

IL QUADRO DI RIFERIMENTO DEGLI STRUMENTI

1.1 L'analisi degli strumenti

Con l'avvio della nuova programmazione comunitaria 2000- 2006 hanno trovato conferma e supporto sia il sostegno delle politiche rivolte all'apprendimento continuo e sia la ricerca di strategie volte a diversificare e innovare l'offerta di formazione anche su base individuale.

Lo sviluppo di misure di incentivo su scala individuale per garantire un accesso universale e permanente all'istruzione e formazione e per consentire l'acquisizione o l'aggiornamento delle competenze viene, inoltre, ribadito anche nel *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente* del 2000 che pone in evidenza proprio la necessità di favorire il passaggio verso sistemi di formazione basati sulle esigenze specifiche dell'utenza individuale. L'obiettivo, in tal senso, è quello di elevare la qualità della formazione e di accrescere la flessibilità del sistema nel suo complesso, al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle persone di accedere alla formazione e al mercato del lavoro e per garantire a ciascuno la possibilità di personalizzare il più possibile il proprio percorso formativo.

Gli elementi di flessibilità e di dinamica, provenienti dal mondo del lavoro, si inseriscono in un contesto più generale del sistema formativo, che vede nel miglioramento della qualità di vita dell'individuo e nella necessità di conciliare tempi e percorsi di vita lavorativa e vita familiare una sua prerogativa irrinunciabile anche al fine di aumentare la competitività e l'occupazione delle risorse umane.

In linee con le strategie europee, anche in Italia, in questi anni, si va implementando un progressivo tentativo di sostenere e potenziare un sistema formativo integrato in grado di accompagnare tutti gli individui lungo l'intero corso della vita nei processi di apprendimento, indipendentemente dall'età e dalla condizione lavorativa supportando la formazione continua e la conciliazione di tempi di vita e di lavoro. In particolare, in Italia, la sperimentazione dei *voucher formativi* è stata introdotta, a partire dal 1998, in alcune regioni italiane e si è successivamente diffusa fino a coprire la quasi totalità del territorio nazionale. Tale sperimentazione è stata inizialmente inserita nell'ambito delle azioni di formazione continua a domanda individuale di lavoratori occupati e disoccupati utilizzando come strumento finanziario principale la *legge 236/93 Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione* che definisce interventi urgenti a sostegno dell'occupazione.¹ Con tale legge, attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche, vengono finanziati

¹ In particolare si fa riferimento all'articolo 9 (Interventi di formazione professionale) che definisce le possibilità di accesso al Fondo della Formazione Professionale per interventi di formazione continua, di aggiornamento o riqualificazione sia per

percorsi di formazione individuale per singoli dipendenti, introducendo, di fatto, il concetto di formazione a domanda individuale (una modalità formativa che segna il passaggio da logiche di finanziamento dell'offerta a iniziative di finanziamento della domanda). Viene riconosciuto, quindi, al lavoratore un *diritto soggettivo a formarsi rispetto ai suoi fabbisogni* che possono differire da quelli dell'impresa in cui è occupato. Anche se il *centro dell'iniziativa è il singolo lavoratore*, si prevede, comunque, la possibilità di un coinvolgimento della rappresentanza sindacale dell'azienda nel favorire accordi per percorsi di formazione che interessino anche le imprese. In generale, le modalità di finanziamento possono prevedere l'utilizzo di tutte le forme possibili di istituti per il congedo retribuito.

Con la circolare n.37/98, accanto alle azioni di formazione aziendale (Interventi promossi dalle imprese per accompagnare i processi di trasformazione e di ristrutturazione delle stesse), viene introdotta la previsione di azioni di formazione individuale intese come "quegli interventi finalizzati al bilancio e allo sviluppo delle competenze possedute dai lavoratori dipendenti, sulla base di progetti elaborati dai singoli lavoratori". Per il finanziamento di tali interventi è consentito alle regioni di impiegare fino al 25 per cento delle risorse messe a disposizione dal Ministero del Lavoro per il complesso delle azioni formative aziendali (azioni 1c) a cui vanno aggiunte risorse proprie.

Sulla base di tali provvedimenti normativi, alcune Regioni si sono strutturate per la predisposizione di un modello basato sulla realizzazione di un catalogo dell'offerta formativa e sulla individuazione di specifici target (modificabili a seconda delle esigenze derivanti dai mercati del lavoro locali) di destinatari dell'azione formativa a domanda individuale, mentre altre hanno attivato modalità di formazione più diretta legata alla presentazione di progetti formativi individuali.

Nel quadro sempre più complesso delle nuove strategie che puntano su un'offerta più personalizzata hanno trovato spazio, nell'ambito dei cosiddetti "*altri dispositivi di accesso individuale alla formazione*", una serie di strumenti finalizzati a sostenere attività di formazione per lo più in accesso al mercato del lavoro (borse di studio per master, per tirocini formativi, ecc.).

Sulla base dei fondi messi a disposizione dalla legge 236/93 si è, successivamente, provveduto ad *alimentare e diversificare le risorse dedicate alle azioni di formazione "a domanda individuale"* (e di fatto, le tipologie di voucher e i possibili destinatari) *attraverso due ulteriori strumenti finanziari:*

occupati che per soggetti privi di occupazione e iscritti alle liste di collocamento e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo. Le disposizioni per la gestione dei fondi relativi all'art. 9, comma 3 e 3bis, per interventi di formazione continua sono normate nelle circolari n° 37 e n° 139 del 1998 in cui le attività di formazione continua vengono definite come attività rivolte ai soggetti adulti, occupati o disoccupati, alle quali il lavoratore può partecipare anche per autonoma scelta, ovvero quelle attività predisposte dalle aziende, al fine di adeguare o di elevare le proprie professionalità e competenze.

- la *legge 53/00* "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città";
- il *Fondo sociale europeo*.

L'impiego di risorse aggiuntive di altra origine utilizzate per lo stesso scopo (Fondo sociale europeo, legge 53/00), hanno, invece, permesso di ampliare e diversificare i target dei destinatari comprendendo lavoratori anche secondo diverse tipologie contrattuali:

- i lavoratori con contratti a tempo determinato e part-time;
- i soci delle cooperative iscritti a libro paga;
- i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs) o iscritti alle liste di mobilità;
- i lavoratori con contratto a causa mista (formazione/lavoro e apprendistato);
- i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento.

Gli stanziamenti disposti dalla legge sono finalizzati a finanziare essenzialmente tre tipologie di progetto:

- progetti di formazione presentati secondo una autonoma scelta del lavoratore;
- progetti di formazione che, sulla base di accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- progetti di formazione predisposti dall'azienda attraverso i piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali (Fondo interprofessionale per la formazione continua).

Con il Fondo sociale europeo, programmazione 2000-2006 è, poi, stata prevista l'erogazione di voucher in tutti gli Assi della programmazione che contemplano azioni rivolte alle persone.

E' stata, inoltre, sperimentata una diversa modalità di finanziamento: *il voucher aziendale*; in questo caso, il voucher è assegnato al singolo lavoratore, ma viene erogato al titolare dell'impresa in quanto tale contributo andrà a finanziare la partecipazione dei lavoratori ad attività formative, generalmente inserite in un piano di formazione elaborato dall'impresa. Le attività di formazione vengono per lo più svolte al di fuori dall'orario di lavoro. L'introduzione del voucher aziendale permette di:

- individualizzare le esigenze formative dell'azienda e dei singoli lavoratori;
- garantire la mediazione tra azienda e lavoratore ai fini della scelta del percorso formativo;
- semplificare i processi di gestione dei tempi e delle modalità di erogazione delle iniziative formative in base alle esigenze e all'accordo tra lavoratori e impresa.

Attraverso la Legge 53/2000 e il Fondo Sociale Europeo è stato sperimentato lo strumento del cosiddetto voucher di conciliazione (voucher di servizio) che si caratterizza per offrire ai cittadini e alle cittadine una forma di compartecipazione alla spesa per servizi rivolti al soddisfacimento di specifiche finalità rispondenti a scelte programmatiche del livello di gestione.

Con il termine "voucher di servizio" si intende in senso ampio un buono-spesa usufruibile da una categoria di utenti per il contributo all'acquisto di un determinato servizio prestato da un fornitore (pubblico o privato) in vista della realizzazione di specifiche finalità e volto a supportare la conciliazione degli impegni familiari e delle esigenze professionali al duplice fine:

1. della partecipazione, della permanenza e del reingresso nel *mercato del lavoro*;
2. della partecipazione agli *interventi previsti dai diversi Programmi Operativi*.

Il voucher di conciliazione è uno strumento non del tutto nuovo, in parte già previsto dalla precedente programmazione FSE (prevalentemente nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Now e Progetto Quadro Dipartimento per le Pari Opportunità-FSE), generalmente compreso, insieme ad altre azioni più strettamente attinenti alla sfera lavorativa (inserimento, start up d'impresa ecc.) con la denominazione "azioni complementari". In tutti i Programmi Operativi soprattutto delle Regioni del Centro-Nord (Ob.3), ma anche nei documenti programmatici delle Regioni del Centro Sud (Ob.1), sono rintracciabili molteplici riferimenti a tale strumento. Nello specifico, molte delle sperimentazioni già attuate hanno preso in considerazione tre principali modalità attuative dello strumento voucher:

- il buono per l'acquisto di servizi di cura a minori, anziani o familiari non autosufficienti (senz'altro la formula più nota e utilizzata nell'ambito delle opzioni attuative per i voucher);
- il buono per l'acquisto di servizi di sostituzione per imprenditrici e lavoratrici autonome in caso di allontanamento temporaneo dal lavoro per impegni di cura;
- il buono per l'acquisto di servizi di costituzione/sviluppo del telelavoro al fine di favorire la conciliazione dei tempi.

I soggetti utilizzatori dei voucher per la conciliazione possono essere indifferentemente donne o uomini, purché si tratti di partecipanti ad "una delle azioni cofinanziate o meno dal FSE, ma comunque, connessa a finanziamenti pubblici", che si trovino nella condizione di dover conciliare esigenze di carattere lavorativo o formativo con esigenze attinenti alla sfera familiare.

Il voucher di servizio può essere rivolto a due tipologie di destinatari:

- soggetti, occupati o non occupati, coinvolti in azioni di orientamento, formazione o riqualificazione. In questo caso il voucher aumenta la conciliabilità tra le responsabilità familiari e l'accesso alle politiche attive del lavoro;

- soggetti occupati presso aziende coinvolte in interventi di flessibilità organizzativa (rimodulazione degli orari di lavoro, introduzione del telelavoro, raccordo con i piani degli orari delle città, etc.). In questo caso il voucher aumenta la conciliabilità tra le responsabilità familiari e la permanenza nel mercato del lavoro.

Nell'attuale programmazione del FSE, 2000-2006, all'interno della tipologia di azione "misure di accompagnamento", le Autorità di Gestione prevedono l'istituzione di voucher quale strumento esplicitamente volto alla rimozione di ostacoli riconducibili alla gestione familiare che, pur potendo essere finanziato impiegando risorse assegnate a qualsiasi Asse e Misura, si indirizza, di fatto quasi esclusivamente nei confronti dell'Asse E (per quanto riguarda l'Ob.3) e del Policy Field E all'interno dell'Asse III (per quanto riguarda l'Ob.1). Il ricorso quasi esclusivo all'Asse/Policy field E per il finanziamento del voucher di conciliazione si inserisce in un contesto programmatico e strategico che vede i problemi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro come una problematica prettamente femminile. Va, tuttavia, ricordato come tale modalità non rappresenta e non debba rappresentare in alcuna maniera la modalità esclusiva o preferibile di finanziamento.

Tenuto conto dei diversi canali di finanziamento utilizzati, è opportuno evidenziare come a livello normativo e programmatico in relazione alla definizione e modalità di attuazione *non sono stati stabiliti specifici vincoli* (se non quello, nel caso delle leggi di riferimento nazionale, delle disponibilità finanziarie) e le Regioni/Province autonome sono state, dunque, libere di *proporre un proprio modello* sia rispetto alle modalità di concettualizzazione dello strumento, che alle modalità di erogazione e di attuazione nei singoli contesti territoriali.

1.2 I risultati della Fase A

Sulla base dei risultati emersi dalla rilevazione condotta nell'ambito della Fase A del progetto di ricerca è possibile sintetizzare il volume di attività dei voucher di formazione programmato ed attuato sul territorio nazionale. Le evidenze emerse dall'analisi condotta nella Fase A, sono state organizzate in schede regionali di sintesi in maniera tale da evidenziare le principali tematiche analizzate e le principali considerazioni ottenute. In questa maniera l'analisi valutativa è stata realizzata non soltanto in relazione alla singola sperimentazione/caso di studio preso in esame, ma anche in maniera trasversale al fine di fare emergere elementi di contiguità e somiglianza e giungere, infine, ad una valutazione articolata per modelli.

1.2.1 I voucher formativi

Il voucher formativo rappresenta il dispositivo maggiormente conosciuto e utilizzato su tutto il territorio nazionale, sia nelle Regioni/Province Autonome del Centro-Nord, sia nelle Regioni del Centro Sud, a livello di programmazione e a livello di attuazione. Tale strumento formativo, infatti, è previsto e indicato all'interno dei documenti di Programmazione Comunitaria (Programmi Operativi e relativi Complementi di Programmazione sia Ob.1 che Ob.3), nei Piani/Programmi delle Politiche Formative e del Lavoro che disciplinano le attività di formazione, orientamento e di politica attiva del Lavoro, così come in Direttive volte a recepire normative e finanziamenti nazionali (come, ad esempio, la L.236 o la L.53). Tuttavia, a livello di attuazione, l'attenzione nei confronti di questo strumento tende a diminuire anche se va evidenziato come molte siano le sperimentazioni in corso, rivolte prevalentemente a tre diverse forme di finanziamento:

- la formazione superiore;
- la formazione permanente;
- la formazione continua.

In termini territoriali, i risultati della ricerca hanno evidenziato come:

- per quanto riguarda le Regioni/Province Autonome, l'attivazione dei voucher formativi risulta essere diffusa in tutte le Regioni del Centro-Nord; mentre per il centro-Sud, alcune regioni, pur prevedendo i voucher a livello di programmazione, non sono passate alla fase di attuazione;
- in relazione alle Province, la distinzione fra Nord e Sud appare, invece, molto netta. Le attivazioni di voucher formativi risultano, infatti, *soltanto* in alcune Province del Nord e del Centro. In questo, sicuramente, ha influito, non solo la presenza di difficoltà attuative particolarmente sentita al Sud, ma anche la mancata attuazione della delega provinciale in relazione alle attività formative.

Le fonti di finanziamento utilizzate per l'erogazione dei voucher formativi sono molteplici: Fondo Sociale Europeo, finanziamenti nazionali a valere sulla L. 236/93 e sulla L. 53/00 e, in alcuni casi, fondi di provenienza regionale e/o provinciale. Sulla base delle diverse fonti di finanziamento sono state classificate tre diverse modalità di utilizzo dei fondi in ambito regionale:

- la prima modalità si riferisce a *Regioni che attivano i voucher formativi utilizzando solo il Fondo Sociale Europeo* che, nell'ambito della programmazione 2000-2006, prevede l'erogazione di voucher formativi in tutti gli Assi della programmazione che contemplano azioni rivolte alle persone; tra queste la Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento, l'Umbria e l'Abruzzo;

- la seconda modalità si riferisce a *Regioni che utilizzano solo i voucher di formazione continua finanziati con i fondi nazionali previsti con la legge 236/93 e con la Legge 53/2000*; tra queste la Liguria, le Marche, la Provincia Autonoma di Bolzano ed il Veneto;
- la terza modalità si riferisce a *Regioni che si avvalgono sia dei fondi comunitari che nazionali per il finanziamento dei buoni formativi*; il Piemonte, la Lombardia, l'Emilia-Romagna e la Toscana fanno parte di questa categoria.

Sempre con riferimento ai risultati della Fase A è emerso, inoltre, come in alcune esperienze di erogazione dei voucher formativi vengono anche utilizzati altri canali di finanziamento, come *risorse regionali* (Veneto) e *risorse provinciali* (Provincia Autonoma di Bolzano e Provincia di Genova), e Umbria (la Provincia di Terni utilizza la Legge Regionale n° 11 del 2003 relativa ad "Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro" per l'erogazione di voucher formativi destinati a lavoratrici e lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto).

Complessivamente, al di là del canale di finanziamento, tre sono le principali tipologie di voucher attuate e finanziate:

1. *Voucher per la formazione continua* destinati a lavoratori occupati sia nel privato che nel pubblico (finanziata dal FSE, dalla L.236 e dalla L.53);
2. *Voucher per l'alta formazione* destinati a occupati/disoccupati/inoccupati per corsi ad elevata specializzazione (finanziata dal FSE);
3. *Voucher per la formazione permanente* destinati a tutti i soggetti che abbiano assolto l'obbligo scolastico, a prescindere dalla condizione occupazionale (finanziata dal FSE);

Con riferimento al target dei destinatari coinvolti dalle attività è stato rilevato quanto segue:

- i *voucher di formazione continua* sono destinati a lavoratori occupati di imprese private, con priorità alle piccole e medie imprese e pubbliche, a dirigenti e titolari di imprese finalizzati a sostenere percorsi che possano favorire l'adeguamento ai mutamenti richiesti dal contesto socio-economico, la gestione di processi di innovazione tecnologica, organizzativa e di mercato, l'acquisizione di competenze professionali elevate e di qualità;
- i *voucher formativi per l'alta formazione* sono prevalentemente destinati al finanziamento di corsi di alta formazione o di master universitari (volti alla creazione di figure altamente

specializzate), nella maggior parte dei casi spendibili negli atenei del territorio, in altri nel territorio nazionale o all'estero;

- i *voucher formativi per la formazione permanente* sono, invece, finalizzati all'acquisizione di competenze di base o per il recupero di titoli scolastici e rivolti a tutta la popolazione adulta in età lavorativa, per consentire ai cittadini l'accesso al sapere per tutto l'arco della vita.²

Attraverso l'attivazione di queste tre tipologie, l'offerta formativa risulta essere molto ampia, capace di intercettare larghe fasce di popolazione, soprattutto nei territori in cui vengono attivate tutte e tre le tipologie indicate e lì dove si inseriscono criteri di priorità per sostenere particolari target (priorità alla partecipazione femminile, agli over-45, a coloro che sono in possesso di titoli di studio di livello inferiore, a coloro che appartengono a categorie svantaggiate, ecc.). Ciascuna Amministrazione Regionale/Provinciale definisce, in base alle caratteristiche del proprio territorio e ai suoi fabbisogni formativi, quali risorse utilizzare e, di conseguenza, a quali soggetti rivolgersi e, infine, quali criteri di ammissibilità o priorità definire nei bandi. Nell'analisi delle varie esperienze effettuate sul territorio nazionale, il target più ampio di destinatari a cui si rivolgono maggiormente le attività formative, è quello dei *lavoratori occupati* in imprese private, pubbliche o in Amministrazioni pubbliche. Sono previste diverse tipologie contrattuali, sono compresi anche lavoratori in Cassa Interazione Guadagni e in mobilità.

1.2.2 I voucher di servizio

I voucher di servizio a cui si fa riferimento in questo paragrafo fanno riferimento, come anche precedentemente evidenziato, ai risultati emersi dall'analisi svolta all'interno della Fase A del progetto di ricerca. Nel caso dei voucher di servizio l'unico canale di finanziamento che è stato utilizzato nelle sperimentazioni italiane risulta essere il FSE.

Lo strumento del *voucher di servizio* si caratterizza per offrire ai cittadini e alle cittadine una *forma di compartecipazione alla spesa per servizi rivolti al soddisfacimento di specifiche finalità* rispondenti a scelte programmatiche del livello di gestione.

Il carattere di novità che il voucher di servizio mantiene nell'attuale programmazione è dovuto alla circostanza che le esperienze di utilizzo di misure di conciliazione maturate in passato sono, nonostante gli sforzi di progettazione spesso compiuti, in realtà piuttosto rare e poco conosciute, elemento, questo, imputabile sia a motivazioni di carattere culturale (connesse ad una sorta di "rimozione" sociale del peso delle attività di cura svolte dalle donne da parte di chi programma o

² Un maggiore approfondimento delle tre tipologie di voucher a livello territoriale è contenuto nell'Allegato A del rapporto finale di ricerca della Fase del presente progetto.

gestisce gli interventi) che di carattere strategico (connesse all'individuazione di un diverso ordine di priorità d'intervento).

Diversi sono i riferimenti a tale strumento presenti in tutti i Programmi Operativi soprattutto delle Regioni del Centro-Nord (Ob.3), anche se, almeno a livello di programmazione, i riferimenti a strumenti e dispositivi simili sono rintracciabili anche nei documenti programmatori delle Regioni del Centro Sud (Ob.1).

Tuttavia, l'indagine condotta ha rilevato che per quanto riguarda i voucher formativi, seppure è stata riscontrata, pur con alcune differenziazioni fra le diverse Regioni/Province autonome, una forte diffusione sia a livello programmatico che a livello attuativo, diversa appare la situazione in relazione ai voucher di servizio/conciliazione. Infatti nel caso specifico del voucher di servizio è stato evidenziato come a livello programmatico tale diffusione venga mantenuta, ma come a livello attuativo siano molto poche le Regioni/Province Autonome che sono riuscite ad emettere bandi e a finanziare progetti che prevedono al loro interno l'erogazione di voucher di servizio/di conciliazione.

I documenti programmatori non specificano nel dettaglio le modalità attuative di tali dispositivi e, in assenza anche di altri documenti di supporto come normative e/o deliberazioni e linee guida, il passaggio dalla programmazione alla attuazione, sembra essere alquanto difficile.

A livello di indicazioni nazionali, tre sono le principali tipologie dello strumento voucher di servizio che sono state previste:

- (a) il buono per l'acquisto di servizi di cura a minori, anziani o familiari non autosufficienti;
- (b) il buono per l'acquisto di servizi di sostituzione per imprenditrici e lavoratrici autonome in caso di allontanamento temporaneo dal lavoro per impegni di cura;
- (c) il buono per l'acquisto di servizi di costituzione/sviluppo del telelavoro al fine di favorire la conciliazione dei tempi.

In realtà soltanto la prima tipologia è stata finora considerata e attivata. Va evidenziato, quindi, come allo strumento del voucher di servizio sia stata, comunque, attribuita una funzione esclusiva di conciliazione fra vita lavorativa e vita familiare.

Le *tipologie di voucher di servizio/di conciliazione* previste ed attuate sul territorio nazionale sono, infatti, riconducibili, quasi esclusivamente, a:

- *voucher alla persona per l'acquisizione di servizi* al fine di rendere compatibili fabbisogni formativi e/o esigenze lavorative con vincoli di carattere familiare come, ad esempio, la cura di anziani e minori;
- *voucher di servizio indirizzate a donne disoccupate e/o inattive* per la partecipazione ad azioni di inserimento e/o reinserimento nel MdL

Il voucher di servizio può essere rivolto a *due tipologie di destinatari*:

- soggetti, occupati o non occupati, coinvolti in azioni di orientamento, formazione o riqualificazione. In questo caso, il voucher aumenta la conciliabilità tra le responsabilità familiari e l'accesso alle politiche attive del lavoro;
- soggetti occupati presso aziende coinvolte in interventi di flessibilità organizzativa (rimodulazione degli orari di lavoro, introduzione del telelavoro, raccordo con i piani degli orari delle città, etc.). In questo caso, il voucher aumenta la conciliabilità tra le responsabilità familiari e la permanenza nel mercato del lavoro.

Nell'attuale programmazione 2000-2006, il FSE, all'interno della tipologia di azione "misure di accompagnamento" prevede strumenti e dispositivi volti a favorire la partecipazione a interventi di formazione o l'inserimento nel mercato del lavoro anche da parte di fasce di utenza, *solitamente donne*, impegnate in attività di cura (figli, anziani, persone non autosufficienti, ecc.). Le Autorità di Gestione hanno previsto, pertanto, l'istituzione di voucher quale strumento esplicitamente volto alla rimozione di ostacoli riconducibili alla gestione familiare che, pur potendo essere finanziato impiegando risorse assegnate a qualsiasi Asse e Misura, si indirizza, di fatto quasi esclusivamente nei confronti dell'Asse E (per quanto riguarda l'Ob.3) e del Policy Field E all'interno dell'Asse III (per quanto riguarda l'Ob.1).

Nel campo delle procedure di gestione dello strumento del voucher di servizio, la ricerca ha rilevato che, in assenza di indicazioni nazionali chiare e condivise, le specifiche procedurali e gestionali sono state demandate alle singole Autorità di Gestione che, di volta in volta, hanno dovuto stabilire la durata e il valore monetario da attribuire al voucher, la modalità di attribuzione, la tipologia di servizi a cui ricorrere, gli enti in grado di rendere tali servizi, ecc.

Ancor più che nel caso dei voucher formativi, sono, nel caso dei voucher di servizio, proprio le modalità di erogazione ed implementazione del dispositivo ad avere determinato tutta una serie di

problematiche connesse sull'affidabilità e la certificazione del servizio, sulle modalità di emissione del finanziamento, di controllo e valutazione dei risultati e, quindi, di conseguenza, di difficoltà di attuazione di tali dispositivi, soprattutto nel Centro Sud.

1.2.3 Gli altri dispositivi analoghi ai voucher

Nell'ambito degli "altri dispositivi analoghi ai voucher" la ricerca ha evidenziato come la maggior parte delle segnalazioni riscontrate all'interno di questa specifica tipologia, non sono, infatti, pienamente riconducibili ai voucher. Quasi tutte le Regioni e le Province hanno fatto riferimento a: borse di studio per tirocini, master e/o corsi paralleli alla istruzione secondaria, sostegni alla permanenza in impresa per laureati e dottori di ricerca mediante l'erogazione di assegni per lo svolgimento di attività di ricerca da svolgere presso le imprese del territorio, contributi erogati alle imprese per stagisti e/o personale in work-experience. Si tratta di riferimenti considerati, nell'ambito del progetto, non del tutto assimilabili alla generale categoria dei voucher.

Queste tipologie si caratterizzano per essere modalità formative autonome e già stabilizzate all'interno delle diverse Amministrazioni regionali e provinciali ed appaiono essere alquanto distanti dalla definizione anche più generale di voucher nei confronti della quale ci si è attenuti all'interno del progetto.

Accanto alle varie forme che possono assumere le "borse di studio", comunque, alcune Regioni hanno incluso fra gli "altri dispositivi simili/analoghi ai voucher" anche tutta una serie di iniziative di sostegno al reddito con la finalità di contribuire alla lotta all'esclusione sociale per particolari tipologie di target a rischio (fra queste, ad esempio, le donne immigrate e /o vittime della tratta).

La ricerca, inoltre, su questa tipologia di "dispositivi di voucher", ha rilevato alcune esperienze innovative come il Progetto *ILA (Individual Learning Account - Regione Toscana)* che prevede l'adozione e successiva sperimentazione di una Carta di Credito Formativo Individuale anche tenendo presente e perfezionando i modelli già sperimentati in altri Paesi e, in particolare, in Gran Bretagna. Con la Carta di Credito Formativo Individuale si attribuisce ad un numero predeterminato di cittadini, in condizione di disoccupazione o titolari di contratti di lavoro atipici, una quantità di Euro che possono essere spesi per la partecipazione ad attività formative a carattere formale e non formale, scelte dagli interessati con l'aiuto di un orientatore. I beneficiari

vengono assistiti per ogni necessità da un servizio di orientamento e tutoraggio garantito dai Centri per l'impiego.³

Si segnalano, in questo ambito, alcune particolarità presenti ed attuati in alcune regioni:

a) il *voucher orientativo*, strumento per l'erogazione dei servizi di base (voucher di base) e specialistici (voucher specialistici) che prevede l'opportunità di attivare modalità di erogazione integrata dei servizi previsti dalle diverse Misure FSE attraverso l'attivazione di specifici Progetti Integrati;

b) il *voucher tecnologico*, strumento di agevolazione finanziaria rivolto a diversi soggetti (PMI e persone fisiche) al fine di promuovere processi di creazione o innovazione di impresa e l'interazione con i centri di ricerca e sviluppo.

L'attività di ricerca, infine, relativa agli *altri dispositivi* ha posto l'attenzione sulla sperimentazione delle *Carte di Credito formative*. Nello specifico, gli *altri dispositivi* analizzati sono la *Carta prepagata di Credito Formativo Individuale*, nell'ambito del *Progetto interregionale ILA (Individual Learning Account)*, al quale partecipano le Regioni Toscana, Umbria e Piemonte, la *Carta In - Carta di Credito Formativo*, adottata dalla Regione Campania, il *Voucher per Master post laurea e Dottorati di Ricerca* sperimentato dalla Regione Toscana, la *Misura Intec Voucher (Voucher tecnologici)*, promossa sul proprio territorio dalla Regione Lombardia, lo strumento della *Sovvenzione globale* che, nell'ambito della Regione Lombardia (*Progetto Saturno*) e della Regione Toscana (*Progetto Esprit*), prevede anche l'erogazione di *voucher individuali*.

Queste sperimentazioni non sono rivolte direttamente a finanziare attività formative individuali, quanto, piuttosto, a:

- supportare l'avvio di attività imprenditoriali per soggetti svantaggiati, con la finalità di favorire l'inserimento e il reinserimento lavorativo di gruppi svantaggiati, la partecipazione femminile al mercato del lavoro e lo sviluppo e il consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego;
- a promuovere e sviluppare l'imprenditorialità attraverso un sistema di rete, mediante iniziative che garantiscano alle imprese un sistema di supporto di primaria importanza;

³ Anche in questo caso, per tutti i dettagli si rimanda alle Schede contenute nell'Allegato A del Rapporto finale di ricerca della Fase A del progetto.

- a garantire agevolazioni finanziarie destinate a promuovere la ricerca e l'innovazione tecnologica da parte sia delle PMI (Piccole e Medie Imprese) sia delle persone fisiche, a vantaggio della competitività del territorio.

Si tratta, tuttavia, di sperimentazioni innovative che meritano di essere considerate ed annoverate all'interno della tipologia "altri dispositivi analoghi" che aprono ulteriormente il ventaglio delle possibilità di programmazione ed attuazione anche in relazione agli anni futuri.

L'analisi valutativa condotta nella Fase A si caratterizza per la vastità e la complessità delle sperimentazioni a diverso titolo attivate.

Si tratta di un patrimonio di esperienze di sicuro valore, infatti, tutte le Amministrazioni regionali e provinciali che sono state contattate nel corso dell'attività di ricerca sono concordi nell'affermare che lo strumento del voucher (in tutte le sue possibili declinazioni) rappresenti sempre più il futuro della formazione. L'auspicio è che lo strumento dei voucher possa passare dalle sperimentazioni alla messa in regime su tutto il territorio nazionale.

Le positività riscontrate nel corso della ricerca, sono, comunque, innegabili e riconosciute. Prima fra queste, l'ampliamento delle opportunità formative per le singole persone e la maggiore rispondenza alle esigenze degli utenti.

Se tale elemento è valido per quanto riguarda i voucher formativi, lo è ancora di più in relazione ai voucher di servizio che presentano maggiori difficoltà di attuazione e controllo anche per la mancanza di enti "certificati/accreditati" in grado di erogare servizi di cura sul territorio nazionale (e, in particolare, al Centro-Sud).

L'attenzione verso specifici investimenti nelle risorse umane e verso lo sviluppo di misure di incentivo su scala individuale per garantire un accesso universale e permanente all'istruzione e formazione e per consentire l'acquisizione o l'aggiornamento delle competenze, pone in evidenza proprio la necessità di favorire il passaggio verso sistemi di formazione basati, sempre più, sulle esigenze specifiche dell'utenza individuale.

Non si tratta solo di ampliare l'offerta formativa quanto, piuttosto, di elevare la qualità della formazione e di accrescere la flessibilità del sistema nel suo complesso, per rimuovere gli ostacoli che impediscono alle persone di accedere alla formazione e al mercato del lavoro e per garantire a ciascuno la possibilità di personalizzare il più possibile il proprio percorso formativo, in una prospettiva in cui il singolo è responsabile del proprio processo di crescita personale e professionale in un'ottica più generale di lotta all'esclusione sociale e alla disuguaglianza.