.7.2 Lettura integrata delle tre dimensioni valutative

La lettura congiunta di Dv1, Dv2 e Dv3 consente di ricostruire una logica unitaria del funzionamento dell'Asse I. I risultati osservati non dipendono da un solo meccanismo, ma dall'interazione tra attivazione dei destinatari, rafforzamento delle competenze e distribuzione selettiva degli effetti.

- **Dv1 – Impatto sull'occupazione:** Sul piano occupazionale, il Programma mostra risultati positivi ma differenziati. Le evidenze sono particolarmente favorevoli per il reinserimento dei disoccupati adulti e per il mantenimento dell'occupazione dei lavoratori già inseriti. Più deboli risultano invece gli esiti relativi ai giovani e, in modo ancora più circoscritto, quelli legati all'autoimprenditorialità come leva di creazione addizionale di lavoro.
- **Dv3 – Impatto sul capitale umano:** Il rafforzamento del capitale umano rappresenta una delle principali leve intermedie dell'impatto. La formazione continua ha raggiunto una platea ampia di lavoratori e imprese, ha

prodotto segnali coerenti di miglioramento delle competenze e ha contribuito plausibilmente alla capacità di adattamento professionale e organizzativo. Al tempo stesso, questi effetti restano in parte indiretti, selettivi e difficili da osservare pienamente nel medio-lungo periodo.

- **Dv2 – Impatto sulle disparità di genere:** La distribuzione degli effetti mostra che il Programma non opera in un vuoto sociale neutrale. Le donne partecipano in misura rilevante, ma con livelli di copertura inferiori agli uomini; inoltre, gli esiti risultano meno favorevoli per le donne adulte disoccupate, mentre appaiono migliori nel segmento giovanile. Questo quadro segnala che il Programma produce effetti anche sulla componente femminile, ma non evidenze sufficienti per affermare una riduzione sostanziale dei divari di genere.

L'integrazione delle tre dimensioni porta a una conclusione comune. L'Asse I funziona bene come politica di attivazione e adattamento, ma i suoi risultati dipendono anche dalle condizioni di partenza dei destinatari. Il capitale umano rafforza la probabilità di esiti favorevoli, ma tale rafforzamento tende a essere più efficace nei segmenti già relativamente più vicini al mercato del lavoro. **Di conseguenza, l'impatto complessivo appare positivo ma selettivo.**

5.7.3 Punti di forza

L'analisi consente di individuare con chiarezza alcuni elementi di forza strutturali dell'Asse I. Si tratta di punti che emergono con continuità lungo tutte le dimensioni valutative e che costituiscono la base più solida del giudizio positivo complessivo.

- **Elevata capacità di attivazione e copertura.** Il Programma ha raggiunto una platea ampia e diversificata di destinatari, attivando volumi di intervento rilevanti rispetto alla dotazione disponibile e ai target programmati.
- **Buona efficacia delle politiche attive per i disoccupati adulti.** I risultati osservati indicano una capacità consistente di sostenere inserimento e reinserimento, soprattutto nei segmenti maggiormente allineati alla domanda di lavoro.
- **Contributo significativo alla tenuta occupazionale.** Le misure rivolte ai lavoratori già occupati e la formazione continua mostrano una funzione importante di mantenimento, adattamento e stabilizzazione delle posizioni lavorative.
- **Rilevanza della formazione continua come leva di adattamento.** Il Programma ha sostenuto il rafforzamento delle competenze e l'adattamento delle imprese, contribuendo plausibilmente alla resilienza del sistema produttivo.
- **Integrazione tra strumenti diversi.** La presenza di dispositivi complementari ha consentito di intervenire su più fasi delle traiettorie lavorative, evitando una lettura riduttiva dell'occupazione come semplice esito di inserimento iniziale.

Nel loro insieme, questi elementi indicano che l'Asse I ha svolto una funzione importante nel sostenere il funzionamento del mercato del lavoro regionale. Più che come strumento di trasformazione radicale, emerge come infrastruttura solida di accompagnamento, attivazione e adattamento.

5.7.4 Criticità strutturali

Accanto ai punti di forza, la valutazione mette in evidenza criticità che limitano la portata redistributiva e trasformativa del Programma. Questi limiti non annullano i risultati osservati, ma ne definiscono più precisamente il perimetro.

- **Selettività degli effetti.** Gli esiti migliori si concentrano nei segmenti con maggiore prossimità al mercato del lavoro o con profili di occupabilità relativamente più forti, mentre i gruppi più fragili beneficiano in misura meno intensa o meno immediata degli interventi.

- **Capacità limitata di contrasto delle disparità di genere.** La prevalenza di strumenti generalisti e la ridotta presenza di misure esplicitamente orientate all'occupazione femminile fanno sì che il contributo del Programma in questo ambito sia soprattutto indiretto e non pienamente riequilibrante.
- **Selettività della formazione continua.** Gli interventi sul capitale umano raggiungono soprattutto lavoratori già occupati e imprese più strutturate, mentre intercettano con maggiore difficoltà i soggetti a rischio di marginalizzazione o con fabbisogni di riqualificazione più profondi.
- **Portata limitata dell'autoimprenditorialità come leva sistemica.** Pur mostrando esiti individuali talvolta favorevoli, questa linea di intervento appare quantitativamente marginale e con addizionalità contenuta rispetto alla creazione netta di occupazione.
- **Limiti del sistema informativo.** L'assenza di dati longitudinali sufficienti e di indicatori più robusti sulla qualità dell'occupazione e sulla profondità degli apprendimenti riduce la possibilità di valutare in modo pieno la sostenibilità degli effetti nel tempo.

Queste criticità convergono su un punto comune. L'Asse I appare più forte nel migliorare opportunità individuali entro i vincoli esistenti che nel modificare i vincoli stessi. È una differenza importante: non è un difetto del Programma in senso stretto, ma un chiarimento sulla sua reale portata.

5.7.5 Giudizio complessivo: efficacia, equità, capacità trasformativa

Alla luce delle evidenze raccolte, il giudizio finale sull'Asse I può essere articolato lungo tre dimensioni: efficacia, equità e capacità trasformativa. Questa tripartizione consente di evitare valutazioni troppo generiche e di restituire un quadro più aderente ai risultati effettivamente osservati.

- **Efficacia:** Sul piano dell'efficacia, il giudizio è positivo. L'Asse I mostra una forte capacità di attivazione, una buona performance attuativa e risultati occupazionali apprezzabili, soprattutto per il reinserimento dei disoccupati adulti e per il mantenimento dell'occupazione. Anche sul versante del capitale umano emergono evidenze coerenti di rafforzamento delle competenze e di adattamento organizzativo.
- **Equità:** Sul piano dell'equità, il giudizio è più cauto. Le evidenze non mostrano una distribuzione uniforme dei benefici, né consentono di affermare che il Programma abbia ridotto in misura sostanziale le principali disuguaglianze del mercato del lavoro. Le disparità di genere restano solo parzialmente attenuate, e la selettività degli effetti segnala una maggiore resa degli interventi nei confronti dei destinatari con condizioni di partenza relativamente più favorevoli.
- **Capacità trasformativa:** Sul piano della capacità trasformativa, il giudizio è limitato. L'Asse I appare soprattutto come un programma di adattamento e rafforzamento del funzionamento del mercato del lavoro, più che come uno strumento capace di modificare in profondità i meccanismi che generano segmentazione, svantaggi cumulativi e disparità di accesso.

In sintesi, l'impatto complessivo dell'Asse I può essere definito positivo ma incrementale. Il Programma migliora opportunità e probabilità di esiti favorevoli per molti destinatari, rafforza la tenuta del sistema e sostiene processi di apprendimento e adattamento; tuttavia, lo fa senza produrre evidenze sufficienti di una trasformazione strutturale delle disuguaglianze che attraversano il mercato del lavoro lombardo.

5.7.6 Indicazioni per la programmazione successiva

Le evidenze emerse dalla valutazione suggeriscono alcune indicazioni rilevanti per il ciclo di programmazione successivo. Il punto non è sostituire un modello che funziona, ma aumentarne la capacità di raggiungere i segmenti più fragili e di produrre effetti meno selettivi.

Rafforzare il targeting dei gruppi più vulnerabili

Una prima priorità riguarda la capacità di intercettare i destinatari più distanti dal mercato del lavoro. Questo implica:

- strumenti più mirati per disoccupati di lunga durata, lavoratori con basse qualifiche e soggetti con traiettorie discontinue;
- maggiore integrazione tra politiche attive, inclusione sociale e servizi territoriali;
- percorsi più intensivi nei casi in cui i fabbisogni non siano affrontabili con dispositivi standardizzati.

Integrare una prospettiva di genere più esplicita

La riduzione delle disparità di genere richiede una maggiore intenzionalità di disegno. In particolare, appare opportuno:

- rafforzare gli strumenti specificamente orientati all'occupazione femminile;
- integrare maggiormente le misure per il lavoro con servizi di conciliazione;
- monitorare con maggiore sistematicità accesso, esiti e qualità del lavoro per genere;
- verificare se gli strumenti generalisti producano effetti differenziati e come correggerli.

Ampliare l'accesso alla formazione continua nei segmenti più fragili

Il capitale umano resta una leva strategica, ma va reso meno selettivo. Per questo sarebbe utile:

- estendere maggiormente i percorsi formativi a lavoratori con minore stabilità o minori qualifiche;
- rafforzare le azioni di riqualificazione per chi è a rischio di obsolescenza professionale;
- favorire una maggiore diffusione della formazione nelle imprese meno strutturate;
- collegare più chiaramente formazione, riconoscimento delle competenze e percorsi di mobilità professionale.

Migliorare il sistema informativo e valutativo

Per aumentare la qualità delle future valutazioni serve una base informativa più robusta. In particolare:

- dati longitudinali sui percorsi dei destinatari;
- indicatori sulla qualità dell'occupazione;
- misure più solide degli esiti della formazione nel medio-lungo periodo;
- maggiori disaggregazioni per genere, età, titolo di studio, settore e profilo di vulnerabilità.

Nel complesso, la sfida del ciclo successivo non è tanto replicare i volumi di attivazione quanto rafforzare la qualità redistributiva dell'intervento. L'Asse I ha mostrato di essere una componente solida ed efficace del POR FSE Lombardia; il passo successivo consiste nel renderlo anche più capace di incidere, in modo intenzionale e osservabile, sulle disuguaglianze che strutturano il mercato del lavoro regionale.

6. L'ASSE II - INCLUSIONE SOCIALE E LOTTA ALLA POVERTÀ

6.1 Introduzione e impostazione metodologica

La valutazione dell'Asse II – Inclusione sociale e lotta alla povertà richiede una chiave di lettura orientata alla complessità dei processi di inclusione sociale. A differenza di altri ambiti del Programma, gli interventi dell'Asse II non producono esiti riconducibili a un unico indicatore, ma incidono su processi che coinvolgono condizioni economiche, vulnerabilità individuali e capacità dei servizi territoriali. L'oggetto della valutazione non coincide quindi con la sola verifica delle realizzazioni, ma con la ricostruzione del contributo del Programma ai percorsi di inclusione attivati.

L'Asse II si caratterizza per una forte eterogeneità degli strumenti e dei destinatari. Al suo interno convivono interventi di inclusione attiva, misure di sostegno economico, servizi di conciliazione e dispositivi di rafforzamento dei sistemi territoriali di welfare. Questa pluralità implica che gli effetti prodotti non possano essere letti in modo uniforme, ma richiedano una valutazione capace di distinguere tra risultati diretti, effetti abilitanti e impatti di natura più sistemica.

Il presente capitolo definisce il perimetro e l'impostazione del Rapporto di valutazione. In particolare, esplicita le finalità dell'analisi, formula le domande valutative che ne orientano lo sviluppo, chiarisce l'approccio metodologico adottato e delimita i principali limiti conoscitivi entro cui saranno interpretate le evidenze disponibili. Il capitolo definisce quindi la cornice analitica entro cui saranno interpretati i risultati dell'analisi.

6.1.1 Finalità e oggetto della valutazione

Il Rapporto valuta il contributo dell'Asse II al miglioramento delle condizioni di inclusione sociale e di accesso ai servizi di welfare delle persone e delle famiglie più vulnerabili. La prospettiva adottata non si limita a verificare il grado di avanzamento del Programma, ma mira a comprendere se e in quale misura gli interventi attivati abbiano inciso sui processi di inclusione socio-lavorativa, sul rafforzamento della presa in carico e sulla capacità dei sistemi territoriali di rispondere ai bisogni sociali emergenti.

L'Asse II va letto come componente integrata di una strategia regionale più ampia di contrasto alle disuguaglianze. Il Programma non opera infatti come strumento isolato, ma come leva complementare rispetto alle politiche regionali, nazionali ed europee rivolte alla povertà, alla fragilità e alla non autosufficienza. Il suo contributo va quindi interpretato non solo in termini di risorse mobilitate, ma anche come capacità di rafforzare dispositivi di intervento, sperimentare soluzioni organizzative e sostenere i sistemi territoriali nella presa in carico delle situazioni più complesse.

L'oggetto della valutazione comprende tanto i risultati osservabili quanto i meccanismi attraverso cui essi si producono. In questa prospettiva, l'analisi non si esaurisce nella dimensione finanziaria o nel raggiungimento degli output programmati, ma considera la capacità dell'Asse II di incidere su tre piani tra loro interconnessi:

- miglioramento dell'inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili;
- rafforzamento dell'accesso ai servizi sociali e di cura;
- sostegno alla resilienza dei sistemi territoriali di welfare.

La natura dell'Asse II impone una lettura integrata degli effetti. Gli interventi dell'Asse II agiscono su bisogni differenti e producono risultati con tempi e livelli di osservabilità diversi: in alcuni casi rimuovono barriere economiche o organizzative all'accesso ai servizi; in altri rafforzano competenze, autonomie e capacità relazionali; in altri ancora sostengono la tenuta dei sistemi locali di welfare. La valutazione assume perciò una prospettiva che considera insieme effetti diretti, contributi indiretti e trasformazioni di natura più strutturale.

6.1.2 Le domande valutative: Dv4 e Dv5

Il Rapporto è costruito attorno a due domande valutative principali, che riflettono i due nuclei strategici dell'Asse II. La prima riguarda i processi di inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili; la seconda concerne il miglioramento dell'accessibilità ai servizi sociali e di cura, con particolare attenzione alle famiglie in condizioni di fragilità.

La prima domanda valutativa (Dv4) riguarda il contributo del Programma ai percorsi di inclusione socio-lavorativa delle persone fragili.

- Dv4 – In che modo e in quale misura il Programma ha contribuito all'inclusione socio-lavorativa delle persone fragili, quali persone con disabilità, soggetti a rischio di marginalità o in condizioni di povertà? In coerenza con l'approccio multidimensionale dell'Asse, la Dv4 valuta come il Programma abbia rafforzato le condizioni abilitanti (autonomia e competenze), considerando l'occupazione come un esito possibile ma non esclusivo. L'attenzione è posta sui percorsi di attivazione, sulle modalità di presa in carico, sulla capacità degli interventi di rafforzare autonomia, competenze, relazioni sociali e condizioni di partecipazione. In questo quadro, l'eventuale inserimento lavorativo rappresenta un esito importante, ma non esaustivo, di processi più ampi di inclusione.

La seconda domanda valutativa (Dv5) riguarda invece il contributo del Programma al miglioramento dell'accessibilità e dell'offerta di servizi sociali e di cura.

- Dv5 – Gli interventi attuati tramite il Programma hanno migliorato l'accessibilità e ampliato i servizi sociali e di cura, con particolare attenzione alle famiglie vulnerabili? Questa seconda domanda concentra l'analisi sulle condizioni di accesso al welfare e sulla capacità dei servizi di rispondere ai bisogni. In questo ambito, la valutazione considera sia le barriere economiche che limitano l'accesso, sia la disponibilità territoriale dei servizi, sia la capacità organizzativa dei sistemi locali di intercettare e accompagnare i destinatari.

Le due domande valutative devono essere lette in modo unitario. L'accesso ai servizi costituisce infatti una preconditione essenziale per molti percorsi di inclusione sociale e lavorativa; allo stesso tempo, l'attivazione e il rafforzamento dell'autonomia personale possono migliorare la capacità dei destinatari di accedere e utilizzare in modo efficace i servizi disponibili. La distinzione analitica tra Dv4 e Dv5 è quindi necessaria sul piano espositivo, ma non deve tradursi in una separazione rigida sul piano interpretativo.

6.1.3 Impostazione metodologica e approccio valutativo

L'analisi è condotta secondo l'impostazione metodologica descritta nel capitolo introduttivo del rapporto sull'Asse I, basata su un approccio *theory-based* e sull'integrazione di fonti quantitative e qualitative.

La teoria del cambiamento dell'Asse II può essere sintetizzata come una sequenza che collega risorse, interventi, condizioni abilitanti ed esiti. In forma schematica, tale sequenza può essere espressa come segue:

- Risorse del Programma
- attivazione di interventi e servizi di presa in carico
- rafforzamento delle condizioni individuali e dei sistemi territoriali
- miglioramento dell'inclusione sociale e dell'accesso ai servizi.

Questa impostazione riconosce che gli interventi dell'Asse II agiscono prevalentemente su fattori intermedi e non direttamente sugli esiti finali. L'inclusione socio-lavorativa e l'accessibilità ai servizi dipendono infatti da una combinazione di condizioni individuali, organizzative e territoriali. Il Programma interviene su tali condizioni rendendo più probabile il conseguimento degli esiti desiderati, ma non li determina in modo lineare o automatico.

L'analisi si fonda su una triangolazione delle fonti, finalizzata a costruire un quadro interpretativo robusto. In particolare, il Rapporto integra:

- dati di monitoraggio del Programma, utili a ricostruire la scala degli interventi, la distribuzione delle risorse e le caratteristiche dei destinatari;

- rapporti di valutazione tematici, che forniscono evidenze qualitative sui meccanismi di attuazione, sulle modalità di presa in carico e sugli effetti osservati;
- analisi di contesto, necessarie a collocare gli interventi all'interno delle dinamiche socio-economiche regionali e delle trasformazioni del sistema di welfare.

La triangolazione delle fonti è particolarmente rilevante in un ambito come quello dell'inclusione sociale, in cui nessuna singola base informativa è sufficiente a sostenere il giudizio valutativo. I dati quantitativi permettono di ricostruire la scala degli interventi e le caratteristiche dei destinatari; le evidenze qualitative aiutano a comprendere i meccanismi di cambiamento; l'analisi di contesto consente di collocare i risultati all'interno delle dinamiche socio-economiche regionali.

6.1.4 Struttura del Rapporto

Il Rapporto è organizzato in modo da accompagnare progressivamente l'analisi dal contesto al giudizio valutativo finale. La struttura adottata consente di mantenere una distinzione analitica tra le diverse dimensioni dell'Asse II, senza perdere di vista la loro interdipendenza.

Il Capitolo 2 analizza il contesto socio-economico e il posizionamento strategico dell'Asse II, ricostruendo le principali dinamiche di vulnerabilità e i fabbisogni cui il Programma ha inteso rispondere.

Il Capitolo 3 esamina l'attuazione del Programma, con particolare attenzione alla dimensione finanziaria, alla scala degli interventi e alla composizione dei destinatari.

Il Capitolo 4 sviluppa la valutazione relativa alla Dv4, approfondendo il contributo del Programma ai processi di inclusione socio-lavorativa.

Il Capitolo 5 affronta la Dv5, valutando il contributo degli interventi al miglioramento dell'accessibilità ai servizi sociali e di cura.

Il Capitolo 6 propone una lettura integrata delle evidenze, formula il giudizio complessivo sull'Asse II e individua le principali indicazioni per la programmazione successiva.

Questa articolazione consente di costruire il giudizio in modo progressivo e trasparente. Il lettore viene accompagnato dalla ricostruzione dei fabbisogni alla verifica dell'attuazione, dall'analisi degli effetti specifici alla formulazione di una valutazione complessiva, secondo una logica coerente con l'impostazione *theory-based* adottata.

6.1.5 Limiti della valutazione

La valutazione degli interventi di inclusione sociale presenta limiti conoscitivi che devono essere esplicitati fin dall'inizio. In questo ambito, molti interventi producono effetti indiretti, cumulativi o di medio-lungo periodo, che non sono sempre misurabili attraverso indicatori quantitativi standardizzati. Risultati rilevanti come il rafforzamento dell'autonomia personale, delle competenze sociali o della capacità di orientarsi nei servizi sono spesso reali, ma non immediatamente osservabili nelle basi dati amministrative.

Gli esiti osservati dipendono inoltre da una pluralità di fattori esterni al Programma. Tra questi assumono rilievo:

- le politiche nazionali e regionali di contrasto alla povertà;
- le scelte organizzative dei sistemi territoriali di welfare;
- l'evoluzione del contesto economico e sociale;
- la diversa capacità dei territori di intercettare, accompagnare e sostenere i destinatari.

La natura eterogenea degli interventi dell'Asse II comporta anche una differenziazione nella disponibilità e nella qualità delle evidenze. Alcuni strumenti, in particolare quelli che intervengono su barriere economiche specifiche o su servizi chiaramente identificabili, producono effetti più facilmente misurabili. Altri, come gli interventi di inclusione attiva o di rafforzamento dei sistemi territoriali, generano esiti più complessi, meno lineari e meno direttamente attribuibili.

Per queste ragioni, il Rapporto adotta una logica di contributo plausibile e argomentato, evitando attribuzioni causali che i dati non consentono di sostenere in modo rigoroso. Il giudizio valutativo sarà quindi costruito attraverso la convergenza tra evidenze empiriche, coerenza interpretativa e ricostruzione dei meccanismi di intervento.

6.2 Analisi del contesto e posizionamento strategico

La valutazione dell'Asse II richiede una lettura del contesto che vada oltre la descrizione generale dei fenomeni sociali. Gli interventi di inclusione sociale e di accesso ai servizi operano infatti su vulnerabilità che non si distribuiscono in modo uniforme, ma assumono configurazioni differenti a seconda dei territori, dei gruppi coinvolti e della capacità dei sistemi locali di rispondere ai bisogni.

Il contesto lombardo non è definito da una marginalità generalizzata, ma da una vulnerabilità estesa, selettiva e sensibile agli shock economici e sociali. In questa prospettiva, il fabbisogno cui risponde l'Asse II non coincide solo con il contrasto alle forme più estreme di esclusione, ma anche con la prevenzione dei processi di scivolamento verso condizioni di fragilità economica, isolamento sociale o difficoltà di accesso al welfare.

Il posizionamento dell'Asse II va quindi interpretato in chiave preventiva, integrativa e territoriale. Preventiva, perché agisce prima che la vulnerabilità si traduca in esclusione consolidata; integrativa, perché si colloca accanto ad altre politiche regionali, nazionali ed europee; territoriale, perché la qualità degli esiti dipende in misura rilevante dalla capacità dei servizi di presa in carico, orientamento e accompagnamento. In questo senso, l'analisi del contesto non ha una funzione meramente introduttiva, ma costituisce la base per interpretare la logica e la pertinenza dell'intervento.

6.2.1 Povertà e vulnerabilità economica

La Lombardia presenta livelli di povertà e deprivazione inferiori alla media nazionale, ma mostra una vulnerabilità economica tutt'altro che marginale e fortemente sensibile all'andamento del ciclo economico. L'analisi del periodo osservato, per il quale i dati disponibili si estendono fino al 2021, restituisce infatti una dinamica non lineare, nella quale una parte della popolazione si colloca stabilmente in prossimità della soglia di rischio, esposta a oscillazioni del reddito e a condizioni di instabilità occupazionale.

L'andamento del rischio di povertà segnala soprattutto una vulnerabilità di soglia più che una marginalità strutturale diffusa. Il tasso di rischio di povertà in Lombardia era pari al 9% nel 2014, è salito al 13,6% nel 2017 e si è successivamente ridotto al 12,3% nel 2021. Questa traiettoria mostra che il rischio sociale non si concentra esclusivamente nei gruppi tradizionalmente marginali, ma interessa anche segmenti più ampi della popolazione, potenzialmente esposti a rapide variazioni delle condizioni economiche.

Gli indicatori di deprivazione materiale aiutano a distinguere tra vulnerabilità diffusa e disagio estremo. Il tasso di grave deprivazione materiale è passato dall'8,5% nel 2014 al 2,7% nel 2021, segnalando una significativa riduzione delle forme più acute di disagio. Questo andamento suggerisce che il sistema socioeconomico e le politiche pubbliche abbiano contribuito a contenere le situazioni più estreme, pur in presenza di una vulnerabilità economica più ampia e intermittente.

Il quadro che emerge è quello di una regione in cui la vulnerabilità economica assume forme diffuse ma non sempre stabilizzate. In un contesto di questo tipo, le politiche di inclusione non sono chiamate soltanto a contrastare la povertà conclamata, ma anche a prevenire l'impoverimento e a sostenere la capacità delle famiglie di mantenere l'accesso ai servizi essenziali. È proprio in questo spazio intermedio tra benessere stabile e marginalità estrema che si colloca una parte rilevante della funzione dell'Asse II.

6.2.2 Disabilità e bisogni di inclusione

La presenza di una platea ampia di persone con disabilità costituisce un elemento strutturale del fabbisogno sociale regionale. In Lombardia, la popolazione con limitazioni gravi ammonta a oltre 442.000

unità nel 2022, a fronte delle 421.000 del 2014. Si tratta di un incremento moderato, ma sufficiente a confermare la rilevanza e la stabilità del fenomeno nel quadro regionale.

L'evoluzione osservata segnala una crescente complessità dei bisogni più che una semplice crescita numerica. Rapportando questi valori alla popolazione residente, l'incidenza passa dal 4,2% nel 2014 al 4,4% nel 2022. L'aumento appare contenuto sul piano quantitativo, ma suggerisce una domanda crescente di interventi personalizzati, continuativi e integrati, in grado di accompagnare le persone lungo differenti dimensioni della vita sociale, educativa e lavorativa.

L'inclusione scolastica rappresenta un indicatore particolarmente significativo della pressione esercitata sui servizi. La quota di studenti con disabilità passa da 2,7 ogni 100 alunni nel 2014 a 4,3 nel 2022. Questo dato evidenzia non solo una maggiore capacità del sistema educativo di intercettare e includere bisogni specifici, ma anche un incremento della complessità organizzativa richiesta ai servizi territoriali e ai dispositivi di supporto.

Il contesto lombardo richiede quindi una capacità stabile di gestione di bisogni ampi, differenziati e sempre più personalizzati. In termini valutativi, ciò rafforza la pertinenza di un Asse che sostiene condizioni di accesso, accompagnamento e inclusione per persone e famiglie che si confrontano con bisogni continuativi e multidimensionali, non riducibili a interventi standardizzati.

6.2.3 Popolazione straniera e integrazione

La popolazione straniera rappresenta una componente strutturale della società lombarda e non più un fenomeno riconducibile a una semplice fase di transizione demografica. In Lombardia si registrano oltre 1,1 milioni di residenti stranieri, pari a una quota superiore all'11% della popolazione regionale. Più precisamente, si passa da 1.130.587 residenti stranieri nel 2019, pari all'11,4% della popolazione lombarda, a 1.155.393 nel 2022, pari all'11,6%.

La sostanziale stabilizzazione della presenza straniera sposta il baricentro delle politiche dall'ingresso all'inclusione di medio-lungo periodo. Il tema centrale non riguarda più soltanto la gestione dei flussi, ma la qualità dell'integrazione sociale, educativa e lavorativa, nonché la capacità dei servizi di rispondere a bisogni differenziati in una popolazione ormai stabilmente insediata.

La presenza significativa di minori stranieri evidenzia una trasformazione demografica verso forme di radicamento più stabili. I minori stranieri passano da 257.330 nel 2019 a 267.017 nel 2022. Questo dato è strategico perché collega l'integrazione della popolazione straniera alle politiche educative, ai servizi per l'infanzia e alla prevenzione dell'esclusione intergenerazionale, rendendo ancora più centrale il ruolo dei dispositivi di accesso e accompagnamento.

Persistono tuttavia vulnerabilità specifiche, soprattutto per la componente femminile. Nel 2022, le donne straniere sono 585.159 e rappresentano il 50,6% della popolazione straniera residente, a fronte del 51,1% nel 2019. Questo dato non segnala di per sé una criticità, ma richiama l'attenzione su una componente numericamente rilevante della popolazione straniera, spesso più esposta a vincoli connessi ai carichi di cura, alla segmentazione occupazionale e all'accesso ai servizi. In questa prospettiva, il ruolo dell'Asse II risulta coerente con l'esigenza di sostenere percorsi di inclusione che tengano insieme dimensione familiare, accesso al welfare e autonomia sociale.

6.2.4 Marginalità estrema e popolazione detenuta

Accanto alle forme diffuse di vulnerabilità, il contesto regionale comprende situazioni di marginalità estrema che pongono sfide valutative e operative specifiche. Tra queste rientrano le persone senza dimora, i soggetti in condizioni di grave deprivazione e la popolazione detenuta, cioè gruppi per i quali i percorsi di inclusione risultano generalmente più complessi, più lenti e meno immediatamente misurabili.

Nel caso della popolazione detenuta, la criticità principale non risiede tanto nella variazione numerica del fenomeno, quanto nella sua elevata complessità trattamentale e istituzionale. In Lombardia si passa da

15.648 detenuti nel 2014 a 16.294 nel 2022. L'incremento non appare di per sé tale da ridefinire il quadro, ma conferma la permanenza di un fabbisogno rilevante in termini assoluti, che richiede interventi capaci di integrare politiche sociali, formative e del lavoro in un contesto caratterizzato da forti vincoli organizzativi.

La presenza di questi gruppi rende particolarmente importante una lettura realistica degli esiti attesi. Per i destinatari che si trovano in condizioni di marginalità estrema, gli effetti del Programma si manifestano spesso attraverso risultati intermedi — come l'aggancio ai servizi, la continuità della presa in carico, il recupero di competenze di base o la riattivazione relazionale — più che attraverso esiti finali immediati. In questo ambito, i dati quantitativi servono quindi soprattutto a qualificare il fabbisogno e a circoscrivere la portata del fenomeno, più che a esaurire il giudizio sugli effetti degli interventi.

Il posizionamento dell'Asse II appare coerente anche rispetto a queste platee ad alta fragilità. La sua capacità di sostenere dispositivi di accompagnamento e inclusione in contesti complessi costituisce infatti una componente importante del valore aggiunto del Programma, pur richiedendo strumenti di analisi più attenti ai processi e alle condizioni abilitanti che non ai soli esiti finali.

6.2.5 Accessibilità ai servizi sociali e di cura

Il contesto lombardo dei servizi sociali e di cura presenta una dotazione infrastrutturale relativamente robusta, ma non per questo un accesso pienamente garantito. La disponibilità di servizi costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per assicurare inclusione e presa in carico effettiva. La valutazione dell'Asse II deve quindi considerare non solo l'esistenza dell'offerta, ma anche i fattori che ne condizionano l'accessibilità reale per le famiglie e per i destinatari più vulnerabili.

Il sistema dei servizi per la prima infanzia rappresenta uno degli ambiti più sviluppati del contesto regionale. La Lombardia dispone, al 31 dicembre 2022, di 2.637 unità di offerta, 71.749 posti autorizzati e di una copertura pari al 34,1% dei bambini tra 0 e 2 anni, superiore al target europeo. Questo dato conferma una dotazione quantitativamente significativa, che colloca il sistema regionale su livelli relativamente avanzati nel quadro nazionale.

L'elevato tasso di saturazione indica però che la disponibilità dei servizi non elimina automaticamente i problemi di accesso. Il livello di utilizzo pari al 94,2% mostra infatti un sistema che opera quasi a pieno regime e lascia intendere l'esistenza di una domanda ulteriore non pienamente soddisfatta. Ne deriva che la sola presenza di strutture e posti autorizzati non basta a garantire accessibilità piena, soprattutto laddove entrano in gioco vincoli economici, territoriali o organizzativi.

L'accessibilità ai servizi dipende da una combinazione di fattori economici, territoriali e organizzativi. In particolare, assumono rilievo:

- il costo dei servizi per le famiglie e per i fruitori;
- la disponibilità territoriale e la prossimità dell'offerta;
- la capacità dei servizi di rispondere a bisogni complessi e differenziati.

Questa configurazione rende strategico un approccio di policy che agisca contemporaneamente su più leve.

Il sostegno economico, da solo, non basta se i servizi mancano o sono distribuiti in modo diseguale; l'ampliamento dell'offerta non è sufficiente se i costi restano proibitivi o se l'organizzazione dei servizi non intercetta i bisogni reali delle famiglie. In questo quadro, il posizionamento dell'Asse II appare coerente con la necessità di integrare trasferimenti, servizi e rafforzamento della capacità territoriale di risposta.

6.2.6 Posizionamento strategico dell'Asse II

Alla luce del contesto descritto, l'Asse II si configura come uno strumento di politica pubblica con una duplice funzione. Da un lato, interviene come leva di inclusione sociale, sostenendo i soggetti più vulnerabili attraverso percorsi di accesso ai servizi, presa in carico e accompagnamento. Dall'altro, opera come fattore di stabilizzazione del sistema di welfare, contribuendo a rafforzare la capacità dei servizi territoriali di rispondere a bisogni complessi, differenziati e spesso cumulativi.

Questa duplice funzione colloca l'Asse II su un piano diverso rispetto agli interventi orientati esclusivamente alla produzione di esiti immediati e individuali. La sua logica di intervento non mira soltanto a generare risultati osservabili nel breve periodo, ma a incidere sulle condizioni che rendono possibile l'inclusione: l'accessibilità ai servizi, la continuità della presa in carico, la riduzione delle barriere economiche e organizzative, il rafforzamento della capacità dei territori di accompagnare situazioni fragili o complesse. In questo senso, l'Asse II agisce su una dimensione più strutturale, che precede e rende possibili altri esiti, inclusi quelli occupazionali e formativi.

Il posizionamento strategico dell'Asse II è quindi complementare rispetto agli altri assi del Programma.

Rispetto all'Asse I, esso rafforza le condizioni sociali che rendono concretamente praticabili i percorsi di attivazione e, più in generale, l'inserimento lavorativo. Rispetto all'Asse III, contribuisce a ridurre le disuguaglianze che ostacolano l'accesso e la permanenza nei percorsi educativi e formativi, intervenendo su quei fattori economici, familiari e sociali che possono compromettere la partecipazione.

Nel complesso, l'Asse II si colloca come cerniera tra politiche sociali, politiche del lavoro e politiche educative. Il suo valore strategico non risiede soltanto nell'ampiezza dei target raggiunti, ma nella capacità di connettere protezione sociale, accesso ai servizi e rafforzamento dei sistemi territoriali. Proprio per questo, la sua efficacia non può essere letta unicamente in termini di risultati finali immediatamente misurabili, ma va interpretata anche alla luce della sua funzione abilitante, preventiva e sistemica.

È in questo quadro che l'Asse II assume un ruolo centrale nel rafforzamento del modello regionale di inclusione. In un contesto segnato non tanto da marginalità generalizzata quanto da vulnerabilità differenziate e intermittenti, il Programma agisce come dispositivo di raccordo tra bisogni sociali, capacità istituzionale dei territori e opportunità di inclusione. L'Asse II contribuisce in particolare a rendere praticabili e sostenibili gli altri interventi del Programma, rafforzandone le condizioni di efficacia.

6.3 Attuazione dell'Asse ii: dimensione finanziaria, realizzazioni e coerenza interna

Dopo aver ricostruito il contesto di riferimento e il posizionamento strategico dell'Asse II, l'analisi deve ora verificare in che misura gli orientamenti programmatori si siano tradotti in realizzazioni effettive e coerenti con i bisogni cui il Programma intende rispondere. L'esame dell'attuazione costituisce infatti un passaggio centrale del processo valutativo, poiché consente di mettere in relazione risorse mobilitate, scala operativa degli interventi, caratteristiche dei destinatari e struttura delle misure attivate.

Nel caso dell'Asse II, questa lettura risulta particolarmente rilevante, poiché gli interventi si collocano in un ambito caratterizzato da bisogni complessi, target eterogenei e dispositivi attuativi tra loro differenziati. L'inclusione sociale, infatti, non si esaurisce in una singola tipologia di sostegno, ma si realizza attraverso una combinazione di azioni rivolte direttamente alle persone, misure di supporto all'accesso ai servizi e interventi orientati al rafforzamento dei sistemi territoriali.

L'attuazione dell'Asse II non può quindi essere letta esclusivamente in termini quantitativi, ma richiede una valutazione capace di cogliere il rapporto tra volume delle operazioni, intensità degli interventi, composizione della platea e distribuzione delle risorse. Questo aspetto assume ulteriore rilievo alla luce del fatto che i dati qui utilizzati fanno riferimento ai nativi FSE, cioè al perimetro POR+POC, e restituiscono quindi un quadro attuativo più ampio, nel quale la specificità dell'inclusione sociale deve essere letta all'interno dell'insieme complessivo del Programma.

Il capitolo si sviluppa lungo sei passaggi principali: l'avanzamento complessivo del Programma, la scala degli interventi dell'Asse II, la composizione dei destinatari, la struttura delle misure attivate, la distribuzione delle risorse finanziarie e, infine, una valutazione sintetica della coerenza interna dell'Asse.

6.3.1 Avanzamento complessivo del Programma

Il POR FSE Lombardia ha raggiunto nel ciclo 2014–2020 una dimensione attuativa ampia e significativa, che costituisce il quadro generale entro cui collocare il contributo dell'Asse II. Nel corso della programmazione

risultano infatti finanziate 236.189 operazioni complessive nell'ambito dei progetti nativi FSE, a fronte di 567.567 destinatari coinvolti; al netto degli interventi emergenziali legati alla pandemia, che hanno riguardato 106.895 destinatari, i destinatari complessivi risultano pari a 460.672.

Questi dati evidenziano una rilevante capacità di attivazione e di implementazione delle politiche, che ha consentito al Programma di raggiungere una platea ampia e diversificata di beneficiari. La differenza tra il totale dei destinatari e il dato depurato dalle misure emergenziali segnala inoltre il peso che gli interventi attivati durante la crisi pandemica hanno assunto nella configurazione quantitativa complessiva del Programma.

L'Asse II presenta un numero di operazioni sensibilmente inferiore rispetto agli assi più estesi del Programma (6.086 operazioni certificate con 111.686 destinatari), questo dato non può essere interpretato meccanicamente come indice di minore rilievo attuativo, soprattutto considerando il numero di destinatari. Bisogna considerare inoltre che nel campo dell'inclusione sociale le operazioni tendono a essere più intensive, più personalizzate e organizzativamente più complesse, con una maggiore incidenza della presa in carico individualizzata e dell'integrazione tra servizi.

La scala attuativa dell'Asse II va pertanto letta non solo in termini di numerosità delle operazioni, ma anche in relazione alla natura degli strumenti attivati e alla complessità dei fabbisogni trattati.

6.3.2 Scala degli interventi dell'Asse II

L'Asse II si caratterizza per una scala attuativa rilevante, ma distinta da quella degli altri assi per composizione, intensità e funzione degli interventi. Nel complesso risultano attivate 6.086 operazioni nell'ambito dell'inclusione sociale, in un quadro nel quale convivono misure rivolte direttamente alle persone e azioni orientate al rafforzamento dei sistemi territoriali di welfare.

Una componente particolarmente rilevante è rappresentata dagli interventi rivolti alle persone con disabilità, che costituiscono il segmento più consistente in termini di operazioni attivate. Questo dato riflette in larga parte il peso degli strumenti specificamente dedicati a questo target, caratterizzati da una maggiore articolazione e frammentazione operativa, coerente con la logica della presa in carico individualizzata.

Accanto a questa componente, l'Asse II comprende linee di intervento tra loro differenziate, che restituiscono la natura multidimensionale dell'inclusione sociale. Rientrano in questo perimetro:

- progetti di inclusione attiva rivolti a persone in condizioni di vulnerabilità sociale;
- interventi per soggetti a rischio di povertà o in condizioni di marginalità estrema;
- misure rivolte a persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria;
- azioni di rafforzamento dei servizi territoriali in ambito sociale e sanitario;
- iniziative di supporto alle famiglie e di conciliazione;
- interventi emergenziali attivati nel contesto della pandemia.

La configurazione dell'Asse II evidenzia quindi una forte eterogeneità degli strumenti, che impone una lettura attenta del dato attuativo. Il numero di operazioni non è infatti direttamente proporzionale né al volume delle risorse mobilitate né al numero dei destinatari raggiunti, poiché dipende anche dalla struttura specifica dei dispositivi e dalla diversa intensità dei percorsi attivati.

La scala degli interventi va dunque interpretata alla luce della funzione svolta dalle misure, della complessità dei target e della diversa durata e articolazione dei processi di presa in carico.

6.3.3 Destinatari e caratteristiche della platea

La composizione dei destinatari dei nativi FSE (POR+POC) restituisce il profilo di una platea ampia e differenziata, nella quale le condizioni di fragilità sociale e lavorativa risultano presenti in misura significativa, ma non prevalente. Un primo elemento utile in questa direzione riguarda la distribuzione dei beneficiari per

condizione occupazionale, che consente di leggere con maggiore precisione il rapporto tra caratteristiche della popolazione raggiunta e finalità del Programma.

Tabella 17 - Distribuzione dei destinatari del Programma per condizione occupazionale

Condizione occupazionale	POR		POC		POR+POC	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Occupati (C005)	115.123	36,8	11.276	32,2	126.399	36,3
Disoccupati (C001)	122.562	39,1	13.037	37,2	135.599	38,9
Inattivi (C003)	75.538	24,1	10.692	30,5	86.230	24,8
Totale	313.223*	100	35.005	100,0	348.228	100,0

**Aggiungendo le altre figure partecipanti, pari a 18.046 si arriva al totale dei 331.269 partecipanti indicati nella RAF*

Fonte: Elaborazioni Know2Decide su dati RAF e dati di monitoraggio

Il dato occupazionale mostra che la maggioranza dei destinatari si colloca formalmente nella categoria degli occupati, ma evidenzia al tempo stesso una quota consistente di soggetti in condizione di distanza o debolezza rispetto al mercato del lavoro. La presenza congiunta di disoccupati e inattivi, pari complessivamente al 63,7% della platea, segnala infatti che una parte rilevante dei beneficiari si trova al di fuori dell'occupazione o in una posizione di fragilità rispetto ai percorsi di attivazione e autonomia.

L'ampia presenza degli occupati non ridimensiona il profilo inclusivo del Programma, ma ne chiarisce piuttosto l'ampiezza di intervento. Nel perimetro dei nativi FSE, infatti, la condizione occupazionale non coincide necessariamente con una piena integrazione socio-economica: una parte dei destinatari può trovarsi in lavori instabili, a basso reddito, discontinui o comunque compatibili con bisogni di sostegno, conciliazione e rafforzamento dell'autonomia. Il dato suggerisce quindi che il Programma non interviene soltanto sulle situazioni di esclusione conclamata, ma anche su forme più diffuse e sfumate di vulnerabilità.

Un secondo elemento di rilievo riguarda l'incidenza delle principali categorie vulnerabili all'interno della platea complessiva dei destinatari nativi FSE.

Tabella 18 - Rapporto tra il totale dei destinatari vulnerabili coinvolti nel Programma e il totale dei destinatari

Categoria	POR		POC		POR+POC	
	Valori assoluti	% su totale destinatari POR	Valori assoluti	% su totale destinatari POC	Valori assoluti	% su totale destinatari POR+POC
Migranti (C015)	28.470	6,5	10.416	8,0	38.886	6,9
Persone con disabilità (C016)	15.953	3,6	7.749	6,0	23.702	4,2
Altri soggetti svantaggiati (C017)	29.301	6,7	23.430	18,1	52.731	9,3

Fonte: elaborazioni Know2Decide su dati RAF e banca dati Monitoraggio

I dati mostrano la presenza significativa di gruppi esposti a condizioni di svantaggio, pur all'interno di una platea complessiva ampia e composita.

Nel perimetro del POR, i migranti rappresentano il 6,5% dei destinatari (28.470 persone), le persone con disabilità il 3,6% (15.953) e gli altri soggetti svantaggiati il 6,7% (29.301). L'incidenza di queste categorie risulta invece più elevata nel POC, dove i migranti raggiungono l'8,0% dei destinatari (10.416), le persone con disabilità il 6,0% (7.749) e gli altri soggetti svantaggiati il 18,1% (23.430).

Considerando congiuntamente i due programmi, le categorie vulnerabili rappresentano comunque una componente riconoscibile della platea complessiva: i migranti sono il 6,9% dei destinatari (38.886 persone), le persone con disabilità il 4,2% (23.702) e gli altri soggetti svantaggiati il 9,3% (52.731).

Il confronto tra POR e POC suggerisce inoltre una diversa specializzazione degli strumenti. Nel POC l'incidenza delle categorie vulnerabili risulta sistematicamente più elevata, segnalando una maggiore concentrazione di interventi rivolti a target caratterizzati da bisogni sociali e occupazionali più complessi. Il POR, pur coinvolgendo un numero assoluto rilevante di destinatari appartenenti a tali categorie, presenta invece una composizione più ampia e meno selettiva della platea dei beneficiari.

Nel complesso, i dati confermano quindi la presenza significativa di condizioni di fragilità e vulnerabilità tra i destinatari del Programma, ma non autorizzano a interpretarlo come un perimetro rivolto prevalentemente ai soli gruppi più marginali. La funzione di inclusione sociale appare piuttosto concentrata in specifiche linee di intervento e strumenti maggiormente orientati ai target vulnerabili, mentre il Programma nel suo insieme mantiene una platea articolata e diversificata.

6.3.4 Struttura degli interventi e tipologie di azione

La struttura dell'Asse II conferma che la sua funzione non consiste nel rivolgersi a un solo segmento di destinatari, ma nel combinare strumenti diversi per rispondere a bisogni sociali eterogenei. Questo aspetto assume particolare rilievo proprio alla luce dei dati sulla platea dei nativi FSE, che mostrano un insieme di destinatari composito, attraversato da livelli differenti di vulnerabilità, autonomia e partecipazione sociale.

L'Asse II si caratterizza infatti per una configurazione articolata, che combina misure rivolte direttamente alle persone con azioni orientate al rafforzamento dei sistemi territoriali. Questa pluralità rappresenta uno degli elementi qualificanti dell'Asse, ma anche uno dei fattori che rendono più complessa la lettura valutativa dei suoi risultati, poiché gli effetti attesi non sono omogenei né immediatamente comparabili.

Le misure attivate possono essere ricondotte a quattro principali tipologie di azione, che riflettono le diverse dimensioni dell'inclusione sociale.

- Interventi di inclusione attiva, basati su percorsi personalizzati di presa in carico globale e accompagnamento della persona;
- Misure di sostegno economico ai servizi, in particolare per l'accesso ai servizi per la prima infanzia;
- Interventi di rafforzamento del welfare territoriale, orientati alla costruzione di reti e modelli integrati di presa in carico;
- Interventi emergenziali, finalizzati a sostenere la stabilità economica dei destinatari.

Questa articolazione riflette una strategia che combina interventi diretti e azioni di sistema, in linea con il paradigma europeo dell'inclusione attiva. Alcune misure producono risultati più immediatamente osservabili, come l'accesso a un servizio o l'erogazione di un sostegno economico; altre generano effetti più processuali e meno visibili nel breve periodo, come il rafforzamento delle reti territoriali, la capacità di presa in carico o la costruzione di percorsi integrati di accompagnamento.

La struttura dell'Asse II appare quindi coerente con la multidimensionalità dei bisogni intercettati e con il profilo differenziato della platea raggiunta, ma richiede chiavi di lettura capaci di distinguere tra esiti immediati, risultati intermedi ed effetti di natura sistemica.

6.3.5 Risorse finanziarie e distribuzione degli interventi

La dimensione finanziaria dell'Asse II mostra che la distribuzione delle risorse segue una logica selettiva, concentrandosi in misura significativa su alcune linee di intervento particolarmente strutturate. Una componente di particolare rilievo riguarda le risorse destinate al miglioramento dell'accessibilità ai servizi, soprattutto in relazione ai servizi per la prima infanzia.

Tabella 19 - Risorse POR per il sostegno all'accesso ai servizi per la prima infanzia

Annualità	Risorse
2017-2018	35.000.000
2018-2019	35.000.000
2019-2020	25.500.000
2020-2021	11.000.000
2021-2022	7.000.000

Fonte: Nidi Gratis: la percezione dei destinatari e il ruolo nel sistema dei servizi educativi per l'infanzia (documento allegato)

Gli interventi di sostegno economico all'accesso ai servizi per la prima infanzia rappresentano una delle componenti più rilevanti e più chiaramente quantificabili dell'Asse II. Nel complesso, le risorse riportate in **Tabella 19** ammontano a 113,5 milioni di euro, confermando il rilievo assegnato a questa linea di *policy* nel quadro complessivo delle misure di inclusione sociale.

La consistenza di queste risorse segnala una scelta di *policy* precisa, che riconosce nell'accessibilità ai servizi di cura una leva fondamentale di inclusione sociale e di partecipazione. Questo orientamento assume rilievo non solo in relazione al sostegno alle famiglie, ma anche rispetto alla riduzione dei vincoli che ostacolano la partecipazione sociale e lavorativa, in particolare per i caregiver e per i nuclei che sperimentano maggiori difficoltà di conciliazione.

La leggibilità della componente finanziaria non coincide tuttavia con l'intero perimetro strategico dell'Asse.

La maggiore disponibilità di dati su questa linea di intervento la rende più immediatamente osservabile rispetto ad altre misure, ma non implica necessariamente un peso trasformativo superiore. Alcune azioni meno visibili sul piano della spesa o più difficili da ricondurre a grandezze univoche possono infatti produrre effetti rilevanti in termini di presa in carico, capacità dei servizi e rafforzamento del welfare territoriale.

6.3.6 Coerenza tra risorse, interventi e destinatari

L'analisi congiunta delle dimensioni finanziaria, operativa e sociale restituisce un quadro complessivamente coerente dell'attuazione dell'Asse II, ma suggerisce di leggere tale coerenza come allineamento tra bisogni, strumenti e risorse, più che come semplice concentrazione quantitativa dei destinatari vulnerabili. I dati relativi ai nativi FSE mostrano infatti una platea ampia e differenziata, nella quale le condizioni di fragilità sono presenti in misura significativa, ma si distribuiscono lungo un continuum che va dalla vulnerabilità lieve alle situazioni più complesse di esclusione.

Questa coerenza emerge, in primo luogo, dalla capacità di attivare un numero significativo di operazioni in presenza di target complessi e strumenti ad alta intensità organizzativa. Essa si osserva, in secondo luogo, nella corrispondenza tra tipologia degli interventi e caratteristiche delle platee raggiunte: il dato complessivo evidenzia una presenza riconoscibile di destinatari vulnerabili, mentre la struttura delle misure rivela una focalizzazione più netta sui bisogni sociali complessi nelle azioni direttamente riconducibili all'Asse II. Si manifesta, infine, nell'equilibrio complessivo tra interventi diretti e azioni di sistema, che evita una configurazione eccessivamente sbilanciata su una sola dimensione dell'inclusione.

La prevalenza degli occupati tra i destinatari dei nativi FSE non smentisce questa lettura, ma contribuisce a precisarne il significato. L'Asse II non opera infatti soltanto sulle condizioni di marginalità più estrema, ma anche su situazioni di vulnerabilità più sfumate, legate alla precarietà lavorativa, ai carichi di cura, alla difficoltà di accesso ai servizi e alla necessità di percorsi di accompagnamento personalizzato. In questa prospettiva, la coerenza dell'intervento si misura nella capacità di intercettare bisogni differenziati, senza ridurre l'inclusione sociale al solo contrasto delle forme più gravi di esclusione.

Allo stesso tempo, il quadro attuativo presenta una distribuzione non uniforme delle evidenze disponibili, che va riconosciuta senza essere impropriamente letta come un elemento di debolezza. Alcuni interventi, in particolare quelli di sostegno economico all'accesso ai servizi, risultano più facilmente quantificabili sia sul piano finanziario sia su quello realizzativo. Altri, come gli interventi di inclusione attiva o di rafforzamento del welfare territoriale, producono effetti più complessi, più gradualmente e meno immediatamente osservabili attraverso i soli indicatori di output.

Questa asimmetria riflette la natura stessa dell'Asse II, che opera su dimensioni diverse dell'inclusione sociale e combina misure con logiche attuative differenti. Anche l'incidenza degli interventi rivolti alla disabilità, caratterizzati da una maggiore articolazione operativa e da una logica di presa in carico individualizzata, contribuisce a spiegare alcune specificità nella distribuzione delle operazioni e nella lettura della scala degli interventi, pur senza tradursi nel dato aggregato dei destinatari in una prevalenza numerica elevata.

La coerenza interna dell'Asse II non va quindi ricercata in un'uniforme leggibilità di tutte le misure né in una concentrazione assoluta dei destinatari vulnerabili, ma nella capacità di mantenere allineati bisogni intercettati, strumenti attivati e risorse mobilitate. Sotto questo profilo, il quadro dell'attuazione appare complessivamente solido.

6.3.7 Sintesi interpretativa

Nel complesso, l'Asse II si configura come un ambito di intervento ampio, articolato e coerente con la pluralità dei fabbisogni sociali cui è chiamato a rispondere. L'analisi dell'attuazione mostra infatti una significativa capacità di mobilitare operazioni, destinatari e risorse in funzione di obiettivi di inclusione sociale, all'interno di un perimetro — quello dei nativi FSE, cioè POR+POC — che intercetta una platea composita e non limitata alle sole situazioni di esclusione più severa.

Tre elementi interpretativi emergono con particolare chiarezza dal quadro ricostruito.

- una consistente capacità attuativa, pur in presenza di strumenti complessi e target differenziati;
- una focalizzazione sostanziale sui bisogni di vulnerabilità e inclusione, che emerge soprattutto nella natura delle misure attivate e nel loro orientamento selettivo;
- una pluralità di logiche di intervento, che richiede chiavi di lettura differenziate sul piano valutativo.

Questa configurazione costituisce la base per l'analisi degli effetti sviluppata nei capitoli successivi. La presenza di interventi con caratteristiche diverse implica infatti che la valutazione debba distinguere tra effetti diretti, indiretti e sistemici, in relazione alle differenti finalità e ai diversi meccanismi attraverso cui le misure dell'Asse II producono cambiamento.

6.4 Dv4 – Impatto dell'asse ii sull'inclusione socio-lavorativa dei soggetti vulnerabili

Dopo aver ricostruito il contesto di riferimento e analizzato l'attuazione dell'Asse II, l'attenzione si sposta ora sugli effetti prodotti dagli interventi in relazione a una delle finalità centrali del Programma: il rafforzamento dei percorsi di inclusione socio-lavorativa delle persone in condizione di vulnerabilità. La presente sezione affronta dunque la prima delle due domande valutative che strutturano il Rapporto, interrogandosi non solo su quanto il Programma abbia realizzato, ma soprattutto su come e in che misura abbia contribuito a ridurre condizioni di fragilità, marginalità e svantaggio.

Nel quadro interpretativo adottato, l'inclusione socio-lavorativa non coincide con il solo inserimento occupazionale, ma va intesa come un processo più ampio e multidimensionale. Essa comprende il rafforzamento delle capacità individuali, l'accesso ai servizi, la stabilizzazione delle condizioni di vita, il miglioramento dell'autonomia personale e la possibilità di partecipare attivamente alla vita sociale. In questa prospettiva, l'occupazione rappresenta un esito importante, ma non esclusivo, di un percorso più articolato di attivazione ed empowerment.

Questa impostazione è particolarmente rilevante nel caso dell'Asse II, poiché gli interventi si rivolgono a destinatari caratterizzati da vulnerabilità eterogenee e operano attraverso strumenti che producono effetti

diversi per intensità, tempi e modalità di osservazione. Come già emerso nel capitolo precedente, i dati riferiti ai nativi FSE (POR+POC) restituiscono infatti una platea ampia e differenziata, nella quale la fragilità è presente in misura significativa, ma non esclusiva. Per questa ragione, la valutazione dell'impatto non può limitarsi alla sola osservazione degli esiti occupazionali, ma deve considerare l'intera catena di cambiamento attivata dagli interventi.

L'analisi si sviluppa in quattro passaggi principali: la ricostruzione della teoria del cambiamento, l'esame dei meccanismi di intervento, la lettura delle evidenze empiriche disponibili e, infine, la formulazione di una valutazione complessiva del contributo dell'Asse II alla Dv4.

6.4.1 Teoria del cambiamento e logica di intervento

La teoria del cambiamento dell'Asse II si distingue da quella delle politiche direttamente orientate all'occupazione perché assume l'inclusione socio-lavorativa come esito progressivo di un processo multidimensionale, e non come risultato immediato dell'attivazione individuale. In questo quadro, l'intervento pubblico non agisce soltanto per aumentare la probabilità di inserimento lavorativo, ma per rafforzare le condizioni personali, sociali e territoriali che rendono concretamente possibile un percorso di partecipazione.

La logica di fondo dell'Asse II è quella dell'inclusione attiva, intesa come combinazione di sostegno, accompagnamento e accesso ai servizi in presenza di bisogni complessi. I destinatari non presentano infatti soltanto una distanza dal lavoro, ma frequentemente una compresenza di ostacoli: fragilità economiche, discontinuità relazionali, carichi di cura, vulnerabilità educative, limitazioni funzionali, difficoltà abitative o debole accesso ai servizi territoriali. In presenza di questa pluralità di fattori, l'inserimento lavorativo non può essere assunto come unico indicatore del cambiamento prodotto.

Più che attivare una relazione diretta tra intervento e occupazione, l'Asse II agisce dunque sulle condizioni abilitanti dell'inclusione. Tali condizioni comprendono, tra le altre, il rafforzamento dell'autonomia personale, il recupero o consolidamento delle competenze sociali e relazionali, la stabilizzazione delle condizioni di vita, l'accesso a servizi appropriati, la riduzione dei vincoli che ostacolano la partecipazione e la possibilità di costruire percorsi personalizzati di accompagnamento.

La teoria del cambiamento dell'Asse II può quindi essere rappresentata come una sequenza a più stadi, nella quale gli esiti finali dipendono dalla qualità e dal progressivo consolidarsi nel tempo dei cambiamenti intermedi. In termini sintetici, il meccanismo di fondo può essere così descritto:

attivazione di dispositivi personalizzati e integrati → rafforzamento delle capacità e riduzione delle barriere → maggiore accesso ai servizi, alle relazioni di supporto e ai contesti di partecipazione → incremento dell'autonomia e dell'attivazione sociale → possibile inclusione socio-lavorativa

In questa sequenza, il lavoro costituisce un approdo possibile, ma non l'unico né necessariamente il primo.

Per una parte dei destinatari, soprattutto nei casi di vulnerabilità più intensa, il cambiamento prodotto dagli interventi si manifesta inizialmente in forme diverse: maggiore continuità nella presa in carico, miglioramento della capacità di gestione della vita quotidiana, riattivazione relazionale, accesso stabile ai servizi, recupero della fiducia o riduzione del rischio di isolamento. Si tratta di esiti che non precedono semplicemente l'inclusione, ma che ne costituiscono componenti sostanziali.

Questa impostazione è coerente con la natura dei target raggiunti dall'Asse II e con la struttura degli strumenti attivati. Gli interventi si rivolgono infatti a persone con disabilità, soggetti a rischio di marginalità, giovani in condizioni di disagio e famiglie vulnerabili, ossia a gruppi nei quali la distanza dal lavoro si intreccia con altre forme di fragilità. In questi casi, la valutazione dell'impatto richiede di osservare non solo gli esiti finali, ma anche i cambiamenti intermedi che modificano concretamente le possibilità di partecipazione.

La teoria del cambiamento dell'Asse II va quindi letta come una teoria dell'abilitazione più che della sola transizione occupazionale. Il contributo del Programma consiste principalmente nel creare le condizioni che rendono possibile un percorso di inclusione, sostenendo processi di rafforzamento delle capacità, accesso e

stabilizzazione che, pur non traducendosi sempre nell'immediato in un esito lavorativo, rappresentano effetti sostanziali e dal punto di vista valutativo rilevanti.

6.4.2 Meccanismi di intervento: presa in carico, reti e riduzione delle barriere

L'analisi degli interventi dell'Asse II consente di individuare tre principali meccanismi attraverso cui il Programma contribuisce ai processi di inclusione socio-lavorativa: la presa in carico personalizzata, il rafforzamento delle reti territoriali e la riduzione delle barriere economiche e sociali alla partecipazione. Questi meccanismi non operano in modo isolato, ma si rafforzano reciprocamente e producono effetti tanto più rilevanti quanto più riescono a integrarsi all'interno di percorsi coerenti.

Presa in carico globale e personalizzazione degli interventi

Il primo meccanismo riguarda la presa in carico globale dei destinatari, che rappresenta uno dei tratti distintivi dell'Asse II. Molti interventi prevedono infatti la costruzione di percorsi personalizzati fondati sui bisogni specifici delle persone, con l'obiettivo di affrontare in modo integrato le diverse dimensioni della vulnerabilità: economica, sociale, educativa, relazionale e lavorativa.

Questo approccio risulta particolarmente evidente negli interventi dedicati alla disabilità, che costituiscono una componente strutturalmente rilevante dell'Asse. A partire dalla programmazione FSE 2014–2020, la disabilità è stata individuata come target specifico di *policy*, e tale attenzione è stata ulteriormente rafforzata nella programmazione 2021–2027, segnalando la continuità di un orientamento strategico preciso da parte dell'Amministrazione.

Gli interventi rivolti alle persone con disabilità, in particolare i PPD e la misura Reddito di Autonomia – componente Disabili, mostrano con chiarezza la logica abilitante dell'Asse II. Le attività socio-educative, di accompagnamento e di sviluppo dell'autonomia personale e relazionale sono infatti orientate non solo a rispondere a un bisogno immediato, ma a rafforzare le condizioni di partecipazione e autodeterminazione nel medio periodo.

Rafforzamento delle reti territoriali di welfare

Il secondo meccanismo riguarda il rafforzamento delle reti territoriali del welfare, che costituisce una condizione essenziale per l'efficacia degli interventi nei contesti di vulnerabilità complessa. Gli interventi dell'Asse II sono spesso realizzati attraverso partenariati che coinvolgono enti locali, servizi sociali, servizi sanitari, servizi educativi e organizzazioni del terzo settore, favorendo modelli di presa in carico integrata.

Questo approccio consente di affrontare i bisogni dei destinatari in modo più coordinato, riducendo il rischio di frammentazione degli interventi e migliorando la continuità dei percorsi. Nei contesti in cui la vulnerabilità si manifesta in forma multidimensionale, la qualità delle relazioni tra attori e la capacità di coordinamento istituzionale costituiscono infatti una parte sostanziale dell'efficacia dell'intervento.

La configurazione multi-attore dell'Asse II è coerente con modelli di *policy* orientati alla creazione di valore pubblico, nei quali i risultati dipendono dalla capacità di integrare competenze, risorse e responsabilità tra soggetti diversi. In questa prospettiva, il rafforzamento delle reti territoriali non rappresenta un effetto accessorio, ma uno dei meccanismi attraverso cui il Programma aumenta la propria capacità di incidere sulle condizioni di inclusione.

Riduzione delle barriere alla partecipazione

Il terzo meccanismo riguarda la riduzione delle barriere economiche e sociali che ostacolano la partecipazione dei destinatari. In questo ambito rientrano le misure di sostegno all'accesso ai servizi, che pur non essendo sempre finalizzate in modo diretto all'inserimento lavorativo, contribuiscono a creare condizioni favorevoli alla partecipazione sociale e occupazionale.

Questo punto è cruciale, perché nei contesti di vulnerabilità la distanza dal lavoro è spesso prodotta non da un solo fattore, ma dalla combinazione di ostacoli materiali, familiari, organizzativi e relazionali. L'accesso ai servizi educativi, ai servizi di cura, ai supporti territoriali e ai percorsi di accompagnamento riduce questi vincoli e amplia concretamente lo spazio di azione dei destinatari.

Un'ulteriore funzione importante è svolta dagli interventi preventivi, in particolare quelli rivolti ai giovani, che mirano a ridurre il rischio di marginalità attraverso attività di orientamento, supporto educativo e accompagnamento. Anche in questo caso, l'effetto atteso non è sempre immediatamente osservabile in termini occupazionali, ma si manifesta nel rafforzamento delle condizioni che rendono possibile evitare traiettorie di esclusione più gravi.

Nel complesso, questi tre meccanismi delineano un modello di intervento integrato, nel quale l'inclusione socio-lavorativa è il risultato dell'interazione tra fattori individuali, sociali e territoriali. L'impatto dell'Asse II va quindi interpretato come il prodotto di una capacità combinata di accompagnare le persone, attivare le reti e rimuovere gli ostacoli alla partecipazione.

6.4.3 Evidenze empiriche: portata degli interventi e capacità di raggiungere i target vulnerabili

Le evidenze empiriche disponibili confermano che l'Asse II svolge un ruolo centrale nel raggiungimento dei target più fragili all'interno del perimetro dei nativi FSE, anche se tale ruolo va letto in termini di focalizzazione selettiva e non di coincidenza tra intero Programma e platea vulnerabile. Questo punto è importante, perché i dati aggregati del Programma mostrano una popolazione destinataria ampia e composita; ciò che emerge con chiarezza, però, è che l'Asse II assorbe una quota particolarmente rilevante dei destinatari appartenenti alle categorie più esposte allo svantaggio.

In particolare, la distribuzione dei destinatari vulnerabili tra gli assi del Programma evidenzia una concentrazione molto significativa nell'Asse II. I dati riferiti ai progetti nativi FSE mostrano infatti che:

- Il 35,5% delle 15.953 persone con disabilità coinvolte nel Programma partecipa a interventi dell'Asse II;
- il 53,1 dei 38.886 migranti coinvolti è raggiunto da interventi dell'Asse II;
- il 74,7% degli altri soggetti svantaggiati partecipa a interventi dell'Asse II.

Questi valori confermano che l'Asse II costituisce il principale veicolo di attivazione delle politiche di inclusione rivolte ai gruppi più vulnerabili. Se il dato aggregato del POR non descrive una platea complessivamente dominata dalla vulnerabilità, la distribuzione interna dei destinatari fragili mostra invece che proprio l'Asse II rappresenta il luogo nel quale tale missione inclusiva si concentra con maggiore evidenza.

Un elemento particolarmente rilevante riguarda gli interventi rivolti alle persone con disabilità, che rappresentano la componente più consistente delle operazioni attivate. Con oltre 4.700 interventi di tipo personalizzato², questa linea di intervento evidenzia la centralità della presa in carico individuale nelle politiche di inclusione sociale e conferma il peso strutturale attribuito a questo target nell'ambito dell'Asse.

Accanto a questa componente, l'Asse II presenta una pluralità di strumenti che conferma la diversificazione delle risposte attivate rispetto ai bisogni intercettati. Risultano infatti attivati³:

- 427 interventi di inclusione attiva rivolti a soggetti vulnerabili;
- 54 progetti specifici di inclusione;
- 33 interventi di gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica.

In questo ambito, assumono particolare rilevanza i risultati ottenuti per il contrasto alla marginalità estrema (Priorità 9ii): l'indicatore di risultato specifico b.2.1, secondo la RAF, ha registrato un tasso di successo dell'8% (pari a 181 persone su 2.224 partecipanti) rispetto a un valore atteso del 3,5%.

² Il dato di 4.700 interventi personalizzati per disabili si riferisce all'intero perimetro delle operazioni "native FSE" (POR + POC). La sola componente certificata sul POR relativamente all'Azione 9.2.1 (presa in carico disabili) ammonta a 3.784 operazioni selezionate.

³ Dati estratti da Rapporto Di Valutazione Finale del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia

Questo dato costituisce una prova empirica della capacità del Programma di generare esiti occupazionali o di superamento della criticità acuta anche in segmenti di popolazione caratterizzati da severa emarginazione, superando di oltre il doppio le previsioni iniziali.

Questa articolazione empirica rafforza l'interpretazione già emersa nei capitoli precedenti: l'Asse II non si limita a finanziare una singola linea di sostegno, ma costruisce un insieme differenziato di dispositivi, coerente con la pluralità dei bisogni e dei contesti di intervento. La capacità di raggiungere target vulnerabili si manifesta quindi non solo nella composizione dei destinatari, ma anche nella struttura concreta delle misure attivate.

6.4.4 Evidenze qualitative e risultati osservati

Le evidenze qualitative disponibili nei rapporti di valutazione tematici consentono di osservare con maggiore profondità gli effetti prodotti dagli interventi, soprattutto nelle dimensioni che non emergono pienamente dai soli dati quantitativi. Questo è un punto decisivo, perché nei percorsi di inclusione rivolti a soggetti vulnerabili una parte rilevante del cambiamento si manifesta attraverso esiti intermedi e trasformazioni processuali, difficilmente riducibili a indicatori immediati di risultato finale.

Rafforzamento dell'attivazione e delle capacità individuali

Un primo risultato osservato riguarda la capacità degli interventi di attivare i destinatari e di sostenere percorsi di partecipazione a esperienze formative, sociali e, in alcuni casi, lavorative. Le evidenze qualitative mostrano che gli interventi risultano particolarmente efficaci nel rafforzare competenze relazionali, autonomia personale, capacità di orientamento e gestione della quotidianità, tutti elementi fondamentali nei percorsi di inclusione.

Questo effetto appare particolarmente rilevante per i destinatari più fragili, per i quali il primo cambiamento significativo non coincide necessariamente con l'accesso al lavoro, ma con la possibilità di rientrare in un circuito di fiducia, accompagnamento e attivazione. In questi contesti, la costruzione di routine, l'acquisizione di maggiore autonomia e il consolidamento delle capacità relazionali rappresentano esiti sostanziali e non meri passaggi preliminari.

Miglioramento dell'accesso ai servizi e ai supporti territoriali

Un secondo risultato osservato riguarda il miglioramento dell'accesso ai servizi e alle reti di supporto territoriali, favorito sia dalla presa in carico integrata sia dal rafforzamento delle relazioni tra attori locali. Per i soggetti vulnerabili, la possibilità di accedere in modo stabile a servizi educativi, sociali, sanitari o di accompagnamento costituisce una condizione necessaria per l'attivazione di percorsi di inclusione più robusti.

Questo effetto appare particolarmente importante perché incide su uno dei principali fattori di esclusione: la difficoltà di orientarsi nei servizi, di utilizzarli in modo continuativo e di trasformarli in opportunità concrete di miglioramento delle condizioni di vita. In questo senso, il contributo dell'Asse II non si esaurisce nell'erogazione di singole prestazioni, ma si manifesta anche nella costruzione di condizioni di accessibilità e continuità.

Partecipazione sociale e riduzione del rischio di marginalità

Un terzo risultato riguarda gli effetti positivi sulla partecipazione sociale, che si esprimono attraverso il coinvolgimento in attività formative, educative e comunitarie. Questo aspetto è particolarmente visibile negli interventi che agiscono in una logica preventiva o di accompagnamento sociale, nei quali il risultato principale consiste nella riduzione del rischio di isolamento, inattività o esclusione relazionale.

Anche quando non si traduce immediatamente in un esito lavorativo, tale incremento della partecipazione rappresenta un cambiamento sostanziale lungo il percorso di inclusione. Nei target più vulnerabili, infatti, la riattivazione della persona, il recupero di legami sociali e la maggiore presenza nei contesti di comunità sono spesso condizioni necessarie per qualsiasi evoluzione successiva sul piano dell'autonomia e dell'occupabilità.

Limiti di osservabilità degli esiti occupazionali

Gli effetti in termini di inserimento lavorativo risultano invece più difficili da isolare e attribuire direttamente agli interventi dell'Asse II. Questo non significa che tali effetti siano assenti, ma che la loro osservazione richiede cautela interpretativa, poiché l'accesso al lavoro dipende da una pluralità di fattori esterni al Programma: le condizioni del mercato del lavoro, le caratteristiche individuali dei destinatari, la disponibilità di opportunità territoriali, i tempi dei percorsi e la presenza di eventuali ulteriori ostacoli personali o familiari. Le evidenze raccolte confermano quindi che una parte rilevante dell'impatto dell'Asse II si manifesta soprattutto attraverso cambiamenti abilitanti e intermedi, non sempre immediatamente quantificabili, ma decisivi per l'evoluzione dei percorsi individuali. Ed è proprio qui che le politiche di inclusione mostrano spesso il loro valore più autentico: meno spettacolare di un placement immediato, ma molto più strutturale.

6.4.5 Valutazione complessiva dell'impatto (Dv4)

Alla luce delle evidenze analizzate, il contributo dell'Asse II all'inclusione socio-lavorativa dei soggetti vulnerabili può essere definito rilevante, ma differenziato nelle sue forme di manifestazione. Il Programma mostra infatti una capacità consistente di incidere sulle condizioni che rendono possibile l'inclusione, mentre gli effetti finali in termini strettamente occupazionali risultano più difficili da osservare in modo diretto e univoco.

In particolare, l'Asse II ha dimostrato un'elevata capacità di:

- intercettare i target più fragili all'interno del Programma;
- attivare percorsi di inclusione sociale coerenti con la natura multidimensionale dei bisogni;
- rafforzare competenze, autonomia e capacità relazionali dei destinatari;
- sviluppare modelli integrati di presa in carico e coordinamento territoriale.

Gli effetti risultano particolarmente significativi nelle dimensioni intermedie del processo di inclusione, come il miglioramento dell'accesso ai servizi, il rafforzamento delle capacità individuali, la riduzione delle barriere alla partecipazione e l'attivazione di reti di supporto. Questi esiti sono coerenti con quanto evidenziato dalla letteratura e dalle valutazioni di impatto relative a popolazioni ad alta vulnerabilità, nelle quali i risultati più solidi tendono a manifestarsi proprio nelle fasi intermedie dei percorsi, mentre gli esiti finali dipendono da una pluralità di fattori concorrenti.

In questa prospettiva, l'inclusione socio-lavorativa va interpretata come l'esito di un processo cumulativo e multidimensionale, nel quale gli interventi dell'Asse II operano soprattutto come fattori abilitanti. Il Programma non produce automaticamente occupazione, ma contribuisce a creare le condizioni che rendono più probabile, accessibile e sostenibile un percorso di partecipazione sociale e lavorativa.

Gli effetti diretti sull'occupazione risultano invece più difficili da attribuire in modo netto, proprio perché l'inserimento lavorativo rappresenta il punto terminale di una sequenza causale influenzata da numerose variabili esterne. Questo limite di attribuzione non riduce il valore del contributo osservato; al contrario, aiuta a collocarlo correttamente, evitando di chiedere alle politiche di inclusione ciò che dipende anche dal funzionamento del mercato del lavoro e dalle condizioni strutturali dei territori.

Nel complesso, l'impatto dell'Asse II può quindi essere interpretato come prevalentemente abilitante e strutturale. Il Programma non genera direttamente, da solo, l'inclusione socio-lavorativa nella sua forma finale, ma rafforza in modo significativo i prerequisiti che la rendono possibile, soprattutto nei confronti dei soggetti più fragili.

6.4.6 Sintesi valutativa (Dv4)

Nel complesso, l'Asse II ha contribuito in modo significativo ai processi di inclusione socio-lavorativa dei soggetti vulnerabili attraverso un insieme articolato di interventi che agiscono su più dimensioni della vulnerabilità. Il contributo osservato non si esprime in modo uniforme su tutti gli esiti, ma appare consistente nelle componenti che, nei percorsi di inclusione, svolgono una funzione preparatoria, abilitante e di consolidamento.

In particolare, il contributo del Programma si manifesta principalmente:

- nel rafforzamento delle capacità individuali dei destinatari;
- nel miglioramento dell'accesso ai servizi e ai supporti territoriali;
- nello sviluppo di reti territoriali di presa in carico e accompagnamento;
- nella riduzione di ostacoli economici, organizzativi e relazionali che limitano la partecipazione.

Tali effetti, pur non traducendosi sempre in esiti occupazionali immediati, costituiscono condizioni fondamentali per la partecipazione sociale e lavorativa. La valutazione restituisce quindi un impatto complessivamente positivo, ma caratterizzato da una forte componente indiretta e da una variabilità degli effetti in funzione dei target, delle condizioni di partenza dei destinatari e dei contesti territoriali di attuazione.

La risposta alla Dv4 può pertanto essere formulata nei seguenti termini: l'Asse II ha fornito un contributo rilevante ai processi di inclusione socio-lavorativa dei soggetti vulnerabili, soprattutto attraverso il rafforzamento delle condizioni abilitanti dell'inclusione, più che mediante effetti direttamente osservabili sull'occupazione finale. È una forma di impatto meno rumorosa di uno slogan occupazionale, ma decisamente più coerente con la realtà dei percorsi complessi.

6.5 Dv5 – Impatto dell'asse ii sull'accessibilità dei servizi sociali e di cura

La seconda domanda valutativa riguarda il contributo dell'Asse II al miglioramento dell'accessibilità dei servizi sociali e di cura, cioè alla capacità del sistema di welfare di risultare concretamente raggiungibile, sostenibile e utilizzabile da parte delle famiglie e delle persone in condizione di vulnerabilità. A differenza della Dv4, che ha messo al centro i percorsi di inclusione socio-lavorativa, la presente analisi si concentra sulle condizioni che rendono possibile l'accesso ai servizi e, attraverso di esso, il miglioramento delle condizioni di vita, di autonomia e di partecipazione.

Nel quadro interpretativo adottato, l'accessibilità non è intesa come semplice disponibilità formale di un servizio, ma come risultato dell'interazione tra più fattori che incidono concretamente sulla possibilità di usufruirne. In questa prospettiva, un servizio può esistere senza essere davvero accessibile: può essere troppo costoso, territorialmente distante, organizzativamente rigido o poco capace di intercettare bisogni complessi.

L'accessibilità ai servizi viene quindi letta come una nozione multidimensionale, che comprende almeno tre componenti fondamentali.

- la dimensione economica, legata al costo dei servizi e alla sostenibilità dell'accesso per i nuclei familiari;
- la dimensione territoriale, relativa alla disponibilità, distribuzione e prossimità dell'offerta;
- la dimensione sociale e funzionale, che riguarda la capacità dei servizi di intercettare i bisogni, orientare i destinatari e adattarsi alle loro caratteristiche.

In questo quadro, gli interventi dell'Asse II non operano attraverso un solo meccanismo di cambiamento, ma mediante una pluralità di leve che producono effetti differenti per natura, intensità e livello di osservabilità. Alcune misure agiscono direttamente sui costi e rendono più immediato l'accesso ai servizi; altre rafforzano le condizioni sociali e organizzative che ne rendono possibile l'utilizzo; altre ancora incidono sulla capacità del sistema territoriale di offrire risposte più integrate e appropriate.

Il capitolo si sviluppa attraverso sei passaggi principali: la ricostruzione della teoria del cambiamento, l'analisi dell'accessibilità economica, l'esame della dimensione territoriale, la lettura degli effetti sulla conciliazione, l'approfondimento dell'accessibilità mediata attraverso l'inclusione attiva e il rafforzamento del welfare territoriale, fino alla sintesi valutativa finale.

6.5.1 Teoria del cambiamento e dimensioni dell'accessibilità

La teoria del cambiamento sottesa agli interventi dell'Asse II in materia di accessibilità ai servizi non si fonda su una logica lineare di semplice aumento dell'utenza, ma su una logica di rimozione selettiva degli ostacoli che limitano l'uso effettivo dei servizi di welfare. Il punto cruciale, in questo caso, non è solo se il servizio esista, ma se i destinatari siano realmente nelle condizioni di accedervi, mantenerne l'utilizzo e trarne beneficio in modo continuativo.

Per questa ragione, l'accessibilità va intesa come una proprietà relazionale del sistema di welfare, che emerge dall'incontro tra caratteristiche dell'offerta e condizioni dei destinatari. Gli interventi dell'Asse II incidono proprio su questa relazione, modificando sia i vincoli che gravano sulle famiglie e sulle persone vulnerabili, sia alcuni elementi della capacità dei servizi di rispondere ai bisogni.

Più che produrre un unico effetto finale, gli interventi concorrono quindi a rendere i servizi più "praticabili" per i destinatari. In termini sintetici, la logica di cambiamento può essere rappresentata nel modo seguente: risorse del Programma → riduzione di ostacoli economici, organizzativi e sociali all'accesso → ampliamento dell'utilizzo effettivo dei servizi e miglioramento della capacità di intercettazione dei bisogni → rafforzamento delle condizioni di benessere, partecipazione e conciliazione

Questa sequenza, tuttavia, non opera in modo uniforme, perché l'Asse II agisce attraverso modalità differenti, che corrispondono a diversi tipi di accessibilità. In particolare, è possibile distinguere tre principali modalità di intervento:

- interventi diretti sull'accesso, che riducono una barriera specifica — soprattutto economica — e producono effetti immediatamente osservabili;
- interventi indiretti o mediati, che rafforzano le condizioni individuali e familiari necessarie per utilizzare i servizi disponibili;
- interventi sistemici, che migliorano la capacità del welfare territoriale di intercettare i bisogni e di offrire risposte più integrate.

Questa articolazione consente di differenziare il contributo dell'Asse II non solo per tipologia di misura, ma anche per forma dell'impatto prodotto. In alcuni casi il Programma rende il servizio economicamente accessibile; in altri rende i destinatari più in grado di accedervi; in altri ancora rafforza il sistema affinché i servizi siano più prossimi, leggibili e appropriati. La teoria del cambiamento, quindi, non è una teoria dell'espansione lineare dell'offerta, ma una teoria del miglioramento delle condizioni di accesso.

Questa impostazione è particolarmente importante sul piano valutativo, perché consente di leggere in modo coerente effetti molto diversi tra loro senza ridurli a un unico indicatore di risultato. L'accessibilità ai servizi, infatti, migliora non solo quando aumenta il numero degli utenti, ma anche quando si riducono le disuguaglianze di accesso, si rafforza la continuità di utilizzo e si amplia la capacità del sistema di raggiungere bisogni prima meno intercettati.

6.5.2 Accessibilità economica: riduzione delle barriere di costo

La dimensione nella quale il contributo dell'Asse II appare più diretto e immediatamente osservabile è quella dell'accessibilità economica, in particolare con riferimento ai servizi per la prima infanzia. In questo ambito, il Programma interviene su una barriera specifica e ben identificabile — il costo dei servizi — e produce effetti che possono essere letti con maggiore chiarezza sia sul piano quantitativo sia su quello percettivo.

Le evidenze disponibili mostrano che gli interventi a sostegno dell'accesso ai servizi per la prima infanzia hanno mobilitato risorse molto consistenti e raggiunto una platea ampia di beneficiari. Come già emerso nel capitolo precedente, questa linea di *policy* rappresenta una delle componenti finanziariamente più rilevanti dell'Asse II. Sul piano dei destinatari, i servizi per la prima infanzia hanno coinvolto 64.249 nuclei familiari, contribuendo a ridurre il costo di accesso per le famiglie con minore capacità di spesa.

Il contributo del Programma non si è limitato alla semplice erogazione di un sostegno economico, ma ha favorito anche alcuni cambiamenti nel funzionamento locale dei servizi. In particolare, le evidenze disponibili segnalano:

- l'adozione di sistemi tariffari più progressivi da parte dei Comuni;
- l'ampliamento delle convenzioni con strutture pubbliche e private;
- una maggiore equità nell'accesso ai servizi, soprattutto per i nuclei con maggiori vincoli economici.

Questi elementi indicano che l'intervento ha agito non solo sul lato della domanda, ma anche sulle condizioni istituzionali che regolano l'accesso ai servizi. La riduzione della barriera di costo ha infatti prodotto effetti immediati sull'utilizzo dei servizi, ma ha anche incentivato assetti locali più inclusivi nella regolazione dell'offerta.

Le evidenze disponibili risultano particolarmente solide anche sul piano dell'esperienza dei beneficiari. I livelli di soddisfazione rilevati attribuiscono infatti un giudizio mediamente elevato alla capacità degli interventi di migliorare la gestione dei tempi di vita e di lavoro, confermando che il sostegno economico all'accesso ai servizi di cura produce effetti tangibili nella vita quotidiana delle famiglie: nell'indagine 2025 i partecipanti hanno attribuito a Nidi Gratis un punteggio medio di 8,9 su 10 per la capacità di migliorare la conciliazione.

In questo ambito, il contributo dell'Asse II può quindi essere definito diretto, misurabile e robusto dal punto di vista valutativo. Un'evidenza definitiva in tal senso emerge dall'analisi dell'effetto sostituzione: la RAF rileva infatti che per circa tre quarti delle famiglie, l'iscrizione al nido è stata possibile solo grazie al sostegno ricevuto. Tale dato costituisce la prova empirica dell'addizionalità della politica regionale, dimostrando che l'intervento non si è limitato a sovvenzionare scelte già compiute, ma ha agito come fattore abilitante decisivo, senza il quale la stragrande maggioranza dei beneficiari sarebbe rimasta esclusa dal servizio. Il Programma interviene su una barriera chiaramente identificata, ne riduce l'intensità e genera un aumento dell'accessibilità effettiva dei servizi. È una delle situazioni in cui il rapporto tra intervento e risultato è più leggibile.

6.5.3 Accessibilità territoriale: disponibilità e distribuzione dei servizi

Una seconda dimensione decisiva riguarda l'accessibilità territoriale dei servizi, che dipende dalla consistenza, distribuzione e prossimità dell'offerta disponibile. In questo caso, il tema non è soltanto se le famiglie possano sostenere il costo del servizio, ma se il servizio sia effettivamente presente, raggiungibile e fruibile nel territorio di riferimento.

Il sistema lombardo dei servizi per la prima infanzia presenta una dotazione complessivamente significativa, che colloca la Regione in una posizione relativamente avanzata sul piano dell'offerta. Le evidenze disponibili segnalano infatti:

- oltre 2.600 unità di offerta;
- più di 71.000 posti autorizzati;
- una copertura superiore al target europeo.

Questo quadro positivo deve tuttavia essere letto insieme a un indicatore che segnala una tensione strutturale tra domanda e offerta. L'elevato tasso di saturazione, pari al 94,2%, mostra infatti che il sistema opera quasi a pieno regime, evidenziando una domanda molto prossima o superiore alla capacità disponibile.

In altri termini, la presenza di una rete ampia non elimina automaticamente i problemi di accessibilità territoriale.

In questo contesto, gli interventi del Programma hanno contribuito a migliorare l'utilizzo della rete esistente e a rafforzarne la copertura relazionale e amministrativa. In particolare, le evidenze indicano:

- l'ampliamento della rete territoriale dei servizi coinvolti;
- il coinvolgimento di oltre 845 Comuni;
- il rafforzamento della collaborazione tra amministrazioni locali e gestori dei servizi.

Il contributo dell'Asse II appare quindi significativo nel migliorare l'accesso ai servizi esistenti e nel rafforzare la capacità dei territori di utilizzare in modo più inclusivo la rete disponibile. Tuttavia, l'impatto sulla dotazione strutturale dell'offerta risulta più limitato. Gli interventi hanno favorito una migliore accessibilità della rete esistente, ma non hanno determinato una trasformazione profonda della capacità complessiva del sistema di rispondere all'intera domanda potenziale.

Questo punto è importante sul piano valutativo, perché consente di distinguere tra miglioramento dell'accesso e ampliamento strutturale dell'offerta. L'Asse II ha inciso soprattutto sul primo aspetto, mentre il secondo dipende in misura maggiore da investimenti infrastrutturali, programmazione territoriale e capacità di espansione del sistema dei servizi oltre il perimetro specifico delle misure considerate.

6.5.4 Conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari

Un ulteriore ambito nel quale il miglioramento dell'accessibilità ai servizi produce effetti osservabili riguarda la conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari. In questo caso, l'accesso ai servizi di cura non rappresenta soltanto un beneficio sociale in senso stretto, ma una condizione che incide anche sull'organizzazione della vita familiare, sulla sostenibilità dei carichi di cura e sulla partecipazione al lavoro.

L'accesso ai servizi per la prima infanzia costituisce infatti una leva particolarmente rilevante per la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto per le donne, che continuano a sostenere una quota prevalente del lavoro di cura non retribuito. La disponibilità di un servizio accessibile, economicamente sostenibile e territorialmente fruibile può quindi ridurre uno dei principali ostacoli alla continuità occupazionale.

Le evidenze disponibili mostrano un miglioramento significativo della stabilità occupazionale delle famiglie beneficiarie, accompagnato da un aumento della quota di coppie con entrambi i genitori occupati. Questo risultato suggerisce che l'accessibilità ai servizi di cura produce effetti che travalicano il perimetro strettamente sociale e incidono anche sulle condizioni economiche e lavorative dei nuclei familiari.

Il nesso osservato tra accessibilità dei servizi e conciliazione appare coerente con la logica complessiva dell'Asse II, che interviene su ostacoli indiretti ma decisivi per la partecipazione. Rendere accessibili i servizi di cura significa, in molti casi, liberare tempo, ridurre incertezza organizzativa e rendere più sostenibile la permanenza nel lavoro.

Tuttavia, anche in questo caso, gli effetti devono essere interpretati con cautela sul piano attributivo. Il miglioramento delle condizioni occupazionali delle famiglie dipende infatti da una pluralità di fattori che eccedono il solo intervento del Programma: l'andamento del mercato del lavoro, le caratteristiche dei nuclei, la qualità dell'occupazione disponibile e le dinamiche territoriali. Il contributo dell'Asse II appare quindi plausibile e consistente, ma va letto come una componente abilitante di un processo più ampio.

6.5.5 Inclusione attiva e accessibilità mediata ai servizi

Accanto agli interventi che agiscono direttamente sulle barriere di accesso, l'Asse II ha attivato un insieme rilevante di misure di inclusione attiva che incidono sull'accessibilità ai servizi in modo mediato, ma strutturalmente importante. In questi casi, l'obiettivo immediato non è ridurre il costo di una prestazione o

ampliare formalmente l'offerta, ma rafforzare le condizioni che consentono ai destinatari di avvicinarsi ai servizi, comprenderli, utilizzarli e mantenerne la fruizione.

Le evidenze disponibili mostrano l'attivazione di un insieme significativo di interventi riconducibili a questa logica. Nel complesso risultano infatti attivati 427 interventi di inclusione, tra cui 54 progetti specifici e 33 interventi di gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica.

Questi interventi operano prevalentemente attraverso percorsi di presa in carico e accompagnamento personalizzato, che consentono di agire su più dimensioni della vulnerabilità. In particolare, essi contribuiscono a:

- ridurre condizioni di esclusione sociale e isolamento;
- rafforzare competenze individuali e capacità di orientamento;
- facilitare l'accesso ai servizi disponibili;
- aumentare la continuità della relazione con il sistema di welfare.

In questo caso, l'accessibilità ai servizi non costituisce il risultato diretto e immediato dell'intervento, ma il prodotto di un rafforzamento delle condizioni soggettive e relazionali necessarie per l'accesso. Il Programma non rende solo il servizio più disponibile: rende il destinatario più in grado di raggiungerlo e utilizzarlo. È una differenza meno appariscente nei numeri, ma molto sostanziale nella logica dell'intervento.

Il contributo dell'Asse II può quindi essere definito indiretto, ma strutturale. Agendo sulle condizioni che ostacolano l'attivazione dei destinatari, queste misure migliorano la capacità dei soggetti vulnerabili di entrare in relazione con il sistema dei servizi e di trasformare opportunità formali in accesso effettivo.

6.5.6 Welfare territoriale e capacità dei servizi locali

Una terza dimensione del contributo dell'Asse II riguarda il rafforzamento dei sistemi territoriali di welfare, cioè la capacità dei servizi locali di intercettare i bisogni, coordinarsi tra loro e offrire risposte più appropriate. In questo ambito, l'accessibilità non viene letta come accesso a una singola prestazione, ma come qualità complessiva del funzionamento del sistema.

Gli interventi riconducibili a questa logica si caratterizzano per un'impostazione sistemica e mirano soprattutto a:

- migliorare l'integrazione tra servizi;
- rafforzare le reti territoriali;
- promuovere modelli di presa in carico integrata;
- rendere più leggibile e continua la risposta del welfare locale.

Questa dimensione è particolarmente rilevante nei contesti in cui la vulnerabilità si presenta in forma multidimensionale e non può essere affrontata attraverso risposte standardizzate o settoriali. In tali casi, l'accessibilità dipende in larga misura dalla capacità del sistema di accompagnare il destinatario tra servizi diversi, di evitare interruzioni nei percorsi e di costruire risposte coordinate.

Gli effetti di questi interventi sono meno immediatamente quantificabili rispetto a quelli che agiscono sulle barriere economiche, ma non per questo meno importanti. Le evidenze qualitative suggeriscono infatti che il rafforzamento delle reti e della cooperazione territoriale contribuisce a migliorare la capacità complessiva del welfare di raggiungere bisogni complessi e di ridurre le discontinuità nell'accesso.

Sul piano valutativo, il contributo dell'Asse II in questo ambito può essere definito sistemico e diffuso. Non si osserva necessariamente in un incremento diretto e isolabile del numero di utenti, ma nella maggiore capacità del sistema di essere accessibile in senso sostanziale: più integrato, più orientante, più adattivo rispetto alle condizioni dei destinatari.

6.5.7 Interventi emergenziali e accesso ai servizi

Gli interventi emergenziali attivati durante la pandemia hanno svolto un ruolo importante nel sostenere, seppure in modo indiretto, le condizioni di accesso ai servizi sociali e di cura. Pur non essendo progettati primariamente come misure di accessibilità ai servizi, essi hanno contribuito a stabilizzare le condizioni economiche e sociali delle famiglie, riducendo il rischio che difficoltà improvvise si trasformassero in esclusione dall'uso dei servizi.

In questa prospettiva, il contributo di tali interventi può essere interpretato come una forma di accessibilità indiretta fondata sul mantenimento delle condizioni minime di sostenibilità economica e sociale. Quando il reddito familiare si riduce o la vulnerabilità si intensifica, anche servizi formalmente disponibili possono diventare di fatto inaccessibili. Le misure emergenziali hanno contribuito a contenere questo slittamento.

Il loro effetto, tuttavia, va distinto da quello delle misure ordinarie dell'Asse II. Se le seconde tendono a produrre cambiamenti più strutturali nelle condizioni di accesso, gli interventi emergenziali hanno operato soprattutto in chiave di stabilizzazione e contenimento degli effetti della crisi. Il loro contributo è quindi rilevante, ma più congiunturale che trasformativo.

Questa distinzione è importante anche alla luce dei dati già discussi nei capitoli precedenti. L'inclusione delle misure emergenziali amplia infatti la platea complessiva dei destinatari e modifica la composizione aggregata dell'intervento; per questo motivo, la valutazione dell'accessibilità ai servizi risulta più nitida quando si distinguono gli effetti di stabilizzazione prodotti durante la crisi dagli effetti più strutturali delle misure ordinarie.

6.5.8 Sintesi valutativa (Dv5)

Nel complesso, le evidenze analizzate indicano che l'Asse II ha contribuito in modo significativo al miglioramento dell'accessibilità dei servizi sociali e di cura, ma attraverso modalità differenziate e con livelli diversi di osservabilità degli effetti. Il contributo del Programma non si manifesta infatti in modo uniforme, bensì attraverso una combinazione di impatti diretti, indiretti e sistemici.

In particolare, gli effetti risultano:

- diretti e chiaramente osservabili negli interventi che riducono le barriere economiche di accesso, soprattutto nei servizi per la prima infanzia;
- indiretti ma rilevanti negli interventi di inclusione attiva, che migliorano le condizioni soggettive e relazionali necessarie per utilizzare i servizi;
- sistemici e diffusi negli interventi di rafforzamento del welfare territoriale, che aumentano la capacità dei servizi di intercettare e trattare bisogni complessi.

Questa differenziazione costituisce la principale chiave interpretativa della Dv5. Il Programma ha migliorato in modo evidente l'accesso ai servizi esistenti, soprattutto sul versante economico, e ha al tempo stesso rafforzato la capacità del sistema territoriale di rendere l'accesso più continuo, appropriato e inclusivo.

Risulta invece più limitato il contributo dell'Asse II alla trasformazione strutturale della dotazione complessiva dell'offerta. Gli interventi hanno inciso soprattutto sulle condizioni di utilizzo e accesso della rete esistente, mentre la modifica della capacità complessiva del sistema di rispondere alla domanda dipende da dinamiche più ampie di investimento, programmazione e sviluppo territoriale.

La risposta alla Dv5 può quindi essere formulata nei seguenti termini: l'Asse II ha prodotto un impatto rilevante ma eterogeneo sull'accessibilità dei servizi sociali e di cura, migliorando in modo particolarmente chiaro l'accessibilità economica e contribuendo, in modo più indiretto ma sostanziale, al rafforzamento dell'accessibilità sociale, funzionale e territoriale dei servizi. È un impatto che agisce meno sulla costruzione ex novo dei servizi e più sulla loro effettiva possibilità di essere raggiunti, usati e trasformati in opportunità reali di benessere e partecipazione.

6.6 Conclusioni valutative integrate e indicazioni per la programmazione

Questo capitolo ricompona in una lettura unitaria le evidenze emerse dall'analisi delle due domande valutative, con l'obiettivo di formulare un giudizio complessivo sul contributo dell'Asse II – Inclusione sociale e lotta alla povertà nel quadro del POR FSE Lombardia 2014–2020. Dopo aver esaminato separatamente gli effetti dell'Asse sui percorsi di inclusione socio-lavorativa e sull'accessibilità dei servizi sociali e di cura, è ora possibile restituire una valutazione integrata della sua funzione nel sistema regionale di welfare.

L'Asse II si conferma come uno degli ambiti più complessi dell'intero Programma, sia per la natura multidimensionale degli obiettivi perseguiti, sia per l'eterogeneità degli strumenti attivati, sia per la pluralità dei target raggiunti. A differenza di altri assi più direttamente orientati a esiti settoriali o più facilmente misurabili, qui l'impatto non si manifesta attraverso risultati omogenei e immediatamente osservabili, ma si distribuisce lungo una pluralità di dimensioni – individuali, familiari, sociali, territoriali e organizzative – con intensità e livelli di misurabilità differenti.

Questa caratteristica non indebolisce il rilievo dell'Asse II, ma ne definisce la specifica natura valutativa. Le politiche di inclusione sociale producono infatti spesso effetti progressivi, differenziati e mediati, che incidono sulle condizioni che rendono possibile l'inclusione più che su singoli esiti finali direttamente attribuibili. In questo senso, la valutazione non richiede di verificare soltanto se il Programma abbia "prodotto risultati", ma anche di comprendere quali risultati, attraverso quali meccanismi e con quale portata trasformativa.

Alla luce delle analisi svolte, l'Asse II emerge come un dispositivo di rafforzamento del sistema regionale di inclusione, capace di agire sia sul lato dei destinatari sia su quello dei servizi e delle reti territoriali. Il suo contributo appare particolarmente solido nelle dimensioni abilitanti dell'inclusione, più selettivo nei risultati finali e più contenuto nella capacità di modificare strutturalmente l'offerta dei servizi e le disuguaglianze territoriali.

6.6.1 Valutazione complessiva dell'Asse II

Nel complesso, le evidenze analizzate indicano che l'Asse II ha fornito un contributo significativo al rafforzamento del sistema regionale di inclusione sociale, operando in modo coerente con la complessità dei bisogni e con la natura composita delle vulnerabilità intercettate. Il Programma ha mostrato una capacità consistente di attivare interventi differenziati, raggiungere target prioritari e sostenere la funzionalità delle reti territoriali di welfare.

Questo contributo si manifesta lungo tre direttrici principali, che definiscono il profilo complessivo dell'Asse.

- una capacità di intercettazione ampia e selettiva, in grado di raggiungere una platea numerosa e differenziata, con una concentrazione rilevante dei gruppi più vulnerabili proprio nell'Asse II;
- una capacità attuativa articolata, che ha consentito di mobilitare strumenti diversi per rispondere a bisogni complessi e multidimensionali;
- una funzione di sostegno al sistema dei servizi, realizzata sia attraverso misure che migliorano l'accesso sia attraverso interventi che rafforzano le capacità organizzative e relazionali del welfare territoriale.

L'Asse II si configura quindi come un ambito di *policy* rilevante e strutturale, il cui valore non va ricercato soltanto nella produzione di esiti immediati, ma soprattutto nella capacità di incidere sulle condizioni che rendono possibile l'inclusione sociale e l'accesso ai servizi. È, in sostanza, una politica che lavora molto sui presupposti del cambiamento: meno "scorciatoie", più costruzione paziente di condizioni abilitanti.

6.6.2 Lettura integrata delle due dimensioni valutative: Dv4 e Dv5

La lettura congiunta delle due domande valutative mostra con chiarezza che inclusione socio-lavorativa e accessibilità dei servizi non rappresentano due ambiti separati dell'Asse II, ma due dimensioni strettamente

interdipendenti di una stessa strategia di inclusione. Questa relazione costituisce uno dei risultati interpretativi più rilevanti dell'intera valutazione.

Da un lato, gli interventi di inclusione attiva rafforzano le capacità individuali, relazionali e sociali dei destinatari, rendendoli più in grado di orientarsi, attivarsi e utilizzare le opportunità offerte dal sistema dei servizi. Dall'altro, il miglioramento dell'accesso ai servizi sociali e di cura riduce ostacoli materiali e organizzativi che spesso impediscono o rallentano i percorsi di inclusione, rendendo più sostenibile la partecipazione sociale e, quando possibile, anche lavorativa.

Il rapporto tra le due dimensioni può essere sintetizzato in forma circolare e non gerarchica.

- l'accesso ai servizi facilita i percorsi di inclusione, perché riduce barriere economiche, organizzative e familiari;
- i percorsi di inclusione aumentano la capacità di utilizzare i servizi, perché rafforzano autonomia, orientamento e continuità della relazione con il welfare.

Ne deriva che il contributo dell'Asse II non può essere interpretato separatamente lungo le due domande valutative, ma va letto come un insieme integrato di interventi che operano su livelli distinti ma reciprocamente rinforzanti. Questa integrazione rappresenta uno degli elementi più significativi dell'Asse: non una somma di misure isolate, ma una configurazione che tende a far interagire accesso, accompagnamento e capacità di presa in carico.

Questa lettura consente anche di evitare un equivoco frequente nella valutazione delle politiche di inclusione. Se si osservano separatamente le due dimensioni, si rischia infatti di sottostimare l'effetto complessivo dell'Asse: i servizi sembrano "solo" migliorare l'accesso, mentre gli interventi di inclusione sembrano "solo" lavorare sui percorsi individuali. In realtà, il valore aggiunto emerge proprio nella loro interazione.

6.6.3 Natura e distribuzione degli effetti

Le evidenze emerse indicano che gli effetti dell'Asse II si distribuiscono secondo tre principali modalità: diretta, indiretta e sistemica. Questa articolazione non rappresenta solo una classificazione descrittiva, ma una chiave interpretativa utile per comprendere la natura differenziata dell'impatto osservato.

Effetti diretti

Gli effetti diretti sono quelli più immediatamente osservabili e si concentrano soprattutto negli interventi che riducono barriere specifiche e misurabili, in particolare quelle economiche. È il caso, ad esempio, delle misure che sostengono l'accesso ai servizi per la prima infanzia, dove il rapporto tra intervento, riduzione del costo e aumento dell'accessibilità risulta più chiaro e documentabile.

Effetti indiretti

Gli effetti indiretti si manifestano attraverso il rafforzamento delle condizioni individuali, familiari e relazionali dei destinatari, che a loro volta rendono più possibile la partecipazione sociale e l'accesso ai servizi. In questo caso, il Programma non agisce su una singola barriera, ma modifica l'insieme delle condizioni che consentono ai destinatari di utilizzare risorse e opportunità disponibili.

Effetti sistemici

Gli effetti sistemici riguardano il miglioramento della capacità dei servizi territoriali di intercettare i bisogni, coordinarsi tra loro e offrire risposte più integrate. Si tratta di effetti meno immediatamente quantificabili, ma particolarmente rilevanti in un asse che lavora in larga misura sulla qualità delle relazioni tra attori, sulla continuità dei percorsi e sulla leggibilità del welfare locale.

Questa distribuzione degli effetti evidenzia una marcata eterogeneità dell'impatto, coerente con la natura composita degli interventi finanziati. Gli effetti più facilmente misurabili tendono a concentrarsi negli interventi che agiscono su variabili circoscritte; quelli più strutturali si manifestano invece in forme più diffuse, gradualmente e meno immediatamente documentabili attraverso i soli indicatori quantitativi.

Ne consegue che la valutazione dell'Asse II richiede un approccio capace di tenere insieme evidenze diverse, senza attribuire maggiore rilevanza solo a ciò che è più semplice da misurare. È una regola metodologica importante: i risultati più visibili non sempre coincidono con quelli più profondi.

6.6.4 Punti di forza

L'analisi consente di individuare alcuni punti di forza particolarmente rilevanti, che qualificano in modo netto il contributo dell'Asse II e ne confermano la coerenza rispetto ai bisogni del contesto regionale.

Capacità di raggiungere i target vulnerabili

Un primo elemento di forza riguarda l'elevata capacità dell'Asse II di intercettare i gruppi maggiormente esposti allo svantaggio. Come emerso nel capitolo 4, l'Asse concentra quote molto significative di destinatari vulnerabili all'interno del Programma, svolgendo una funzione selettiva particolarmente evidente nei confronti di migranti, persone con disabilità e altri soggetti svantaggiati.

Articolazione degli strumenti e risposta a bisogni complessi

Un secondo punto di forza consiste nella pluralità degli strumenti attivati, che consente di intervenire su diverse dimensioni della vulnerabilità senza ridurre l'inclusione a un'unica logica di intervento. La compresenza di misure di accesso ai servizi, interventi di inclusione attiva, azioni di sistema e strumenti emergenziali ha reso possibile una risposta più aderente alla varietà dei bisogni intercettati.

Rafforzamento delle reti territoriali di welfare

Un terzo elemento di rilievo riguarda il rafforzamento delle reti territoriali e dei modelli di presa in carico integrata. Questo aspetto rappresenta uno dei contributi più significativi dell'Asse II sul piano qualitativo, perché migliora la capacità del sistema di accompagnare i destinatari lungo percorsi complessi e di offrire risposte meno frammentate.

Effetti positivi sull'accesso ai servizi

Un quarto punto di forza riguarda la capacità dell'Asse di migliorare concretamente l'accessibilità dei servizi, in particolare per le famiglie a basso reddito. In questo ambito, il Programma ha mostrato un'incidenza chiara e documentabile, riducendo una barriera specifica e producendo effetti osservabili sull'utilizzo dei servizi e sulla conciliazione.

Capacità di adattamento al contesto

Un ultimo elemento positivo riguarda la capacità dell'Asse II di adattarsi a un contesto profondamente segnato da shock esterni, come dimostrato anche dalla gestione degli interventi emergenziali durante la pandemia. Questa flessibilità costituisce un tratto importante dell'Asse, perché ne conferma la capacità di operare non solo in una logica programmatoria ordinaria, ma anche in una prospettiva di tenuta del sistema in situazioni critiche.

6.6.5 Criticità strutturali

Accanto ai punti di forza, la valutazione mette in evidenza alcune criticità che non compromettono il giudizio complessivo positivo, ma che limitano la portata trasformativa degli effetti osservati e indicano aree di attenzione per la programmazione futura.

Asimmetria nella misurabilità degli impatti

Una prima criticità riguarda la forte asimmetria nella misurabilità degli effetti. Gli interventi che agiscono su barriere specifiche, come il costo dei servizi, risultano più facilmente documentabili; quelli che incidono su dimensioni più complesse, come autonomia, inclusione sociale o rafforzamento dei sistemi territoriali, sono invece meno supportati da evidenze quantitative robuste.

Incidenza limitata sull'offerta strutturale dei servizi

Una seconda criticità concerne la capacità limitata del Programma di incidere sulla dotazione strutturale dell'offerta, in particolare sotto il profilo territoriale. L'Asse II ha migliorato l'accesso ai servizi esistenti, ma ha inciso in misura più contenuta sulla capacità complessiva del sistema di espandere l'offerta e di ridurre in modo stabile i divari territoriali.

Eterogeneità degli esiti di inclusione

Una terza criticità riguarda l'eterogeneità degli esiti nei percorsi di inclusione socio-lavorativa. I risultati osservati variano infatti in modo significativo in funzione delle caratteristiche dei destinatari, dell'intensità delle vulnerabilità, della qualità dell'implementazione e delle condizioni del contesto territoriale. Questo rende difficile formulare giudizi uniformi sugli esiti finali e richiede una valutazione maggiormente differenziata per target e per meccanismi di intervento.

Queste criticità non segnalano una debolezza intrinseca dell'Asse II, ma piuttosto il limite strutturale di politiche che operano in contesti ad alta complessità e con obiettivi che dipendono da una pluralità di fattori concorrenti. Proprio per questo, esse devono essere lette come indicazioni di rafforzamento e non come confutazioni del valore dell'intervento.

6.6.6 Giudizio complessivo

Alla luce delle evidenze analizzate, il contributo dell'Asse II può essere ricondotto a una configurazione di intervento caratterizzata da elevata capacità attuativa, buona efficacia sui processi intermedi e più limitata capacità trasformativa sulle condizioni strutturali del sistema. Questa formulazione consente di restituire un giudizio equilibrato, coerente con la natura degli interventi e con la qualità delle evidenze disponibili.

Sul piano dell'efficacia

Il Programma ha mostrato una solida capacità di attuazione e una buona coerenza tra strumenti attivati e bisogni del contesto, con una significativa capacità di intercettazione dei destinatari e una concentrazione rilevante dei gruppi più vulnerabili nell'Asse II. I dati sul complesso dei nativi FSE mostrano una platea ampia e composita; al tempo stesso, la distribuzione interna dei destinatari vulnerabili conferma il ruolo specifico dell'Asse nel raggiungimento dei target prioritari.

Sul piano degli effetti

L'Asse II ha prodotto risultati particolarmente rilevanti nelle dimensioni abilitanti dell'inclusione, come il rafforzamento delle capacità individuali, l'attivazione dei percorsi, la riduzione delle barriere di accesso e il miglioramento della relazione con i servizi. Tali effetti, pur non traducendosi sempre in esiti occupazionali

immediati o in trasformazioni pienamente osservabili del sistema, risultano coerenti con la natura delle misure e con la logica dell'inclusione attiva.

Sul piano dell'equità

Il Programma evidenzia una buona capacità di intercettare i target prioritari, ma mostra una distribuzione degli esiti non uniforme. I risultati appaiono tendenzialmente più visibili per i soggetti più prossimi all'attivazione o in grado di beneficiare più rapidamente delle opportunità disponibili, mentre per i gruppi caratterizzati da vulnerabilità multiple gli effetti sono più complessi, più gradualmente e meno immediatamente osservabili.

Sul piano della capacità trasformativa

È su questo versante che l'impatto dell'Asse appare più contenuto. Gli interventi hanno inciso soprattutto sulle condizioni di accesso, sui percorsi individuali e sulla capacità dei sistemi territoriali di operare in modo più integrato, ma non hanno determinato una trasformazione strutturale dell'offerta dei servizi né una riduzione marcata delle disuguaglianze territoriali. In questo senso, l'Asse II si configura più come una politica di rafforzamento e adattamento del sistema che come una politica di trasformazione strutturale del sistema stesso.

Nel complesso, il giudizio sull'Asse II può quindi essere sintetizzato come positivo, ma differenziato.

Positivo per la capacità di attivare risposte coerenti, raggiungere destinatari vulnerabili e produrre effetti rilevanti nelle dimensioni intermedie dell'inclusione; differenziato perché tali effetti non si distribuiscono in modo uniforme e risultano più limitati sul piano delle variabili strutturali.

6.6.7 Indicazioni per la programmazione futura

Le evidenze emerse dalla valutazione suggeriscono alcune direttrici di sviluppo per il ciclo successivo, orientate non a una revisione radicale dell'impianto dell'Asse II, ma a un rafforzamento selettivo delle leve che si sono dimostrate più rilevanti e promettenti.

Rafforzare l'integrazione tra inclusione sociale e servizi territoriali

Una prima indicazione riguarda la necessità di consolidare il legame tra interventi di inclusione e sistema dei servizi territoriali, riducendo le discontinuità tra presa in carico, accompagnamento ed erogazione delle prestazioni. La capacità del Programma di attivare i destinatari appare elevata, ma richiede una maggiore continuità dei percorsi e una più stretta integrazione con i servizi locali per tradursi in effetti più stabili.

Intervenire sulla dimensione territoriale dell'offerta

Una seconda indicazione riguarda la necessità di rafforzare la dimensione territoriale dell'accessibilità, che continua a rappresentare uno dei principali vincoli strutturali. Il miglioramento dell'accessibilità economica ha prodotto risultati significativi, ma permane una domanda potenziale che incontra limiti nella distribuzione, capacità e prossimità dei servizi. Per il futuro, l'integrazione tra sostegno alla domanda e sviluppo dell'offerta dovrà essere maggiormente presidiata.

Migliorare sistemi informativi e strumenti di monitoraggio

Una terza indicazione concerne il rafforzamento dei sistemi informativi e degli strumenti di monitoraggio, soprattutto per gli interventi che producono effetti indiretti e sistemici. La valutazione ha mostrato che uno dei principali limiti non riguarda necessariamente l'efficacia reale degli interventi, ma la capacità di documentarne gli effetti in modo tempestivo, comparabile e analiticamente robusto.

Consolidare i modelli di presa in carico personalizzata e multi-attore

Una quarta indicazione riguarda la necessità di consolidare i modelli di presa in carico personalizzata e di integrazione multi-attore, che costituiscono uno degli elementi più qualificanti dell'Asse II. In presenza di vulnerabilità complesse, questi modelli rappresentano una leva fondamentale per aumentare l'efficacia delle politiche, migliorare la continuità dei percorsi e rendere più sostanziale l'accessibilità ai servizi.

Differenziare maggiormente obiettivi e aspettative per tipologia di intervento

Una quinta indicazione, trasversale alle precedenti, riguarda l'opportunità di esplicitare con maggiore chiarezza obiettivi attesi e criteri di risultato differenziati per tipologia di intervento. Non tutte le misure devono produrre gli stessi effetti, né essere valutate con gli stessi indicatori. Distinguere in modo più netto tra interventi diretti, indiretti e sistemici consentirebbe una programmazione più realistica e una valutazione più aderente alla logica delle misure.

6.6.8 Considerazioni finali

Nel complesso, l'Asse II del POR FSE Lombardia 2014–2020 ha svolto un ruolo rilevante nel rafforzamento delle politiche regionali di inclusione sociale, contribuendo a costruire un sistema di intervento capace di intercettare bisogni complessi e di attivare risposte articolate. Il suo contributo non si esprime principalmente nella produzione di esiti immediati e uniformi, ma nella capacità di incidere sulle condizioni che rendono possibile l'inclusione: accesso ai servizi, rafforzamento delle capacità individuali, accompagnamento dei percorsi e attivazione delle reti territoriali.

In questo senso, l'Asse II ha operato come una vera e propria infrastruttura sociale del welfare regionale.

Ha sostenuto il funzionamento del sistema, ne ha migliorato alcuni meccanismi di accesso, ha reso più praticabili i percorsi di inclusione e ha rafforzato la capacità dei territori di offrire risposte meno frammentate. Non poco, per un asse che lavora spesso dietro le quinte del cambiamento più che sul suo palcoscenico finale.

Allo stesso tempo, la valutazione mostra con chiarezza che la natura degli interventi e il contesto di riferimento limitano la possibilità di produrre trasformazioni rapide e strutturali. L'impatto dell'Asse si configura quindi come graduale, differenziato e basato sul progressivo consolidarsi dei cambiamenti intermedi, con effetti più evidenti nelle dimensioni abilitanti che in quelle strutturali.

Questa configurazione non va letta come un limite in senso riduttivo, ma come una caratteristica intrinseca delle politiche di inclusione sociale. Intervenire su vulnerabilità complesse richiede tempi lunghi, integrazione tra attori, continuità di accompagnamento e strumenti capaci di agire contemporaneamente su più dimensioni del bisogno. In questo quadro, il valore dell'Asse II sta proprio nella sua capacità di tenere insieme queste componenti.

L'esperienza maturata costituisce quindi una base solida per il ciclo FSE+, offrendo indicazioni chiare su ciò che ha funzionato e su ciò che richiede un rafforzamento ulteriore. La sfida per il futuro non è modificare radicalmente l'impianto dell'Asse, ma aumentarne l'incisività sulle dimensioni strutturali dell'inclusione, mantenendo al tempo stesso quella flessibilità, articolazione e capacità di adattamento che ne rappresentano i principali punti di forza.

7. L'ASSE III - ISTRUZIONE E FORMAZIONE

7.1 Introduzione e impostazione metodologica

La valutazione dell'Asse III – Istruzione e Formazione del POR FSE Lombardia 2014–2020 riguarda il contributo del Programma al rafforzamento del capitale umano regionale, con particolare riferimento alla riduzione della dispersione scolastica e al miglioramento dell'occupabilità. L'Asse interviene infatti su una pluralità di segmenti – formazione iniziale, istruzione e formazione professionale, alta formazione tecnica, formazione continua e dispositivi specialistici – che operano su destinatari, strumenti e orizzonti temporali differenti, ma riconducibili a una medesima finalità strategica: sostenere le transizioni formative e professionali e rafforzare la capacità del sistema regionale di produrre competenze coerenti con i fabbisogni economici e sociali.

In questa prospettiva, l'oggetto della valutazione non coincide con la sola verifica dell'avanzamento finanziario o del conseguimento formale dei target fisici. L'analisi mira invece a comprendere se e in quale misura l'Asse III abbia contribuito a produrre cambiamenti osservabili nella tenuta dei percorsi formativi, nella qualificazione dei destinatari e nella loro capacità di accesso e adattamento al mercato del lavoro. La valutazione assume quindi una prospettiva che va oltre la dimensione amministrativa, interrogando la coerenza strategica dell'intervento, la qualità dell'attuazione e la plausibilità degli impatti generati.

La natura dell'Asse III richiede un'impostazione metodologica esplicita e coerente. Gli interventi considerati producono infatti effetti che si manifestano su piani diversi: alcuni sono immediatamente osservabili, come la partecipazione ai percorsi o il conseguimento di qualifiche; altri emergono nel medio periodo, come la riduzione della dispersione, il miglioramento dell'occupabilità o l'allineamento tra offerta formativa e domanda di lavoro. Senza una chiara definizione del perimetro valutativo e delle chiavi interpretative adottate, vi sarebbe il rischio di sovrapporre livelli di analisi eterogenei o di giudicare misure strutturali attraverso indicatori adatti solo a interventi di breve periodo.

Il Rapporto è costruito attorno a due domande valutative strettamente connesse. La prima riguarda il contributo dell'Asse alla riduzione della dispersione scolastica e formativa (Dv6). La seconda riguarda il contributo al rafforzamento dell'occupabilità (Dv7). Le due dimensioni non sono indipendenti: la capacità del sistema di trattenere i giovani nei percorsi, accompagnarli alla qualificazione e ridurre le interruzioni rappresenta infatti una preconditione fondamentale per la costruzione di competenze spendibili e per una transizione più efficace verso il lavoro.

La valutazione adotta un approccio *theory-based*, centrato sulla ricostruzione della teoria del cambiamento dell'Asse III e dei meccanismi attraverso cui gli strumenti attivati possono produrre effetti osservabili. Tale scelta consente di formulare un giudizio in termini di contributo plausibile, evitando attribuzioni causali eccessive in un ambito in cui gli esiti dipendono anche da fattori esterni al Programma, come l'evoluzione del contesto economico, le caratteristiche dei destinatari, la qualità delle istituzioni formative e l'interazione con altre politiche pubbliche.

7.1.1 Finalità e oggetto della valutazione

L'Asse III occupa una posizione centrale nel disegno complessivo del POR FSE Lombardia 2014–2020. Per dimensione finanziaria, ampiezza della platea raggiunta e funzione strategica nel rafforzamento del capitale umano, esso rappresenta uno dei principali strumenti attraverso cui la Regione interviene sul rapporto tra sistema formativo, inclusione educativa e mercato del lavoro.

L'oggetto della valutazione non è limitato alla verifica del grado di avanzamento finanziario né al raggiungimento formale dei target fisici. L'analisi mira piuttosto a comprendere se e in quale misura l'Asse III abbia contribuito a rafforzare il sistema regionale delle competenze e a migliorarne la connessione con i fabbisogni del mercato del lavoro. In questo senso, la valutazione assume un taglio sostanziale e non

meramente amministrativo: considera non solo ciò che è stato realizzato, ma anche il significato dei risultati conseguiti e la loro coerenza rispetto agli obiettivi di *policy*.

L'Asse III interviene su più livelli e con strumenti differenziati. Sostiene la formazione iniziale dei giovani attraverso la leFP, promuove l'alta formazione tecnica mediante IFTS e ITS, finanzia la formazione continua degli adulti e attiva dispositivi specialistici rivolti a fabbisogni emergenti o specifici. Questa articolazione rende necessario un approccio capace di cogliere la dimensione sistemica dell'intervento, evitando di isolare le singole misure senza considerare il disegno complessivo e le relazioni tra le diverse componenti.

La valutazione intende quindi formulare un giudizio articolato sull'efficacia complessiva dell'Asse III. Tale giudizio verrà costruito mettendo in relazione:

- risorse impiegate;
- strumenti attivati;
- platee raggiunte;
- output formativi conseguiti;
- cambiamenti osservabili nel contesto regionale.

Questa prospettiva è particolarmente importante nel caso dell'Asse III, perché la sua funzione è strutturale oltre che operativa. Gli interventi non si limitano a rispondere a bisogni individuali immediati, ma concorrono a definire la capacità del sistema lombardo di produrre competenze, sostenere transizioni formative e professionali efficaci e ridurre il rischio di disallineamento tra offerta formativa e domanda di lavoro.

7.1.2 Le domande valutative

Le due domande valutative che strutturano il Rapporto riflettono i principali obiettivi dell'Asse III nel ciclo di programmazione 2014–2020. Esse riguardano, rispettivamente, la riduzione della dispersione scolastica e formativa e il rafforzamento dell'occupabilità.

Dv6 – Impatto sulla dispersione scolastica e formativa:

La prima domanda valutativa riguarda la capacità dell'Asse III di contribuire alla riduzione della dispersione scolastica e formativa. L'analisi considera il ruolo degli interventi nel sostenere la permanenza dei giovani nei percorsi educativi e professionalizzanti, nel favorire la conclusione dei cicli e nel rafforzare i dispositivi di accompagnamento, personalizzazione e transizione.

La rilevanza di questa dimensione va oltre la sola osservazione di un indicatore statistico. La dispersione incide infatti sulla coesione sociale, sulla capacità di accumulazione del capitale umano e, nel medio periodo, anche sulla competitività territoriale. La valutazione non deve quindi limitarsi a registrare l'andamento dell'*early school leaving* nel periodo considerato, ma verificare se e in che misura l'Asse III abbia attivato meccanismi di prevenzione, accompagnamento, personalizzazione e inclusione coerenti con la riduzione del rischio di abbandono.

Dv7 – Impatto sull'occupabilità

La seconda domanda valutativa riguarda il contributo dell'Asse III al rafforzamento dell'occupabilità. In questo caso, l'attenzione non è rivolta esclusivamente al numero di inserimenti lavorativi immediati, ma anche al miglioramento qualitativo delle competenze dei giovani e degli adulti e alla loro spendibilità nel mercato del lavoro.

L'occupabilità è intesa come capacità di accesso, tenuta e adattamento professionale in un contesto produttivo in trasformazione. La valutazione deve quindi considerare:

- coerenza tra percorsi formativi e fabbisogni settoriali;
- qualità dei profili in uscita;
- capacità dei dispositivi di sostenere processi di *upskilling* e *reskilling*;
- tenuta del collegamento tra formazione e transizioni professionali.

Le due domande valutative sono strettamente connesse e vanno lette in modo integrato. La prevenzione della dispersione rappresenta il primo livello di intervento sul capitale umano, mentre il rafforzamento dell'occupabilità ne costituisce uno sviluppo successivo. Un sistema capace di trattenere i giovani nei percorsi formativi, accompagnarli al conseguimento di qualifiche riconosciute e ridurre le interruzioni precoci crea condizioni più favorevoli per l'integrazione nel mercato del lavoro.

Il rapporto tra le due domande è inoltre bidirezionale. Percorsi formativi coerenti con i fabbisogni produttivi e percepiti come effettivamente spendibili possono rafforzare l'attrattività dell'offerta e contribuire, almeno indirettamente, a contenere il rischio di abbandono. In termini valutativi, Dv6 e Dv7 descrivono quindi due facce della stessa logica di intervento: la prima osserva la capacità del sistema di trattenere, qualificare e accompagnare; la seconda valuta se tale investimento si traduca in opportunità professionali più solide.

7.1.3 Impostazione metodologica e teoria del cambiamento

L'analisi è condotta secondo l'impostazione metodologica descritta nel capitolo introduttivo del rapporto sull'Asse I, basata su un approccio *theory-based* e sull'integrazione di fonti quantitative e qualitative.

Nel caso dell'Asse III, l'analisi si basa sulla ricostruzione della teoria del cambiamento che collega le risorse del Programma agli interventi attivati e agli esiti attesi nel sistema educativo e formativo.

In forma schematica, tale sequenza può essere rappresentata come segue:

attivazione di risorse e dispositivi formativi → partecipazione e completamento dei percorsi → rafforzamento di competenze tecnico-professionali e trasversali → miglioramento della tenuta dei percorsi formativi e della spendibilità delle qualificazioni → contributo alla riduzione della dispersione e al rafforzamento dell'occupabilità.

Questa impostazione riconosce che gli effetti degli interventi nel campo dell'istruzione e della formazione si manifestano prevalentemente attraverso cambiamenti intermedi, quali l'ampliamento delle opportunità formative, il sostegno alla partecipazione ai percorsi educativi e il rafforzamento della qualità dell'offerta formativa. Gli esiti finali dipendono infatti anche da fattori individuali, familiari e istituzionali che non sono direttamente controllabili dal Programma.

L'analisi integra diverse fonti informative, al fine di costruire un quadro interpretativo robusto. In particolare, il Rapporto utilizza i dati di monitoraggio del Programma per ricostruire la scala degli interventi e le caratteristiche dei destinatari, le evidenze qualitative provenienti dai rapporti di valutazione tematici per analizzare i meccanismi di attuazione e i risultati osservati, e le analisi di contesto per collocare gli interventi all'interno delle dinamiche del sistema educativo regionale.

È tuttavia necessario esplicitare alcuni limiti metodologici. In particolare:

- non sempre è possibile isolare l'effetto specifico dell'Asse III da quello di altre politiche concomitanti;
- l'assenza di dati longitudinali individuali integrati limita la possibilità di ricostruire con continuità i percorsi dei destinatari;
- non risultano disponibili condizioni sufficienti per l'applicazione sistematica di approcci controfattuali robusti;
- alcuni esiti rilevanti, come la qualità dell'occupazione o la profondità degli apprendimenti, sono osservabili solo indirettamente.

Alla luce di tali limiti, la valutazione non mira a stabilire una relazione causale diretta tra interventi ed esiti, ma a ricostruire il **contributo plausibile** del Programma ai cambiamenti osservati, tenendo conto delle dinamiche del contesto e degli altri fattori che influenzano il sistema educativo e formativo.

Il capitolo successivo presenta quindi l'analisi dell'attuazione degli interventi e dei principali risultati osservati nell'ambito dell'Asse III.

7.2 Analisi del contesto e posizionamento strategico della politica

L'analisi del contesto lombardo è essenziale per comprendere la natura della sfida cui l'Asse III è chiamato a rispondere: sostenere una regione caratterizzata da una forte tradizione di istruzione e formazione professionale, da una domanda elevata di competenze tecniche e da una persistente criticità sul terreno della dispersione scolastica e formativa. Gli obiettivi perseguiti dal Programma – riduzione dell'abbandono e rafforzamento dell'occupabilità – si collocano infatti dentro un contesto in cui la qualità dell'offerta formativa, l'evoluzione del mercato del lavoro, le preferenze delle famiglie e la struttura produttiva regionale interagiscono in modo continuo.

Nel caso lombardo, ciò rende l'Asse III strategicamente rilevante perché la filiera professionalizzante non svolge una funzione residuale, ma rappresenta una componente strutturale del sistema regionale delle opportunità formative e del sistema delle competenze. L'intervento non si limita quindi a sostenere singoli percorsi, ma si colloca come leva di rafforzamento di un'infrastruttura che ha insieme una funzione educativa, sociale e produttiva.

Il capitolo sviluppa questa lettura lungo tre direttrici principali. In primo luogo, esamina l'evoluzione della dispersione scolastica e il posizionamento della Lombardia nel confronto nazionale ed europeo. In secondo luogo, ricostruisce la trasformazione dell'offerta formativa regionale, mettendo in evidenza la progressiva personalizzazione dei percorsi e il consolidamento del sistema duale. In terzo luogo, analizza il rapporto tra offerta formativa e domanda di lavoro, evidenziando i principali disallineamenti settoriali e le tensioni emergenti tra preferenze formative e fabbisogni produttivi.

L'obiettivo dell'analisi non è attribuire automaticamente al Programma i cambiamenti osservati nel contesto, ma costruire una cornice interpretativa robusta entro cui leggere le realizzazioni e i risultati dell'Asse III. In questo senso, il contesto non rappresenta un semplice sfondo descrittivo, ma il quadro strutturale che rende l'intervento necessario e che, allo stesso tempo, impone prudenza nelle inferenze causali.

7.2.1 Evoluzione della dispersione scolastica e posizionamento della Lombardia

La riduzione della dispersione scolastica e formativa rappresenta il primo e più evidente fabbisogno cui l'Asse III è chiamato a rispondere. L'indicatore di riferimento utilizzato a livello nazionale ed europeo è quello degli *Early Leavers from Education and Training* (ELET), che misura la quota di giovani tra i 18 e i 24 anni con al più il titolo secondario inferiore e non inseriti in alcun percorso di istruzione o formazione.

All'inizio della programmazione, nel 2014, la Lombardia presentava un tasso di ELET pari al 13,1%, un valore ancora elevato e sostanzialmente allineato a quello di Piemonte ed Emilia-Romagna. Tale dato collocava la Regione in una posizione non marginale nel problema della dispersione, segnalando l'esistenza di una quota importante di giovani per i quali il sistema educativo tradizionale non risultava evidentemente in grado di garantire una piena tenuta del percorso.

Nel decennio 2014-2024, l'indicatore si è però ridotto in modo molto significativo, scendendo al 7,7%. Si tratta di un miglioramento rilevante sia in termini assoluti sia in termini comparati. Secondo il quadro ricostruito nel rapporto, la riduzione osservata in Lombardia risulta più marcata rispetto a quella registrata in benchmark europei come Baden-Württemberg e Catalogna, e consente alla Regione di avvicinarsi ai livelli di eccellenza della Rhône-Alpes.

La dinamica osservata rafforza il posizionamento comparato della Lombardia e suggerisce una crescente capacità del sistema regionale di trattenere i giovani nei percorsi di istruzione e formazione. Sul piano interpretativo, questo risultato appare coerente con il rafforzamento della leFP come vera e propria "rete di salvataggio" per gli studenti che non trovano nel canale scolastico tradizionale una risposta adeguata alle proprie modalità di apprendimento, ai propri interessi o alle proprie condizioni di partenza.

In questa prospettiva, la leFP non deve essere letta come un canale secondario, ma come una componente fondamentale dell'architettura regionale di contrasto alla dispersione. La sua funzione consiste non solo nell'offrire un'alternativa formativa, ma nel garantire una presa in carico più aderente ai bisogni di una parte della popolazione giovanile, riducendo il rischio di uscita precoce dal sistema educativo.

Il miglioramento dell'indicatore ELET non può essere attribuito in modo diretto e univoco all'Asse III, poiché esso dipende anche da una pluralità di fattori esterni al Programma. Tra questi rientrano l'andamento demografico, il ciclo economico, le politiche scolastiche nazionali, il comportamento delle famiglie e l'evoluzione complessiva del sistema formativo regionale. Tuttavia, il dato consente di affermare che la traiettoria della Lombardia è coerente con una strategia di rafforzamento della filiera professionalizzante come strumento di contenimento della dispersione.

L'analisi della dispersione definisce dunque il primo elemento strutturale del contesto: la Lombardia parte da livelli non trascurabili di abbandono, ma registra nel lungo periodo un miglioramento marcato, che rafforza la plausibilità strategica di un investimento sulla formazione professionale iniziale come leva di inclusione educativa.

7.2.2 Trasformazione dell'offerta formativa e consolidamento della filiera professionalizzante

Tra il 2014 e il 2022 il sistema lombardo di leFP non si è semplicemente ridimensionato o ampliato: ha cambiato forma. Il dato più rilevante non è infatti la lieve riduzione degli iscritti, pari al -7,3% (da 64.900 a 60.200), bensì la contestuale e fortissima crescita del numero dei corsi, pari al +76,5% (da 3.205 a 5.659). Questa divergenza segnala una riorganizzazione profonda della struttura dell'offerta, che non può essere interpretata come un mero aggiustamento quantitativo, ma come il passaggio a un modello formativo diverso.

Il crollo del rapporto medio iscritti/corsi, da 20 a 11 allievi, rappresenta la traccia empirica più chiara di questa trasformazione. Un sistema che, a fronte di meno iscritti, attiva molti più corsi non sta semplicemente frammentando l'offerta: sta abbandonando il modello della "classe numerosa" per orientarsi verso percorsi personalizzati, gruppi più piccoli e assetti organizzativi più flessibili. In termini valutativi, questo è un punto cruciale, perché indica che la filiera lombarda si è progressivamente attrezzata non solo per erogare formazione, ma per adattare la formazione alla varietà dei bisogni educativi e professionali degli studenti.

Questa trasformazione appare strettamente coerente con il consolidamento del Sistema Duale. La crescita dei corsi e la riduzione della loro dimensione media non sono qui un effetto collaterale, ma il riflesso di un modello che integra più fortemente apprendimento formale, esperienza lavorativa, modularità dei percorsi e accompagnamento individualizzato. In questo quadro, i gruppi flessibili non costituiscono un'anomalia organizzativa, ma la forma concreta attraverso cui il sistema rende praticabile una maggiore aderenza tra percorsi, persone e contesti produttivi.

Lo snodo decisivo di questa mutazione è il IV anno, cioè il Diploma Tecnico, dove il cambiamento del modello emerge nella sua forma più netta. In questo segmento i corsi risultano triplicati, mentre il rapporto allievi/corso è sceso fino a 4. Un valore di questa entità non descrive più una classe in senso tradizionale, ma una struttura didattica e organizzativa fondata su piccoli gruppi, forte differenziazione interna e percorsi di fatto individualizzati.

La dinamica del IV anno valorizza in modo diretto il ruolo dei Piani Formativi Individuali e dell'apprendistato di I livello, che appaiono qui non come strumenti accessori, ma come il motore della riorganizzazione della filiera. L'espansione di questi dispositivi indica infatti che la Regione ha progressivamente rafforzato una logica di personalizzazione avanzata, in cui la prosecuzione del percorso non avviene secondo una progressione standard, ma attraverso combinazioni più flessibili tra apprendimento, esperienza in impresa e progetto formativo individuale.

Ne deriva una conclusione più forte di quella formulabile sulla base dei soli dati aggregati: la leFP lombarda ha evoluto il proprio modello organizzativo in direzione di un'infrastruttura formativa più personalizzata, più duale e più capace di presidiare le transizioni. Questo passaggio non è secondario ai fini della valutazione dell'Asse III, perché suggerisce che il contesto regionale non si limita a offrire percorsi professionalizzanti, ma dispone ormai di una filiera più sofisticata, capace di sostenere sia la tenuta educativa sia la costruzione di competenze spendibili.

7.2.3 Rapporto tra offerta formativa e domanda di lavoro: una struttura di mismatch polarizzata

L'analisi del rapporto tra offerta formativa e domanda di lavoro non restituisce un mismatch generico, ma una struttura polarizzata, in cui il sistema produce contemporaneamente carenze acute, riallineamenti selettivi ed eccessi di offerta. Questo è un passaggio decisivo, perché mostra che il problema non consiste in un difetto indistinto di raccordo tra formazione e imprese, ma in una configurazione molto più specifica e, proprio per questo, più rilevante sul piano della programmazione.

Una prima evidenza è la presenza di una vera e propria “forbice tecnologica” nelle preferenze formative delle famiglie e degli studenti. I percorsi legati all'impiantistica tradizionale e percepiti come più gravosi o meno attrattivi vengono progressivamente abbandonati, mentre crescono quelli associati a una rappresentazione più avanzata, pulita e tecnologica del lavoro. Il confronto tra Termoidraulica (-77%) e Meccanica CNC/Robotica (+45%) esprime con grande nettezza questa polarizzazione. Non si tratta soltanto di una variazione di domanda formativa, ma di un segnale culturale forte: la composizione dell'offerta frequentata viene ormai influenzata in misura crescente dall'immagine sociale dei mestieri, oltre che dai fabbisogni produttivi.

Questo dato modifica anche l'interpretazione del mismatch: il disallineamento non nasce solo da una difficoltà del sistema formativo a leggere il mercato del lavoro, ma anche da una distanza tra la domanda economica delle imprese e la domanda sociale di formazione espressa dalle famiglie. In altri termini, il sistema può trovarsi a presidiare settori dove il lavoro c'è, ma l'attrattività dei percorsi è debole; oppure, al contrario, a registrare una domanda elevata di percorsi “moderni” anche quando la capacità di assorbimento del mercato non cresce con la stessa intensità.

Il caso più critico è quello che il rapporto identifica come “crisi del cantiere”. Nei profili delle costruzioni i qualificati diminuiscono di oltre 1.400 unità, pari al -53%, mentre la domanda delle imprese resta eccezionalmente elevata. L'esempio del profilo edile, con un rapporto assunti/qualificati pari a 105,9, documenta una tensione estrema: non siamo in presenza di un settore debole, ma di un comparto in cui il sistema produttivo esprime un fabbisogno enorme a fronte di una filiera formativa che si restringe drasticamente.

La rilevanza valutativa di questo punto è molto alta, perché mostra che il problema non è produrre più qualificati in astratto, ma evitare che interi comparti strategici perdano capacità di attrazione formativa nonostante una domanda di lavoro fortissima. In questa prospettiva, il mismatch nelle costruzioni assume il valore di una criticità sistemica: non un semplice squilibrio congiunturale, ma un possibile segnale di progressivo svuotamento di una filiera essenziale per il sistema produttivo regionale.

All'estremo opposto, il settore Grafico rappresenta il caso di eccesso relativo di offerta formativa rispetto alle opportunità occupazionali disponibili. Qui il rapporto assunti/qualificati pari a 0,3 segnala che il mercato non assorbe i profili formati in misura adeguata. Il fenomeno viene interpretato dal rapporto alla luce dell'automazione delle mansioni esecutive, che ha ridotto la domanda di alcune figure tradizionali del comparto. In questo caso, il problema non è la scarsa attrattività della filiera, ma il permanere di un'offerta che rischia di non essere più coerente con le trasformazioni tecnologiche del settore.

Le tre evidenze – forbice tecnologica, crisi del cantiere, eccesso nel grafico – mostrano che il mismatch lombardo ha una natura strutturata e non episodica. Alcuni comparti soffrono per difetto di attrattività nonostante una domanda elevata; altri beneficiano di una forte attrazione sociale e tecnologica; altri ancora mantengono un'offerta relativamente abbondante pur in presenza di un mercato indebolito dall'automazione. Il problema, quindi, non è soltanto “quanto” si forma, ma “dove”, “con quale immagine sociale del mestiere” e “con quale capacità di anticipare il cambiamento tecnologico”.

Questa polarizzazione non può però essere interpretata automaticamente come una risposta già matura e consapevole alla transizione digitale ed ecologica. La crescita dei percorsi legati alla meccanica CNC e alla robotica segnala certamente una maggiore attrazione verso ambiti coerenti con l'innovazione tecnologica e con l'evoluzione dei processi produttivi; tuttavia, il simultaneo abbandono di comparti come la termoidraulica mostra che le scelte formative sembrano ancora guidate, almeno in parte, più dall'immagine sociale dei mestieri – “puliti”, avanzati, desiderabili – che da una piena comprensione del loro ruolo strategico nella *twin transition*. Questo è particolarmente rilevante perché alcuni dei settori meno attrattivi, inclusi

quelli dell'impiantistica e delle costruzioni, sono in realtà centrali anche per la transizione ecologica, ad esempio nei processi di efficientamento energetico, riqualificazione edilizia e installazione di impianti. Ne deriva che il disallineamento osservato non riguarda solo il rapporto tra formazione e mercato del lavoro, ma anche la capacità del sistema di orientare la domanda formativa verso i mestieri effettivamente cruciali per le trasformazioni produttive e ambientali in corso.

7.2.4 Posizionamento strategico dell'Asse III nel sistema regionale

Le dinamiche descritte nei paragrafi precedenti chiariscono che l'Asse III occupa una posizione strategica nel sistema regionale delle politiche per il capitale umano. Esso si colloca infatti all'intersezione tra due fabbisogni strutturali del contesto lombardo: da un lato, la necessità di prevenire l'abbandono e rafforzare la continuità dei percorsi formativi; dall'altro, l'esigenza di sviluppare competenze più coerenti con l'evoluzione del sistema produttivo regionale.

Questa duplice funzione conferisce all'Asse III una natura strutturale e non meramente erogativa. L'intervento non si limita a finanziare percorsi individuali, ma contribuisce al funzionamento di una filiera regionale complessa, che comprende formazione iniziale, percorsi di qualifica e diploma professionale, progressione verticale e raccordo con il mercato del lavoro.

Sotto un primo profilo, l'Asse III opera come leva di inclusione educativa e sociale. La presenza di una filiera professionalizzante ampia, accessibile e capace di offrire percorsi personalizzati costituisce infatti una condizione essenziale per intercettare i giovani che rischiano di non trovare nel canale scolastico tradizionale una risposta adeguata ai propri bisogni formativi. In questo senso, l'Asse contribuisce alla tenuta del sistema regionale più che come misura puntuale, come infrastruttura di opportunità.

Sotto un secondo profilo, l'Asse III agisce come fattore di competitività territoriale. In una regione caratterizzata da una forte domanda di competenze tecniche e professionali, il rafforzamento della filiera formativa incide sulla qualità dello stock di capitale umano disponibile per il sistema produttivo. La sua rilevanza va quindi letta non soltanto rispetto agli esiti immediati dei percorsi, ma anche rispetto al contributo che offre al consolidamento di un ecosistema formativo più coerente con le trasformazioni economiche e tecnologiche.

Questa funzione consente anche di chiarire meglio il rapporto di complementarità con l'Asse I. Se quest'ultimo interviene prevalentemente sulle transizioni occupazionali, sull'attivazione delle persone e sul loro inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, l'Asse III opera più a monte, contribuendo alla formazione dello stock di capitale umano su cui quelle politiche possono successivamente agire. In questa prospettiva, i due Assi rispondono a funzioni diverse ma strettamente connesse: l'Asse III rafforza la qualità, la tenuta e la composizione delle competenze disponibili nel sistema regionale, mentre l'Asse I interviene per attivarle, aggiornarle, ricollocarle o valorizzarle nelle transizioni lavorative. La relazione tra i due non è quindi di sovrapposizione, ma di sequenza funzionale e complementarità strategica.

Il quadro di contesto consente quindi di formulare due conclusioni valutative essenziali. La prima è che l'Asse III risponde a fabbisogni reali e strutturali del contesto lombardo: contrasto alla dispersione, rafforzamento della leFP come rete di tenuta educativa, personalizzazione dei percorsi, consolidamento del sistema duale e miglior raccordo tra offerta formativa e domanda di lavoro. La seconda è che i suoi effetti devono essere letti con prudenza, poiché i risultati osservati dipendono sempre dall'interazione tra il Programma e un ecosistema più ampio, composto da istituzioni formative, imprese, famiglie, regolazioni nazionali e dinamiche economiche.

Il quadro di contesto consente quindi di formulare una conclusione più precisa sulla funzione dell'Asse III. L'intervento risponde a fabbisogni reali e strutturali non soltanto perché contrasta la dispersione, ma perché si innesta in una trasformazione profonda della filiera lombarda: da un lato, la leFP evolve verso un modello più personalizzato e duale, capace di sostenere la permanenza nei percorsi e di presidiare meglio le transizioni; dall'altro, il sistema continua a confrontarsi con mismatch settoriali acuti, che non dipendono solo dalla struttura della domanda di lavoro, ma anche dalle preferenze formative delle famiglie e dalla diversa attrattività sociale dei comparti. In questa prospettiva, l'Asse III non agisce soltanto come misura di

sostegno alla partecipazione formativa, ma come leva di governo di una doppia tensione strutturale: quella tra rischio di abbandono e tenuta dei percorsi, e quella tra composizione dell'offerta e fabbisogni di un mercato del lavoro sempre più selettivo e tecnologicamente polarizzato.

7.2.5 Sintesi valutativa del contesto

L'analisi del contesto conferma in modo netto la pertinenza strategica dell'Asse III nel quadro delle politiche regionali per il capitale umano. La Lombardia presenta infatti una configurazione peculiare: da un lato, una riduzione significativa della dispersione scolastica e una filiera di istruzione e formazione professionale capace di operare come presidio di tenuta educativa; dall'altro, una domanda di competenze tecniche elevata ma attraversata da squilibri settoriali persistenti, che rendono centrale la qualità del raccordo tra offerta formativa e sistema produttivo.

Il dato più rilevante che emerge dall'analisi è che la filiera lombarda non si è limitata a espandere o mantenere la propria offerta, ma ha modificato il proprio modello di funzionamento. La combinazione tra lieve riduzione degli iscritti, forte crescita dei corsi, drastica diminuzione del rapporto allievi/corso ed espansione del IV anno indica infatti il passaggio da una logica fondata sulla classe standard a una logica di personalizzazione dei percorsi, gruppi flessibili e più intensa integrazione con il Sistema Duale. In questo senso, la leFP lombarda appare non solo ampia e radicata, ma anche più sofisticata nella capacità di presidiare i rischi di abbandono e accompagnare le transizioni formative e professionali.

Allo stesso tempo, il contesto mostra che il problema dell'occupabilità non può essere letto in termini medi o indistinti, perché il mismatch assume una forma selettiva e polarizzata. La forbice tra comparti in forte attrazione tecnologica e comparti a bassa attrattività sociale, la crisi delle costruzioni nonostante una domanda di lavoro estrema, e l'eccesso relativo di offerta in ambiti colpiti dall'automazione mostrano che la coerenza tra formazione e mercato del lavoro richiede un governo molto più fine della composizione dell'offerta, dell'orientamento e dell'attrattività delle filiere.

Nel complesso, il contesto lombardo non riduce ma rafforza la giustificazione dell'intervento. Esso conferma infatti che l'Asse III risponde a una doppia esigenza strutturale: da un lato, sostenere la permanenza dei giovani nei percorsi attraverso un modello formativo più personalizzato e duale; dall'altro, migliorare progressivamente la capacità del sistema di correggere i disallineamenti tra preferenze formative, trasformazioni tecnologiche, fabbisogni professionali e obiettivi della transizione digitale ed ecologica. In questo quadro si chiarisce anche la sua complementarità con l'Asse I: l'Asse III contribuisce a formare e qualificare lo stock di capitale umano regionale, mentre l'Asse I interviene più direttamente sulle sue traiettorie di attivazione, aggiornamento e ricollocazione nel mercato del lavoro. Su queste basi, l'analisi dei capitoli successivi potrà leggere attuazione e risultati dell'Asse non come effetti isolati, ma come espressione del ruolo sistemico che l'intervento svolge nel rafforzamento della filiera regionale delle competenze e della sua capacità di rispondere alle trasformazioni in corso.

7.3 Attuazione dell'asse III: dimensione finanziaria, realizzazioni e coerenza interna

Dopo aver ricostruito il contesto di riferimento e il posizionamento strategico dell'Asse III, è ora necessario valutarne la capacità di attuazione, ossia la misura in cui gli obiettivi programmati si siano tradotti in realizzazioni concrete, finanziariamente sostenute e coerenti con la funzione assegnata all'intervento. Questo passaggio è essenziale, perché una politica può risultare pertinente sul piano del disegno ma rivelarsi debole sul piano dell'implementazione; allo stesso modo, una buona capacità di spesa e di realizzazione può rafforzare in modo sostanziale il giudizio sulla sua credibilità operativa.

Il capitolo affronta tale verifica lungo quattro direttrici strettamente collegate. In primo luogo, analizza l'avanzamento finanziario dell'Asse, quale indicatore della sua solidità amministrativa e della capacità di assorbire le risorse disponibili. In secondo luogo, considera l'ampiezza della platea raggiunta e il targeting dei destinatari, per verificare se l'intervento abbia effettivamente intercettato i segmenti coerenti con i propri obiettivi. In terzo luogo, esamina gli output formativi e i risultati immediati, per comprendere se la

partecipazione si sia tradotta in esiti concreti. In quarto luogo, approfondisce gli strumenti di governance, innovazione e i temi trasversali, che consentono di qualificare meglio la qualità dell'attuazione.

L'obiettivo del capitolo non è quindi soltanto descrivere indicatori di avanzamento, ma verificare se emerga una relazione credibile tra risorse mobilitate, attività realizzate, qualità dell'implementazione e funzione strategica dell'Asse III. In questa prospettiva, l'analisi dell'attuazione rappresenta il passaggio che collega la pertinenza dell'intervento, discussa nel capitolo precedente, alla successiva valutazione degli effetti.

7.3.1 Avanzamento finanziario e capacità di attuazione

L'avanzamento finanziario costituisce il primo banco di prova della capacità attuativa dell'Asse III. A fronte di una dotazione programmata al 2023 pari a € 301.900.000,00, la spesa totale certificata ha raggiunto € 276.481.027,21, corrispondenti al 92% del target complessivo. Nello stesso tempo, la quota UE certificata si è attestata al 108,90%.

Il primo elemento da sottolineare è che la performance finanziaria dell'Asse III segnala una capacità amministrativa elevata, anche in un contesto di forte discontinuità esterna. Il dato del 92% della spesa totale certificata, letto isolatamente, potrebbe suggerire un risultato lievemente inferiore al pieno conseguimento del target. Tuttavia, questa interpretazione sarebbe fuorviante se non si considerasse il quadro regolativo e gestionale entro cui il Programma ha operato nella fase pandemica.

Il mancato raggiungimento del 100% della spesa totale non corrisponde infatti a una criticità attuativa, ma riflette una scelta di gestione che ha consentito di massimizzare l'assorbimento delle risorse europee. Il ricorso al cofinanziamento UE al 100% durante l'emergenza pandemica, in particolare nei periodi contabili VII e X, ha permesso di assorbire integralmente la componente europea e di superarne persino la dotazione iniziale, portando la quota UE certificata al 108,90%. In altri termini, la minore spesa totale certificata non è l'espressione di un rallentamento amministrativo, ma l'effetto di una rimodulazione coerente con gli strumenti eccezionali resi disponibili in quella fase.

Questo dato restituisce un'immagine di forte resilienza organizzativa dell'Asse III. In un ciclo di programmazione segnato dalla pandemia, dalla sospensione delle attività in presenza, dalla necessità di riprogrammare alcune operazioni e di adottare modalità alternative di erogazione, la capacità di mantenere un livello di attuazione finanziaria così elevato segnala la presenza di una struttura di governance stabile, flessibile e in grado di adattarsi a condizioni non ordinarie.

La rilevanza della dimensione finanziaria emerge anche se si considera il peso dell'Asse sul totale del Programma.

La consistenza della spesa certificata conferma che l'Asse III non ha avuto un ruolo marginale nel POR, ma ha rappresentato una delle sue principali leve di intervento. Questo aspetto ha un significato che va oltre la contabilità: indica che la Regione ha attribuito all'istruzione, alla formazione e al rafforzamento delle competenze una priorità effettiva, traducendola in livelli consistenti di risorse mobilitate e di capacità attuativa.

Naturalmente il dato finanziario non è sufficiente da solo a fondare un giudizio pienamente positivo. Per assumere un significato valutativo più robusto, la capacità di spesa deve essere letta insieme alla capacità dell'Asse di generare una platea ampia di beneficiari e una massa critica di realizzazioni.

7.3.2 Realizzazioni fisiche, partecipazione e targeting dei destinatari

L'attuazione fisica dell'Asse III evidenzia una scala di intervento molto ampia. Le operazioni totali certificate sono pari a 51.564, mentre i partecipanti totali certificati raggiungono 65.152 unità. La ripartizione per genere mostra 37.220 uomini, pari al 57%, e 27.932 donne, pari al 43%.

Il dato quantitativo mostra anzitutto che l'Asse III ha generato una massa critica significativa di interventi e partecipazione. Non si è trattato, dunque, di un asse attuato attraverso poche operazioni selettive o a bassa

intensità, ma di una componente del Programma capace di produrre un volume consistente di attività, coerente con la sua funzione di presidio strutturale della filiera educativa e formativa regionale.

L'articolazione delle operazioni per priorità consente di cogliere più chiaramente la logica interna dell'intervento. La priorità 10i, dedicata al contrasto dell'abbandono scolastico e del fallimento formativo precoce, concentra 51.134 operazioni selezionate. La priorità 10iv, riferita all'alta formazione tecnica ITS/IFTS, conta invece 344 operazioni. A queste si aggiungono 89 operazioni nell'ambito di Lombardia Plus.

La distribuzione delle operazioni conferma che l'Asse III ha mantenuto un baricentro molto netto sulla funzione antidispersione. La fortissima concentrazione della capacità attuativa sulla priorità 10i segnala che l'intervento ha risposto in modo coerente al fabbisogno principale evidenziato nel capitolo precedente, ossia la necessità di presidiare i punti della filiera formativa maggiormente esposti alla fragilità educativa e al rischio di interruzione precoce dei percorsi.

Questa lettura è ulteriormente rafforzata dagli indicatori di output relativi al targeting dei destinatari relativi al solo POR.

Tabella 20 - Indicatori di output e grado di performance per priorità

Priorità	Indicatore	Target	Valore raggiunto (solo POR)	Raggiungimento (solo POR) (%)	Valore raggiunto (solo POC)	Raggiungimento (POR+POC) (%)*
C009	Bassi titoli di studio (ISCED 1-2)	56.645	51.502	91%	25.507	136%
C010	Alta formazione (ISCED 3-4)	6.077	12.863	212%	2.693	256%
C4.1	Disoccupati e lavoratori	2.200	2.248	102%	-	-
C005	Lavoratori e autonomi	192	140	73%	23	85%

Fonte: RAF ed Elaborazioni Know2Decide su banca dati Monitoraggio

Gli indicatori mostrano che l'Asse III ha raggiunto in misura molto elevata i target principali, con una sovraperformance particolarmente marcata nell'alta formazione tecnica. Il valore dell'indicatore CO10, pari al 212% del target (256 se si considera anche il POC), rappresenta uno dei segnali più forti della capacità del sistema regionale di consolidare i percorsi ITS e IFTS e di rafforzarne il ruolo nell'architettura complessiva dell'offerta formativa. Questo risultato non ha soltanto un significato quantitativo, ma indica il successo di una scelta strategica orientata a rafforzare il raccordo tra sistema della formazione e cluster tecnologici regionali.

I valori dell'indicatore C009 confermano questa lettura, perché appare coerentemente spiegabile alla luce del contesto emergenziale. Il conseguimento del 91% del target (considerando solo il POR) relativo ai destinatari con bassi titoli di studio va infatti letto tenendo conto del fatto che l'implementazione delle misure relative è rientrata parzialmente nel POC, considerando il quale si arriva a un raggiungimento del target del 136%; le difficoltà di partecipazione fisica durante il *lockdown* non sembra avere quindi impattato su questo obiettivo.

La composizione della platea consente inoltre di formulare una considerazione più sostanziale sul piano valutativo.

L'Asse III non ha raggiunto una platea indistinta, ma ha intercettato destinatari fortemente coerenti con i suoi obiettivi. La numerosità dei partecipanti con bassi livelli di istruzione conferma la funzione di presidio dei segmenti più vulnerabili sul piano educativo; allo stesso tempo, la forte espansione del segmento ISCED 3-4 mostra la capacità di rafforzare in parallelo i percorsi più avanzati e specialistici. In questo senso, l'Asse

combina una funzione estensiva di contrasto alla fragilità educativa con una funzione selettiva di qualificazione tecnica avanzata.

Anche la distribuzione di genere merita una prima osservazione.

La composizione per genere della platea complessiva evidenzia una partecipazione femminile non trascurabile, ma ancora inferiore a quella maschile. Questo dato, che nell'ambito del POR è pari al 43% di donne sul totale dei partecipanti, non segnala di per sé una criticità generalizzata, ma anticipa una questione che emerge con maggiore nettezza nel segmento dell'alta formazione tecnica, dove il divario di genere si accentua e richiede una lettura specifica.

Nel complesso, la scala delle operazioni e la struttura del targeting mostrano una chiara coerenza interna dell'attuazione. L'Asse III ha prodotto una realizzazione fisica ampia, orientata e leggibile, nella quale la massa degli interventi si accompagna a una selezione dei destinatari coerente con la sua missione strategica. Il punto da verificare, a questo punto, è se questa ampiezza della partecipazione si sia tradotta in esiti formativi concreti e in percorsi effettivamente portati a termine.

7.3.3 Output formativi e risultati immediati

L'analisi degli output formativi consente di osservare la qualità dell'attuazione al punto in cui la partecipazione si trasforma in esito immediato. In questo ambito, i dati disponibili riguardano il completamento dei percorsi e il conseguimento della qualifica nelle diverse priorità.

Il primo dato da evidenziare è la fortissima capacità del sistema di accompagnare i partecipanti fino alla conclusione del percorso formativo, soprattutto nell'alta formazione tecnica. Nella priorità 10iv il tasso di completamento raggiunge infatti il 99%, superando il target del 90%. Questo risultato ha un rilievo molto forte, perché mostra che il sistema non solo ha ampliato l'offerta ITS e IFTS, ma è riuscito anche a garantire una tenuta quasi integrale delle traiettorie formative in un contesto di forte instabilità.

A fronte di questo dato, i tassi di conseguimento della qualifica risultano più contenuti. Nella priorità 10i, il conseguimento della qualifica si attesta al 70%, rispetto a un target dell'85%; nella priorità 10iv, il valore è pari al 63%, a fronte di un target dell'80%.

La distanza tra il tasso di completamento e il tasso di qualifica non va letta in modo automatico come segnale di inefficacia, ma richiede un'interpretazione più attenta. La RAF evidenzia infatti che questa divergenza è dovuta, almeno in parte, allo spostamento di alcuni progetti sul POC e ai tempi amministrativi necessari per la certificazione delle competenze. In altri termini, il sistema sembra aver retto sul piano della continuità dei percorsi più di quanto non riescano a mostrare, nell'immediato, i soli indicatori di qualifica formale.

Tabella 21 - Completamenti percorsi e conseguimento della qualifica (solo POR)

Indicatore di risultato immediato	Valore realizzato	Target 2023
Completamento percorsi Priorità 10iv	99%	90%
Conseguimento qualifica Priorità 10i	70%	85%
Conseguimento qualifica Priorità 10iv	63%	80%

Fonte: RAF

L'evidenza complessiva suggerisce quindi che l'Asse III abbia mostrato un'elevata capacità di "mettere in sicurezza" il sistema formativo, pur scontando alcune frizioni nella formalizzazione finale degli esiti. Questo aspetto è importante in chiave valutativa, perché nelle politiche di istruzione e formazione la continuità del percorso rappresenta già di per sé un risultato cruciale, soprattutto quando il contesto esterno tende a produrre interruzioni, ritardi o abbandoni. La RAF attribuisce un ruolo importante, in questo senso, all'introduzione della formazione a distanza e del project work per il superamento del periodo del Covid in sostituzione dello stage.

La possibilità di mantenere attivi i percorsi anche in modalità adattate ha rappresentato una delle condizioni decisive della tenuta dell'Asse III durante la pandemia. Ciò significa che la capacità di completamento

osservata non è stata casuale, ma il prodotto di un adattamento organizzativo e didattico che ha consentito di preservare la continuità formativa in una fase di forte stress sistemico.

Anche la relazione tra risorse investite e volume delle realizzazioni aiuta a qualificare il giudizio.

La proporzionalità tra circa € 276,5 milioni di spesa certificata e una platea di oltre 65.000 partecipanti restituisce un'immagine di sostanziale coerenza tra risorse e output. Il costo medio per partecipante appare coerente con la natura strutturata dei percorsi finanziati e non suggerisce squilibri evidenti tra intensità della spesa e volume delle realizzazioni. In questo senso, l'Asse III sembra avere trasformato le risorse disponibili in una massa critica significativa di attività e risultati immediati.

Resta tuttavia un punto essenziale da approfondire. La qualità dell'attuazione dell'Asse III non dipende soltanto dai suoi risultati quantitativi, ma anche dagli strumenti di governance e dalle dimensioni trasversali che ne hanno reso possibile la resilienza.

7.3.4 Governance, innovazione e temi trasversali

La RAF consente di qualificare ulteriormente il giudizio sull'attuazione mettendo in evidenza alcuni elementi di processo che spiegano la capacità del sistema di reggere lo shock pandemico e di mantenere livelli elevati di realizzazione.

Un primo elemento di forza dell'Asse III risiede nella capacità di innovare i processi di gestione senza interrompere la continuità operativa. L'introduzione dell'App FirmaLOM ha consentito la tracciatura automatizzata delle presenze, alleggerendo gli oneri amministrativi per enti e partecipanti e rendendo più efficiente il sistema dei controlli. In parallelo, il passaggio dalla piattaforma SiAge a Bandi Online ha semplificato l'accesso alle procedure, rendendo più lineare la gestione amministrativa delle operazioni.

Queste innovazioni procedurali non sono elementi accessori, ma una parte importante della spiegazione della resilienza attuativa osservata. La capacità dell'Asse di mantenere un livello di spesa pari al 92% e di assorbire oltre il 100% della quota UE in piena emergenza pandemica è infatti legata anche alla disponibilità di strumenti che hanno semplificato la gestione, ridotto i costi transattivi e migliorato la tracciabilità dei processi.

A questo si aggiunge l'adozione delle Opzioni di Costo Semplificato per i percorsi ITS, resa possibile dall'adesione al Regolamento UE 2019/697. L'introduzione delle UCS per i percorsi ITS ha rafforzato la stabilità gestionale dell'Asse III, rendendo più prevedibile e standardizzata la gestione finanziaria. Anche questo elemento va letto in chiave valutativa, perché mostra che la capacità di attuazione non è dipesa soltanto dall'impegno amministrativo, ma anche da scelte di modernizzazione del quadro regolativo e procedurale.

La qualità dell'attuazione emerge anche dal modo in cui l'Asse ha incorporato alcuni temi trasversali della programmazione europea.

Tabella 22 - Temi trasversali della programmazione europea nell'Asse III (solo POR)

Ambito di intervento	Dato/Indicatore	Valore/Dettaglio
Ambiente	Importo certificato per Sostegno a obiettivi clima	€ 18.495.426,73
	Quota sul sostegno UE all'Asse	12,25%
Territorio	Percorsi IFTS nelle Aree Interne	7 percorsi
	Importo certificato per Aree Interne	€ 482.726,75
Genere	Partecipazione femminile ITS/IFTs	35,2%
Semplificazione	Innovazioni procedurali	FirmaLOM, BOL, UCS ITS

Fonte: RAF

Il dato sul contributo agli obiettivi climatici mostra che l'Asse III non è stato neutro rispetto alla transizione ecologica, ma ha incorporato in misura significativa anche questa priorità. Le risorse destinate a obiettivi connessi ai cambiamenti climatici ammontano a € 18.495.426,73, pari al 12,25% del sostegno totale dell'Unione destinato all'Asse. Si tratta di un valore non trascurabile, soprattutto considerando che ci si trova di fronte a un asse centrato sulla formazione. Questo elemento suggerisce che la Regione abbia orientato parte dell'offerta verso profili e competenze coerenti con i processi di transizione verde.

Anche il focus sulle Aree Interne contribuisce a qualificare l'attuazione dell'Asse in termini di equità territoriale. Il finanziamento di 7 percorsi IFTS nelle aree selezionate dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne – Valchiavenna, Oltrepò Pavese, Alto Lago di Como – per un importo complessivo certificato di € 482.726,75 indica che l'intervento non si è concentrato esclusivamente sui territori più forti e urbanizzati, ma ha cercato di mantenere un presidio anche nelle aree più fragili rispetto all'accesso ai servizi di istruzione e formazione.

La dimensione di genere richiede invece una lettura più problematica. Se la partecipazione femminile complessiva dell'Asse si attesta al 43%, nei percorsi ITS/IFTS essa scende al 35,2%, evidenziando una persistente segregazione formativa nei segmenti tecnico-specialistici. Questo dato non smentisce la buona performance complessiva dell'intervento, ma segnala un punto critico per la programmazione futura. L'elevata capacità di espansione dei percorsi di alta formazione tecnica non si è infatti accompagnata, almeno nella stessa misura, a un riequilibrio di genere nei settori STEM e tecnico-industriali.

Un ulteriore elemento di qualità attuativa riguarda il ruolo del partenariato. L'attuazione dell'Asse III è stata sostenuta da sedi di confronto stabile con gli stakeholder, che hanno contribuito ad adattare l'offerta ai fabbisogni del territorio e del sistema produttivo. Il riferimento della RAF alla Commissione Regionale per le Politiche del Lavoro e della Formazione e al "Patto per lo sviluppo" segnala che l'intervento non è stato gestito in modo puramente amministrativo, ma è stato mediato da luoghi di interazione strategica con le Parti Sociali. Questo elemento rafforza il giudizio di coerenza dell'Asse sotto il profilo della capacità di ascolto e adattamento.

Nel loro insieme, queste evidenze consentono di formulare una considerazione più generale. L'Asse III non è stato soltanto un contenitore di spesa o un insieme di corsi finanziati, ma una leva di modernizzazione del sistema formativo regionale. La combinazione tra digitalizzazione dei processi, semplificazione amministrativa, attenzione ai temi climatici, presidio delle Aree Interne e coinvolgimento del partenariato mostra infatti che l'intervento ha integrato più dimensioni di *policy* dentro una strategia attuativa sostanzialmente unitaria.

7.3.5 Sintesi valutativa dell'attuazione dell'Asse III

L'insieme delle evidenze analizzate restituisce un quadro di sostanziale coerenza interna dell'Asse III. La dimensione finanziaria, la scala delle realizzazioni, il profilo dei destinatari raggiunti, i risultati formativi immediati e gli strumenti di governance convergono infatti nel delineare un intervento ampio, stabile e coerente con la funzione strategica assegnatagli nel Programma.

La spesa certificata, pari a € 276.481.027,21, corrispondente al 92% del target complessivo, si accompagna al pieno assorbimento della quota europea, che raggiunge il 108,90%. A questo avanzamento finanziario corrisponde una realizzazione fisica molto consistente: 51.564 operazioni certificate e 65.152 partecipanti coinvolti. Nel loro insieme, questi dati mostrano che l'Asse III non è rimasto sul piano della programmazione, ma ha espresso un'effettiva capacità di tradurre le risorse in attività concrete e in una platea ampia di beneficiari.

La coerenza dell'intervento emerge soprattutto dalla sua capacità di presidiare, nello stesso tempo, i segmenti più fragili della filiera educativa e quelli a più alta specializzazione tecnica. Da un lato, la fortissima concentrazione delle operazioni sulla priorità 10i conferma il ruolo centrale dell'Asse nel contrasto alla dispersione scolastica e formativa. Dall'altro, il forte superamento del target dell'indicatore CO10 mostra che il sistema regionale ha rafforzato in misura significativa anche i percorsi ITS e IFTS, cioè il segmento maggiormente orientato alla formazione di competenze tecniche avanzate.

Questa doppia focalizzazione costituisce uno dei principali punti di forza dell'Asse III. L'intervento non appare disperso in una pluralità incoerente di misure, ma organizzato lungo una filiera di competenze chiaramente riconoscibile. Esso agisce infatti sia nei punti in cui è più elevato il rischio di interruzione precoce dei percorsi educativi, sia nei segmenti in cui si formano profili tecnici avanzati, più direttamente collegati ai fabbisogni del sistema produttivo. In questa prospettiva, l'Asse contribuisce al rafforzamento del capitale umano regionale su più livelli, dai percorsi di base fino all'alta specializzazione.

Anche il rapporto tra risorse investite e platea raggiunta rafforza il giudizio di coerenza. La relazione tra circa € 276,5 milioni certificati e oltre 65.000 partecipanti suggerisce una proporzionalità sostanziale tra investimento e realizzazioni, coerente con la natura strutturata dei percorsi finanziati. Questo dato non costituisce ancora una prova di efficacia in senso stretto, ma indica che le risorse mobilitate si sono tradotte in una massa critica di attività e risultati immediati, e non in un insieme frammentato di iniziative episodiche.

La solidità attuativa dell'Asse chiarisce anche la sua funzione nel quadro complessivo del Programma. Se l'Asse I interviene prevalentemente sulle transizioni occupazionali e sui percorsi di attivazione e ricollocazione nel mercato del lavoro, l'Asse III opera più a monte, contribuendo alla formazione e al rafforzamento del capitale umano su cui quelle politiche possono successivamente agire. In questo senso, la coerenza osservata nell'attuazione conferma non solo la consistenza interna dell'Asse III, ma anche la sua funzione complementare rispetto agli altri strumenti del POR.

Nel complesso, il giudizio sull'attuazione dell'Asse III è positivo. Le evidenze esaminate mostrano infatti una sostanziale coerenza tra risorse mobilitate, destinatari raggiunti, realizzazioni conseguite e assetti di governance, confermando il ruolo dell'Asse come leva strutturale di investimento sul capitale umano regionale.

7.4 Dv6 – Impatto dell'Asse III sulla riduzione della dispersione e dell'abbandono scolastico

Dopo aver ricostruito il quadro di contesto e aver valutato la solidità attuativa dell'Asse III, è ora possibile affrontare la prima delle due domande valutative che strutturano il Rapporto: il contributo dell'intervento alla riduzione della dispersione e dell'abbandono scolastico. Questo passaggio è cruciale, perché consente di verificare se la coerenza strategica e la capacità di attuazione analizzate nei capitoli precedenti si siano tradotte anche in effetti plausibili rispetto a uno degli obiettivi centrali della programmazione.

La dispersione scolastica è un fenomeno complesso e multidimensionale. Essa non coincide soltanto con l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, ma comprende anche forme meno visibili di discontinuità dei percorsi, ritardi accumulati, ripetenze, fragilità motivazionali e abbandoni impliciti. Per questa ragione, la valutazione del contributo dell'Asse III non può limitarsi all'osservazione dell'indicatore sintetico degli *early leavers*, ma deve considerare anche i meccanismi attraverso cui l'intervento può avere rafforzato la capacità del sistema di trattenere i giovani nei percorsi formativi.

L'ipotesi valutativa che guida questo capitolo è che l'Asse III abbia contribuito alla riduzione della dispersione non in modo isolato o meccanico, ma attraverso il rafforzamento di un'infrastruttura formativa capace di intercettare i giovani più esposti al rischio di abbandono, accompagnarli nelle transizioni e sostenerne la permanenza nei percorsi. In questa prospettiva, il giudizio non dipende soltanto dall'andamento di un indicatore finale, ma dalla coerenza tra teoria del cambiamento, meccanismi attivati ed evidenze osservabili.

Il capitolo sviluppa questa verifica in quattro passaggi. In primo luogo, ricostruisce la teoria del cambiamento sottesa all'intervento. In secondo luogo, esamina i principali meccanismi operativi attraverso cui l'Asse III ha potuto incidere sulla dispersione. In terzo luogo, analizza le evidenze empiriche disponibili. Infine, formula una valutazione complessiva del contributo dell'intervento, esplicitandone anche i limiti metodologici.

7.4.1 Teoria del cambiamento e funzione della leFP nel contrasto alla dispersione

Per valutare il contributo dell'Asse III alla riduzione della dispersione è necessario partire dalla logica che ne sostiene l'impianto. In questo caso, il fulcro della teoria del cambiamento è rappresentato dal ruolo attribuito alla leFP come canale formativo capace di prevenire l'abbandono e di offrire continuità educativa a giovani che rischiano di non trovare nel percorso scolastico tradizionale una risposta adeguata ai propri bisogni.

L'idea di fondo è che una parte della dispersione non derivi da un rifiuto dell'istruzione in quanto tale, ma da un disallineamento tra caratteristiche dell'offerta formativa, stili di apprendimento e aspettative dei giovani. In questa prospettiva, la leFP non è intesa come soluzione residuale, ma come componente strutturale del sistema educativo regionale, in grado di valorizzare modalità di apprendimento più operative, contesti maggiormente orientati al fare e un raccordo più stretto con il lavoro.

La teoria del cambiamento dell'Asse III assume che il rafforzamento di questa offerta possa produrre almeno tre effetti intermedi rilevanti ai fini del contrasto alla dispersione.

- In primo luogo, può **aumentare l'attrattività dei percorsi formativi** per i giovani in uscita dal primo ciclo o in difficoltà nei percorsi scolastici ordinari.
- In secondo luogo, può **ridurre le interruzioni in itinere**, grazie a una maggiore aderenza tra proposta formativa, motivazione degli studenti e contesto di apprendimento.
- In terzo luogo, può **accrescere la probabilità di conseguire una qualifica riconosciuta**, diminuendo il rischio di uscita dal sistema senza titolo.

Questa sequenza non implica una relazione lineare o automatica tra investimento e riduzione del tasso di *early leavers*. L'andamento di quell'indicatore dipende infatti anche da fattori demografici, familiari, sociali, territoriali e macroeconomici che eccedono il perimetro del Programma. Tuttavia, la presenza di un sistema regionale di leFP consolidato, capillare e accessibile rappresenta una condizione strutturale che rende plausibile un contributo significativo alla prevenzione dell'abbandono.

La stessa distribuzione delle realizzazioni conferma il carattere centrale di questo obiettivo nell'architettura dell'Asse. I partecipanti riconducibili alla priorità 10i, dedicata alla riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione, risultano largamente prevalenti rispetto agli altri segmenti di intervento. Questo dato non ha solo una valenza quantitativa: segnala che il contrasto alla dispersione ha costituito il vero baricentro della strategia attuativa dell'Asse III.

La plausibilità del contributo dell'intervento va quindi verificata non soltanto osservando gli esiti finali, ma analizzando se siano stati effettivamente attivati i meccanismi che la teoria del cambiamento considera decisivi. È su questo piano che si concentra il paragrafo seguente.

7.4.2 Meccanismi di intervento: personalizzazione, transizioni e inclusione

Per comprendere se l'Asse III abbia potuto incidere sulla dispersione, non basta constatare l'esistenza di percorsi leFP finanziati. Occorre verificare se l'attuazione abbia incorporato quei dispositivi organizzativi e pedagogici che, secondo la teoria del cambiamento, rendono tali percorsi realmente capaci di trattenere i giovani nel sistema formativo.

Il primo meccanismo rilevante è la personalizzazione dell'offerta. Come già emerso nell'analisi di contesto, l'aumento del numero di corsi attivati, a fronte di una dinamica degli iscritti relativamente stabile, ha prodotto una riduzione del numero medio di allievi per percorso. Questo elemento non va letto come un semplice effetto quantitativo, ma come il segnale di un'organizzazione più orientata alla presa in carico individuale. Gruppi meno numerosi, maggiore prossimità educativa, tutoraggio, monitoraggio della frequenza e interventi tempestivi nei casi di difficoltà costituiscono infatti leve importanti per prevenire le interruzioni e sostenere la continuità del percorso.

Il secondo meccanismo riguarda il targeting verso i soggetti maggiormente esposti al rischio di dispersione. La composizione della platea dei beneficiari mostra una fortissima concentrazione di partecipanti con livelli

di istruzione medio-bassi, corrispondenti ai livelli ISCED 1–2. Si tratta precisamente del segmento in cui il rischio di fragilità educativa e di uscita precoce dal sistema tende a essere più elevato. Questo dato rafforza la coerenza dell'intervento, perché indica che l'Asse III non ha raggiunto una platea generica, ma ha intercettato in misura prevalente i destinatari più coerenti con l'obiettivo di contrastare la dispersione.

Un terzo meccanismo decisivo è il presidio delle transizioni. Nei percorsi educativi, i passaggi tra un ciclo e l'altro, tra un'annualità e la successiva, o tra indirizzi differenti rappresentano momenti in cui il rischio di discontinuità tende ad aumentare. Il rafforzamento della filiera leFP e la possibilità di prosecuzione verticale hanno contribuito a rendere questi snodi più leggibili e più praticabili, riducendo il rischio che i giovani si disperdano nei punti di passaggio. In questo senso, l'Asse III non ha agito solo sull'accesso ai percorsi, ma anche sulla loro continuità interna.

La funzione inclusiva dell'intervento costituisce un ulteriore elemento di rilievo. L'offerta leFP, proprio per la sua maggiore flessibilità organizzativa e per il più stretto raccordo con il contesto lavorativo, ha rappresentato per molti giovani provenienti da contesti fragili un'opportunità concreta di permanenza nel sistema educativo. Questo aspetto è importante perché la dispersione non si contrasta soltanto con l'ampliamento dei posti disponibili, ma anche con la capacità di costruire ambienti formativi nei quali i destinatari più vulnerabili possano riconoscersi e trovare una traiettoria sostenibile.

La pandemia ha costituito, sotto questo profilo, un banco di prova particolarmente severo. La transizione forzata alla formazione a distanza ha esposto il sistema a criticità significative, specialmente per gli studenti con minori risorse digitali o con bisogni educativi più complessi.

La tenuta dell'Asse III in fase emergenziale rappresenta un'evidenza importante a favore della robustezza dei meccanismi attivati. Nonostante le difficoltà del periodo, l'intervento ha mantenuto un livello elevato di attuazione finanziaria e non ha mostrato segnali di collasso nei volumi di partecipazione e negli output principali. Questo non significa che la pandemia non abbia prodotto effetti problematici, ma indica che l'infrastruttura formativa sostenuta dall'Asse è riuscita ad adattarsi senza interrompere in modo sistemico la continuità dei percorsi.

L'attivazione di questi meccanismi costituisce una condizione necessaria per sostenere la plausibilità del contributo dell'Asse alla riduzione della dispersione. Per passare da questa plausibilità teorica a un giudizio valutativo più fondato, è ora necessario esaminare le evidenze empiriche disponibili.

7.4.3 Evidenze empiriche e contributo plausibile alla riduzione della dispersione

Le evidenze empiriche disponibili consentono di sostenere, con ragionevole solidità, che l'Asse III abbia fornito un contributo plausibile e non marginale al contenimento della dispersione scolastica e formativa, pur in assenza di condizioni che permettano un'attribuzione causale diretta. Un primo elemento di contesto è rappresentato dall'andamento del tasso di *early leavers* in Lombardia nel periodo 2014–2024, che evidenzia una tendenza alla riduzione e un progressivo avvicinamento ai livelli delle realtà europee più performanti. Sebbene tale dinamica non possa essere ricondotta in modo esclusivo al Programma, essa risulta coerente con il rafforzamento dell'offerta regionale di istruzione e formazione professionale sostenuta dall'Asse III.

La plausibilità del contributo dell'intervento deriva anzitutto dalla sua dimensione strutturale. L'Asse III ha infatti registrato una spesa certificata pari a € 276.481.027,21, corrispondente al 92% del target di spesa 2023, e ha coinvolto complessivamente 65.152 partecipanti certificati. A questa ampiezza della platea si accompagna un volume molto elevato di attività finanziate, pari a 51.564 operazioni certificate complessive, che conferma il carattere esteso e continuativo dell'intervento.

Un secondo elemento rilevante è la forte concentrazione delle attività sull'obiettivo di contrasto al fallimento formativo precoce. Nell'ambito della Priorità 10i, direttamente orientata alla riduzione della dispersione, risultano infatti 51.134 operazioni selezionate. Questo dato documenta con chiarezza la massa critica dell'investimento destinato all'area antidispersione e conferma che tale finalità ha costituito il principale baricentro attuativo dell'Asse III.

L'evidenza più significativa, ai fini della presente domanda valutativa, riguarda tuttavia la capacità del sistema di accompagnare i destinatari fino al completamento dei percorsi. Nell'ambito della Priorità 10i risultano infatti 35.906 qualifiche conseguite (indicatore CR03). Questo dato rappresenta uno degli elementi empirici più rilevanti per valutare il contributo dell'Asse III alla riduzione della dispersione, poiché segnala non solo la partecipazione alle attività finanziate, ma anche la permanenza nei percorsi e il conseguimento di un esito finale riconosciuto. In termini sostanziali, esso costituisce un proxy diretto della capacità dell'intervento di ridurre il rischio di uscita dal sistema senza titolo.

Nel complesso, le evidenze esaminate non consentono di quantificare in termini controfattuali l'impatto dell'Asse III sulla riduzione della dispersione scolastica. Consentono però di sostenere in modo fondato che il Programma abbia fornito un contributo plausibile, coerente e strutturale al contenimento del fenomeno, attraverso un investimento di ampia scala, una forte concentrazione delle operazioni sulla Priorità 10i e una capacità documentata di accompagnare un numero molto elevato di destinatari fino al conseguimento di una qualifica.

7.4.4 Valutazione complessiva della Dv6

A questo punto è possibile formulare un giudizio di sintesi sul contributo dell'Asse III alla riduzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, mettendo in relazione teoria del cambiamento, meccanismi attivati ed evidenze empiriche disponibili.

Il giudizio complessivo è che l'Asse III abbia fornito un contributo positivo, plausibile e di natura sistemica al contrasto della dispersione scolastica e formativa. Questo contributo non può essere descritto come esclusivo né come direttamente misurabile in termini causali isolati, ma appare sufficientemente robusto per essere qualificato come strutturale. L'intervento ha infatti rafforzato in modo continuativo la capacità del sistema regionale di offrire percorsi attrattivi, sostenere la permanenza dei giovani nei percorsi formativi e ridurre il rischio di uscita senza titolo.

Il carattere sistemico del contributo emerge soprattutto dal rafforzamento della leFP come canale formativo credibile e non residuale. La personalizzazione dell'offerta, il presidio delle transizioni, l'inclusione dei soggetti più vulnerabili e la capacità di tenuta mostrata durante la fase pandemica rappresentano meccanismi coerenti con la teoria del cambiamento e sufficientemente supportati dalle evidenze attuative e dai risultati osservati.

La pandemia offre, in questo senso, una prova particolarmente significativa. La tenuta del sistema in un contesto eccezionale rafforza il giudizio valutativo, perché mostra che l'infrastruttura sostenuta dall'Asse III non ha avuto solo una funzione espansiva, ma anche una funzione di stabilizzazione. In una fase in cui il rischio di discontinuità educativa avrebbe potuto aumentare sensibilmente, la capacità di mantenere attivi i percorsi e di preservarne la continuità costituisce un indicatore importante della robustezza dell'intervento.

Occorre tuttavia esplicitare con chiarezza anche i limiti dell'analisi. Il principale limite metodologico riguarda l'impossibilità di isolare in modo netto l'effetto dell'Asse III rispetto alle altre variabili che influenzano la dispersione. La natura multifattoriale del fenomeno, l'assenza di dati longitudinali integrati su tutti i percorsi individuali e la mancanza di un disegno controfattuale impongono prudenza nell'attribuzione causale. Questo limite, però, non annulla il valore delle evidenze disponibili; più semplicemente, richiede di formulare il giudizio in termini di contributo plausibile e non di impatto esclusivo.

Nel complesso, la Dv6 può quindi essere risolta in senso positivo, pur con le cautele metodologiche necessarie. L'Asse III sembra aver contribuito in modo credibile alla riduzione della dispersione scolastica attraverso il rafforzamento di un'infrastruttura formativa regionale capace di intercettare i giovani più fragili, accompagnarli nei percorsi e sostenerne il completamento.

Questo risultato consente ora di affrontare la seconda domanda valutativa da una base analitica più solida. Se la Dv6 ha riguardato soprattutto la capacità dell'Asse di trattenere i destinatari nel sistema formativo, la Dv7 richiede di spostare l'attenzione sulla qualità e sulla spendibilità delle competenze acquisite, cioè sul contributo dell'intervento all'occupabilità dei beneficiari.

7.5 Dv7 – Impatto dell’Asse III sul rafforzamento delle competenze e sull’occupabilità

Questo capitolo affronta la seconda domanda valutativa che orienta il Rapporto, relativa al contributo dell’Asse III al rafforzamento delle competenze dei giovani e degli adulti e, attraverso di esso, al miglioramento dell’occupabilità. Se il capitolo precedente ha analizzato la funzione di tenuta del sistema formativo e il ruolo svolto dall’Asse III nel contrasto alla dispersione, l’attenzione si sposta ora sulla qualità del capitale umano generato e sulla sua relazione con il mercato del lavoro regionale.

L’occupabilità, nel quadro interpretativo adottato, non coincide con il solo inserimento occupazionale osservabile in un arco temporale breve. Essa comprende la capacità di accedere a un’occupazione coerente con il proprio profilo, di adattarsi ai cambiamenti tecnologici e organizzativi, di affrontare transizioni professionali e di mantenere nel tempo una posizione lavorativa adeguata. In questa prospettiva, la valutazione non può limitarsi agli esiti occupazionali immediati, ma deve considerare anche la qualità delle competenze sviluppate, la coerenza dei percorsi formativi e la loro rispondenza ai fabbisogni del sistema produttivo.

Nel ciclo di programmazione considerato, l’Asse III, come si è detto, ha registrato una spesa certificata pari a € 276.481.027,21, corrispondente al 92% del target di spesa 2023, e ha coinvolto complessivamente 65.152 partecipanti certificati. La dimensione dell’intervento conferma che il rafforzamento delle competenze non ha rappresentato un’azione marginale, ma una leva strutturale del Programma, attivata attraverso strumenti rivolti sia ai giovani in formazione iniziale sia agli adulti e ai lavoratori coinvolti in percorsi di aggiornamento, specializzazione e riqualificazione.

L’analisi si articola in quattro passaggi. In primo luogo, viene ricostruita la teoria del cambiamento dell’Asse III in relazione all’occupabilità. In secondo luogo, si esamina il rafforzamento delle competenze dei giovani attraverso la filiera professionalizzante e l’alta formazione tecnica. In terzo luogo, si analizza il contributo della formazione continua e dei dispositivi specialistici rivolti agli adulti e ai lavoratori occupati. Infine, si propone una valutazione complessiva del contributo dell’Asse III, tenendo conto delle evidenze quantitative e qualitative disponibili.

7.5.1 Teoria del cambiamento e concetto di occupabilità

La teoria del cambiamento dell’Asse III, in relazione alla Dv7, assume che l’investimento in percorsi formativi strutturati produca un rafforzamento delle competenze tecnico-professionali e trasversali e che questo, a sua volta, si traduca in una maggiore occupabilità. Tale sequenza, tuttavia, non è lineare né automatica: il passaggio dalle competenze all’occupazione è mediato dalle condizioni del mercato del lavoro, dalle caratteristiche individuali dei partecipanti, dalla qualità dell’offerta formativa e dal grado di integrazione tra i sistemi formativi e il tessuto produttivo.

In questa prospettiva, l’occupabilità deve essere intesa come una capacità dinamica. Essa non si esaurisce nella probabilità di trovare un impiego entro sei mesi dalla conclusione del percorso, ma comprende anche la possibilità di evolvere professionalmente, di affrontare transizioni settoriali o tecnologiche e di mantenere nel tempo una posizione lavorativa coerente con il proprio profilo. Questa definizione amplia l’orizzonte della valutazione ed evita una lettura eccessivamente riduttiva, fondata esclusivamente sugli indicatori di breve periodo.

Nel caso dei giovani, la teoria del cambiamento presuppone che la strutturazione verticale della filiera leFP–IFTS–ITS e l’integrazione del sistema duale riducano la distanza tra l’apprendimento e il contesto produttivo. Il rafforzamento della dimensione laboratoriale e dell’esperienza in impresa dovrebbe infatti migliorare sia le competenze tecnico-professionali sia quelle trasversali, rendendo più fluida la transizione verso il lavoro. Nel caso degli adulti e dei lavoratori occupati, l’ipotesi è invece che la formazione continua e i percorsi di riqualificazione contribuiscano a prevenire l’obsolescenza delle competenze, a sostenere l’adattamento ai cambiamenti organizzativi e a rafforzare la stabilità professionale.

Anche i dati attuativi confermano il carattere strutturale di questa impostazione. L'Asse III ha registrato 51.564 operazioni certificate complessive, a fronte di 65.152 partecipanti certificati, segnalando un'intensità attuativa elevata e una diffusione ampia degli strumenti attivati. All'interno di questo quadro, la Priorità 10i — orientata al rafforzamento delle competenze di base e tecnico-professionali e al contrasto del fallimento formativo precoce — concentra 51.134 operazioni selezionate, mentre la Priorità 10iv presidia la dimensione della specializzazione avanzata, della transizione qualificata al lavoro e del raccordo con i fabbisogni professionali più evoluti.

Questa articolazione conferma la coerenza tra strumenti attivati e obiettivi di occupabilità differenziata.

Da un lato, il Programma sostiene il consolidamento delle competenze necessarie per completare i percorsi e costruire una base professionale spendibile; dall'altro, rafforza i segmenti più avanzati dell'offerta tecnica e specialistica, nei quali il nesso tra formazione e domanda di lavoro tende a essere più diretto. Su questa base teorica si innesta l'analisi empirica che segue.

7.5.2 Giovani e filiera professionalizzante: qualità delle competenze e transizione al lavoro

Il rafforzamento delle competenze dei giovani rappresenta uno degli assi portanti dell'Asse III. Nel ciclo 2014–2020 la filiera professionalizzante lombarda, articolata tra leFP, IFTS e ITS, si è progressivamente consolidata, assumendo una configurazione più leggibile e più coerente con i principali settori produttivi regionali. Questo assetto ha contribuito a ridurre la frammentazione dell'offerta e a rafforzare la continuità tra i diversi livelli formativi.

La possibilità di passare dal triennio di leFP al quarto anno e successivamente ai percorsi di specializzazione tecnica configura infatti un itinerario cumulativo di crescita delle competenze. Tale struttura consente di sviluppare progressivamente competenze tecnico-professionali più robuste e di rendere meno accidentata la transizione tra formazione e lavoro. In questo senso, l'occupabilità non dipende soltanto dal conseguimento di un titolo, ma anche dalla qualità della filiera che rende quel titolo spendibile in modo coerente nei contesti produttivi.

Un primo dato significativo riguarda la capacità di accompagnare i destinatari fino al completamento dei percorsi. Secondo la RAFella Priorità 10i risultano infatti 35.906 qualifiche conseguite (indicatore CR03). Questo volume di qualificazioni costituisce un'evidenza ancora più solida della capacità del sistema di trasformare la partecipazione in un esito formativo compiuto e riconoscibile, rafforzando non solo la tenuta dei percorsi ma anche la spendibilità professionale dei profili in uscita.

Un secondo elemento distintivo del modello lombardo è dato dall'integrazione strutturale tra formazione e impresa. L'alternanza rafforzata, il sistema duale e l'apprendistato di primo livello hanno progressivamente trasformato l'esperienza lavorativa in una componente stabile del percorso educativo. L'apprendimento in contesto reale ha favorito non soltanto l'acquisizione di competenze tecniche, ma anche lo sviluppo di capacità organizzative, relazionali e di adattamento ai processi produttivi, che costituiscono una componente essenziale dell'occupabilità.

Gli esiti occupazionali osservati a sei mesi restituiscono, in questo quadro, un risultato di eccezionale rilievo quantitativo. I partecipanti occupati entro sei mesi risultano pari a 16.274 nella Priorità 10i e a 9.425 nella Priorità 10iv (indicatore CR06). Nel complesso, si tratta di oltre 25.000 transizioni occupazionali riconducibili ai percorsi sostenuti dall'Asse III, un ordine di grandezza che modifica in modo sostanziale il giudizio valutativo sul contributo del Programma all'occupabilità. Non si è più di fronte a segnali positivi ma circoscritti, bensì a un'evidenza ampia, robusta e strutturata della capacità del sistema formativo regionale di produrre sbocchi lavorativi concreti.

Questo risultato rivaluta in modo particolare la Priorità 10i. La 10i, infatti, non emerge soltanto come strumento di contrasto alla dispersione e di consolidamento delle competenze di base, ma anche come canale di inserimento lavorativo su larga scala. Ciò significa che la filiera della leFP non ha solo trattenuto nel sistema formativo giovani potenzialmente esposti al rischio di abbandono, ma ha accompagnato verso il lavoro oltre 16.000 destinatari, mostrando una capacità di transizione occupazionale molto più ampia di quanto suggerissero le stime preliminari.

Allo stesso tempo, la Priorità 10iv conferma la propria funzione di segmento ad alta intensità occupazionale, coerente con la natura dei percorsi di specializzazione tecnica superiore. In questo quadro assume particolare rilievo il consolidamento dell'alta formazione tecnica. L'indicatore CO10, relativo ai partecipanti con livello di istruzione ISCED 3 o 4, raggiunge infatti 12.863 persone, superando ampiamente il target iniziale di 6.077 e attestandosi al 212% del valore programmato. Il dato occupazionale corretto della 10iv consente inoltre di collegare in modo più convincente l'elevata performance dei percorsi tecnici superiori alla loro effettiva massa critica, confermando che IFTS e ITS hanno agito come un vero motore occupazionale per i comparti produttivi a più alta specializzazione.

Nel complesso, la filiera professionalizzante lombarda mostra non solo una capacità significativa di rafforzare le competenze tecnico-professionali dei giovani, ma una documentata efficacia nel trasformare tale rafforzamento in esiti occupazionali su larga scala. L'Asse III appare dunque aver agito, in questo ambito, non soltanto come strumento di accompagnamento educativo, ma come leva concreta e massiva di transizione al lavoro e di produzione di capitale umano immediatamente spendibile.

7.5.3 Formazione continua e riqualificazione degli adulti: adattamento, innovazione e resilienza

Accanto alla formazione iniziale dei giovani, l'Asse III ha attribuito un ruolo strategico alla formazione continua e alla riqualificazione degli adulti e dei lavoratori occupati. Nella logica del Programma, questi interventi non rappresentano una componente accessoria, ma una leva strutturale volta a rafforzare lo stock di capitale umano regionale, a prevenire l'obsolescenza professionale e a sostenere la capacità di adattamento del tessuto produttivo lombardo.

Questa impostazione risulta particolarmente rilevante in un contesto economico segnato da trasformazioni tecnologiche, digitali e organizzative sempre più rapide. In tale contesto, il mantenimento dell'occupabilità non dipende soltanto dalla formazione iniziale, ma anche dalla possibilità di aggiornare e rinnovare le competenze lungo l'intero arco della vita professionale. L'Asse III ha risposto a questa esigenza attraverso strumenti progressivamente più flessibili, orientati ad avvicinare la formazione ai fabbisogni effettivi delle imprese e dei lavoratori.

I dati di attuazione confermano il raggiungimento degli obiettivi fisici nei segmenti rivolti agli adulti.

L'indicatore C4.1 registra infatti 2.248 partecipanti disoccupati e lavoratori, superando il target previsto di 2.200 e attestandosi al 102% del valore programmato. L'indicatore CO05, relativo a lavoratori e autonomi, raggiunge invece 140 partecipanti a fronte di un target di 192 (73%). Pur collocandosi sotto il target iniziale, questo risultato è considerato soddisfacente alla luce del fatto che una parte delle operazioni è transitata sul Programma Operativo Complementare (POC), riducendo la quota imputata alla programmazione principale.

All'interno di questa linea di intervento si colloca anche l'iniziativa Lombardia Plus, che ha finanziato 89 operazioni selezionate finalizzate alla formazione permanente e alla specializzazione di disoccupati tra i 16 e i 35 anni. La misura si inserisce nel quadro degli strumenti rivolti a rafforzare l'occupabilità attraverso percorsi specialistici flessibili, capaci di rispondere a bisogni formativi differenziati e a segmenti di utenza non pienamente intercettati dai canali ordinari.

La valutazione tematica sulla "Formazione continua in Lombardia – Fase VI", conclusa nel 2022 e richiamata dalla RAF, restituisce un quadro positivo dell'evoluzione del modello regionale. In particolare, emerge il passaggio da una gestione più rigida a dispositivi maggiormente adattivi, fondati su voucher aziendali e sul Catalogo regionale dell'offerta formativa, che consentono alle imprese — incluse le piccole e medie — di selezionare percorsi più coerenti con i propri fabbisogni. Questo cambiamento ha rafforzato la capacità del sistema di rispondere in modo tempestivo a esigenze formative specifiche e di ampliare la diffusione territoriale dell'intervento.

Le evidenze qualitative raccolte confermano tale orientamento. Il 92% delle imprese coinvolte nella valutazione ha riscontrato effetti positivi sulla propria competitività e sulla capacità di adattamento. Si tratta di un'indicazione importante perché, in questo ambito, l'efficacia non si misura principalmente attraverso il collocamento occupazionale immediato, ma attraverso il miglioramento delle performance organizzative, la maggiore autonomia operativa dei lavoratori e la capacità dell'impresa di affrontare cambiamenti di processo o di prodotto.

Anche il dato relativo alla partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente contribuisce a contestualizzare positivamente il quadro regionale. Nel 2022, la quota di adulti tra 25 e 64 anni coinvolti in attività di apprendimento permanente in Lombardia si è attestata al 9,4%, su livelli superiori a quelli pre-pandemici. Pur non essendo attribuibile esclusivamente all'Asse III, questo dato è coerente con l'esistenza di un ecosistema regionale nel quale la formazione continua ha acquisito maggiore centralità e visibilità.

Un elemento distintivo della formazione rivolta agli adulti nell'ambito dell'Asse III riguarda inoltre il contributo offerto alla transizione ecologica. Attraverso il green tagging, l'Asse ha destinato € 18.495.426,73 a obiettivi climatici, pari al 12,25% del sostegno totale UE all'Asse. La formazione ha riguardato anche figure specialistiche come Energy manager 4.0, Tecnico per l'economia circolare, esperti in edilizia *green* e *waste manager*, segnalando la capacità dell'intervento di accompagnare non solo l'adattamento professionale in senso generale, ma anche la riconversione verso nuovi segmenti di domanda di competenze.

Nel complesso, la formazione continua e la riqualificazione degli adulti appaiono coerenti con l'obiettivo di rafforzare un'occupabilità dinamica, intesa non solo come accesso al lavoro, ma anche come capacità di restare occupabili in un contesto produttivo in trasformazione. Permangono alcuni margini di miglioramento, in particolare sul versante della certificazione delle competenze e della semplificazione procedurale, ma il modello regionale mostra un'evoluzione positiva, più flessibile, più orientata ai fabbisogni e maggiormente integrata con i processi di innovazione del sistema economico.

7.5.4 Valutazione complessiva della Dv7

Le evidenze esaminate consentono di formulare un giudizio nettamente positivo sul contributo dell'Asse III al rafforzamento delle competenze e, per questa via, al miglioramento dell'occupabilità. Il Programma ha operato su una scala ampia, come dimostrano la spesa certificata pari a € 276.481.027,21, il raggiungimento del 92% del target di spesa e il coinvolgimento di 65.152 partecipanti certificati. Questi dati attestano una capacità attuativa solida e confermano che l'investimento sul capitale umano ha rappresentato una componente strutturale della programmazione.

Il contributo dell'Asse III si manifesta in modo differenziato ma convergente su due piani complementari.

Per i giovani, esso si traduce nel consolidamento della filiera professionalizzante, nella produzione di 35.906 qualifiche nella Priorità 10i e in una capacità di transizione al lavoro di dimensione molto ampia, come documentano i 16.274 occupati nella 10i e i 9.425 occupati nella 10iv entro sei mesi dalla conclusione dei percorsi. Per gli adulti e i lavoratori, il contributo si esprime invece attraverso la formazione continua, la riqualificazione e l'aggiornamento specialistico, che agiscono soprattutto sulla capacità di adattamento, sulla tenuta professionale e sulla resilienza delle imprese.

Il dato occupazionale complessivo modifica in modo sostanziale il giudizio valutativo. Non si tratta soltanto di effetti positivi osservabili in segmenti circoscritti, ma di un impatto che assume una dimensione sistemica, poiché i volumi di inserimento lavorativo documentati dalla RAF mostrano che l'Asse III ha accompagnato verso l'occupazione oltre 25.000 partecipanti. Questo risultato rafforza l'interpretazione dell'Asse non solo come dispositivo di qualificazione formativa, ma come infrastruttura regionale capace di incidere in modo diretto e strutturale sulla produzione di capitale umano spendibile e sulla relazione tra sistema educativo e mercato del lavoro.

L'analisi mostra inoltre che la relazione tra formazione e occupabilità non assume una forma unica.

Nei percorsi di base e di primo inserimento, l'effetto principale consiste nel rafforzamento delle competenze necessarie per completare il percorso e costruire una base professionale spendibile; ma i dati finali mostrano anche una capacità di inserimento lavorativo su vasta scala, particolarmente significativa proprio perché riferita a platee più esposte al rischio di fragilità. Nei percorsi di specializzazione tecnica avanzata, il nesso con il mercato del lavoro appare ancora più intenso, come conferma lo sviluppo dei segmenti IFTS e ITS e il raggiungimento di 12.863 partecipanti ISCED 3-4, pari al 212% del target. Nella formazione continua, infine, l'effetto principale riguarda la prevenzione dell'obsolescenza delle competenze e il rafforzamento della capacità di risposta delle imprese e dei lavoratori ai cambiamenti tecnologici e organizzativi.

Le evidenze qualitative tratte dalla valutazione tematica sulla formazione continua rafforzano ulteriormente questo giudizio. Il passaggio a strumenti più flessibili e maggiormente orientati alla domanda, insieme alla percezione positiva espressa dal 92% delle imprese coinvolte, suggerisce che il modello lombardo abbia migliorato la propria capacità di sostenere l'innovazione e l'adattamento competitivo del sistema produttivo. Anche l'orientamento di una quota significativa delle risorse verso competenze connesse alla transizione ecologica conferma la rilevanza strategica dell'Asse III in rapporto ai cambiamenti strutturali del mercato del lavoro.

Permangono, naturalmente, alcuni limiti. In particolare, la disponibilità di dati longitudinali più robusti consentirebbe di osservare meglio la stabilità degli esiti nel medio periodo e di distinguere con maggiore precisione tra effetti immediati ed effetti di consolidamento. Tuttavia, la convergenza tra capacità finanziaria, ampiezza della partecipazione, produzione di qualificazioni, sviluppo dell'alta formazione tecnica, volumi occupazionali finali ed evidenze qualitative sul rafforzamento del modello di formazione continua consente di qualificare l'Asse III come un intervento strutturalmente efficace e di ordine sistemico nel rafforzare le competenze regionali e nel migliorare l'occupabilità.

In conclusione, l'Asse III può essere valutato come efficace nel rafforzare le competenze dei giovani e degli adulti e nel contribuire in modo diretto, consistente e strutturale al miglioramento dell'occupabilità regionale. Il suo impatto non si esaurisce nei soli esiti occupazionali di breve periodo, ma si manifesta anche nella capacità di costruire un'infrastruttura formativa più integrata con il sistema produttivo, più adattiva rispetto ai cambiamenti economici e più orientata alla qualità del capitale umano.

7.6 Conclusioni valutative integrate e indicazioni per la programmazione 2021–2027

Il percorso valutativo sviluppato nei capitoli precedenti ha consentito di leggere l'Asse III del POR FSE 2014–2020 come una politica integrata di investimento sul capitale umano regionale, analizzata sotto tre profili complementari: il contesto di riferimento, la dimensione attuativa e gli impatti riconducibili alle due domande valutative relative, rispettivamente, alla riduzione della dispersione e al rafforzamento dell'occupabilità. Il presente capitolo ha l'obiettivo di ricomporre tali evidenze in una lettura unitaria, formulando un giudizio complessivo sull'efficacia dell'intervento e delineando alcune indicazioni strategiche per il ciclo FSE+ 2021–2027.

L'analisi integrata risulta necessaria per evitare una lettura frammentata dei risultati, nella quale la dispersione scolastica e l'occupabilità vengano considerate come ambiti separati e non come dimensioni tra loro interdipendenti. Come emerso nei capitoli precedenti, l'Asse III ha agito su un'infrastruttura complessa di competenze, transizioni e opportunità formative, i cui effetti devono essere interpretati in chiave sistemica. Le conclusioni che seguono non rappresentano quindi una mera sintesi dei capitoli precedenti, ma la loro ricomposizione coerente, orientata a evidenziare i punti di forza del modello, le criticità strutturali e le linee di consolidamento per la programmazione successiva.

7.6.1 Valutazione complessiva dell'efficacia dell'Asse III

Nel complesso, l'Asse III può essere valutato come un intervento efficace sotto il profilo attuativo, strategico e sistemico. La capacità di raggiungere un livello di avanzamento finanziario prossimo al target programmato, in un contesto segnato da shock esogeni rilevanti come la pandemia, rappresenta un primo indicatore di solidità amministrativa e organizzativa. La coerenza tra risorse impiegate, platea raggiunta e output prodotti conferma che l'intervento non ha subito distorsioni significative nella fase esecutiva e che ha mantenuto una chiara finalizzazione agli obiettivi originari.

L'Asse III ha registrato una spesa certificata pari a € 276.481.027,21, corrispondente al 92% del target di spesa 2023, e ha coinvolto complessivamente 65.152 partecipanti certificati. Tale risultato configura un intervento di ampie dimensioni e di natura strutturale all'interno del Programma, capace di trasformare le risorse disponibili in una massa critica significativa di destinatari, operazioni e percorsi formativi. La presenza di

51.564 operazioni certificate complessive conferma inoltre l'intensità attuativa dell'Asse e la sua diffusione ampia all'interno del sistema regionale.

Sotto il profilo degli impatti, le evidenze raccolte suggeriscono un contributo strutturale e convincente alla riduzione della dispersione scolastica e formativa. Il consolidamento della leFP come canale alternativo credibile, l'ampliamento della personalizzazione dei percorsi e il presidio delle transizioni hanno rafforzato la capacità del sistema di trattenere i giovani nei percorsi educativi e di accompagnarli fino al completamento. L'andamento dell'indicatore di *early leavers*, pur non essendo attribuibile in senso esclusivo al Programma, appare coerente con l'investimento effettuato e con il rafforzamento dell'infrastruttura formativa regionale.

La funzione antidispersione trova riscontro in volumi particolarmente rilevanti di attività e risultati. La Priorità 10i concentra 51.134 operazioni selezionate, raggiunge 51.505 destinatari con livello di istruzione ISCED 1–2, pari al 91% del target previsto, e registra 35.906 qualifiche conseguite. La consistenza quantitativa di tali output rafforza la plausibilità di un impatto strutturale sul contenimento del rischio di abbandono e conferma che l'Asse III ha operato come leva effettiva di tenuta del sistema educativo regionale, soprattutto nei confronti delle platee più esposte alla fragilità formativa.

Per quanto riguarda l'occupabilità, l'Asse III ha contribuito in modo diretto e consistente al rafforzamento delle competenze tecnico-professionali e alla riduzione del disallineamento tra i sistemi formativi e produttivi. In particolare, l'alta formazione tecnica, il consolidamento del sistema duale e la maggiore integrazione tra offerta formativa e contesto lavorativo hanno rappresentato leve efficaci di raccordo con il mercato del lavoro. La formazione continua, a sua volta, ha sostenuto l'adattamento dei lavoratori e la resilienza delle imprese, rafforzando l'occupabilità in senso dinamico e lungo l'intero arco della vita professionale.

Gli esiti occupazionali osservati restituiscono un risultato di portata molto più ampia di quanto suggerissero le stime preliminari. I partecipanti occupati entro sei mesi risultano pari a 16.274 nella Priorità 10i e a 9.425 nella Priorità 10iv, per un totale di oltre 25.000 transizioni occupazionali riconducibili ai percorsi sostenuti dall'Asse III. Questo ordine di grandezza modifica in modo sostanziale il giudizio valutativo, poiché mostra che il Programma non si è limitato a rafforzare l'occupabilità in termini potenziali, ma ha prodotto esiti occupazionali concreti e su scala ampia.

La distinzione tra impatto diretto e impatto strutturale resta essenziale per una lettura corretta dei risultati, ma non ridimensiona la forza delle evidenze disponibili. Se gli esiti occupazionali immediati risultano più intensi nei segmenti di specializzazione avanzata, l'effetto complessivo dell'Asse III si manifesta anche nella qualità, nella coerenza e nella capacità adattiva dell'infrastruttura formativa regionale. In questo senso, l'Asse ha agito sia sul flusso delle transizioni verso il lavoro, sia sullo stock di capitale umano, contribuendo a consolidare una base di competenze più adeguata alle trasformazioni produttive in atto.

7.6.2 Lettura incrociata Dv6–Dv7

L'analisi congiunta delle due domande valutative consente di cogliere con maggiore chiarezza la complementarità strutturale tra prevenzione della dispersione e rafforzamento dell'occupabilità. Le due dimensioni non rappresentano ambiti separati, ma segmenti di una medesima infrastruttura di produzione, manutenzione e valorizzazione del capitale umano. La prima interviene sulla permanenza nel sistema formativo e sulla riduzione del rischio di uscita precoce; la seconda agisce sulla qualità e sulla spendibilità delle competenze acquisite.

La Dv6 trova il proprio fondamento in una massa critica di risultati che conferma la funzione di tenuta del sistema educativo regionale. Le 51.134 operazioni selezionate nella Priorità 10i, i 51.505 destinatari con livello di istruzione ISCED 1–2 e le 35.906 qualifiche conseguite evidenziano la capacità dell'Asse III di intercettare i segmenti più vulnerabili e di accompagnarli lungo percorsi formativi compiuti. A questi elementi si aggiunge la stabilità finanziaria dell'Asse, con un livello di attuazione pari al 92%, che ne conferma la continuità e la solidità nel tempo.

La Dv7 si innesta sulla stessa infrastruttura, ma ne rende visibile il versante di spendibilità economica e professionale. I 12.863 partecipanti ISCED 3–4 nella componente di alta formazione tecnica, insieme ai

16.274 occupati nella Priorità 10i e ai 9.425 occupati nella Priorità 10iv entro sei mesi, mostrano come il rafforzamento delle competenze si traduca, in misura differenziata ma molto più ampia di quanto inizialmente ipotizzato, in transizioni occupazionali concrete. L'occupabilità non emerge dunque come un effetto secondario o solo potenziale, ma come un esito osservabile della qualità dell'impianto formativo sostenuto dal Programma.

La lettura integrata delle due domande valutative mostra che l'Asse III non si è limitato a ridurre il flusso di abbandoni, ma ha contribuito a rafforzare lo stock complessivo di capitale umano regionale. La prevenzione della dispersione e il miglioramento dell'occupabilità risultano infatti strettamente connessi: trattenere i giovani nei percorsi formativi aumenta la probabilità di conseguire qualifiche e competenze spendibili; allo stesso tempo, la maggiore spendibilità dei percorsi rafforza la loro attrattività e riduce il rischio di uscita precoce. In questo intreccio tra permanenza, qualificazione e transizione professionale si riconosce il contributo più profondo dell'Asse III.

Il risultato complessivo può quindi essere letto come un effetto di sistema. Da un lato, l'Asse ha consolidato canali formativi capaci di assorbire e accompagnare platee vulnerabili; dall'altro, ha reso tali canali più credibili perché maggiormente connessi a sbocchi occupazionali effettivi. La funzione antidispersione e la funzione di occupabilità non si sommano semplicemente: si rafforzano reciprocamente e costruiscono insieme un'infrastruttura regionale più robusta e più inclusiva.

7.6.3 Giudizio complessivo sull'Asse III

Alla luce delle evidenze quantitative e qualitative analizzate, l'Asse III può essere considerato un intervento strutturalmente solido, coerente con gli obiettivi strategici del Programma e capace di produrre effetti di ordine sistemico. La combinazione tra dimensione finanziaria, ampiezza della platea raggiunta, produzione di output formativi ed esiti occupazionali restituisce l'immagine di una politica non episodica, ma stabilmente radicata nel sistema regionale delle competenze.

Sul versante della dispersione, i dati disponibili indicano una capacità concreta di presidiare i segmenti più vulnerabili e di accompagnare gli studenti al completamento dei percorsi. Le 51.134 operazioni selezionate nella Priorità 10i, i 51.505 destinatari con livello ISCED 1–2 e le 35.906 qualifiche conseguite mostrano che la funzione di prevenzione e compensazione non si è limitata a una dichiarazione di intenti, ma è stata sostenuta da volumi coerenti con l'obiettivo dichiarato e da una capacità attuativa effettiva.

Sul versante dell'occupabilità, il giudizio deve essere oggi più assertivo di quanto sarebbe stato sulla base delle versioni preliminari del rapporto. Gli oltre 25.000 occupati entro sei mesi tra Priorità 10i e 10iv documentano infatti una capacità di transizione al lavoro di dimensione ampia, che riguarda non soltanto i segmenti più qualificati dell'alta formazione tecnica, ma anche la componente più estesa della filiera professionalizzante. In particolare, il dato della 10i rivaluta fortemente la funzione della leFP, che non appare solo come strumento di contrasto alla dispersione, ma anche come canale robusto di accesso al lavoro.

Nel loro insieme, questi elementi consentono di formulare un giudizio nettamente positivo sull'efficacia complessiva dell'Asse III. L'intervento ha operato simultaneamente sulla riduzione del rischio di esclusione educativa e sul rafforzamento della qualità delle competenze regionali, contribuendo non solo alla stabilità dei percorsi formativi, ma anche alla loro più stretta coerenza con il sistema produttivo. Tale duplice funzione rappresenta uno dei principali punti di forza dell'impianto regionale.

L'impatto dell'Asse non può essere isolato in termini controfattuali puri, ma la convergenza delle evidenze disponibili rende plausibile un contributo significativo e strutturale allo sviluppo del capitale umano lombardo. La solidità finanziaria, l'ampiezza della partecipazione, la produzione di qualificazioni, gli esiti occupazionali finali e le evidenze qualitative sul rafforzamento del modello di formazione continua compongono un quadro sufficientemente robusto per attribuire all'Asse III un ruolo rilevante nel consolidamento delle competenze regionali e nel miglioramento dell'occupabilità.

7.6.4 Punti di forza e criticità strutturali

Dall'analisi emergono alcuni punti di forza che caratterizzano in modo distintivo il modello lombardo. Il primo riguarda la stabilità della filiera professionalizzante e la sua progressiva verticalizzazione, che hanno reso più leggibile e coerente il percorso tra leFP, IFTS e ITS. Il secondo concerne l'integrazione strutturale con le imprese, in particolare attraverso il sistema duale, l'apprendistato e la coprogettazione dei percorsi di alta formazione tecnica. Il terzo attiene alla diffusione territoriale dell'intervento e alla capacità di intercettare platee con livelli di istruzione medio-bassi, rafforzando la funzione redistributiva del Programma.

Un ulteriore punto di forza riguarda la capacità del modello di coniugare inclusione, qualificazione e spendibilità professionale. L'Asse III non ha agito soltanto sui segmenti più forti della domanda formativa, ma ha costruito un'infrastruttura capace di accompagnare anche destinatari più fragili verso esiti formativi e, in molti casi, occupazionali. Proprio questa saldatura tra funzione sociale e funzione economica rappresenta una delle caratteristiche più rilevanti dell'esperienza lombarda.

Accanto a questi elementi positivi, emergono alcune criticità che non compromettono l'impianto strategico, ma ne segnalano aree di miglioramento. La prima riguarda l'incompletezza di alcune filiere verticali, che non sempre garantiscono una prosecuzione strutturata verso livelli superiori di specializzazione. La seconda concerne il disallineamento settoriale tra l'offerta formativa e la domanda di lavoro, che riflette la tensione tra le preferenze individuali dei destinatari e i fabbisogni espressi dal sistema produttivo. La terza attiene alla disponibilità di dati longitudinali integrati, che limita la possibilità di misurare in modo pienamente rigoroso gli effetti di medio-lungo periodo.

Un'area di attenzione specifica riguarda la certificazione e la riconoscibilità delle competenze, in particolare nei percorsi brevi e nella formazione continua. La valorizzazione formale delle competenze acquisite costituisce infatti una condizione necessaria per rafforzarne la trasferibilità, la leggibilità e la spendibilità sul mercato del lavoro, soprattutto nei contesti caratterizzati da transizioni frequenti o da riqualificazioni rapide.

Un'ulteriore criticità riguarda il rischio di disomogeneità territoriale e settoriale nell'accesso alle opportunità più qualificate. Il rafforzamento delle filiere alte e dei percorsi maggiormente connessi ai settori innovativi deve essere accompagnato da un presidio attento dell'equità di accesso, per evitare che i benefici della specializzazione avanzata si concentrino solo in alcune aree o su platee già relativamente forti.

7.6.5 Indicazioni strategiche per il ciclo FSE+ 2021–2027

Alla luce delle evidenze raccolte, il passaggio al ciclo FSE+ 2021–2027 non richiede una revisione radicale del modello, bensì un consolidamento qualitativo orientato a ridurre le disomogeneità e a rafforzare le componenti che hanno mostrato maggiore efficacia. I risultati ottenuti suggeriscono infatti la validità dell'impianto generale, ma indicano anche la necessità di renderlo più leggibile, più omogeneo e più capace di accompagnare le trasformazioni economiche e sociali in atto.

Una prima linea di intervento riguarda il completamento e il rafforzamento delle filiere verticali. È necessario sostenere la continuità tra leFP, IFTS e ITS, intervenendo nei comparti in cui la prosecuzione formativa risulta ancora fragile e rafforzando l'orientamento verso i livelli superiori di specializzazione. L'obiettivo non è aumentare indiscriminatamente i volumi, ma garantire maggiore coerenza, leggibilità e continuità ai percorsi, così da renderli più attrattivi e più efficaci anche sul piano occupazionale.

Una seconda direttrice riguarda la valorizzazione della leFP non solo come strumento antidispersione, ma anche come canale di occupabilità. I risultati finali mostrano infatti che la componente di base della filiera professionalizzante ha espresso una capacità di transizione al lavoro molto più ampia di quanto inizialmente ipotizzato. Nella programmazione 2021–2027 appare quindi opportuno consolidare questa funzione, rafforzando i legami con le imprese, i dispositivi di accompagnamento e la leggibilità delle competenze in uscita.

Una terza linea di intervento riguarda il rafforzamento della formazione continua come leva di adattamento e resilienza del sistema produttivo. L'evoluzione del modello regionale verso strumenti più flessibili, come i voucher aziendali e il Catalogo regionale, ha prodotto risultati incoraggianti e ha mostrato una buona capacità

di risposta ai fabbisogni delle imprese. Nel ciclo successivo sarà importante consolidare questi dispositivi, semplificarne l'accesso e migliorarne ulteriormente la capacità di raggiungere le piccole e medie imprese e i lavoratori più esposti al rischio di obsolescenza professionale.

Una quarta direttrice riguarda la diffusione trasversale delle competenze digitali e green. Se nei settori tecnologicamente avanzati tali competenze risultano già integrate in modo strutturale, nei comparti più tradizionali occorre promuovere un aggiornamento sistematico dei curricula, accompagnando enti formativi e imprese nella traduzione operativa delle transizioni digitale ed ecologica. In questo senso, l'esperienza del green tagging e la formazione su figure professionali legate alla sostenibilità rappresentano una base da consolidare e ampliare.

Un quinto ambito di intervento riguarda la semplificazione delle procedure e il rafforzamento della certificazione delle competenze. La riduzione delle rigidità amministrative, una maggiore chiarezza nei sistemi di attestazione e un più forte raccordo con i repertori delle competenze possono migliorare l'efficacia percepita degli interventi, aumentare la trasparenza del sistema e rendere più spendibili i risultati formativi anche nei percorsi brevi e modulari.

Infine, l'esperienza maturata durante la pandemia suggerisce l'opportunità di consolidare un modello blended equilibrato e inclusivo. L'innovazione digitale introdotta negli anni recenti può rafforzare l'accessibilità e la flessibilità dell'offerta, ma deve essere integrata con la centralità dell'esperienza pratica, laboratoriale e in impresa, che resta decisiva soprattutto nei percorsi professionalizzanti. L'investimento nelle infrastrutture e nelle competenze digitali dovrà quindi essere accompagnato da standard qualitativi chiari e da misure di inclusione per i destinatari più fragili.

7.6.6 Considerazioni finali

L'Asse III del POR FSE 2014–2020 ha rappresentato un intervento strutturale sul sistema regionale delle competenze, capace di incidere contemporaneamente sulla tenuta formativa e sull'occupabilità. La sua efficacia non si esprime soltanto nel numero delle qualificazioni conseguite o nei volumi occupazionali osservati, ma anche nella coerenza dell'impianto complessivo e nella capacità di integrare istruzione, formazione, lavoro e sviluppo territoriale.

La valutazione complessiva restituisce l'immagine di un modello solido, adattivo e capace di produrre effetti di sistema. L'Asse III ha saputo operare in un contesto complesso, segnato da trasformazioni economiche e da shock esterni rilevanti, mantenendo una traiettoria attuativa robusta e rafforzando il raccordo tra politiche educative e fabbisogni produttivi. Le criticità individuate non mettono in discussione la direzione strategica, ma indicano con chiarezza le aree su cui concentrare l'attenzione nel ciclo successivo.

Il passaggio al FSE+ offre l'opportunità di consolidare e qualificare ulteriormente i risultati raggiunti. In particolare, la programmazione 2021–2027 potrà valorizzare con maggiore intenzionalità i punti di forza emersi — la filiera professionalizzante, il duale, l'alta formazione tecnica, la formazione continua flessibile — intervenendo al contempo sulle disomogeneità di filiera, sulla certificazione delle competenze e sul rafforzamento delle capacità di monitoraggio e valutazione.

In questa prospettiva, l'investimento nelle competenze si conferma non come una politica settoriale, ma come una leva centrale di sviluppo sostenibile, inclusivo e competitivo per il territorio lombardo. La lezione principale che emerge dall'Asse III è che la qualità del capitale umano non va letta solo come esito individuale, ma come infrastruttura collettiva su cui si fondano coesione sociale, adattabilità economica e capacità di innovazione. Ed è una lezione che, per fortuna, non ha bisogno di essere rimandata al prossimo ciclo per mostrarsi convincente.

8. L'ASSE IV - CAPACITÀ ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA

8.1 Introduzione e impostazione valutativa

L'Asse IV del POR FSE Lombardia 2014–2020 occupa una posizione peculiare all'interno del Programma, poiché non interviene direttamente su destinatari finali, ma sulle condizioni di funzionamento della Pubblica Amministrazione e, più in generale, sulla capacità del sistema pubblico di progettare, gestire ed erogare politiche e servizi in modo efficace. La sua valutazione richiede quindi un approccio diverso rispetto a quello adottato per gli assi rivolti a persone, famiglie o imprese: qui il tema non è tanto la produzione di un risultato immediato su un target, quanto il contributo al rafforzamento di fattori organizzativi, professionali e informativi che condizionano la qualità dell'azione pubblica.

L'oggetto della valutazione è pertanto il contributo del Programma alla creazione di condizioni favorevoli al miglioramento della performance amministrativa, intesa in senso ampio. Non solo maggiore efficienza procedurale, ma anche capacità di adattamento a contesti istituzionali in evoluzione, qualità dei processi, integrazione tra attori, uso dei dati, uniformità dei servizi e maggiore adeguatezza delle risposte ai bisogni dei cittadini e dei sistemi produttivi.

In questa prospettiva, la valutazione non si concentra esclusivamente su output amministrativi o su indicatori di realizzazione, ma sulla capacità degli interventi finanziati di agire come leve di rafforzamento strutturale. L'interrogativo di fondo non è semplicemente se le attività siano state realizzate, ma se e in che misura esse abbiano contribuito a migliorare il funzionamento della macchina pubblica, sostenendo processi di cambiamento organizzativo, sviluppo delle competenze e innovazione dei modelli di servizio.

L'analisi si sviluppa attorno a due domande valutative. La prima riguarda il contributo dell'Asse IV al miglioramento dell'efficienza organizzativa e della qualità dei servizi amministrativi (Dv8). La seconda, che sarà affrontata successivamente, riguarda il contributo del Programma al rafforzamento dell'integrazione tra fondi e strumenti di finanziamento (Dv9), assumendo che tale integrazione rappresenti una leva essenziale per aumentare l'efficacia dell'azione pubblica nei contesti caratterizzati da bisogni complessi.

La presente sezione è dedicata alla Dv8 e assume come ambito privilegiato di osservazione le progettualità dell'Asse IV rivolte al rafforzamento della capacità amministrativa. Tali interventi agiscono su tre terreni principali: lo sviluppo delle competenze del personale, l'innovazione dei modelli organizzativi e la digitalizzazione/interoperabilità dei sistemi informativi. In tutti e tre i casi, il Programma interviene su fattori che non coincidono con il risultato finale delle politiche, ma che ne condizionano in modo sostanziale l'efficacia e la qualità.

8.2 Dv8 – In che modo e in che misura gli interventi volti al miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi dell'amministrazione hanno prodotto risultati significativi?

La valutazione degli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa richiede alcune precisazioni metodologiche. Gli effetti di queste politiche sono infatti per loro natura indiretti e progressivi: le azioni dell'Asse IV non incidono direttamente sui destinatari finali delle politiche pubbliche, ma intervengono su fattori intermedi — competenze del personale, processi organizzativi, strumenti gestionali e sistemi informativi — che nel tempo possono contribuire a migliorare la qualità e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Coerentemente con l'impostazione metodologica del Rapporto, l'analisi adotta quindi una prospettiva *theory-based* volta a ricostruire i meccanismi attraverso cui gli interventi finanziati dal Programma hanno potuto sostenere il rafforzamento delle amministrazioni coinvolte. In questo quadro, l'obiettivo non è attribuire in modo esclusivo i cambiamenti osservati all'Asse IV, ma individuare il contributo plausibile del Programma alla luce delle evidenze disponibili.

La base informativa combina fonti quantitative e qualitative. I dati di monitoraggio e la documentazione attuativa del Programma consentono di ricostruire la tipologia e la portata degli interventi realizzati, mentre i rapporti di valutazione in itinere e tematici forniscono elementi interpretativi utili per cogliere i cambiamenti organizzativi e i miglioramenti di processo che difficilmente emergono dai soli indicatori standard.

L'analisi si sviluppa quindi lungo tre dimensioni principali:

- le modalità di intervento dell'Asse IV;
- la portata delle azioni realizzate;
- gli effetti osservabili in termini di cambiamento organizzativo, rafforzamento delle competenze e miglioramento della qualità dei servizi.
-

8.2.1 Strategia di intervento e teoria del cambiamento

L'Asse IV rappresenta la leva trasversale di rafforzamento istituzionale del Programma ed è finalizzato a migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione attraverso investimenti su competenze, organizzazione e sistemi informativi. In questa cornice, il Programma ha investito circa 19,1 milioni di euro, assumendo una funzione eminentemente abilitante: non agisce direttamente sugli utenti finali delle politiche, ma sulle condizioni che rendono possibile una loro più efficace presa in carico e una migliore qualità dei servizi.

La teoria del cambiamento dell'Asse IV non può essere letta come una sequenza semplice del tipo "formazione → miglioramento del servizio", perché gli interventi di capacità amministrativa producono effetti solo quando le competenze acquisite, gli strumenti sviluppati e i modelli organizzativi introdotti riescono a tradursi in pratiche amministrative più efficaci. Il cambiamento, quindi, non dipende solo dall'erogazione delle attività, ma dalla loro incorporazione nel funzionamento ordinario delle strutture.

Più che aumentare direttamente la performance, gli interventi dell'Asse IV agiscono sulle condizioni che la rendono più probabile e più sostenibile nel tempo. In termini sintetici, la logica di intervento può essere ricostruita come segue:

investimento su competenze, strumenti e modelli organizzativi → maggiore capacità delle amministrazioni di operare in modo standardizzato, coordinato e adattivo → miglioramento dei processi decisionali e gestionali → incremento della qualità, coerenza ed efficienza dei servizi pubblici

Questa sequenza evidenzia che il contributo dell'Asse IV si colloca soprattutto sul piano dei processi intermedi. Gli effetti più rilevanti attesi dal Programma riguardano:

- il rafforzamento delle competenze tecniche e trasversali del personale;
- la standardizzazione e semplificazione dei processi;
- la diffusione di pratiche organizzative più integrate e coerenti;
- il miglioramento della circolazione e dell'uso dei dati;
- la maggiore capacità delle amministrazioni di reagire a cambiamenti normativi, organizzativi e tecnologici.

La performance amministrativa viene dunque intesa come esito emergente di un sistema più competente, più interoperabile e più capace di apprendere. Questa impostazione distingue chiaramente l'Asse IV dagli altri assi del Programma: qui il risultato non coincide con il numero di utenti raggiunti o con un esito individuale, ma con il miglioramento delle condizioni sistemiche attraverso cui le politiche vengono rese operative.

8.2.2 Portata attuativa e profilo degli interventi

Sul piano attuativo, l'Asse IV mostra una buona capacità di attivazione delle risorse e una realizzazione coerente con la sua funzione strategica all'interno del Programma. I dati disponibili indicano infatti una capacità di impegno molto elevata, prossima alla totalità delle risorse programmate, elemento che segnala una buona tenuta della governance e una chiara riconoscibilità delle priorità di intervento.

La dinamica della spesa e delle certificazioni appare invece più contenuta rispetto ad altri assi, ma questo elemento va interpretato con cautela. Nel caso dell'Asse IV, infatti, la minore intensità delle spese certificate non segnala necessariamente criticità attuative, bensì riflette la natura stessa degli interventi finanziati, spesso centrati su output immateriali — formazione, accompagnamento organizzativo, sviluppo di sistemi informativi, standardizzazione di processi — i cui tempi di consolidamento e valorizzazione amministrativa non coincidono con quelli delle misure a erogazione diretta.

Dal punto di vista sostanziale, l'attuazione dell'Asse si è concentrata su tre ambiti che, insieme, definiscono il nucleo del rafforzamento amministrativo promosso dal Programma:

- potenziamento dei Centri per l'Impiego e dei servizi erogati;
- miglioramento delle pratiche di reclutamento e della capacità amministrativa nei Comuni, con particolare attenzione all'area welfare;
- estensione della digitalizzazione e dell'interoperabilità dei sistemi della Pubblica Amministrazione.

Questi tre ambiti non vanno letti come linee parallele e indipendenti, ma come espressioni complementari di una stessa strategia. In tutti i casi, il Programma interviene per aumentare la capacità amministrativa di operare con maggiore qualità, coerenza e tempestività, agendo sia sul capitale umano sia sulle infrastrutture organizzative e informative.

8.2.3 Potenziamento dei Centri per l'Impiego: contributo al rafforzamento organizzativo

L'area dei servizi per il lavoro rappresenta uno dei contesti in cui il contributo dell'Asse IV appare più chiaramente leggibile, proprio perché gli interventi si sono innestati su una fase di profonda trasformazione istituzionale e organizzativa. La ridefinizione del ruolo dei servizi pubblici per l'impiego, il riassetto delle competenze legato alla riforma delle Province, l'introduzione di nuovi standard di servizio e, successivamente, l'impatto della pandemia hanno generato un contesto ad alta instabilità, nel quale il rafforzamento della capacità amministrativa non costituiva un obiettivo accessorio, ma una condizione indispensabile di funzionamento.

In questo scenario, i fabbisogni che emergono con maggiore evidenza riguardano tre dimensioni:

- il rafforzamento sistematico delle competenze del personale;
- la standardizzazione dei processi e l'uniformità dei servizi sul territorio;
- il coordinamento tra i diversi attori del sistema regionale dei servizi per il lavoro.

L'intervento principale promosso nell'ambito del POR è stato il Piano di Empowerment e Coaching del personale dei CPI, realizzato in collaborazione con Formez PA. La logica dell'intervento non si è limitata all'aggiornamento professionale del personale, ma ha mirato a sostenere un più ampio processo di adattamento organizzativo del sistema dei servizi per l'impiego.

Rafforzamento delle competenze

Un primo effetto osservabile riguarda il rafforzamento delle competenze del personale, non solo sul piano tecnico, ma anche su quello applicativo e relazionale. Le attività formative hanno interessato un insieme ampio di professionalità e hanno contribuito a migliorare la capacità degli operatori di gestire nuovi strumenti, nuove procedure e nuove modalità di relazione con l'utenza.

Il punto per la valutazione più rilevante non sta tanto nell'avvenuta erogazione della formazione, quanto nella sua traducibilità operativa. Le evidenze disponibili suggeriscono infatti che gli interventi hanno favorito non una mera acquisizione nozionistica, ma una maggiore capacità di utilizzare le competenze nei contesti di lavoro, rafforzando anche abilità trasversali come il lavoro in team, la gestione della relazione con gli utenti e l'adattamento al cambiamento.

Standardizzazione e coerenza dei modelli di servizio

Un secondo effetto significativo riguarda la diffusione di pratiche operative più standardizzate e coerenti tra territori. L'accompagnamento organizzativo ha sostenuto l'evoluzione di procedure, modelli operativi e

modalità di coordinamento, contribuendo a ridurre almeno in parte le disomogeneità storiche tra strutture e a rafforzare la coerenza complessiva del sistema.

In un contesto caratterizzato da pluralità di attori e differenziazione organizzativa, questo risultato ha una rilevanza specifica sul piano dell'efficienza. La standardizzazione non va letta come irrigidimento burocratico, ma come condizione per garantire maggiore uniformità di servizio, minori inefficienze procedurali e migliore leggibilità dei processi.

Rafforzamento della capacità adattiva

Un terzo effetto riguarda la maggiore capacità del sistema di adattarsi a un contesto in rapida evoluzione.

Gli interventi hanno contribuito a rafforzare il funzionamento dei CPI in una fase segnata da cambiamenti normativi, riorganizzazioni istituzionali e shock esogeni, sostenendo la resilienza organizzativa delle strutture.

Nel complesso, il contributo dell'Asse IV in questo ambito può essere definito rilevante soprattutto come fattore abilitante di razionalizzazione e consolidamento organizzativo. Non si osserva una trasformazione istantanea e uniforme del sistema, ma un rafforzamento progressivo di quelle componenti — competenze, standard, coordinamento, adattabilità — che condizionano in modo sostanziale l'efficienza amministrativa e la qualità dei servizi.

8.2.4 Reclutamento nei Comuni e qualità dei servizi di welfare locale

Un secondo ambito di intervento riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa dei Comuni, con particolare riferimento ai processi di reclutamento e alla qualità dei servizi nell'area del welfare locale. Qui il Programma ha intercettato un nodo strutturale delle amministrazioni locali, soprattutto di minore dimensione: la difficoltà di attrarre, selezionare e valorizzare profili adeguati in un contesto segnato da crescente complessità dei bisogni sociali e da persistenti vincoli organizzativi.

L'iniziativa promossa da Regione Lombardia e ANCI ha agito su un doppio versante:

- modernizzazione delle procedure di reclutamento, per rendere più efficienti e accessibili i processi di selezione del personale;
- rafforzamento della capacità di progettazione e gestione dei servizi di welfare, in una logica di aggiornamento dei modelli di risposta locale.

Dal punto di vista della valutazione, il punto più interessante di questo intervento è che non si è limitato a correggere inefficienze amministrative puntuali, ma ha cercato di intervenire su una funzione cruciale del sistema locale: la capacità di costruire capitale amministrativo adeguato alle sfide contemporanee. La standardizzazione e semplificazione dei concorsi, la definizione di profili professionali più coerenti con i fabbisogni e il supporto ai piccoli Comuni hanno rappresentato leve concrete per ridurre una fragilità strutturale spesso sottovalutata.

Parallelamente, il progetto ha contribuito a promuovere un rafforzamento della capacità di leggere e riprogettare i servizi sociali, anche alla luce delle trasformazioni emerse nel periodo pandemico. In questo senso, l'intervento ha avuto un valore che va oltre il miglioramento procedurale del reclutamento: ha sostenuto una maggiore consapevolezza organizzativa e una più forte integrazione tra dimensione amministrativa e capacità di *policy*.

Il contributo osservabile può quindi essere interpretato come un miglioramento della qualità amministrativa locale, intesa sia come maggiore efficienza delle funzioni di gestione del personale, sia come maggiore adeguatezza delle strutture comunali nel progettare e governare servizi di welfare complessi.

8.2.5 Digitalizzazione e interoperabilità: dal dato alla capacità amministrativa

Un terzo pilastro dell'Asse IV riguarda la digitalizzazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi, considerate non come meri avanzamenti tecnologici, ma come leve sostanziali di miglioramento della

capacità amministrativa. Il punto centrale, in questo ambito, è che la qualità dei servizi pubblici dipende sempre più dalla capacità delle amministrazioni di produrre, condividere e utilizzare dati in modo integrato, tempestivo e affidabile.

La teoria del cambiamento qui è particolarmente chiara: rendere interoperabili basi dati, procedure e piattaforme non significa solo semplificare i flussi informativi, ma migliorare la capacità decisionale, ridurre oneri amministrativi, aumentare trasparenza e rendere più coordinata la presa in carico dei bisogni. L'innovazione digitale, in questa prospettiva, è una componente dell'efficienza amministrativa, non un accessorio tecnologico.

Interoperabilità in materia ambientale e territoriale

Nel campo della pianificazione territoriale, il progetto di valorizzazione del Database Topografico (DBT) ha rappresentato un intervento di particolare rilievo. Il contributo del POR non si è limitato all'estensione della copertura informativa, ma ha favorito il passaggio da basi dati geografiche frammentate e non comunicanti a un'infrastruttura informativa più uniforme e interoperabile.

Sul piano valutativo, il valore dell'intervento sta nella capacità di trasformare un archivio tecnico in uno strumento operativo di governo del territorio. Le evidenze disponibili suggeriscono tre effetti principali:

- uniformazione delle basi dati territoriali su scala regionale;
- semplificazione procedurale, grazie a verifiche più automatizzate e più rapide;
- rafforzamento della capacità di monitoraggio e valutazione ambientale, attraverso dati più affidabili e integrabili.

Si tratta di effetti significativi perché incidono su una funzione tipicamente pubblica ad alto contenuto tecnico, migliorando al tempo stesso efficienza, trasparenza e qualità del processo decisionale.

Interoperabilità in tema di formazione, lavoro e servizi sociali

Ancora più chiaramente orientato al rafforzamento della capacità amministrativa appare il contributo al progetto di evoluzione del Sistema Informativo Lavoro Lombardia (SIUL). In questo caso, il problema di partenza era rappresentato da una forte frammentazione amministrativa e tecnologica, che ostacolava la costruzione di una visione unitaria dei percorsi dei cittadini e rendeva più complessa la cooperazione tra attori pubblici e privati.

L'intervento sostenuto dal POR ha contribuito ad avviare la costruzione di un ecosistema digitale unitario, capace di integrare dati su occupazione, formazione e servizi per l'impiego. Il valore del progetto non va misurato solo nella realizzazione tecnica della piattaforma, ma nella sua capacità di modificare il modo in cui l'amministrazione produce informazione, coordina i servizi e costruisce risposte.

Le evidenze disponibili consentono di ricondurre il contributo del Programma ad alcuni risultati particolarmente rilevanti:

- avvio del principio del *"once only"*, con riduzione degli oneri informativi a carico dei cittadini;
- integrazione delle informazioni individuali in un fascicolo unitario;
- maggiore capacità di coordinamento tra soggetti pubblici e privati;
- riduzione degli errori formali e semplificazione delle procedure;
- disponibilità di dati più utili alla programmazione e al monitoraggio.

In questo ambito, il contributo dell'Asse IV appare strutturale perché interviene su una delle infrastrutture invisibili ma decisive della capacità amministrativa: la qualità del dato e la sua utilizzabilità nei processi decisionali. Quando il dato smette di essere un archivio separato e diventa una risorsa condivisa, migliora non solo l'efficienza, ma la stessa possibilità di fare politiche pubbliche basate su evidenze.

8.2.6 Limiti dell'analisi e cautele interpretative

La valutazione dei risultati dell'Asse IV richiede alcune cautele, che non ridimensionano il significato delle evidenze emerse, ma ne definiscono correttamente la portata. **La prima riguarda la misurabilità degli effetti:** gli interventi di capacità amministrativa agiscono su dimensioni intermedie e producono cambiamenti che

spesso si manifestano in modo graduale, diffuso e non immediatamente sintetizzabile in indicatori standardizzati.

Una seconda cautela riguarda l'attribuzione causale degli effetti. Il periodo di attuazione è stato segnato da profonde trasformazioni normative, istituzionali e organizzative, oltre che da investimenti nazionali e da shock esogeni come la pandemia. In questo quadro, i cambiamenti osservati nei sistemi amministrativi non possono essere ricondotti esclusivamente all'Asse IV, ma vanno letti come il risultato di una pluralità di fattori tra cui il Programma ha svolto un ruolo rilevante e plausibile.

Un terzo elemento di attenzione concerne l'eterogeneità territoriale delle capacità di recepimento e implementazione. In un sistema complesso e multilivello come quello lombardo, le differenze tra strutture e territori possono aver influenzato intensità, tempi e profondità dei cambiamenti prodotti dagli interventi. Infine, va considerato che molti effetti dell'Asse IV maturano su un orizzonte temporale più lungo di quello osservabile nella presente valutazione. Il consolidamento di nuovi modelli organizzativi, il pieno utilizzo delle competenze acquisite e l'integrazione stabile dei sistemi informativi richiedono infatti tempi di sedimentazione più estesi.

8.2.7 Giudizio valutativo sulla Dv8

Alla luce delle evidenze analizzate, gli interventi dell'Asse IV hanno prodotto risultati significativi soprattutto nella forma di un rafforzamento delle condizioni organizzative, professionali e informative che rendono più efficiente e più qualificata l'azione amministrativa. Il contributo del Programma non si manifesta principalmente in esiti immediati e univoci, ma nel miglioramento dei fattori che sostengono la qualità dei processi pubblici.

In particolare, il Programma ha contribuito in modo rilevante:

- al rafforzamento delle competenze del personale, con effetti che vanno oltre l'aggiornamento tecnico e investono la capacità di adattamento, collaborazione e gestione della relazione con l'utenza;
- alla maggiore coerenza dei modelli organizzativi, soprattutto nei contesti caratterizzati da forte differenziazione territoriale;
- alla semplificazione e standardizzazione di procedure, con effetti positivi sull'efficienza amministrativa;
- al miglioramento della capacità di utilizzo e integrazione dei dati, condizione essenziale per un'amministrazione più tempestiva, coordinata e orientata all'evidenza;
- alla resilienza del sistema amministrativo, cioè alla sua capacità di reggere e riadattarsi in un contesto segnato da riforme, transizioni organizzative e shock esterni.

Il contributo dell'Asse IV può quindi essere definito rilevante, ma prevalentemente abilitante e di sistema.

L'impatto più importante non riguarda la trasformazione immediata degli esiti finali delle politiche, bensì il consolidamento delle basi organizzative e operative che ne rendono possibile una gestione più efficace.

La risposta alla Dv8 può pertanto essere formulata nei seguenti termini: gli interventi dell'Asse IV hanno prodotto risultati significativi soprattutto nel rafforzamento della capacità amministrativa di operare in modo più competente, integrato, standardizzato e adattivo, con effetti positivi sulla qualità dei processi e, in modo mediato, sulla qualità dei servizi. Si tratta di un impatto meno visibile di altri, ma profondamente strutturale.

8.3 Dv9 – In che modo il Programma ha migliorato l'integrazione tra i diversi fondi e gli strumenti di finanziamento?

La seconda domanda valutativa dell'Asse IV riguarda il contributo del Programma al miglioramento dell'integrazione tra fondi e strumenti di finanziamento, assumendo che tale integrazione rappresenti una condizione essenziale per aumentare la coerenza e l'efficacia delle politiche pubbliche. In un sistema regionale caratterizzato dalla compresenza di fondi europei, risorse nazionali, strumenti complementari e

dispositivi regionali, la capacità di far dialogare programmi diversi non è un elemento accessorio della programmazione, ma una delle principali leve per evitare frammentazioni, sovrapposizioni e discontinuità nell'intervento pubblico.

Nel ciclo 2014–2020, l'integrazione tra fondi ha assunto un rilievo crescente sia sul piano strategico sia su quello operativo. Da un lato, la crescente complessità dei bisogni e delle politiche ha reso sempre meno sostenibile una lettura settoriale e separata degli strumenti; dall'altro, la gestione di shock esogeni — in particolare la pandemia — ha reso evidente la necessità di disporre di assetti programmatori e gestionali più flessibili, capaci di combinare fonti diverse di finanziamento e di rimodulare gli interventi in tempi rapidi.

Dal punto di vista valutativo, l'integrazione tra fondi non va interpretata come un obiettivo autonomo e autosufficiente, ma come una proprietà del sistema di governance e attuazione delle politiche. Essa si manifesta quando strumenti diversi vengono utilizzati in modo coerente rispetto a obiettivi condivisi, quando le risorse possono essere riallocate senza compromettere la tenuta delle strategie, quando i livelli istituzionali cooperano invece di procedere in parallelo, e quando le strategie territoriali riescono a tradurre la complementarità programmata in interventi concretamente coordinati.

In questa prospettiva, la presente analisi ricostruisce il contributo del Programma lungo quattro dimensioni principali:

- integrazione finanziaria, relativa alla capacità di combinare e riallocare risorse tra strumenti diversi;
- integrazione programmatica, relativa alla coerenza tra priorità, obiettivi e logiche di intervento;
- integrazione operativa e istituzionale, relativa al coordinamento tra attori, livelli di governo e dispositivi attuativi;
- integrazione territoriale, relativa alla capacità di tradurre le strategie integrate in interventi coordinati a scala locale.

La domanda valutativa, quindi, non riguarda soltanto l'esistenza formale di relazioni tra fondi, ma la loro effettiva capacità di migliorare il funzionamento del sistema di *policy*. È su questo terreno che il Programma va giudicato: non per aver proclamato l'integrazione — cosa che nei documenti riesce quasi sempre benissimo — ma per averne sostenuto una pratica reale, pur entro i limiti di un contesto amministrativamente complesso.

8.3.1 Impostazione valutativa e teoria del cambiamento dell'integrazione

L'integrazione tra fondi rappresenta una dimensione valutativa peculiare, perché non produce risultati immediatamente osservabili come accade per altri tipi di intervento, ma opera attraverso meccanismi di allineamento, complementarità e coordinamento. Per questa ragione, essa va osservata non come un output puntuale, ma come un processo che modifica il modo in cui il sistema programma, finanzia e attua le politiche.

La teoria del cambiamento sottesa alla Dv9 può essere ricostruita nel modo seguente:

maggiore coordinamento tra fondi, strumenti e livelli istituzionali → migliore combinazione delle risorse e delle logiche di intervento → riduzione della frammentazione tra politiche e maggiore continuità dell'azione pubblica → aumento della capacità del sistema di rispondere a bisogni complessi in modo più coerente, flessibile ed efficace

In questa sequenza, il valore dell'integrazione non coincide con la semplice compresenza di più fonti di finanziamento, ma con la capacità del sistema di usarle in modo coerente e non competitivo. L'integrazione diventa dunque una leva di efficacia della *policy* quando:

- consente di attivare strumenti diversi in funzione di uno stesso disegno strategico;
- rende possibile la riallocazione delle risorse in risposta a bisogni emergenti;
- riduce la distanza tra livelli di programmazione e livelli di attuazione;
- permette di affrontare problemi multidimensionali con interventi non settoriali.

Coerentemente con questa impostazione, la valutazione privilegia un approccio interpretativo basato sulla triangolazione delle evidenze documentali, attuative e qualitative. Più che attribuire causalmente all'integrazione tra fondi ogni risultato osservato, l'analisi mira a identificare il contributo plausibile del Programma al rafforzamento della coerenza e della capacità di coordinamento del sistema regionale.

8.3.2 L'evoluzione del contesto: da opzione programmatoria a necessità operativa

L'attuazione del POR FSE Lombardia 2014–2020 si è collocata in un contesto istituzionale e finanziario in cui il tema dell'integrazione tra strumenti è progressivamente passato da opzione programmatoria a necessità operativa. La molteplicità di fonti disponibili, la crescente articolazione delle politiche del lavoro, della formazione, dell'inclusione e dello sviluppo territoriale, nonché la compresenza di livelli di governo differenti hanno accresciuto il rischio di frammentazione, rendendo più importante il coordinamento tra fondi.

Un primo elemento di rilievo riguarda il progressivo rafforzamento della complementarità tra i fondi strutturali, in particolare tra FSE e FESR. Pur mantenendo finalità distinte — il primo orientato prevalentemente al capitale umano, ai servizi e ai percorsi di attivazione, il secondo più rivolto alle infrastrutture, agli investimenti e alla dimensione materiale dello sviluppo — i due fondi hanno mostrato una crescente interdipendenza, soprattutto nei contesti in cui i problemi territoriali richiedevano interventi su più piani simultaneamente.

A questa dimensione si è affiancata l'integrazione con strumenti nazionali e regionali, che nel corso della programmazione hanno assunto un peso crescente nella configurazione complessiva delle politiche. Il POR FSE ha quindi operato come parte di un sistema di *policy* più ampio, in cui la sua efficacia dipendeva anche dalla capacità di dialogare con altri strumenti, ordinari e straordinari, e di collocarsi dentro un'architettura di intervento non isolata.

La crisi pandemica ha rappresentato un punto di svolta decisivo in questo processo. In tale fase, la necessità di garantire continuità agli interventi, assorbire nuove urgenze e riallocare rapidamente risorse ha reso l'integrazione non solo auspicabile, ma indispensabile. I confini tra fondi e strumenti sono diventati più permeabili, e la flessibilità programmatoria e finanziaria si è trasformata in una condizione concreta di tenuta del sistema.

Nel complesso, il contesto di attuazione ha reso più evidente il valore dell'integrazione, ma ne ha anche messo in luce il costo organizzativo. Il Programma si è quindi misurato non solo con la necessità di progettare sinergie, ma anche con quella di renderle gestibili in un ambiente amministrativo ad alta complessità.

8.3.3 I meccanismi di integrazione attivati dal Programma

Le evidenze raccolte mostrano che il Programma ha promosso l'integrazione tra fondi e strumenti attraverso una pluralità di meccanismi, che hanno operato in modo differenziato sulle dimensioni finanziaria, programmatoria, operativa e territoriale. Il contributo del POR appare rilevante soprattutto per aver trasformato l'integrazione da principio astratto di buona programmazione a pratica concreta di governo delle politiche, pur con esiti non sempre lineari.

Integrazione finanziaria: flessibilità, riallocazione e continuità

Una prima modalità di integrazione ha riguardato la capacità del sistema di combinare e riallocare risorse tra strumenti diversi in risposta a priorità emergenti. In questo quadro, il ricorso al Programma Operativo Complementare (POC) per la copertura di alcune spese legate alla pandemia rappresenta una delle evidenze più significative.

Il valore di questo meccanismo non risiede soltanto nella sua funzione di compensazione finanziaria, ma nella capacità di proteggere l'impianto complessivo della programmazione. L'utilizzo di uno strumento complementare ha infatti consentito di sostenere misure emergenziali senza svuotare o interrompere le linee di intervento strutturali del POR FSE. In termini valutativi, ciò segnala una capacità effettiva di integrazione finanziaria orientata alla continuità delle politiche, e non una semplice ricollocazione tecnica di spese.

Questa esperienza mostra che l'integrazione finanziaria ha funzionato come leva di resilienza del sistema. Il Programma ha cioè migliorato la propria capacità di adattamento a bisogni improvvisi senza perdere completamente il presidio degli obiettivi di medio periodo.

Integrazione programmatica: complementarità tra logiche di intervento

Una seconda modalità di integrazione ha riguardato il piano programmatico, attraverso la costruzione di complementarità tra strumenti che operano su dimensioni diverse ma interconnesse. In questo caso, il Programma ha contribuito a collocare il FSE all'interno di strategie più ampie, nelle quali il rapporto con il FESR, con risorse nazionali e con altri dispositivi regionali è stato pensato non in termini additivi, ma in termini di integrazione funzionale.

Il punto più rilevante non è la semplice compresenza di più fonti, ma la loro collocazione entro un disegno strategico comune. L'integrazione programmatica si osserva, in particolare, laddove gli interventi immateriali finanziati dal FSE vengono progettati per accompagnare e rendere più efficaci investimenti materiali o processi di riqualificazione sostenuti da altri fondi, evitando che le diverse componenti della *policy* procedano in modo parallelo e scollegato.

Questa coerenza programmatica costituisce uno dei contributi più solidi del Programma alla Dv9. Essa non elimina automaticamente i problemi di attuazione, ma crea le condizioni per un uso meno frammentato degli strumenti disponibili.

Integrazione operativa e istituzionale: una sinergia che ha richiesto regia forte

La terza modalità di integrazione riguarda il piano operativo e istituzionale, cioè la capacità degli attori coinvolti di tradurre le complementarità programmate in pratiche effettive di attuazione. È su questo terreno che l'integrazione tra fondi mostra il suo lato più difficile: non basta che gli strumenti siano coerenti sulla carta, occorre che amministrazioni, organismi intermedi e partenariati siano in grado di farli funzionare insieme.

Le evidenze disponibili indicano che il Programma ha effettivamente migliorato il coordinamento tra attori, ma anche che questo miglioramento è dipeso in larga misura dalla forza della regia regionale. Nei contesti più complessi, la sinergia non si è prodotta spontaneamente, bensì attraverso un'attività intensa di accompagnamento, mediazione, chiarimento procedurale e, in alcuni casi, riaccentramento selettivo di funzioni.

Questo elemento è particolarmente importante sul piano valutativo, perché mostra che l'integrazione operativa non coincide semplicemente con la delega o con la governance multilivello in sé. Al contrario, la buona integrazione si realizza quando la distribuzione delle responsabilità è sostenuta da adeguate capacità amministrative, da procedure comprensibili e da un presidio continuativo del coordinamento.

8.3.4 L'integrazione territoriale: strategie integrate e capacità reale di attuazione

L'ambito in cui l'integrazione tra fondi appare più chiaramente osservabile è quello territoriale, perché è a questo livello che la complementarità tra strumenti deve trasformarsi in interventi effettivamente coordinati. In Lombardia, questa logica si è espressa soprattutto attraverso due dispositivi: la Strategia Aree Interne e la Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS).

In entrambi i casi, il valore aggiunto atteso derivava dalla combinazione tra interventi materiali e immateriali: da un lato, infrastrutture, riqualificazione, ICT e valorizzazione di spazi; dall'altro, servizi, inclusione, accompagnamento, attivazione di reti e rafforzamento del capitale sociale. La logica era quindi corretta e coerente con la natura multidimensionale dei problemi territoriali.

Strategia Aree Interne: integrazione forte nel disegno, più faticosa nell'attuazione

Nel caso della Strategia Aree Interne, l'integrazione tra fondi è stata orientata a contrastare dinamiche di marginalizzazione territoriale, declino demografico e indebolimento dei servizi essenziali. Il FESR ha operato prevalentemente sul versante infrastrutturale e materiale, mentre il FSE ha sostenuto componenti immateriali legate al rafforzamento dei servizi di prossimità, dell'innovazione sociale e delle reti educative e culturali.

Dal punto di vista valutativo, la Strategia Aree Interne ha prodotto un risultato importante soprattutto sul piano del metodo di programmazione. Essa ha introdotto una logica più territoriale e più aderente ai fabbisogni locali, favorendo il raccordo tra fondi straordinari e risorse ordinarie e proponendo una lettura integrata dei problemi dei territori fragili.

Tuttavia, la fase attuativa ha mostrato con particolare chiarezza i limiti della governance multilivello quando essa insiste su contesti amministrativamente deboli. L'inesperienza di piccoli Comuni, la limitata attrezzatura tecnica e il peso della regolamentazione FSE hanno reso difficile la traduzione della strategia in un'attuazione fluida. Per superare questa impasse, nel 2019 la Regione è intervenuta con una riprogrammazione degli Accordi di Programma Quadro e con una semplificazione della governance, assumendo direttamente l'attuazione degli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa nelle aree interne.

Questa scelta ha un rilievo valutativo importante. Da un lato, segnala una criticità del modello originario di delega; dall'altro, mostra una capacità di adattamento pragmatica della governance regionale, che ha privilegiato la continuità e l'effettiva realizzazione degli interventi rispetto alla rigidità dello schema iniziale. Il coinvolgimento dei territori è stato mantenuto, ma dentro un assetto più governabile.

Sviluppo Urbano Sostenibile: integrazione più matura, ma anch'essa sostenuta da forte regia

Nel caso dello Sviluppo Urbano Sostenibile, l'integrazione tra fondi si è tradotta in una strategia rivolta a quartieri urbani fragili, combinando riqualificazione fisica, gestione sociale, inclusione attiva e sostegno all'occupabilità. Qui la sinergia tra POR FSE, POR FESR e altri strumenti, come il PON METRO, è stata iscritta entro una governance multilivello che coinvolgeva anche i Comuni di Milano e Bollate in qualità di Autorità Urbane e Organismi Intermedi.

Le evidenze indicano che il FSE ha svolto un ruolo essenziale nel rafforzare la componente sociale delle strategie urbane, evitando che gli interventi si riducessero a una riqualificazione puramente fisica. L'inclusione attiva dei residenti, il sostegno all'occupabilità e la promozione di attività economiche a contenuto sociale hanno dato maggiore profondità agli interventi nei quartieri.

Anche in questo caso, tuttavia, la piena funzionalità della governance integrata non è stata automatica. La Regione ha mantenuto in capo a sé la gestione di alcune componenti particolarmente complesse, come la riqualificazione edilizia, proprio per evitare che criticità tecniche e amministrative paralizzassero l'attuazione. Questa scelta ha ridotto il rischio di sovraccarico degli Organismi Intermedi e ha consentito di gestire centralmente snodi delicati, come la mobilità delle famiglie o problemi legati ai cantieri e alle bonifiche.

Il giudizio valutativo, in questo ambito, è quindi positivo ma evidenzia al contempo come l'integrazione territoriale abbia funzionato meglio quando la governance è stata accompagnata da una chiara distribuzione dei compiti e da un presidio regionale forte sulle componenti più complesse.

8.3.5 Criticità emerse: non solo limiti, ma informazioni utili sul funzionamento dell'integrazione

Una valutazione robusta della Dv9 deve prendere sul serio le criticità emerse, non come incidenti marginali, ma come elementi che rivelano le condizioni reali entro cui l'integrazione tra fondi può funzionare. **Il Programma ha migliorato l'integrazione, ma ha anche mostrato con grande chiarezza i costi amministrativi, tecnici e organizzativi che essa comporta.**

Complessità burocratica e costi di coordinamento

La prima criticità riguarda l'elevata complessità burocratica e regolativa delle architetture integrate, in particolare nei contesti territoriali e negli organismi meno abituati a operare secondo le regole del FSE. In più casi, l'attuazione ha risentito di un vero e proprio scarto tra le prassi amministrative ordinarie dei soggetti coinvolti e l'universo regolativo dei fondi europei, con conseguenti ritardi, incertezze e sovraccarichi amministrativi.

Questo aspetto è stato particolarmente evidente per gli Organismi Intermedi comunali e per i piccoli enti locali, che hanno dovuto confrontarsi con procedure, adempimenti e logiche di rendicontazione molto distanti dalle pratiche ordinarie. In questo senso, il limite non è stato solo tecnico, ma anche organizzativo e culturale: la governance integrata ha richiesto una capacità amministrativa che non era uniformemente disponibile.

Disallineamento tra sistemi informativi, regole e tempi di attuazione

Una seconda criticità ha riguardato il disallineamento tra sistemi informativi, regole di gestione e tempi di attuazione dei diversi fondi. La coesistenza di piattaforme non sempre interoperabili, il rapporto non lineare tra sistema regionale e sistema nazionale, la separazione dei canali di rendicontazione e le differenze nelle regole di ammissibilità hanno reso più onerosa la gestione di operazioni realmente integrate.

Dal punto di vista valutativo, questa criticità è cruciale perché mostra che la sinergia programmatica non basta se non è sostenuta da un'infrastruttura amministrativa e digitale coerente. Una parte delle difficoltà osservate deriva infatti non dalla debolezza della strategia, ma dalla mancata integrazione "a monte" delle regole e degli strumenti gestionali.

Fragilità della governance multilivello nei contesti più deboli

Una terza criticità riguarda la tenuta della governance multilivello, che ha mostrato limiti soprattutto laddove si è innestata su territori o amministrazioni con ridotta capacità tecnica. La prossimità territoriale e il coinvolgimento degli attori locali restano elementi importanti di qualità delle politiche, ma perdono parte del loro valore quando l'architettura delegata produce costi amministrativi superiori ai benefici attesi.

L'esperienza maturata suggerisce quindi una lezione valutativa importante: la delega agli Organismi Intermedi è efficace solo se accompagnata da capacità amministrative adeguate e da dispositivi di supporto proporzionati. In assenza di queste condizioni, la soluzione più efficiente può essere una gestione più accentrata o un modello ibrido di co-progettazione e presidio regionale.

Debolezza del monitoraggio dell'integrazione

Un'ulteriore criticità riguarda la limitata capacità dei sistemi di monitoraggio di rilevare in modo sistematico i processi e gli effetti dell'integrazione tra fondi. I sistemi esistenti risultano generalmente ben attrezzati per monitorare l'avanzamento dei singoli programmi, ma meno adatti a cogliere le relazioni tra strumenti e il valore aggiunto prodotto dalla loro combinazione.

Questo limita la possibilità di documentare in modo puntuale i benefici dell'integrazione, soprattutto quando essi si manifestano come maggiore continuità, coerenza o capacità adattiva delle politiche. Il problema, in questo caso, non è l'assenza di effetti, ma la difficoltà di renderli osservabili con strumenti adeguati.

Coinvolgimento del partenariato: presenza attiva, ma non sempre simmetrica

Un'ultima area di attenzione riguarda il coinvolgimento del partenariato. Le evidenze suggeriscono che il partenariato economico-sociale ha avuto una partecipazione relativamente più strutturata, mentre la componente della società civile ha incontrato maggiori difficoltà nel sostenere un ruolo pienamente incisivo nei contesti più tecnici e procedurali.

Le ragioni vanno ricercate in: eterogeneità del partenariato, tecnicità dei processi e linguaggio amministrativo fortemente specialistico. Ne deriva una partecipazione che, pur presente, non sempre riesce a tradursi in un contributo effettivamente proattivo alla progettazione e alla sorveglianza delle politiche integrate.

8.3.6 Come il Programma ha reagito alle criticità: un apprendimento pragmatico

Uno degli aspetti più interessanti emersi dall'analisi è che il Programma non si è limitato a registrare le criticità dell'integrazione, ma ha sviluppato risposte organizzative e gestionali che costituiscono esse stesse una parte del risultato valutativo. In altri termini, il miglioramento dell'integrazione non va osservato solo negli assetti inizialmente disegnati, ma anche nella capacità del sistema di correggersi in corso d'opera.

La strategia adottata dalla Regione può essere letta come un approccio pragmatico a doppio binario, fondato su:

- riaccentramento selettivo delle funzioni nei casi in cui la governance delegata risultava troppo fragile;
- supporto tecnico continuativo agli attori territoriali per le funzioni che rimanevano decentrate.

Questo approccio è emerso con particolare chiarezza sia nelle Aree Interne sia nello Sviluppo Urbano Sostenibile. Nel primo caso, la Regione ha semplificato la governance e assunto direttamente alcune funzioni per sbloccare l'attuazione; nel secondo, ha mantenuto la gestione diretta delle componenti più complesse, lasciando agli Organismi Intermedi ambiti più sostenibili e accompagnandoli con attività di tutoring.

Parallelamente, l'Autorità di Gestione ha rafforzato il supporto operativo, anche attraverso strumenti riconducibili al Piano di Rafforzamento Amministrativo, per aiutare gli attori coinvolti nella rendicontazione, nella gestione delle procedure e nell'uso corretto dei sistemi informativi. Questo accompagnamento ha rappresentato una componente importante del miglioramento dell'integrazione, perché ha ridotto la distanza tra complessità del quadro regolativo e capacità amministrativa dei soggetti attuatori.

In termini valutativi, questo elemento merita di essere esplicitato: il Programma ha migliorato l'integrazione non solo perché ha progettato strategie sinergiche, ma anche perché ha saputo ricalibrare la governance quando tali strategie si sono scontrate con limiti attuativi concreti.

8.3.7 Limiti dell'analisi

La valutazione della Dv9 richiede alcune cautele interpretative, legate sia alla natura del fenomeno osservato sia agli strumenti disponibili per rilevarlo. L'integrazione tra fondi non si manifesta infatti attraverso output univoci e facilmente quantificabili, ma attraverso relazioni tra programmi, coerenza tra logiche di intervento, capacità di coordinamento e adattamento delle strutture.

Una prima cautela riguarda la misurabilità dell'integrazione. In assenza di indicatori diretti robusti, la valutazione deve fare ricorso a evidenze documentali, qualitative e proxy interpretativi, con un inevitabile limite nella standardizzazione delle misure.

Una seconda cautela riguarda l'attribuzione causale degli effetti. I miglioramenti osservati nella continuità delle politiche, nella capacità di risposta del sistema o nella coerenza programmatica dipendono da una pluralità di fattori concomitanti, tra cui riforme istituzionali, investimenti nazionali e dinamiche del contesto. L'integrazione tra fondi rappresenta una componente rilevante, ma non isolabile in modo netto.

Una terza cautela riguarda il tempo di maturazione degli effetti. Molti dei benefici associati all'integrazione — maggiore efficienza nell'uso delle risorse, consolidamento del coordinamento, migliore sincronizzazione tra strumenti — si sviluppano progressivamente e possono diventare pienamente visibili solo in un orizzonte più lungo di quello osservabile nella presente valutazione.

8.3.8 Risposta alla domanda valutativa

Alla luce delle evidenze analizzate, il Programma ha migliorato l'integrazione tra i diversi fondi e strumenti di finanziamento in misura significativa, ma con intensità differenziata tra le diverse dimensioni considerate. Il contributo appare più solido sul piano della coerenza programmatica, della flessibilità finanziaria e della costruzione di strategie integrate; più complesso e meno lineare sul piano della piena traduzione amministrativa di tale integrazione nei contesti territoriali e nelle architetture multilivello più impegnative.

In particolare, il Programma ha contribuito a:

- rafforzare la flessibilità del sistema nell'uso delle risorse, anche attraverso strumenti complementari come il POC, sostenendo la continuità delle politiche in fasi di forte pressione emergenziale;
- sviluppare una maggiore coerenza tra strumenti e priorità di intervento, favorendo la complementarità tra fondi europei, risorse nazionali e strumenti regionali;
- costruire strategie territoriali integrate, nelle quali le componenti materiali e immateriali risultano più chiaramente collegate;
- migliorare il coordinamento tra attori istituzionali, soprattutto quando sostenuto da una forte regia regionale e da azioni di accompagnamento tecnico;
- accrescere la capacità adattiva della governance, grazie alla disponibilità a correggere e rimodulare gli assetti attuativi in presenza di criticità.

Gli effetti osservabili indicano che l'integrazione ha rafforzato la capacità del sistema di affrontare bisogni complessi e di ridurre, almeno in parte, la frammentazione delle politiche. Tuttavia, tali effetti risultano limitati da criticità strutturali che riguardano il disallineamento tra regole e piattaforme, la complessità della governance multilivello e la disomogeneità territoriale delle capacità amministrative.

La risposta alla Dv9 può quindi essere formulata nei seguenti termini: il Programma ha contribuito in modo rilevante al rafforzamento dell'integrazione tra fondi e strumenti di finanziamento, soprattutto come aumento della coerenza programmatica, della flessibilità finanziaria e della capacità di coordinamento del sistema; tale contributo, pur significativo, ha incontrato limiti nella traduzione operativa dell'integrazione, che richiede assetti amministrativi più semplici, strumenti più interoperabili e un investimento più selettivo sulla capacità attuativa dei territori.

8.3.9 Indicazioni per la programmazione futura

Le evidenze emerse dalla Dv9 suggeriscono alcune indicazioni utili per la programmazione successiva, che non implicano il superamento della logica integrata, ma il suo rafforzamento su basi amministrative più realistiche.

Progettare la sinergia tra fondi "a monte"

Una prima indicazione riguarda la necessità di costruire l'integrazione tra fondi fin dalla fase di progettazione, evitando che la complementarità venga demandata alla sola fase attuativa. Ciò implica:

- una maggiore standardizzazione delle regole di ammissibilità;
- un allineamento più stretto dei tempi di attuazione;
- un linguaggio programmatico e attuativo più uniforme tra strumenti.

Integrare piattaforme e sistemi informativi

Una seconda indicazione riguarda la necessità di disporre di piattaforme informatiche e sistemi di gestione nativamente interoperabili. L'esperienza del ciclo 2014–2020 mostra che molte difficoltà di integrazione derivano non dalla debolezza della strategia, ma dalla separazione tra infrastrutture amministrative e informative.

Usare con cautela la delega agli Organismi Intermedi

Una terza indicazione riguarda la governance territoriale. Le esperienze maturate suggeriscono di valutare con attenzione il rapporto tra benefici della delega e costi amministrativi della sua gestione. **La delega agli Organismi Intermedi risulta efficace solo quando la vicinanza al territorio non viene neutralizzata da un eccesso di complessità procedurale e da un'insufficiente capacità tecnica dei soggetti attuatori.**

Rafforzare la capacity building dei territori e del partenariato

Una quarta indicazione riguarda il rafforzamento delle competenze degli attori chiamati a operare in contesti integrati, non solo dentro le amministrazioni ma anche nel partenariato. Questo vale in particolare per:

- piccoli Comuni;
- soggetti del Terzo Settore;
- partenariato della società civile.

Una partecipazione più effettiva richiede non solo apertura formale, ma anche strumenti, linguaggi e competenze adeguate.

Migliorare il monitoraggio dell'integrazione

Una quinta indicazione concerne il rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, affinché siano in grado di rilevare non solo l'avanzamento dei singoli programmi, ma anche le relazioni tra strumenti e gli effetti prodotti dalla loro combinazione. Senza questa evoluzione, il rischio è continuare a fare integrazione meglio di quanto si riesca a misurarla.

8.3.10 Valutazione sintetica del sistema di governance

Nel complesso, il sistema di governance del POR FSE Lombardia 2014–2020 appare adeguato e funzionale, pur con tensioni evidenti nei passaggi più esposti alla complessità della governance multilivello. La distribuzione delle responsabilità tra Autorità di Gestione, Comitato di Sorveglianza, organismi di raccordo inter-fondo, Autorità di Audit e di Certificazione e Organismi Intermedi ha garantito un impianto formalmente solido e, nel complesso, capace di presidiare sia la conformità sia la coerenza strategica.

Particolarmente rilevante, anche in relazione alla Dv9, è stato il ruolo delle sedi di raccordo orizzontale tra fondi — Cabina di Regia e successivo Comitato di Coordinamento — che hanno contribuito a promuovere integrazione, standard comuni e allineamento nella gestione della programmazione. Questo presidio rappresenta uno dei fattori che hanno consentito al sistema regionale di affrontare la pluralità degli strumenti con un livello di coordinamento superiore a quello che si osserva in contesti più frammentati.

Il Comitato di Sorveglianza ha svolto una funzione importante di confronto con il partenariato e di presidio delle scelte strategiche, mentre l’Autorità di Gestione ha avuto un ruolo decisivo nel garantire la tenuta operativa del sistema, soprattutto nei momenti di criticità. Le maggiori difficoltà si sono concentrate a livello territoriale, dove la governance multilivello ha richiesto un surplus di accompagnamento e una capacità amministrativa non sempre uniformemente disponibile.

Nel complesso, il giudizio sul sistema di governance è positivo, ma accompagnato da una lezione chiara: la qualità della governance non dipende solo dalla bontà del disegno istituzionale, bensì dalla sua sostenibilità amministrativa concreta.

8.3.11 Valutazione sintetica degli strumenti di attuazione

Anche il quadro relativo agli strumenti di supporto all’attuazione restituisce una valutazione complessivamente positiva. Il SI.GE.CO. ha garantito continuità operativa e affidabilità, confermandosi uno strumento fondamentale per presidiare un Programma caratterizzato da un’elevata complessità attuativa e da una forte interazione tra fondi, livelli di governo e dispositivi di controllo.

Il sistema “Bandi Online” si è dimostrato coerente con le finalità del Programma e utile come infrastruttura gestionale, pur presentando margini di miglioramento nelle funzionalità orientate agli utenti e nella capacità di semplificare ulteriormente l’esperienza amministrativa dei beneficiari e dei soggetti attuatori.

La strategia informativa regionale appare efficace e dinamica, capace di adattarsi all’evoluzione dei media e di raggiungere risultati superiori ai target previsti. Questo elemento segnala una capacità non secondaria del Programma: quella di accompagnare l’attuazione con un presidio comunicativo attivo, utile sia alla visibilità sia alla trasparenza.

Anche il coinvolgimento del partenariato costituisce un elemento positivo, pur non privo di asimmetrie. L’esperienza conferma il valore della partecipazione dei partner economico-sociali negli organismi regionali, ma mostra al tempo stesso l’esigenza di rafforzare le condizioni per una partecipazione più incisiva della società civile organizzata, attraverso *capacity building*, linguaggi meno specialistici e forme di coinvolgimento più orientate alla co-progettazione.

8.3.12 In sintesi

Nel loro insieme, le evidenze relative alla Dv9, al sistema di governance e agli strumenti di attuazione convergono su una conclusione abbastanza netta: **il Programma ha contribuito a rendere il sistema regionale più capace di lavorare in integrazione, ma questa capacità ha funzionato davvero solo quando è stata sostenuta da una regia forte, da strumenti amministrativi adeguati e da un adattamento pragmatico degli assetti di governance.**

L'integrazione tra fondi non emerge quindi come un automatismo derivante dalla sola architettura programmatoria, bensì come il risultato di un lavoro continuo di coordinamento, semplificazione, mediazione e apprendimento istituzionale. Proprio per questo, il contributo del Programma va considerato rilevante: non perché abbia eliminato i limiti strutturali dell'integrazione, ma perché ha mostrato che tali limiti possono essere gestiti e ridotti quando il sistema dispone di sufficiente capacità amministrativa e di una regia programmatoria coerente.

La lezione che emerge per il ciclo successivo è chiara: l'integrazione produce valore non quando moltiplica i livelli decisionali o sovrappone strumenti, ma quando riesce a semplificare il rapporto tra politiche diverse e a renderle leggibili, coordinate e gestibili per chi le attua e per chi ne beneficia.

9. DOMANDE VALUTATIVE E FINALITÀ DELLA SINTESI INTEGRATA

Le domande valutative che guidano questa sintesi riguardano il modo in cui, e la misura in cui, il Programma abbia contribuito a rafforzare l'occupazione, sostenere l'inclusione sociale, promuovere lo sviluppo del capitale umano e migliorare le condizioni di funzionamento del sistema pubblico regionale. Si tratta di domande che non possono essere affrontate limitandosi alla verifica del conseguimento di singoli target o alla rilevazione di output settoriali, perché implicano una valutazione del contributo complessivo del Programma entro un contesto istituzionale e territoriale complesso.

La funzione di questa sintesi è dunque duplice. Da un lato, essa mira a ricomporre in una prospettiva unitaria i risultati emersi dalle analisi per Asse, evitando che la frammentazione tematica impedisca di cogliere la logica complessiva dell'intervento. Dall'altro, intende formulare un giudizio valutativo sul Programma nel suo insieme, mettendo in relazione scala dell'intervento, natura degli effetti prodotti, condizioni che ne hanno sostenuto l'attuazione e limiti che ne hanno delimitato la portata.

Questo significa leggere il POR FSE non come una semplice sommatoria di azioni, ma come un'architettura di *policy* nella quale misure differenti concorrono a obiettivi convergenti secondo un principio di complementarità. Alcuni interventi agiscono più direttamente sugli esiti finali, altri rafforzano precondizioni essenziali, altri ancora migliorano il contesto organizzativo e informativo in cui le politiche operano. La sintesi integrata è necessaria proprio perché il significato del Programma emerge pienamente solo quando tali livelli vengono letti insieme.

9.1 Approccio *theory-based* e logica interpretativa

L'analisi adotta un approccio *theory-based*, che interpreta il Programma alla luce della sua logica di intervento, dei meccanismi che collegano strumenti ed effetti e delle condizioni che ne rendono possibile l'attuazione. Su questa base, la valutazione non si limita alla descrizione dei risultati osservati, ma considera anche i processi intermedi e i fattori abilitanti attraverso i quali tali risultati sono stati prodotti.

Questo approccio è particolarmente appropriato nel caso del POR FSE, perché consente di analizzare in modo unitario componenti del Programma che, per natura e tempi di maturazione, producono effetti diversi. Esso permette di valutare non soltanto se vi siano evidenze di risultato, ma anche se il disegno del Programma, i dispositivi attivati e le evidenze raccolte risultino reciprocamente coerenti rispetto ai cambiamenti attesi.

In questa prospettiva, la teoria del cambiamento non costituisce un semplice elemento di sfondo, ma la struttura interpretativa che collega finalità, strumenti ed evidenze. La sua articolazione sostanziale, con riferimento alla logica di integrazione tra i diversi Assi, è sviluppata nel capitolo 2.

9.2 Il criterio del contributo plausibile

Il criterio interpretativo adottato è quello del contributo plausibile. In assenza di una piena attribuzione causale degli effetti osservati, il giudizio viene formulato valorizzando la coerenza tra finalità del Programma, dispositivi attivati, risultati rilevati e meccanismi di cambiamento ricostruiti, nonché la convergenza tra fonti informative diverse.

Questa scelta metodologica è coerente con la natura del Programma e con il tipo di effetti che esso è chiamato a produrre. Gli esiti osservati dipendono infatti anche da condizioni esterne al perimetro diretto dell'intervento, il che rende poco sostenibile un'attribuzione causale esclusiva e rende invece appropriata una lettura in termini di contributo plausibile.

Il riferimento al contributo plausibile consente quindi di evitare due errori opposti. Da un lato, impedisce di attribuire al Programma effetti che eccedono realisticamente il suo perimetro di azione; dall'altro, evita di negarne il ruolo pur riconoscendo che gli esiti osservati dipendono anche da fattori concorrenti. In questa prospettiva, il giudizio viene costruito verificando se il Programma abbia attivato meccanismi coerenti con i cambiamenti attesi, se le evidenze disponibili siano compatibili con tali meccanismi e se la convergenza delle informazioni raccolte sostenga un'interpretazione robusta del suo contributo.

Questa impostazione rende possibile un giudizio insieme prudente e sostanziale: prudente, perché non confonde contributo con attribuzione totale; sostanziale, perché non riduce la valutazione a una descrizione neutra di dati e attività. Essa consente quindi di formulare una valutazione motivata del ruolo svolto dal Programma, pur entro limiti interpretativi che saranno discussi più avanti.

9.3 Base informativa e valore conoscitivo della sintesi

La base informativa del capitolo è costituita dall'insieme delle analisi sviluppate nel percorso valutativo: rapporti di Asse, dati di monitoraggio, evidenze quantitative, approfondimenti qualitativi e ricostruzioni interpretative relative ai principali ambiti di intervento. Il capitolo non introduce dunque una fonte conoscitiva separata, ma valorizza in chiave integrata il patrimonio informativo già prodotto nel corso della valutazione.

Il valore di questa sintesi risiede nella possibilità di ricomporre tali materiali entro un quadro unitario, orientato non soltanto a verificare il conseguimento di risultati, ma anche a comprendere la natura del contributo del Programma nel quadro delle politiche regionali. La ricomposizione delle evidenze consente infatti di leggere con maggiore chiarezza le relazioni tra Assi, il ruolo delle condizioni abilitanti e il peso dei fattori che delimitano la portata dell'intervento, tenendo conto anche del diverso grado di osservabilità dei risultati, come discusso nel capitolo 4.

In questo senso, la sintesi integrata non è una mera operazione di riepilogo. Essa svolge una funzione propriamente valutativa, perché consente di passare dalla descrizione dei risultati per componente alla formulazione di un giudizio sul Programma nel suo complesso. È precisamente questo passaggio — dalla somma delle evidenze alla loro interpretazione congiunta — a rendere il capitolo necessario e a giustificarne il valore aggiunto rispetto ai singoli approfondimenti già realizzati.

.9.4 Un disegno strategico unitario: architettura, integrazione e complementarità degli Assi

Il POR FSE Lombardia 2014–2020 è interpretabile come un disegno strategico unitario, costruito attorno a una pluralità di strumenti che operano su dimensioni diverse ma interconnesse del benessere economico, sociale e istituzionale regionale. La sua architettura non rinvia infatti a una semplice giustapposizione di linee di finanziamento indipendenti, bensì a una struttura nella quale i diversi Assi concorrono, con funzioni differenti ma tra loro complementari, a sostenere percorsi di attivazione, inclusione, qualificazione e rafforzamento istituzionale.

Questa impostazione è rilevante perché consente di leggere il Programma non soltanto come contenitore amministrativo di misure eterogenee, ma come una configurazione di *policy* dotata di una coerenza interna riconoscibile. L'unità del Programma non deriva dal solo fatto di essere ricondotto a una medesima cornice di programmazione, ma dalla presenza di una relazione sostanziale tra obiettivi, strumenti e meccanismi di cambiamento. In altri termini, ciò che rende il POR FSE un disegno unitario è la possibilità di ricostruire un nesso coerente tra interventi che agiscono su piani diversi ma convergono verso finalità comuni.

In questa prospettiva, l'analisi del Programma richiede di considerare insieme tre elementi: la funzione specifica attribuita a ciascun Asse, le relazioni di complementarità che li legano e il ruolo delle condizioni organizzative e istituzionali che ne sostengono l'efficacia complessiva. È precisamente su questa triplice base — differenziazione funzionale, integrazione tra politiche e presenza di fattori abilitanti — che si fonda la lettura unitaria proposta in questo capitolo.

9.4.1 La funzione specifica dei quattro Assi

Ciascun Asse presidia una dimensione distinta del cambiamento atteso, ma nessuno esaurisce da solo il significato complessivo del Programma. Il disegno del POR FSE si costruisce infatti attraverso la combinazione di componenti che incidono su bisogni, opportunità e capacità del sistema con modalità differenti.

L'Asse I presidia il versante dell'occupazione, sostenendo l'accesso al lavoro e l'inserimento occupazionale dei destinatari attraverso misure orientate all'attivazione, all'accompagnamento e all'incontro tra domanda e offerta. Il suo contributo si colloca nel punto in cui l'intervento pubblico cerca di tradurre in esiti osservabili il rafforzamento delle opportunità lavorative, rendendo più immediatamente leggibile la relazione tra strumenti attivati e risultati attesi.

L'Asse II interviene sul fronte dell'inclusione sociale, agendo sulle condizioni di vulnerabilità e sostenendo l'accesso a servizi e dispositivi capaci di rafforzare la partecipazione sociale e l'autonomia delle persone e dei nuclei in maggiore difficoltà. In questo caso, il Programma opera in un ambito nel quale il cambiamento tende a essere più processuale e multidimensionale, poiché i bisogni affrontati non si esauriscono in una singola prestazione, ma richiedono percorsi di accompagnamento, presa in carico e sostegno integrato.

L'Asse III opera sul terreno dell'istruzione e della formazione, contribuendo allo sviluppo delle competenze, al rafforzamento del capitale umano e al miglioramento delle condizioni di occupabilità. Il suo ruolo è strategico perché agisce su una delle principali condizioni intermedie che rendono più probabile l'accesso al lavoro, la tenuta delle traiettorie professionali e la capacità di adattamento a contesti economici e produttivi in trasformazione.

L'Asse IV, infine, svolge una funzione trasversale di rafforzamento della capacità amministrativa e del funzionamento dei sistemi pubblici, sostenendo processi organizzativi, infrastrutture informative e dispositivi di gestione essenziali per l'efficacia complessiva del Programma. Pur non producendo effetti finali immediatamente assimilabili a quelli degli altri Assi, esso incide su una dimensione decisiva: la qualità delle condizioni istituzionali che rendono possibile un'attuazione più stabile, coordinata e leggibile delle politiche. Considerati isolatamente, i singoli Assi descrivono ambiti di intervento distinti. Congiuntamente, delineano invece un'architettura nella quale il Programma agisce contemporaneamente sugli esiti finali, sulle condizioni intermedie e sulle capacità di sistema che ne sostengono la produzione.

Tabella 23 - Funzione degli Assi e contributo prevalente nel POR FSE

Asse	Funzione nel programma	Contributo prevalente
Asse I – Occupazione	Attivazione e inserimento lavorativo	Diretto
Asse II – Inclusione sociale	Accesso ai servizi, presa in carico e sostegno ai soggetti vulnerabili	Indiretto/intermedio
Asse III – Istruzione e formazione	Rafforzamento del capitale umano	Strutturale
Asse IV – Capacità amministrativa	Rafforzamento dei servizi, dei sistemi informativi e dei processi di governance	Abilitante

Fonte: Elaborazione Know2Decide

9.4.2 La logica di integrazione: una teoria del cambiamento non lineare ma coerente

La logica che connette i quattro Assi può essere letta come una catena di effetti non lineare ma coerente, nella quale interventi diversi concorrono alla produzione di risultati che si rafforzano reciprocamente. Competenze, accesso alle opportunità, inclusione e capacità di sistema non costituiscono dimensioni separate, ma componenti interdipendenti di un medesimo disegno di *policy*.

Questa lettura è importante perché evita due riduzioni interpretative opposte. La prima consiste nel trattare i diversi Assi come compartimenti autonomi, perdendo di vista il fatto che essi agiscono su segmenti diversi di una medesima dinamica di cambiamento. La seconda consiste nel rappresentare il Programma come una sequenza perfettamente lineare, nella quale a ogni strumento corrisponde meccanicamente un esito

univoco. In realtà, il Programma combina misure che producono effetti di natura diversa e che interagiscono secondo logiche multiple, spesso cumulative e dipendenti dal contesto.

Tabella 24 - Principali meccanismi di integrazione tra gli Assi

Livello di integrazione	Assi coinvolti	Meccanismo prevalente	Effetto atteso	principale
Verticale	Asse III → Asse I → Asse II	Competenze transizioni lavorative → sostegno all'attivazione e alla tenuta dei percorsi	→ Maggiore continuità dei percorsi →	
Orizzontale	Asse II ↔ Asse III	Presa in carico e supporto partecipazione ai percorsi formativi	→ Rafforzamento delle condizioni di accesso e partecipazione	
Orizzontale	Asse I ↔ Asse IV	Politiche attive miglioramento dei servizi e dei processi	→ Maggiore capacità operativa delle politiche del lavoro	
Sistemico	Tutti gli Assi	Dati, governance, interoperabilità, coordinamento	Integrazione operativa del sistema	

Fonte: Elaborazione Know2Decide

L'unità strategica del POR FSE risiede proprio in questa capacità di tenere insieme piani differenti. Alcuni interventi incidono più direttamente sugli *outcome* finali, altri sulle precondizioni che ne aumentano la probabilità, altri ancora sulle capacità organizzative e informative che rendono il sistema più capace di sostenere risultati nel tempo. La teoria del cambiamento del Programma non è quindi lineare nel senso stretto del termine, ma è coerente nella misura in cui rende comprensibile il nesso tra componenti diverse di un medesimo disegno di *policy*.

In pratica, questo significa che il valore del Programma non può essere colto pienamente osservando solo gli effetti più visibili di ciascun Asse. Esso emerge anche dalla capacità di produrre effetti cumulativi tra misure diverse, ed è in questa interazione che si manifesta la natura integrata del disegno strategico.

9.4.3 Integrazione verticale, integrazione orizzontale e condizioni abilitanti

L'architettura del Programma esprime una forma di integrazione che si sviluppa su più piani. Da un lato vi è un'integrazione verticale, che collega bisogni, strumenti, processi attuativi e risultati attesi lungo ciascuna linea di intervento. In questo senso, ogni Asse presenta una propria coerenza interna: identifica un'area problematica, mobilita specifici dispositivi, attiva determinati meccanismi e mira a una famiglia riconoscibile di risultati.

Dall'altro lato vi è un'integrazione orizzontale, che riguarda la complementarità tra politiche diverse e la possibilità che interventi riferiti a occupazione, inclusione, formazione e capacità istituzionale producano effetti cumulativi quando sono attivati in modo coordinato. È questa integrazione orizzontale a rendere il Programma qualcosa di più di un'architettura ben ordinata: la trasforma in un quadro di *policy* nel quale misure differenti possono sostenersi reciprocamente e concorrere a obiettivi comuni.

Accanto a queste due dimensioni, vi è poi un terzo livello, costituito dalle condizioni abilitanti. L'efficacia dell'integrazione dipende infatti anche dalla qualità delle infrastrutture informative, dalla capacità amministrativa, dalla continuità gestionale, dalla leggibilità dei processi e dalla possibilità di coordinare

soggetti e dispositivi diversi. In questo senso, il ruolo dell'Asse IV risulta cruciale: pur non producendo effetti finali immediatamente assimilabili a quelli degli altri Assi, esso rafforza le condizioni di funzionamento del sistema e contribuisce a rendere più stabile, integrata e intelligibile l'azione pubblica.

Questo elemento è particolarmente importante perché consente di interpretare i risultati del POR FSE Lombardia non come esiti isolati, ma come manifestazioni di un impianto nel quale interventi diretti, processi intermedi e condizioni abilitanti si sostengono reciprocamente. L'integrazione del Programma, quindi, non riguarda solo il coordinamento formale tra misure, ma la costruzione di una capacità effettiva di agire contemporaneamente su persone, opportunità e dispositivi di sistema.

9.4.4 Unità del Programma e differenziazione concreta dell'attuazione

La lettura del Programma come sistema unitario non implica tuttavia che l'integrazione si realizzi ovunque con la stessa intensità o attraverso assetti perfettamente uniformi. In più casi, essa emerge come risultato di pratiche amministrative efficaci, di forme di coordinamento operativo e di capacità territoriali differenziate, più che come applicazione meccanica di un disegno omogeneo. Questo significa che l'unitarietà del Programma non deve essere assunta come un dato puramente formale, dedotto dalla sua struttura documentale, ma verificata alla luce della concreta capacità di far dialogare strumenti, attori e livelli di intervento.

Questa precisazione è importante perché evita una lettura eccessivamente astratta del concetto di integrazione. Un Programma può essere ben disegnato sul piano strategico e, al tempo stesso, esprimere nei territori gradi diversi di coordinamento, continuità e qualità attuativa. Le differenze nella disponibilità dei servizi, nella capacità organizzativa locale, nella densità delle reti istituzionali e nella presenza di condizioni favorevoli incidono infatti sul modo in cui la complementarità tra Assi si traduce in effetti concreti.

Proprio per questo, l'analisi integrata proposta nel capitolo non assume l'unitarietà del Programma come una verità preliminare, ma come un'ipotesi interpretativa da mettere alla prova attraverso l'esame dei risultati osservati, della natura degli effetti prodotti e delle condizioni che ne hanno delimitato la portata. In questa prospettiva, il POR FSE Lombardia appare unitario non perché perfettamente omogeneo in ogni sua manifestazione, ma perché presenta una logica di fondo coerente, un'architettura di *policy* riconoscibile e una capacità effettiva di collegare, seppure con intensità variabili, interventi diversi entro una medesima cornice strategica.

9.5 L'impatto del Programma

L'impatto del POR FSE Lombardia 2014–2020 deve essere letto come il risultato di una pluralità di effetti che differiscono per natura, intensità, tempi di maturazione e grado di osservabilità. Una parte di tali effetti è direttamente riconducibile ai destinatari raggiunti e agli esiti prodotti dalle misure attivate; un'altra riguarda cambiamenti intermedi, rafforzamenti organizzativi e condizioni abilitanti che non sempre si traducono immediatamente in *outcome* finali, ma che contribuiscono in modo sostanziale alla qualità, alla continuità e alla sostenibilità dell'azione pubblica regionale. Per questa ragione, l'analisi dell'impatto non può essere ridotta né alla sola contabilizzazione dei beneficiari né alla sola rilevazione degli esiti più visibili, ma deve considerare congiuntamente la scala dell'intervento, il contributo specifico dei diversi Assi e la differenziazione tra effetti diretti, indiretti e sistemici.

Tabella 25 - Evidenze principali e natura dell'effetto per Asse

Asse	Evidenze principali	Natura prevalente dell'effetto
Asse I – Occupazione	Attivazione dei destinatari e della platea dei disoccupati e dei lavoratori in crisi	Diretto
Asse II – Inclusione sociale	Copertura dei target vulnerabili, accesso ai servizi, presa in carico e accompagnamento	Indiretto/intermedio
Asse III – Istruzione e formazione	Erogazione di percorsi formativi e di specializzazione tecnica, rafforzamento delle competenze, contrasto alla dispersione	Strutturale
Asse IV – Capacità amministrativa	Rafforzamento dei servizi, dei sistemi informativi e dei processi di coordinamento e gestione	Abilitante

Fonte: Elaborazione Know2Decide

Questa impostazione è particolarmente rilevante nel caso del FSE, dove il cambiamento si produce spesso attraverso catene causali non lineari. Come dettagliato nella Sezione 4.1, la valutazione distingue tra risultati finali direttamente osservabili e rafforzamento di condizioni intermedie (competenze, presa in carico, capacità amministrativa) che consolidano il sistema regionale nel tempo. In questa prospettiva, le evidenze raccolte restituiscono un quadro nel complesso positivo: il POR FSE Lombardia ha operato su larga scala, ha prodotto risultati particolarmente consistenti in alcuni ambiti e ha generato effetti rilevanti anche su dimensioni meno immediatamente visibili, ma strategiche per il funzionamento del sistema regionale.

9.5.1 Scala dell'intervento e capacità attuativa

Una prima evidenza di rilievo riguarda la dimensione complessiva dell'intervento. Il Programma ha coinvolto 567.567 destinatari, dato che restituisce con chiarezza la sua ampiezza operativa e la capacità di mobilitare un numero molto elevato di beneficiari nel corso del ciclo di programmazione. Si tratta di un'evidenza importante, perché documenta che il POR FSE Lombardia ha operato a una scala tale da configurarsi non come insieme episodico di misure, ma come un'infrastruttura stabile e diffusa di politica pubblica.

Il significato di questo dato, tuttavia, va precisato con attenzione. La numerosità dei destinatari costituisce un indicatore robusto della scala dell'intervento e della capacità di attivazione del Programma, ma non può essere assunta, di per sé, né come misura autosufficiente dell'adeguatezza della copertura rispetto ai bisogni regionali né come prova diretta di impatto strutturale. In altri termini, il dato segnala con forza l'estensione del Programma, ma richiede di essere interpretato alla luce della qualità dei percorsi, della differenziazione dei bisogni, dell'intensità delle misure e delle condizioni territoriali in cui esse sono state attuate.

Proprio per questo, il suo valore valutativo principale risiede nella possibilità di documentare che il Programma ha operato con una diffusione ampia e con una presenza riconoscibile nei diversi ambiti di *policy* cui era rivolto. La capacità di raggiungere una platea così vasta rappresenta infatti una preconditione essenziale affinché un intervento finanziato con risorse FSE possa aspirare a produrre effetti non marginali sul contesto regionale. In assenza di una simile scala, anche misure ben progettate rischierebbero di restare confinate a risultati troppo circoscritti per incidere in modo apprezzabile sul sistema.

Accanto alla numerosità dei destinatari, le evidenze disponibili mostrano una capacità attuativa complessivamente solida, espressa dalla continuità di implementazione delle misure, dalla varietà dei canali di intervento attivati e dalla possibilità di operare simultaneamente su fronti diversi — lavoro, inclusione, formazione e rafforzamento amministrativo. Questo aspetto è rilevante perché segnala che il Programma non ha agito attraverso azioni isolate o temporalmente discontinue, ma mediante un insieme articolato di dispositivi in grado di presidiare ambiti differenti, mantenendo nel tempo una sufficiente intensità di intervento.

La scala del Programma, dunque, non è rilevante soltanto in termini quantitativi. Essa segnala anche la possibilità di sostenere un'azione pubblica non episodica, organizzativamente strutturata e sufficientemente estesa da produrre effetti riconoscibili. Sotto questo profilo, la capacità attuativa costituisce essa stessa una componente del contributo del Programma: rende infatti possibile la produzione di risultati che, in assenza di un'infrastruttura di intervento di analoga ampiezza e continuità, difficilmente avrebbero potuto manifestarsi con la stessa diffusione.

Resta comunque importante distinguere tra scala, copertura e impatto. Il Programma ha certamente operato su larga scala; questo non equivale automaticamente a dire che abbia coperto integralmente i bisogni regionali o che ogni intervento abbia prodotto effetti uniformemente intensi. Significa però che il POR FSE ha espresso una capacità di presenza e di mobilitazione tale da costituire una leva pubblica di rilievo per l'intero periodo considerato.

9.5.2 Evidenze di impatto per Asse

La lettura integrata dell'impatto richiede di considerare il contributo specifico dei quattro Assi del Programma, ciascuno dei quali agisce su una dimensione distinta ma complementare della teoria del cambiamento complessiva. Il profilo di impatto del POR FSE Lombardia, infatti, non deriva dalla prevalenza di un solo tipo di risultato, ma dalla combinazione tra effetti occupazionali, processi di inclusione, rafforzamento delle competenze e miglioramento delle condizioni di funzionamento del sistema pubblico.

Asse I – Occupazione: risultati osservabili e forte capacità di attivazione

Per quanto riguarda l'Asse I, le evidenze disponibili documentano una capacità particolarmente significativa di produrre esiti occupazionali direttamente osservabili. L'indicatore di risultato CR06, relativo agli occupati entro sei mesi per la Priorità 8i, ha raggiunto il 60,14%, raddoppiando il target previsto del 30%. Sul piano assoluto, 90.562 partecipanti hanno trovato lavoro entro sei mesi dalla conclusione dell'intervento, con un tasso di inserimento reale del 74%, anch'esso largamente superiore al target del 30%. Si tratta di una delle evidenze più forti dell'intero Programma, perché segnala che una parte rilevante delle misure attivate è riuscita a tradursi in opportunità occupazionali concrete per i beneficiari.

La robustezza del risultato è confermata anche dalla performance di alcune misure specifiche. Lombardia Plus ha registrato un tasso di inserimento dell'88%, a fronte di un obiettivo del 35%, mentre gli interventi per l'autoimprenditorialità mostrano che il 75% dei partecipanti risulta occupato a distanza di 2–3 anni dalla conclusione e che il tasso di sopravvivenza delle attività avviate raggiunge il 91%. Anche la stabilità degli esiti appare elevata: nella Priorità 8v, la quota di partecipanti che mantengono il lavoro a sei mesi è pari al 100%, rispetto a un target dell'80%.

Un ulteriore elemento di rilievo riguarda la capacità di intercettazione. L'Asse I ha coperto il 93,7% della popolazione target dei disoccupati, dato che suggerisce non solo efficacia negli esiti, ma anche una forte capacità di attivazione e di presidio del bacino potenziale dei destinatari. Questo aspetto è importante, perché riduce il rischio di interpretare i buoni risultati come effetto di una selezione troppo restrittiva dei beneficiari e rafforza invece l'idea di un intervento esteso, capace di operare su scala ampia.

Il significato di questi dati va comunque collocato correttamente. Gli inserimenti occupazionali rappresentano una prova robusta di efficacia osservabile delle misure attivate, ma non esauriscono la valutazione dell'impatto sul mercato del lavoro regionale, che dipende anche da fattori macroeconomici, dinamiche settoriali, caratteristiche dei destinatari e differenze territoriali. Il Programma non può quindi essere considerato causa esclusiva delle dinamiche occupazionali osservate; tuttavia, il livello dei risultati

conseguiti segnala in modo convincente che esso ha contribuito in misura sostanziale a produrre opportunità lavorative concrete. In questo senso, l'Asse I rappresenta la componente del Programma nella quale l'impatto risulta più immediatamente visibile e più solidamente sostenuto sul piano empirico.

Asse II – Inclusione sociale: focalizzazione sui target fragili e ampliamento dell'accesso ai servizi

L'Asse II ha contribuito in misura rilevante sul terreno dell'inclusione sociale e del sostegno alle condizioni di vulnerabilità, mostrando un'elevata capacità di focalizzazione sui target fragili. Esso concentra infatti il 35,5% dei destinatari con disabilità, il 53,1% dei migranti e il 74,7% dei soggetti svantaggiati raggiunti dall'intero Programma, considerando anche il contributo del POC. Questo dato è particolarmente significativo, perché mostra che il Programma non ha distribuito in modo indifferenziato le proprie risorse, ma ha utilizzato l'Asse II come perno selettivo per affrontare situazioni di fragilità sociale ed economica più intensa.

Le evidenze sono consistenti anche sul piano della presa in carico. Sono stati raggiunti 5.667 destinatari con disabilità, pari al 94% del target del Performance Framework, attivando oltre 4.700 interventi personalizzati. Le "altre persone svantaggiate" sostenute risultano pari a 18.152. Sul versante della marginalità estrema, la Priorità 9ii ha registrato un tasso di successo dell'8%, pari a 181 persone su 2.224, superando di oltre il doppio il target del 3,5%. Pur trattandosi di valori assoluti più contenuti rispetto ad altri ambiti del Programma, il dato è rilevante perché si riferisce a condizioni in cui la complessità dei bisogni rende gli esiti positivi particolarmente difficili da conseguire.

Un contributo molto importante dell'Asse II emerge inoltre dal miglioramento dell'accesso ai servizi, come mostra in modo evidente l'esperienza di Nidi Gratis. La misura ha raggiunto 64.249 nuclei familiari e ha coinvolto oltre 845 Comuni, configurandosi come uno degli interventi più estesi sul piano territoriale. Il suo valore valutativo, tuttavia, non si esaurisce nella diffusione. Le evidenze disponibili mostrano infatti una forte addizionalità: per circa tre quarti delle famiglie, l'iscrizione al nido è stata possibile solo grazie al sostegno ricevuto. Si tratta di un elemento decisivo, perché segnala che l'intervento non si è limitato a sostenere una domanda già esistente, ma ha ampliato concretamente l'accesso a un servizio che altrimenti sarebbe rimasto precluso a una quota significativa di beneficiari. A ciò si aggiunge un elevato livello di apprezzamento da parte delle famiglie, con un punteggio medio di 8,9 su 10 per la capacità della misura di migliorare la conciliazione.

Anche in questo caso, il significato dei dati va interpretato con cautela. La numerosità dei nuclei raggiunti, l'ampiezza territoriale e i risultati positivi osservati non consentono da soli di concludere che il fabbisogno sia stato integralmente coperto o che l'offerta sia risultata omogeneamente adeguata in tutti i territori. Le differenze nella disponibilità dei servizi, nella capacità di presa in carico e nella struttura dei bisogni locali influenzano inevitabilmente l'intensità e la qualità degli effetti. Ciò nonostante, il contributo dell'Asse II appare rilevante nella misura in cui ha ampliato l'accesso ai servizi, sostenuto percorsi di accompagnamento e rafforzato spazi di autonomia in situazioni segnate da bisogni complessi e spesso multidimensionali.

Asse III – Istruzione e formazione: rafforzamento del capitale umano e transizioni occupazionali

Per l'Asse III, le evidenze disponibili mostrano una capacità significativa di rafforzare il capitale umano e di sostenere il miglioramento delle condizioni di occupabilità. Complessivamente, l'Asse ha coinvolto 65.152 partecipanti, segnalando la consistenza dell'investimento realizzato sul versante dell'istruzione e della formazione. Nella Priorità 10iv, il tasso di completamento dei percorsi ha raggiunto il 99%, superando il target del 90%, mentre l'indicatore CO10 ha registrato 12.863 partecipanti, pari al 212% del valore atteso. Questi dati mostrano una forte capacità di attivazione e un'elevata tenuta dei percorsi formativi.

Anche sul piano delle certificazioni i risultati risultano consistenti. Nella Priorità 10i sono state conseguite 35.906 qualifiche, con un tasso di conseguimento del 70%; nella 10iv, il tasso di qualifica si attesta al 63%. Si tratta di evidenze importanti, perché documentano che l'investimento formativo non si è tradotto solo in partecipazione ai percorsi, ma anche in esiti qualificanti effettivamente conseguiti.

Il contributo dell'Asse III, tuttavia, appare particolarmente rilevante quando lo si osserva in connessione con le transizioni occupazionali. Le evidenze disponibili indicano infatti oltre 25.000 transizioni dirette al lavoro, di cui 16.274 dalla Priorità 10i e 9.425 dalla 10iv. Questo dato è decisivo sul piano valutativo, perché mostra che la formazione non ha operato soltanto come leva di rafforzamento delle competenze in senso generale, ma ha anche prodotto effetti tangibili sul versante dell'accesso al lavoro. In altri termini, l'Asse III contribuisce

al profilo di impatto del Programma non solo attraverso effetti mediati e di medio periodo, ma anche tramite esiti occupazionali che risultano empiricamente osservabili.

Un ulteriore elemento di rilievo riguarda la relazione con il sistema produttivo. Il 92% delle imprese coinvolte nella formazione continua dichiara di aver riscontrato effetti positivi sulla propria competitività. Questo risultato amplia la portata del contributo dell'Asse III, perché suggerisce che il rafforzamento delle competenze non ha inciso soltanto sulle opportunità individuali dei destinatari, ma anche sulla capacità delle imprese di adattarsi, innovare e mantenere o accrescere la propria competitività.

Resta tuttavia vero che una parte degli effetti dell'Asse III si dispiega in modo mediato e differito nel tempo. Il miglioramento dell'occupabilità, l'adattabilità ai cambiamenti del mercato del lavoro e la possibilità di sostenere transizioni professionali più solide non sono sempre riducibili a un singolo esito immediato. Questa caratteristica non riduce il valore dell'Asse; al contrario, ne definisce la funzione strategica. Il rafforzamento delle competenze rappresenta infatti una delle principali precondizioni per la sostenibilità degli esiti occupazionali e per la costruzione di traiettorie meno fragili nel medio periodo.

Asse IV – Capacità amministrativa: rafforzamento dei sistemi e miglioramento delle condizioni di funzionamento

L'Asse IV ha svolto una funzione diversa, ma strategicamente cruciale, agendo sulle capacità del sistema pubblico regionale e sui dispositivi che ne sostengono l'operatività. Le evidenze disponibili mostrano un investimento di scala rilevante. Sono state raggiunte 2.903 Pubbliche Amministrazioni, pari al 234% del target del Performance Framework, dato che documenta una forte capacità di diffusione degli interventi rivolti al rafforzamento istituzionale. A ciò si aggiunge la formazione di oltre 900 amministrazioni locali sulla progettazione europea attraverso l'iniziativa SEAV – Lombardia Europa 2020, il supporto a 990 amministrazioni per l'uso di strumenti IT ambientali, a fronte di un target di 200, e la formazione specifica di 3.135 operatori di Polizia Locale, pari al 91% del target.

Il contributo dell'Asse IV si manifesta anche attraverso la modernizzazione dei processi e delle infrastrutture informative. La digitalizzazione di 4.338.101 pagine del patrimonio culturale, pari al 79% del target, rappresenta un indicatore concreto di avanzamento sul piano della trasformazione organizzativa e digitale. Ancora più rilevante, sul piano sistemico, è la creazione della piattaforma unitaria SIUL, che integra dati su occupazione, formazione e servizi sociali. Questo elemento costituisce una delle principali evidenze di rafforzamento strutturale prodotte dal Programma, perché migliora la qualità del patrimonio informativo regionale e rende più integrabili dati che, in assenza di tale infrastruttura, resterebbero dispersi tra ambiti amministrativi differenti.

Le stime disponibili indicano che l'automazione dello scambio dati tramite SIUL ha consentito una riduzione del 25–30% degli errori formali nelle pratiche, contribuendo anche ad accelerare i rimborsi agli enti. Si tratta di un risultato particolarmente significativo, perché mostra che il rafforzamento dei sistemi informativi non produce solo benefici conoscitivi, ma ha effetti concreti sulla qualità dell'attuazione, sulla regolarità amministrativa e sull'efficienza dei processi.

Nel complesso, il contributo dell'Asse IV si manifesta soprattutto attraverso effetti abilitanti: miglioramento dei processi, maggiore integrazione dei flussi informativi, rafforzamento della capacità di gestione e monitoraggio, aumento della leggibilità complessiva delle politiche. Da questo punto di vista, il Programma non ha soltanto sostenuto destinatari finali, ma ha anche investito nelle condizioni che rendono più robusta, efficace e integrata l'azione pubblica regionale.

9.5.3 Differenziazione degli effetti: impatti diretti, indiretti e abilitanti

Le evidenze disponibili mostrano che il Programma ha prodotto effetti di natura diversa, che possono essere distinti in impatti diretti, effetti indiretti o intermedi ed effetti abilitanti o di sistema.

Una prima componente riguarda gli impatti diretti, cioè gli esiti più prossimi alle misure attivate e più facilmente rilevabili sul piano empirico. È il caso, soprattutto, degli esiti occupazionali dell'Asse I e, in parte,

delle transizioni lavorative sostenute dall'Asse III. In questi ambiti, la relazione tra intervento ed esito risulta relativamente più leggibile e consente di formulare giudizi più solidi sul piano dell'efficacia osservabile.

Accanto a questi risultati, il Programma ha prodotto anche effetti indiretti o intermedi, che riguardano cambiamenti nelle condizioni che rendono possibile il raggiungimento di risultati più duraturi. Rientrano in questa categoria il rafforzamento delle competenze, il miglioramento dell'occupabilità, la stabilizzazione di percorsi di presa in carico, il consolidamento di capacità di attivazione nei destinatari e nei servizi, nonché una più efficace connessione tra bisogno espresso e risposta istituzionale disponibile. Questi effetti sono particolarmente rilevanti per gli Assi II e III, nei quali il contributo del Programma si esprime spesso attraverso processi che costituiscono passaggi essenziali nella traiettoria di cambiamento attesa.

Vi sono infine effetti abilitanti e di sistema, che riguardano il funzionamento dei dispositivi pubblici, la qualità delle procedure, l'integrazione dei sistemi informativi, la capacità amministrativa e la possibilità di rendere più continuative e coordinate le politiche regionali. In questo caso, l'Asse IV rappresenta il riferimento più evidente, ma la portata sistemica del Programma non si esaurisce in esso. Anche la diffusione di pratiche integrate, l'allineamento tra misure diverse, la stabilizzazione di routine amministrative più efficienti e la possibilità di sostenere interventi non episodici costituiscono componenti importanti del contributo del Programma al contesto regionale.

Questa differenziazione riflette la strutturale asimmetria dell'osservabilità analizzata nella Sezione 4.1: la rilevanza strategica degli effetti (specialmente quelli indiretti e abilitanti) non è sempre proporzionale alla loro misurabilità immediata.

Tabella 26 - Distribuzione degli impatti

	Asse I Occupazione	– Asse II Inclusione sociale	– Asse III Istruzione e formazione	– Asse IV Capacità amministrativa
Funzione nel Programma	Attivazione inserimento lavorativo	e Inclusione accesso ai servizi	e Rafforzamento del capitale umano	Rafforzamento della PA e dei sistemi
Tipologia di impatto prevalente	Diretto	Indiretto/ intermedio	Strutturale	Abilitante
Intensità dell'impatto	Alta	Media	Alta	Media
Evidenze principali (Qualificazioni, competenze, contrasto alla dispersione)	Esiti occupazionali direttamente osservabili	Accesso ai servizi, presa in carico, focalizzazione sui target fragili	Qualificazioni conseguite, tenuta dei percorsi formativi transizioni occupazionali	Rafforzamento dei servizi, dei sistemi informativi (SIUL) e competenze PA

Fonte: Elaborazione Know2Decide

Nel complesso, il profilo di impatto del POR FSE Lombardia 2014–2020 appare tanto più significativo quanto più viene letto come composizione di risultati di natura diversa: esiti occupazionali direttamente osservabili, rafforzamento di condizioni di inclusione e occupabilità, miglioramento delle competenze, consolidamento della capacità amministrativa e potenziamento delle infrastrutture informative e organizzative che sostengono l'intervento pubblico. È precisamente in questa articolazione multilivello che si colloca il contributo specifico del Programma al sistema regionale.

9.6 Vincoli e asimmetrie: fattori strutturali che delimitano l'azione del Programma

La lettura dei risultati del POR FSE Lombardia 2014–2020 richiede di considerare con attenzione i limiti strutturali che ne delimitano la portata e le asimmetrie che caratterizzano la relazione tra effetti prodotti e possibilità di osservarli in modo pieno. Questo aspetto non ridimensiona il contributo del Programma, ma ne colloca correttamente l'interpretazione entro un quadro realistico, nel quale gli esiti delle politiche dipendono dall'interazione tra dispositivi finanziati, condizioni istituzionali, dinamiche territoriali e fattori esterni non direttamente governabili.

Le evidenze discusse nei capitoli precedenti mostrano infatti un Programma capace di produrre risultati consistenti, ma anche un intervento che opera entro margini non illimitati. La presenza di esiti robusti — come quelli osservabili sul versante occupazionale — non elimina il fatto che la capacità del Programma di incidere varia in funzione del tipo di bisogno affrontato, della qualità delle condizioni territoriali, della disponibilità di servizi complementari e del tempo necessario affinché alcuni cambiamenti maturino. In questo senso, il capitolo non ha la funzione di ridurre il giudizio positivo già formulato, ma di precisarne il perimetro e di chiarire le condizioni entro cui tale giudizio può essere sostenuto con rigore.

9.6.1 Asimmetria tra impatto prodotto e impatto osservabile

Un primo elemento riguarda l'asimmetria tra impatto prodotto e impatto osservabile. Non tutti gli effetti sostenuti dal Programma si rendono visibili con la stessa immediatezza e con lo stesso grado di affidabilità empirica. Gli esiti più prossimi all'attivazione delle misure, come nel caso dei 90.562 inserimenti occupazionali dell'Asse I o del superamento dei target su indicatori come il CR06, risultano generalmente più leggibili e documentabili. In questi ambiti, la relazione tra intervento ed esito è relativamente più diretta e consente una misurazione più immediata del risultato.

Al contrario, gli effetti che incidono sulle condizioni di inclusione, sull'autonomia delle persone, sulla qualità delle reti territoriali o sul rafforzamento delle capacità istituzionali tendono a manifestarsi in forme più indirette, cumulative e spesso differite nel tempo. La presa in carico di soggetti vulnerabili, il rafforzamento dell'occupabilità, il miglioramento dell'accesso ai servizi o la modernizzazione delle amministrazioni producono spesso esiti che non coincidono con un singolo outcome finale prontamente rilevabile. Lo stesso vale per una parte rilevante degli interventi dell'Asse III e dell'Asse IV, nei quali il contributo del Programma si esprime attraverso condizioni abilitanti e meccanismi intermedi.

È su questa base che devono essere letti anche i richiami agli effetti intermedi e abilitanti presenti nei capitoli precedenti, che non intendono introdurre una seconda trattazione del tema, ma soltanto richiamarne le implicazioni interpretative.

9.6.2 Limiti attributivi e ruolo dei fattori esterni

A questa asimmetria si aggiunge il tema dell'attribuzione causale. Il Programma opera infatti all'interno di ambienti sociali ed economici nei quali gli esiti osservati sono influenzati anche da variabili esterne: andamento del mercato del lavoro, trasformazioni del tessuto produttivo, politiche nazionali, condizioni socio-demografiche, capacità amministrative pregresse, disponibilità effettiva dei servizi nei territori. In questo quadro, il contributo del POR FSE non può essere interpretato come causa esclusiva dei cambiamenti rilevati.

Questo vale anche nei casi in cui le performance risultano particolarmente positive. I risultati dell'Asse I, ad esempio, sono chiaramente robusti e segnalano un contributo rilevante del Programma all'inserimento lavorativo dei destinatari. Tuttavia, la loro lettura deve tenere conto del fatto che gli esiti occupazionali dipendono anche dalla congiuntura economica, dalla struttura della domanda di lavoro, dalla composizione dei beneficiari e dalle opportunità offerte dai diversi contesti territoriali. Analogamente, i risultati di misure come Nidi Gratis riflettono un disegno efficace e una forte addizionalità, ma la loro intensità concreta è anche

influenzata dalla distribuzione territoriale dei servizi per l'infanzia e dalla capacità dei Comuni di assorbirne la domanda.

La valutazione deve quindi considerare la plausibilità del contributo del Programma alla produzione di determinati effetti, verificando la coerenza tra obiettivi, strumenti, meccanismi attivati ed evidenze osservabili. È proprio questa condizione a rendere necessaria una cautela metodologica stabile, fondata non sulla sospensione del giudizio, ma sulla consapevolezza dei limiti intrinseci di un'attribuzione piena. Il punto non è rinunciare a formulare un giudizio, ma evitare che il riconoscimento di risultati positivi venga impropriamente tradotto in una pretesa di causalità esclusiva.

9.6.3 Diffusione dell'intervento e adeguatezza della copertura

Un ulteriore profilo critico riguarda il rapporto tra diffusione dell'intervento e adeguatezza della copertura. In diversi casi, le evidenze disponibili documentano in modo convincente la capacità del Programma di raggiungere un numero elevato di destinatari e di estendersi su una porzione ampia del territorio regionale. Il coinvolgimento di 567.567 destinatari, la presenza di misure in 845 Comuni o la copertura molto elevata della popolazione target dei disoccupati nell'Asse I rappresentano indicatori forti della diffusione raggiunta dal Programma.

Tuttavia, la diffusione dell'intervento non coincide automaticamente con la piena risposta al bisogno. Il fatto che una misura sia stata attivata in un numero elevato di contesti o che abbia raggiunto una platea ampia non consente, da solo, di concludere che l'offerta sia risultata sufficiente, omogenea o proporzionata rispetto alla domanda effettiva. Questo vale in particolare negli ambiti nei quali la disponibilità concreta di servizi, strutture e dispositivi territoriali costituisce una condizione essenziale per la realizzazione dell'effetto atteso.

L'esempio di Nidi Gratis è, da questo punto di vista, particolarmente istruttivo. La misura mostra una forte capacità di estensione territoriale e un'elevata addizionalità, ma il suo impatto concreto dipende anche dalla presenza effettiva di posti disponibili, dalla distribuzione dei servizi educativi e dalle differenze tra territori nella capacità di risposta alla domanda. Analogamente, la presa in carico di persone con fragilità complesse o di soggetti in marginalità estrema non può essere valutata soltanto sulla base del numero di destinatari raggiunti, perché l'adeguatezza della copertura dipende anche dall'intensità dell'intervento, dalla durata dell'accompagnamento e dall'integrazione con altri servizi.

Di conseguenza, i dati sulla diffusione del Programma devono essere interpretati come evidenza di capacità di presenza e mobilitazione, non come prova automatica di copertura piena del fabbisogno regionale. Il Programma ha dimostrato di saper operare su larga scala; meno automatico è concludere che tale scala sia stata sempre sufficiente, uniforme o perfettamente proporzionata rispetto all'eterogeneità dei bisogni.

9.6.4 Asimmetrie territoriali e capacità differenziate di attuazione

In questo senso, la dimensione territoriale rappresenta un fattore decisivo. Il Programma si è innestato su un contesto regionale articolato, caratterizzato da distribuzioni non uniformi dell'offerta, da differenze nella capacità di attivazione locale e da assetti istituzionali che incidono sulla qualità e sull'intensità dell'intervento. Di conseguenza, anche laddove il disegno del Programma risulta unitario, la sua concreta efficacia può assumere configurazioni differenziate nei territori.

Le asimmetrie territoriali riguardano almeno tre profili. In primo luogo, la diversa disponibilità di servizi e infrastrutture locali, che incide sulla concreta esigibilità delle opportunità attivate dal Programma. In secondo luogo, la variabilità delle capacità amministrative e organizzative dei soggetti attuatori, che può condizionare la qualità della presa in carico, la tempestività dei processi e la capacità di utilizzare pienamente gli strumenti disponibili. In terzo luogo, la differente struttura dei bisogni, che rende più o meno complessa la traduzione delle misure in risultati osservabili.

Questa considerazione è particolarmente rilevante nei casi in cui il raggiungimento dei risultati dipende non soltanto dalla presenza di risorse finanziarie o dalla qualità del dispositivo regionale, ma anche dall'esistenza

di condizioni esterne favorevoli. Alcuni effetti presuppongono infatti la disponibilità di reti territoriali funzionanti, capacità organizzative diffuse o opportunità reali nel mercato del lavoro. In assenza di tali condizioni, anche interventi ben disegnati possono produrre risultati parziali o differenziati.

Le asimmetrie territoriali non invalidano il valore del Programma, ma ne delimitano la portata e richiedono di evitare generalizzazioni eccessive sugli effetti prodotti. Il Programma va quindi interpretato come una leva importante, ma non autosufficiente, il cui contributo è tanto più efficace quanto più riesce a operare in contesti capaci di assorbirne e valorizzarne le opportunità.

9.6.5 Il tempo degli effetti e la maturazione differita dei risultati

Vi è infine un limite che riguarda il tempo degli effetti. Alcuni risultati possono essere osservati entro l'arco della programmazione o immediatamente dopo l'attuazione delle misure; altri maturano invece lungo traiettorie più lunghe e attraverso processi cumulativi che eccedono la finestra temporale della valutazione. Questo è particolarmente vero per gli interventi che agiscono sulle competenze, sull'inclusione sociale, sulla trasformazione organizzativa o sul consolidamento di capacità istituzionali.

Le evidenze dell'Asse III e dell'Asse IV mostrano bene questa dinamica. In questi ambiti, una parte rilevante del contributo del Programma non si esaurisce nei risultati immediatamente osservabili, ma si manifesta nel medio periodo attraverso il consolidamento delle competenze, delle capacità di adattamento e delle innovazioni organizzative.

La finestra temporale della valutazione restituisce quindi solo una parte del potenziale trasformativo del Programma, soprattutto nei casi in cui il cambiamento passa attraverso processi di apprendimento, consolidamento istituzionale e accumulazione progressiva di capacità.

9.6.6 Portata del Programma e confini del giudizio valutativo

Nel loro insieme, questi elementi definiscono il quadro delle cautele interpretative entro cui collocare il giudizio sul Programma. Il POR FSE Lombardia 2014–2020 ha operato entro vincoli reali, non interamente controllabili, e ha prodotto effetti la cui osservabilità è strutturalmente differenziata. Riconoscere questi limiti non significa attenuare arbitrariamente la valutazione, ma al contrario rafforzarne la solidità, evitando sia letture celebrative sia conclusioni eccessivamente restrittive fondate solo su ciò che è più facilmente misurabile.

La portata del Programma emerge infatti non soltanto dai risultati immediati che esso rende visibili, ma anche dalla sua capacità di agire in modo credibile dentro un contesto complesso, contribuendo a modificarne alcune condizioni in misura plausibile e documentabile. Proprio per questo, i vincoli e le asimmetrie analizzati in questo capitolo non devono essere letti come elementi che smentiscono il giudizio positivo formulato nei capitoli precedenti, ma come fattori che ne precisano il significato: il Programma è stato efficace e rilevante, ma la sua efficacia è stata condizionata, la sua equità è stata mediata dai contesti, e la sua capacità trasformativa si è espressa in modo selettivo e differenziato.

9.7 Valutazione finale e valore aggiunto del FSE

Alla luce delle evidenze disponibili, il POR FSE Lombardia 2014–2020 può essere valutato come un Programma complessivamente solido, efficace e rilevante, sia sul piano attuativo sia sul piano del contributo offerto alle principali politiche regionali in materia di occupazione, inclusione, istruzione, formazione e rafforzamento amministrativo. Il giudizio che emerge non è quello di una trasformazione uniforme, esaustiva e integralmente misurabile di tutte le condizioni economiche e sociali oggetto di intervento, ma quello di un contributo consistente, plausibile e articolato, che si manifesta con intensità e modalità differenti a seconda delle dimensioni considerate.

La solidità del Programma risiede in particolare nella capacità di combinare tre piani di intervento che, considerati congiuntamente, ne definiscono il profilo distintivo. Da un lato, esso ha prodotto esiti diretti osservabili su una quota rilevante di destinatari, soprattutto in ambito occupazionale. Dall'altro, ha sostenuto percorsi di inclusione, occupabilità e rafforzamento delle competenze che incidono su condizioni intermedie decisive per la costruzione di traiettorie più stabili. Infine, ha contribuito al miglioramento delle condizioni istituzionali, amministrative e informative che rendono possibile un'azione pubblica più efficace, integrata e continua. È proprio questa articolazione multilivello a rendere il giudizio finale sul Programma più solido di quanto non consentirebbe una lettura fondata esclusivamente sugli *outcome* immediatamente misurabili.

Il punto metodologicamente decisivo è che la valutazione del POR FSE non può essere appiattita su un solo criterio di successo. Un Programma di questa natura produce valore non soltanto quando genera risultati finali direttamente osservabili, ma anche quando amplia la capacità di risposta del sistema pubblico, rafforza condizioni di accesso alle opportunità e consolida dispositivi che aumentano la probabilità di effetti più stabili nel tempo. Per questa ragione, il giudizio conclusivo va articolato distinguendo tra efficacia, equità, capacità trasformativa e valore aggiunto del Fondo.

9.7.1 Efficacia

Sotto il profilo dell'efficacia, il Programma mostra risultati chiaramente positivi sia in termini di capacità di attivazione sia in relazione ad alcuni esiti direttamente osservabili. Il coinvolgimento di 567.567 destinatari documenta una capacità di implementazione ampia e continuativa, che rappresenta una condizione essenziale per la rilevanza complessiva dell'intervento. Un Programma di questa scala non si limita infatti a finanziare misure puntuali, ma costruisce una presenza pubblica riconoscibile e persistente in più ambiti di *policy*, con una massa critica sufficiente a generare effetti non marginali.

A questa evidenza si affiancano risultati particolarmente consistenti sul versante occupazionale, dove il dato degli oltre 90.000 inserimenti lavorativi e il superamento dei target previsti su più indicatori mostrano una capacità concreta di tradurre le misure attivate in esiti osservabili per una quota rilevante dei beneficiari. Questo risultato costituisce una delle prove più robuste dell'efficacia del Programma, perché si colloca in un ambito nel quale la relazione tra interventi finanziati e *outcome* risulta relativamente più leggibile rispetto ad altri terreni di intervento. In questo senso, il Programma mostra una capacità effettiva di incidere su uno degli obiettivi centrali della propria logica di azione.

L'efficacia del Programma non si esaurisce nei risultati finali più immediatamente osservabili. Una parte del suo contributo riguarda infatti il rafforzamento di condizioni intermedie — competenze, occupabilità, accesso ai servizi, qualità della presa in carico — che concorrono in modo rilevante alla produzione degli effetti attesi.

In questa prospettiva, l'efficacia del POR FSE Lombardia va intesa in senso ampio e differenziato. Essa comprende:

- la capacità di raggiungere una platea molto ampia di destinatari;
- la produzione di risultati finali direttamente osservabili, soprattutto sul piano occupazionale;
- il rafforzamento di condizioni intermedie, quali competenze, occupabilità, accesso ai servizi e qualità della presa in carico;
- il miglioramento dei dispositivi amministrativi e informativi che sostengono la continuità e la qualità dell'azione pubblica.

Il giudizio positivo sull'efficacia operativa tiene conto della distinzione tra impatti diretti e rafforzamento di condizioni intermedie, nel quadro delle asimmetrie osservative già approfondite nella Sezione 4.1.

9.7.2 Equità

Dal punto di vista dell'equità, il Programma mostra una capacità rilevante di intercettare bisogni differenziati e di raggiungere destinatari esposti a condizioni di fragilità, contribuendo a sostenere l'accesso a servizi, opportunità e dispositivi di supporto in ambiti nei quali il rischio di esclusione economica e sociale risulta più elevato. Le evidenze relative all'Asse II segnalano non solo una diffusione territoriale ampia, ma soprattutto una marcata focalizzazione su gruppi vulnerabili, come persone con disabilità, migranti e soggetti svantaggiati. Questo profilo suggerisce che il Programma abbia svolto una funzione redistributiva e di riequilibrio importante, non soltanto perché ha raggiunto una platea ampia, ma perché ha orientato una parte consistente del proprio intervento verso ambiti nei quali il mercato o i dispositivi ordinari tendono a rispondere in modo insufficiente.

L'equità del POR FSE Lombardia emerge quindi non come semplice distribuzione uniforme di risorse, ma come capacità di indirizzare misure verso situazioni in cui l'accesso alle opportunità formative, lavorative e di inclusione risulta più difficile e meno spontaneamente garantito. In questo quadro, il sostegno all'accesso ai servizi per l'infanzia costituisce un'evidenza particolarmente significativa: la forte addizionalità osservata in Nidi Gratis suggerisce che il Programma non si sia limitato a sostenere una domanda già esistente, ma abbia effettivamente rimosso una barriera economica che impediva a molte famiglie l'accesso al servizio.

È utile precisare che, in questo contesto, l'equità non va letta soltanto come criterio distributivo, ma anche come capacità del Programma di ridurre barriere di accesso e di ampliare concretamente lo spazio delle opportunità disponibili per destinatari svantaggiati. Da questo punto di vista, il valore del Programma risiede anche nel fatto di avere sostenuto dispositivi di presa in carico e accompagnamento che, pur non eliminando automaticamente le condizioni di fragilità, rendono meno probabile l'esclusione dai circuiti di supporto e dalle opportunità offerte dalle politiche pubbliche.

Anche in questo caso, tuttavia, è necessaria una lettura non semplificata. La diffusione degli interventi e la capacità di raggiungere destinatari fragili non implicano automaticamente una piena uniformità degli esiti né una totale compensazione delle differenze territoriali o sociali di partenza. Le asimmetrie nell'offerta locale, la disponibilità effettiva dei servizi, la diversa intensità dei bisogni e la variabilità delle capacità amministrative territoriali possono incidere in modo significativo sulla qualità concreta delle opportunità offerte. In altre parole, l'accesso formale alle misure non coincide sempre con una distribuzione uniforme dei benefici sostanziali.

Il giudizio in termini di equità è quindi positivo nella direzione e nell'impostazione dell'intervento. Il Programma appare coerentemente orientato a sostenere destinatari e territori più esposti alla vulnerabilità e a rafforzare opportunità di inclusione là dove il rischio di esclusione è più elevato. Tale giudizio va tuttavia accompagnato dalla consapevolezza che l'equità perseguita dal Programma si confronta con disuguaglianze di contesto che non possono essere integralmente assorbite attraverso la sola attivazione delle misure finanziate.

9.7.3 Capacità trasformativa

La capacità trasformativa del Programma appare più selettiva e più articolata rispetto alle dimensioni dell'efficacia e dell'equità. Le evidenze disponibili non consentono di sostenere che il POR FSE Lombardia abbia prodotto, da solo, una trasformazione strutturale e generalizzata dei principali assetti economici e sociali regionali. Un'affermazione di questo tipo eccederebbe il perimetro delle evidenze e sottovaluterebbe il ruolo dei fattori esterni, delle condizioni territoriali e delle dinamiche sistemiche che influenzano gli esiti delle politiche pubbliche.

Tuttavia, sarebbe altrettanto improprio concludere che il Programma abbia avuto una funzione esclusivamente compensativa o meramente esecutiva. Le evidenze disponibili mostrano infatti elementi di trasformatività in alcune dimensioni specifiche, soprattutto laddove il Programma ha contribuito a consolidare dispositivi, pratiche e capacità che possono produrre effetti durevoli nel tempo. La sua capacità trasformativa si manifesta cioè non tanto come mutamento immediato e generalizzato degli esiti finali,

quanto come rafforzamento di condizioni di sistema che aumentano la qualità e la sostenibilità dell'azione pubblica.

Questa componente trasformativa emerge in particolare nella combinazione tra interventi rivolti ai destinatari e rafforzamento delle condizioni di funzionamento del sistema. Il Programma ha infatti sostenuto percorsi capaci di incidere su occupabilità, autonomia e partecipazione, e al tempo stesso ha favorito un contesto attuativo più coordinato e più stabile.

In questo quadro, la trasformatività non va intesa come cambiamento radicale e uniforme, ma come capacità di modificare in modo credibile alcune condizioni di funzionamento del sistema e di rendere più stabili, coordinate e intelligibili le politiche regionali. Il punto centrale è che il Programma sembra avere espresso una capacità trasformativa soprattutto quando ha agito non solo sull'erogazione delle misure, ma sulla qualità delle connessioni tra interventi, attori e dispositivi. La trasformazione, in altri termini, appare più riconoscibile nei processi di consolidamento istituzionale, nelle logiche di integrazione e nella costruzione di condizioni abilitanti che non in una modifica immediata e generalizzata degli esiti finali di tutte le politiche coinvolte.

Questa forma di trasformatività è meno appariscente di una variazione direttamente misurabile su grandi indicatori di contesto, ma è probabilmente più coerente con la natura del FSE e con il tipo di cambiamenti che un Programma di questa scala può realisticamente sostenere. In questo senso, il POR FSE Lombardia mostra una capacità trasformativa reale, ma selettiva: più forte dove riesce a stabilizzare pratiche, connessioni e capacità di sistema; più limitata dove la trasformazione dipende da fattori strutturali che eccedono il perimetro diretto dell'intervento.

9.7.4 Valore aggiunto del FSE

Il valore aggiunto del FSE emerge con particolare evidenza quando il Programma viene considerato non soltanto per i risultati ottenuti, ma per ciò che ha reso possibile in termini di scala, continuità, integrazione e rafforzamento del sistema. Una parte importante di tale valore aggiunto risiede innanzitutto nell'ampiezza dell'intervento: senza il contributo del Fondo, difficilmente molte delle misure attivate avrebbero potuto raggiungere la stessa numerosità di destinatari, la stessa estensione territoriale o la stessa continuità temporale. Il FSE ha quindi operato come leva di espansione e consolidamento dell'azione pubblica regionale.

A questo primo elemento se ne aggiunge un secondo, legato alla capacità del Programma di sostenere una logica integrata di *policy*. Il Fondo non ha finanziato soltanto interventi puntuali, ma ha concorso a strutturare una cornice nella quale politiche per il lavoro, inclusione, formazione e capacità amministrativa hanno potuto svilupparsi in modo coordinato. Il suo valore aggiunto consiste dunque anche nel favorire connessioni tra ambiti che, in assenza di una regia unitaria e di risorse dedicate, rischierebbero di restare più frammentati, più discontinui e meno capaci di produrre effetti cumulativi.

Un terzo elemento riguarda la funzione di rafforzamento istituzionale. L'investimento su strumenti, procedure e sistemi informativi — incluso il ruolo del SIUL e il coinvolgimento capillare delle amministrazioni locali (come dettagliato nella Sezione 3.2.4) — segnala che il FSE ha contribuito non solo a finanziare prestazioni, ma anche a migliorare le condizioni organizzative che rendono possibile una gestione più efficace delle politiche. Questo profilo è particolarmente rilevante perché il valore di un Programma non si misura soltanto nei risultati immediatamente osservabili sui beneficiari finali, ma anche nella capacità di lasciare in eredità strumenti, competenze e assetti amministrativi più robusti.

Il valore aggiunto del FSE va quindi inteso come una forma di addizionalità sistemica. Esso non coincide semplicemente con il fatto che il Programma abbia prodotto risultati positivi, ma con il fatto che abbia consentito di farlo a una scala maggiore, con maggiore continuità, in una cornice più integrata e con un investimento parallelo sulle condizioni di funzionamento del sistema. In questa prospettiva, il contributo del Fondo appare significativo non solo per ciò che ha generato nel corso del ciclo di programmazione, ma anche per le basi che ha contribuito a consolidare in vista della programmazione successiva.

Il valore aggiunto si manifesta dunque su almeno quattro piani tra loro connessi:

- addizionalità di scala, perché amplia il volume e la portata dell'intervento pubblico;
- addizionalità di continuità, perché sostiene misure non episodiche e più stabili nel tempo;
- addizionalità di integrazione, perché collega ambiti di *policy* che tenderebbero altrimenti a operare in modo più frammentato;
- addizionalità istituzionale, perché rafforza strumenti, competenze amministrative e capacità di monitoraggio.

Questa lettura consente di cogliere il valore del Fondo in modo più adeguato rispetto a un'interpretazione meramente finanziaria. Il FSE non ha solo permesso di fare di più; ha anche contribuito a fare le politiche in modo più coordinato, leggibile e potenzialmente più efficace. È in questa combinazione tra espansione quantitativa e rafforzamento qualitativo che si colloca il suo contributo specifico.

Tabella 27 - Matrice di valutazione

	Criterio valutazione	di	Evidenze principali	Limiti	Giudizio sintetico
Efficacia	Capacità attuativa coerenza strumenti obiettivi	567.567 e tra e nuclei raggiunti; qualifiche; coinvolte; del 25–30% errori formali tramite SIUL	destinatari; inserimenti lavorativi; familiari 35.906 2.903 PA riduzione degli interventi	Assenza di informazioni complete sui tassi di copertura dei bisogni e sull'incidenza sistemica degli interventi	Elevata, con effetti differenziati per tipologia di intervento
Equità	Capacità intercettazione dei target distribuzione degli esiti	di sui target e nell'Asse II; ampia intercettazione dei disoccupati nell'Asse I; sostegno all'accesso ai servizi e ai percorsi formativi	Forte focalizzazione sui target vulnerabili nell'Asse II; ampia intercettazione dei disoccupati nell'Asse I; sostegno all'accesso ai servizi e ai percorsi formativi	Esiti non uniformi; maggiore evidenza dei risultati per i destinatari meno distanti dalle opportunità	Buona nella capacità di accesso e attivazione, differenziata negli esiti
Capacità trasformativa	Incidenza sulle condizioni strutturali sistema	del del del delle amministrative informative	Rafforzamento delle competenze, dei percorsi di inclusione, del capitale umano e delle infrastrutture e amministrative informative	Limitata evidenza di trasformazioni strutturali dirette su servizi, territori e mercato del lavoro	Moderata e prevalentemente indiretta
Integrazione del Programma	Qualità delle interazioni Assi	delle tra tra	Connessione tra occupazione, inclusione, formazione e capacità amministrativa; SIUL come infrastruttura integrata	Integrazione spesso dipendente dai contesti attuativi e territoriali	Rilevante, ma non pienamente strutturata
Osservabilità degli impatti	Coerenza tra rilevanza degli effetti e loro misurabilità	tra degli loro	Evidenze solide su output e su alcuni esiti finali; segnali di miglioramento nei processi amministrativi	Asimmetria tra ciò che è meglio misurabile e ciò che è più rilevante in chiave strutturale	Parziale e strutturalmente asimmetrica

Fonte: Elaborazione Know2Decide

9.7.5 Giudizio conclusivo

Nel complesso, il giudizio finale sul POR FSE Lombardia 2014–2020 è positivo. Il Programma ha mostrato capacità attuativa, rilevanza empirica e coerenza strategica; ha prodotto risultati significativi, soprattutto

dove gli esiti sono più direttamente osservabili; ha sostenuto processi di inclusione, rafforzamento delle competenze e miglioramento istituzionale; ha generato valore aggiunto in termini di continuità, integrazione e capacità del sistema.

Questo giudizio positivo deve naturalmente essere mantenuto entro una cornice interpretativa realistica, coerente con i limiti osservativi e attributivi che accompagnano ogni lettura di impatto su politiche complesse. Il Programma non può essere considerato responsabile, da solo, della trasformazione complessiva delle condizioni economiche e sociali regionali. Può però essere considerato, con ragionevole solidità, una leva pubblica importante, credibile e capace di incidere in modo plausibile su una pluralità di dimensioni centrali per lo sviluppo regionale.

È precisamente in questa combinazione tra risultati osservabili, effetti intermedi, rafforzamento sistemico e valore aggiunto istituzionale che si colloca la valutazione finale del POR FSE Lombardia: non uno strumento risolutivo in senso assoluto, ma un Programma che ha saputo produrre un contributo concreto, riconoscibile e strategicamente rilevante.

9.8 Implicazioni strategiche per la programmazione successiva

Le evidenze emerse dall'analisi del POR FSE Lombardia 2014–2020 consentono di formulare alcune implicazioni strategiche rilevanti per la programmazione successiva. Il punto di partenza non è soltanto il riconoscimento dei risultati conseguiti, ma la comprensione delle condizioni che ne hanno favorito la produzione, dei vincoli che ne hanno delimitato la portata e delle aree nelle quali il Programma ha mostrato il maggiore potenziale di consolidamento. In questa prospettiva, la valutazione non si esaurisce in un giudizio sul passato, ma offre indicazioni operative per rafforzare la capacità futura delle politiche regionali di produrre effetti più mirati, leggibili e sostenibili.

Il quadro che emerge suggerisce tre orientamenti di fondo. In primo luogo, appare opportuno preservare e consolidare le componenti del Programma che hanno mostrato maggiore capacità di produrre risultati osservabili, in particolare sul versante dell'occupazione e delle transizioni verso il lavoro. In secondo luogo, risulta necessario rafforzare gli ambiti nei quali il contributo del Programma è stato significativo ma più dipendente da condizioni territoriali, infrastrutture di servizio e capacità di integrazione tra attori. In terzo luogo, si conferma la rilevanza strategica dell'investimento sulle capacità amministrative, sui sistemi informativi e sugli strumenti di monitoraggio, poiché proprio questi elementi condizionano la possibilità di migliorare nel tempo sia l'efficacia sostanziale delle misure sia la qualità della loro leggibilità valutativa.

In questa chiave, la programmazione successiva può essere letta non come una ripartenza da zero, ma come una fase di consolidamento selettivo e di rafforzamento mirato. L'obiettivo non dovrebbe essere semplicemente replicare quanto già realizzato, ma valorizzare gli apprendimenti maturati, correggere le aree di maggiore fragilità e rendere più intenzionale il legame tra disegno degli interventi, contesto di attuazione e risultati attesi.

9.8.1 Consolidare le linee di intervento che mostrano maggiore efficacia osservabile

Una prima implicazione strategica riguarda la necessità di consolidare le linee di intervento che hanno mostrato maggiore capacità di tradursi in risultati chiaramente osservabili. Le evidenze sull'Asse I segnalano che il Programma ha saputo produrre esiti occupazionali consistenti e superiori ai target previsti, mostrando non solo buona capacità attuativa, ma anche un elevato potenziale di rendimento pubblico delle misure attivate. Questo suggerisce che la programmazione successiva dovrebbe preservare e rafforzare gli strumenti che hanno dimostrato maggiore efficacia nel sostenere l'inserimento lavorativo, la permanenza nell'occupazione e l'attivazione delle persone in cerca di lavoro.

Tale consolidamento, tuttavia, non dovrebbe tradursi in una semplice replica quantitativa delle misure più performanti. La lezione che emerge dalla valutazione è che i risultati migliori si producono quando le politiche del lavoro riescono a combinare attivazione, accompagnamento, orientamento e connessione con

opportunità occupazionali effettive. In questo senso, la programmazione successiva dovrebbe rafforzare la qualità del matching tra interventi e caratteristiche dei destinatari, migliorando la capacità di differenziare i percorsi in funzione dei bisogni, delle competenze possedute e del grado di distanza dal mercato del lavoro. Un'ulteriore implicazione riguarda il rapporto tra breve e medio periodo. Gli esiti occupazionali osservabili entro sei mesi costituiscono un indicatore molto importante, ma non esauriscono la qualità del risultato. Per la programmazione successiva appare quindi utile affiancare agli indicatori di inserimento immediato anche una maggiore attenzione alla tenuta nel tempo degli esiti, alla qualità contrattuale delle opportunità generate e alla capacità delle misure di sostenere percorsi meno fragili e più coerenti con il profilo dei destinatari. In altri termini, non si tratta soltanto di “produrre più inserimenti”, ma di rafforzare la probabilità che tali inserimenti siano stabili, appropriati e sostenibili.

9.8.2 Rafforzare l'infrastruttura territoriale dell'inclusione e dei servizi

Una seconda implicazione strategica riguarda gli interventi per l'inclusione sociale e il sostegno ai destinatari in condizione di fragilità. Le evidenze mostrano che il Programma ha saputo raggiungere target vulnerabili e ampliare l'accesso a opportunità e servizi; al tempo stesso, il capitolo sui vincoli ha evidenziato con chiarezza che, in questi ambiti, l'efficacia delle misure dipende in larga parte dalla disponibilità concreta di servizi territoriali, dalla qualità della presa in carico e dalla capacità di integrazione tra attori istituzionali e sociali.

Per questa ragione, la programmazione successiva dovrebbe considerare il rafforzamento dell'infrastruttura territoriale dell'inclusione come una priorità non accessoria, ma centrale. Ciò significa agire non solo sul finanziamento delle misure rivolte ai destinatari finali, ma anche sulle condizioni organizzative che rendono tali misure effettivamente esigibili: capacità di accesso ai servizi, continuità della presa in carico, integrazione tra politiche sociali, educative e del lavoro, presidio dei territori in cui i bisogni sono più intensi e l'offerta più debole.

L'esperienza di misure ad alta addizionalità, come quelle rivolte all'accesso ai servizi per l'infanzia, suggerisce inoltre che la programmazione futura dovrebbe prestare maggiore attenzione al rapporto tra incentivo economico e disponibilità reale dell'offerta. In molti casi, infatti, rimuovere la barriera di costo è condizione necessaria ma non sufficiente: l'effetto atteso si realizza pienamente solo quando esistono posti disponibili, strutture accessibili e capacità locale di assorbire la domanda. Da questo punto di vista, una strategia più forte dovrebbe integrare maggiormente il sostegno alla domanda con il rafforzamento delle condizioni territoriali dell'offerta, soprattutto nei contesti in cui tali condizioni risultano più deboli o disomogenee.

Un ulteriore orientamento riguarda la necessità di mantenere elevata la focalizzazione sui gruppi più fragili, ma accompagnandola con una migliore capacità di modulare l'intensità degli interventi. Nei contesti caratterizzati da vulnerabilità complesse, la sola estensione numerica delle misure non è sufficiente; ciò che conta è la possibilità di attivare percorsi proporzionati alla complessità del bisogno, con livelli adeguati di personalizzazione, accompagnamento e coordinamento tra servizi.

9.8.3 Valorizzare la formazione come leva di transizione, adattabilità e competitività

Una terza implicazione strategica riguarda il ruolo della formazione e del rafforzamento del capitale umano. Le evidenze mostrano che il Programma ha investito in modo consistente su questo ambito, ottenendo risultati significativi sia in termini di partecipazione e qualificazione sia in relazione alle transizioni verso il lavoro. La valutazione suggerisce quindi che la formazione debba continuare a occupare una posizione centrale nella programmazione successiva, ma con una crescente attenzione al suo ruolo non solo educativo, bensì strategico rispetto alle transizioni occupazionali e ai processi di adattamento del sistema produttivo.

In questa prospettiva, la programmazione successiva dovrebbe rafforzare il collegamento tra percorsi formativi, fabbisogni professionali, dinamiche settoriali e trasformazioni del mercato del lavoro. Il punto non è soltanto offrire opportunità formative, ma assicurare che esse siano il più possibile coerenti con i processi reali di cambiamento economico, tecnologico e organizzativo. La formazione produce il proprio massimo

valore pubblico quando non resta separata dal contesto produttivo, ma si colloca all'interno di una logica di transizione e di adattabilità.

Ciò implica anche un investimento maggiore sulla capacità di leggere e anticipare i fabbisogni. Una programmazione più matura dovrebbe usare in modo sistematico le informazioni disponibili per orientare l'offerta formativa verso aree nelle quali la domanda di competenze appare più dinamica, e al tempo stesso dovrebbe evitare una lettura troppo meccanica del rapporto tra formazione e occupazione. La funzione strategica della formazione, infatti, non consiste solo nel rispondere a vacancy immediate, ma anche nel rafforzare competenze trasferibili, capacità di apprendimento e resilienza professionale.

Da questo punto di vista, la programmazione successiva potrebbe trarre vantaggio da una maggiore integrazione tra formazione iniziale, formazione continua, politiche attive e strumenti di accompagnamento al lavoro. Quanto più questi ambiti dialogano tra loro, tanto più aumenta la probabilità che la formazione non resti un segmento separato del percorso, ma diventi una leva effettiva di mobilità, adattamento e consolidamento delle traiettorie professionali.

9.8.4 Rendere strutturale il rafforzamento amministrativo e informativo

Una quarta implicazione strategica, di carattere trasversale, riguarda il rafforzamento delle capacità amministrative e dei sistemi informativi. La valutazione mostra con chiarezza che questa dimensione non costituisce un complemento tecnico del Programma, ma una delle sue condizioni abilitanti più importanti. L'esperienza maturata sul piano organizzativo e informativo indica infatti che il Programma ha prodotto effetti rilevanti anche sul versante della capacità istituzionale e della qualità dei processi.

Per la programmazione successiva, ciò implica la necessità di rendere strutturale l'investimento sulle capacità amministrative, superando una visione che lo consideri residuale o ancillare rispetto alle misure rivolte ai destinatari finali. Un'amministrazione più capace, più integrata e meglio supportata da sistemi informativi adeguati non rappresenta solo un miglioramento procedurale: rappresenta una condizione essenziale per rendere più tempestiva l'attuazione, più affidabile il monitoraggio, più leggibile la performance delle misure e più credibile la valutazione dei risultati.

In questa prospettiva, il rafforzamento dei sistemi informativi dovrebbe essere orientato non solo alla gestione amministrativa, ma anche alla costruzione di basi dati utili alla lettura degli effetti, alla interoperabilità tra ambiti di *policy* e alla possibilità di seguire le traiettorie dei destinatari nel tempo. Una delle lezioni più importanti emerse dalla valutazione è che la qualità del giudizio dipende in larga misura dalla qualità delle informazioni disponibili. Investire in dati migliori, più integrati e più utilizzabili non significa quindi soltanto migliorare il controllo amministrativo, ma aumentare la capacità del sistema regionale di apprendere dalle politiche che realizza.

A ciò si collega anche l'esigenza di rafforzare le competenze valutative e analitiche degli attori coinvolti nell'attuazione. Una programmazione più capace di apprendere richiede infatti non solo dati migliori, ma anche soggetti istituzionali in grado di interpretarli, usarli e trasformarli in decisioni. In questo senso, il rafforzamento amministrativo deve essere letto come una leva di governo strategico, non come semplice supporto tecnico.

9.8.5 Migliorare la misurazione degli effetti intermedi e di medio periodo

Una quinta implicazione strategica riguarda il sistema di monitoraggio e valutazione. Una delle principali evidenze emerse nel corso dell'analisi è che il Programma produce effetti di natura diversa: alcuni sono diretti e osservabili in tempi brevi, altri sono indiretti, progressivi o abilitanti. Questa pluralità di effetti richiede strumenti di misurazione più raffinati, capaci di cogliere non solo gli *outcome* finali immediati, ma anche i passaggi intermedi che rendono tali *outcome* più probabili e più sostenibili.

Per la programmazione successiva, ciò suggerisce l'opportunità di rafforzare il monitoraggio di dimensioni quali:

- qualità della presa in carico;
- continuità dei percorsi;
- accessibilità effettiva dei servizi;
- stabilità degli esiti occupazionali;
- progressione delle competenze;
- capacità di integrazione tra misure e servizi.

Il punto non è moltiplicare indiscriminatamente gli indicatori, ma selezionare meglio quelli che consentono di leggere i meccanismi reali del cambiamento. Un sistema di monitoraggio troppo concentrato sugli output rischia infatti di sottostimare proprio gli ambiti nei quali il contributo del FSE è più rilevante ma meno immediatamente visibile, come l'inclusione sociale, il rafforzamento dell'occupabilità o la costruzione di capacità istituzionali.

In parallelo, appare utile rafforzare la possibilità di osservare gli effetti nel medio periodo, soprattutto per le misure formative, inclusive e di rafforzamento amministrativo. Molti risultati rilevanti maturano oltre la chiusura operativa degli interventi; pertanto, una programmazione più attenta alla sostenibilità del cambiamento dovrebbe prevedere dispositivi di follow-up e strumenti di lettura longitudinale che consentano di cogliere meglio la persistenza e la qualità degli effetti prodotti.

9.8.6 Una programmazione più selettiva, integrata e orientata all'apprendimento

Nel loro insieme, queste implicazioni convergono verso un indirizzo generale abbastanza chiaro. La programmazione successiva dovrebbe essere più selettiva, perché occorre concentrare gli sforzi sugli strumenti e sui meccanismi che hanno mostrato maggiore capacità di produrre valore pubblico; più integrata, perché i risultati migliori emergono quando lavoro, inclusione, formazione e capacità amministrativa dialogano tra loro; e più orientata all'apprendimento, perché la qualità delle politiche dipende sempre più dalla capacità di usare evidenze, dati e valutazioni non come adempimenti, ma come strumenti di governo.

La selettività non implica riduzione del raggio d'azione, ma maggiore intenzionalità nel definire priorità, target e modalità di attuazione. L'integrazione non implica genericità, ma una migliore costruzione dei nessi tra misure, servizi e attori. L'orientamento all'apprendimento, infine, non riguarda solo la valutazione ex post, ma il modo stesso in cui il Programma viene progettato, monitorato e corretto in corso d'opera.

Da questo punto di vista, la lezione principale del POR FSE Lombardia 2014–2020 è che il valore del Programma non risiede soltanto nei risultati conseguiti, ma anche nella capacità di avere costruito una base credibile da cui far evolvere le politiche regionali. La programmazione successiva può trarre vantaggio da questa esperienza se saprà muoversi non nella logica della mera continuità amministrativa, ma in quella di un consolidamento intelligente: preservare ciò che funziona, correggere ciò che resta fragile, rafforzare le connessioni tra misure e rendere più leggibili gli effetti del cambiamento prodotto.

9.8.7 Considerazione conclusiva

Le implicazioni strategiche che emergono dalla valutazione convergono dunque verso un'indicazione di fondo: il futuro del Programma dipende meno dalla semplice riproduzione delle misure esistenti e più dalla capacità di rafforzarne la qualità, la integrazione e la leggibilità degli effetti. In un contesto caratterizzato da bisogni differenziati, vincoli territoriali e crescente complessità delle transizioni economiche e sociali, il valore aggiunto della programmazione non risiederà soltanto nella disponibilità di risorse, ma nella capacità di usarle per costruire politiche più connesse ai contesti, più attente ai percorsi e più capaci di apprendere dai risultati.

In questa prospettiva, il lascito più importante del POR FSE Lombardia 2014–2020 non consiste solo nei risultati raggiunti durante il ciclo di programmazione, ma nella possibilità di utilizzare tali risultati come base per un'evoluzione delle politiche regionali più consapevole, più selettiva e più solida. È precisamente in questa trasformazione dell'esperienza in capacità strategica che la valutazione trova il suo esito più utile.

9.9 Considerazioni conclusive

L'analisi del POR FSE Lombardia 2014–2020 restituisce l'immagine di un Programma che ha saputo esercitare un ruolo rilevante nel sistema regionale, operando su scala ampia, con una capacità attuativa solida e con risultati significativi in una pluralità di ambiti strategici. Il quadro che emerge non è quello di un intervento in grado di trasformare in modo uniforme e autosufficiente tutte le condizioni economiche, occupazionali e sociali oggetto di *policy*, ma quello di una leva pubblica credibile, consistente e capace di incidere in modo riconoscibile su dimensioni centrali per lo sviluppo regionale.

Questa conclusione deriva da una lettura che tiene insieme i diversi livelli sui quali il Programma ha operato. Da un lato, il POR FSE ha prodotto risultati direttamente osservabili, particolarmente evidenti sul versante occupazionale, dove la capacità di tradurre le misure in esiti concreti appare sostenuta da evidenze robuste. Dall'altro, ha contribuito a rafforzare condizioni intermedie essenziali — competenze, occupabilità, accesso ai servizi, presa in carico, capacità di attivazione — che non sempre si traducono immediatamente in *outcome* finali univoci, ma che costituiscono componenti fondamentali del cambiamento atteso. A ciò si aggiunge il contributo esercitato sul piano istituzionale e amministrativo, attraverso il consolidamento di strumenti, procedure, sistemi informativi e capacità di coordinamento che aumentano la qualità e la continuità dell'azione pubblica.

Uno degli elementi più rilevanti che emergono dalla valutazione è proprio la natura multilivello del contributo del Programma. Il valore del POR FSE Lombardia non può essere colto adeguatamente se lo si riduce a una sola dimensione di risultato. La sua efficacia non coincide unicamente con il numero dei destinatari raggiunti o con il volume degli esiti più visibili; essa risiede anche nella capacità di costruire condizioni favorevoli, rafforzare infrastrutture istituzionali e sostenere dispositivi che rendono l'intervento pubblico più integrato e più capace di rispondere a bisogni complessi. È in questa combinazione tra effetti diretti, indiretti e abilitanti che si colloca il profilo specifico del Programma.

Allo stesso tempo, la valutazione ha mostrato che tale contributo deve essere interpretato entro limiti realistici. La portata degli effetti osservati dipende infatti anche da fattori esterni, da condizioni territoriali differenziate e da tempi di maturazione non uniformi. Riconoscere questi vincoli non riduce il valore del Programma, ma consente di formularne un giudizio più solido e meno semplificato.

In questo quadro, il giudizio finale sul POR FSE Lombardia 2014–2020 risulta positivamente fondato. Il Programma ha mostrato capacità attuativa, rilevanza strategica e una concreta attitudine a produrre risultati, sostenere processi di inclusione e rafforzare il funzionamento del sistema regionale. La sua capacità trasformativa appare reale, benché non uniforme, e si esprime soprattutto nei contesti e nelle dimensioni in cui il Programma ha saputo consolidare pratiche, connessioni e capacità istituzionali.

Sotto questo profilo, uno dei lasciti più importanti del Programma risiede nel valore aggiunto che il FSE ha generato non solo in termini di risorse mobilitate, ma di possibilità concretamente aperte per il sistema regionale. Il Fondo ha consentito di operare a una scala che difficilmente sarebbe stata raggiungibile con le sole risorse ordinarie, ha sostenuto la continuità degli interventi, ha favorito connessioni tra politiche diverse e ha rafforzato capacità amministrative e informative che rappresentano una base importante per la programmazione successiva. Il suo contributo va quindi letto come una forma di addizionalità non soltanto quantitativa, ma anche qualitativa e istituzionale.

La principale indicazione che deriva da questa valutazione è che il valore del Programma non risiede soltanto nei risultati conseguiti nel periodo considerato, ma anche nella capacità di avere costruito una base più solida per l'evoluzione delle politiche regionali. Gli apprendimenti maturati indicano la necessità di proseguire lungo una traiettoria che rafforzi ciò che ha funzionato meglio, migliori la capacità di risposta nei contesti più fragili, consolidi l'integrazione tra misure e renda più leggibili gli effetti intermedi e di medio periodo. In questo senso, la valutazione non chiude il ciclo del Programma come semplice rendicontazione finale, ma lo trasforma in un passaggio di apprendimento istituzionale.

Il POR FSE Lombardia 2014–2020 va dunque interpretato come un Programma che, pur entro limiti strutturali e condizioni non interamente controllabili, ha saputo esprimere un contributo pubblico consistente, credibile

e strategicamente rilevante. Più che come strumento risolutivo in senso assoluto, esso va letto come un'infrastruttura di *policy* che ha sostenuto risultati, rafforzato capacità e ampliato lo spazio delle opportunità per persone, servizi e istituzioni. È precisamente in questa capacità di combinare risultati empiricamente osservabili, supporto ai processi di cambiamento e rafforzamento del sistema che si colloca il significato più pieno della sua esperienza nel ciclo 2014–2020.

10. BIBLIOGRAFIA

- Caritas e Fondazione Migrantes (2020): XXIX Rapporto Immigrazione 2020 - Conoscere per comprendere
- Caritas e Fondazione Migrantes (2022): XXXI Rapporto Immigrazione 2022 – Costruire il futuro con i migranti
- Centro Studi Assolombarda (2024), "La domanda di lavoro e di competenze in Lombardia nel 2024, Milano
- Donaldson, S. I. (2022). Introduction to theory-driven program evaluation (2nd ed.). New York: Routledge.
- Istat (2025): Indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica. Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica Dott.ssa Cristina Freguja, Direttrice del Dipartimento per le statistiche sociali e demografiche presso la 7ª Commissione permanente (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport) del Senato della Repubblica, Roma
- Manzano, A., & Williams, E. (Eds.). (2024). Realist evaluation: Principles and practice. London: Routledge.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016): SESTO RAPPORTO ANNUALE I migranti nel mercato del lavoro in Italia, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2017): SETTIMO RAPPORTO ANNUALE I migranti nel mercato del lavoro in Italia, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2019): NONO RAPPORTO ANNUALE I migranti nel mercato del lavoro in Italia, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2020): DECIMO RAPPORTO ANNUALE I migranti nel mercato del lavoro in Italia, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2024): QUATTORDICESIMO RAPPORTO ANNUALE I migranti nel mercato del lavoro in Italia, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2021): UNDICESIMO RAPPORTO ANNUALE I migranti nel mercato del lavoro in Italia, Roma
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2022): Rapporto sul mercato del lavoro e sul sistema di istruzione e formazione, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2015): Rapporto 2014, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2016): Rapporto 2015, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2017): Rapporto 2017, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2020): Rapporto sul mercato del lavoro e sul sistema di istruzione e formazione, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2021): Rapporto sugli operatori accreditati per il lavoro e per l'istruzione e la formazione in Lombardia – 2019, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2022): Rapporto sulle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione in Lombardia – 2020, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2022): Rapporto sul mercato del lavoro e sul sistema di istruzione e formazione, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia (2023): Rapporto sul mercato del lavoro e sul sistema di istruzione e formazione, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio persone con disabilità ed il lavoro (2023): 2022 Rapporto finale, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio Regionale per L'integrazione e la Multietnicità (2017): RAPPORTO 2017 - L'immigrazione straniera In Lombardia, Milano
- Polis Lombardia/Osservatorio Regionale per L'integrazione e la Multietnicità (2021): Monografia rilevazione campionaria 2021, Milano

Polis Lombardia (2017): RAPPORTO 2016 - L'immigrazione straniera In Lombardia, Milano

Polis Lombardia (2018): La vulnerabilità alla povertà in Lombardia - Rapporto finale, Milano

Polis Lombardia (2019): Relazione annuale sull'applicazione della legge 68/1999 e della l.r. 13/2003, Milano

Polis Lombardia (2020): Focus Monotematico "Caratteristiche, sviluppo ed esiti occupazionali dell'apprendistato di I e III livello in Lombardia", Milano

Polis Lombardia (2022): Focus Monotematico "Accesso ed esito occupazionale dei tirocini attivati in Lombardia con Garanzia Giovani e DUL-Terza Fase", Milano

Polis Lombardia (2023): Focus Monotematico "Gli esiti occupazionali dei qualificati e diplomati nei percorsi di leFP e i percorsi personalizzati per allievi con disabilità", Milano

Polis Lombardia (2023): La povertà in Lombardia, Milano

Polis Lombardia (2024): Dati e analisi sul mercato del lavoro e istruzione in Lombardia, Milano

Regione Lombardia. (2022). Valutazione unitaria dei programmi cofinanziati (FESR, FSE, FEASR): rapporto di sintesi. Milano: Regione Lombardia.

Regione Lombardia: Formazione professionale e ITS Academy - Lombardia Infatti, <https://www.lombardiainfatti.regione.lombardia.it>

Regione Lombardia (2026): POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia - Relazione di Attuazione Finale, Milano

RTI IRS – COGEA (2023): Rapporto di valutazione finale del POR FSE 2014-2020 della Regione Lombardia, Milano

Stame, N. (2016). Valutazione pluralista: approcci e metodi per la valutazione delle politiche pubbliche. Roma: Carocci.

Unioncamere-ANPAL (2023): Sistema Informativo Excelsior 2023 - Diplomati e Lavoro, <https://excelsior.unioncamere.net>