
CAPITOLO 1: OBIETTIVI E CARATTERISTICHE DELLA FASE DI LAVORO

1.1. Obiettivi e campo di indagine

Il presente Rapporto si caratterizza come il *Rapporto Finale della Fase A* del progetto, relativa alla *mappatura delle esperienze dei voucher o di strumenti simili*. Tale Rapporto, pertanto, ricomprende e sostituisce i precedenti Rapporti in progress¹ consegnati alla Committenza lungo tutto il corso dell'attività di ricerca.

Ricordiamo che, all'interno del progetto complessivo di riferimento, la Fase A consiste, nello specifico, in una *ricognizione dettagliata, puntuale ed articolata delle esperienze dei voucher formativi, di conciliazione e di altri dispositivi di accesso individuale alla formazione che sono state messe in atto dalle Amministrazioni regionali e provinciali sull'intero territorio nazionale*.

Si tratta, pertanto, di una attività di ricerca complessa che, come tale, ha previsto al suo interno, come vedremo più dettagliatamente nel prossimo paragrafo in relazione alla metodologia e agli strumenti di lavoro adottati, diversi step e modalità di lavoro. In particolare è stata prevista ed attuata:

- a) una attività di individuazione e raccolta di tutta la documentazione esistente sul tema;
- b) una attività di predisposizione, validazione e somministrazione di questionari informativi e di altri strumenti di ricerca;
- c) una attività di ricerca e approfondimento di natura quanti-qualitativa.

La complessità della ricerca è stata, poi, ulteriormente determinata dalla vastità del campo di indagine e dalla presenza di diverse interpretazioni (sia di tipo teorico che, di conseguenza, di tipo lessicale) che vengono attribuite al concetto stesso di voucher declinato nelle sue diverse accezioni.

Il "pianeta voucher", infatti, è vasto ed articolato e non sempre vi sono, per singoli aspetti, medesime interpretazioni. Nel corso dell'intera attività di ricerca è stato, quindi, necessario *fare il punto su alcune questioni terminologiche e concettuali ed*

¹ Nello specifico ci riferiamo a Primo Rapporto in progress di Maggio 2005, al Secondo Rapporto in progress di Giugno 2005, al Terzo Rapporto in Progress di Giugno 2006.

*arrivare ad una sintetizzazione delle questioni affrontate*². Tale riflessione si è resa estremamente utile in relazione a tutte le fasi del progetto e non solo alla specifica Fase A; ci riferiamo, ad esempio, sia al lavoro di ricerca comparata condotto a livello europeo (Fase C del progetto) che agli approfondimenti valutativi (Fase B del progetto) così come, a livello generale, "la messa a sistema" effettuata intende caratterizzarsi come un contributo non solo conoscitivo, ma anche propositivo soprattutto in relazione a quelle realtà territoriali (come quelle del Centro-Sud) che, per lo più, si trovano ancora in una fase di riflessione su questi temi.

In relazione a tutte le diverse forme di voucher oggetto della ricerca (i voucher formativi - che, come vedremo nel capitolo 2 ad essi dedicati, sono la tipologia di voucher più utilizzati e diffusi - i voucher di servizio/di conciliazione e gli altri dispositivi simili) va, infatti, detto che le sperimentazioni attuate sul territorio nazionale (sia a livello regionale che provinciale) non siano state dettate a monte da una condivisione complessiva ed univoca di che cosa si dovesse intendere con questi termini e di quali fossero, di conseguenza, le regole da adottare. Ciascuna Amministrazione è stata, pertanto, libera di adottare specifici modelli soprattutto in relazione alle sue modalità di attuazione "modificando/allargando" le maglie definitorie di tali dispositivi.

In riferimento al voucher formativo, ad esempio, si può, infatti, affermare che molte delle esperienze regionali/provinciali finora realizzate si sono basate su una *interpretazione alquanto estensiva* della cosiddetta "forma pura" del voucher formativo³ inteso come "un pagamento stanziato fornito *direttamente al consumatore* della formazione da usare *presso una istituzione educativa o formativa a propria scelta*".

Le analisi condotte in relazione a tale strumento, permettono, infatti, di evidenziare *interpretazioni piuttosto diversificate* sia in relazione alla *questione relativa al soggetto a cui deve essere fornito il voucher* (che non sempre, come vedremo dettagliatamente nel capitolo 2 di questo Rapporto, è il consumatore della formazione) che in relazione alle *modalità di scelta della sua richiesta e spendibilità*

² A questo proposito, è stata predisposta una apposita Nota metodologica che si trova in Appendice a questo Rapporto.

³ Di forma pura di voucher formativo parla esplicitamente il CEDEFOP, nel Dossier, *Demand-side financing. A focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion paper and case studies, April 2000*, paragrafo 1.3 Voucher:definitions, pag. 14: "In its 'purest' form, an education or training voucher is an earmarked payment made to a training consumer for use at the education or training institution of their choice."

(anche in questo caso, come vedremo, non è sempre il consumatore della formazione a "scegliere" autonomamente e liberamente).

Nel caso dei voucher di servizio, invece, le maggiori difficoltà di attuazione hanno *limitato l'utilizzo degli stessi*, come vedremo nel capitolo 3 di questo Rapporto, *a forme quasi esclusive di compartecipazione della spesa per servizi di cura per minori rivolte ad una utenza femminile* non considerando le diverse altre possibili opzioni (pur rimanendo nel campo della conciliazione in relazione a politiche formative e del lavoro⁴) che, almeno teoricamente erano state tratteggiate⁵.

Anche in questo caso, comunque, le diversità terminologiche, concettuali e di attuazione rimangono - come registrato precedentemente per i voucher formativi - così come si evidenziano differenziazioni in relazione alle caratteristiche specifiche delle utenti (come vedremo successivamente, vengono considerate sia le disoccupate con esigenze di partecipazione/reingresso nel MdL, che le occupate).

L'ultima tipologia prevista nell'ambito della ricerca è quella che fa riferimento ad "altri dispositivi" simili o analoghi ai voucher.

Il novero delle iniziative messe in campo è, in questo caso, altamente variegato sia nelle terminologie usate che nei target di riferimento, e presenta, inoltre, alcune, *scelte concettuali*, come vedremo successivamente nel Capitolo 4 di questo Rapporto, *non sempre condivise* fra le diverse Regioni/Province. Alcune delle tipologie attuate, ad esempio, l'erogazione di borse di studio a diversi soggetti (studenti della scuola superiore, universitari, tirocinanti, ecc..) vengono, in alcuni casi, annoverate fra gli altri dispositivi analoghi/simili ai voucher, in altri casi tali dispositivi vengono considerati come un qualche cosa di specifico che deve essere considerato a parte.

Su questa base, la scelta effettuata dal gruppo di ricerca è stata quella di concentrarsi su specifiche sperimentazioni (soprattutto su quella della cosiddetta Carta di credito formativa) che, maggiormente, sembravano essere direttamente riconducibili alla tipologia dei voucher formativi e non ad altre forme di supporto formativo che già esistono e si caratterizzano per essere da tempo uno strumento

⁴ Ricordiamo, infatti, che la ricerca in oggetto ha considerato come "territorio di riferimento" le sperimentazioni in qualche modo connesse alle politiche della formazione e del lavoro e non quelle relative alle politiche sociali. Esulano, pertanto, dalla analisi le mappature relative alle sperimentazioni di voucher di servizio finanziate mediante la legge 328.

⁵ Ci riferiamo, ad esempio, allo sviluppo del telelavoro e/o a servizi di sostituzione che, come vedremo, nel Capitolo 3 di questo Rapporto, erano stati teoricamente previsti a livello nazionale.

autonomo e indipendente. Ci riferiamo, nello specifico alle borse di studio erogate, mediante i finanziamenti del FSE, anche tramite buoni. In tali buoni, però, non si ravvisa la presenza dei due elementi discriminanti per poter affermare che ci si trova dinnanzi allo strumento voucher e, cioè, l'identificazione chiara e precisa del destinatario (le Università, ad esempio, ottengono tali finanziamenti, nella forma di buoni, per attribuirli ad un certo numero di studenti e non per il *singolo* ed identificabile studente) e la sua possibilità di scelta della formazione.

1.2. Metodologia e strumenti di lavoro

Considerata la complessità della ricerca e le diverse specificità che, nelle sperimentazioni sul territorio nazionale, le diverse forme di voucher oggetto di analisi hanno via via assunto, diverse sono state anche le metodologie e gli strumenti operativi⁶ che sono stati adottati per venire incontro sia alle esigenze conoscitive richieste che agli andamenti dello stesso progetto⁷.

L'attività di ricerca per l'individuazione e la raccolta della documentazione esistente in materia di voucher e dispositivi similari su tutto il territorio nazionale (sia a livello regionale che provinciale) è iniziata, infatti, attraverso una *prima ricognizione telefonica* che ha previsto contatti con tutte le Regioni/Province autonome del territorio nazionale.

L'intento è stato duplice: da una parte si intendevano individuare i "contatti giusti"⁸ con cui intraprendere e proseguire, anche negli step successivi, l'analisi; dall'altra si intendevano ricercare più informazioni relative alla presenza o meno del tema di indagine, alla specificità della natura degli strumenti utilizzati, alla presenza di documenti e/o strumenti regolativi (ad esempio, bandi), alla presenza e disponibilità di banche dati (questo, soprattutto, a supporto degli approfondimenti valutativi previsti dalla Fase B del progetto).

In questa maniera, l'attività svolta non solo ha permesso di rispondere alle prime esigenze informative dell'indagine permettendo di formulare ipotesi di lavoro più

⁶ Il format di tali strumenti è fornito in Appendice a questo Rapporto.

⁷ Il progetto, infatti, come vedremo, anche più avanti dettagliatamente, è andato modificandosi relativamente agli strumenti da adottare e, in particolare, al questionario informativo, per andare incontro alle esigenze che via via sono emerse da parte delle Amministrazioni locali coinvolte e della Committenza.

⁸ Ricordiamo, infatti, che il tema dei voucher può essere trattato da Uffici/Servizi con competenze specifiche diverse. (ad esempio, relative alla Formazione professionale, al Lavoro, all'Istruzione). Era di estrema importanza, soprattutto per il prosieguo dell'indagine, potere essere sicuri di interagire con gli "interlocutori giusti" in grado di fornire indicazioni sicure sulla presenza o meno del tema di indagine e sulle sue specificità.

mirate, ma si è dimostrata funzionale anche alla continuazione delle attività di ricerca permettendo di avere una visione trasversale di sintesi e la possibilità di instaurare primi contatti con le Amministrazioni regionali e provinciali competenti al quale successivamente è stato somministrato il questionario informativo.

La Scheda A che si trova in Appendice a questo Rapporto rappresenta la griglia utilizzata durante la rilevazione telefonica.

Come si può notare, *grande enfasi* è stata posta, come precedentemente sottolineato, *all'identificazione dei contatti* con cui, poi, proseguire le attività di indagine (invio questionario, approfondimenti analisi, ecc.). Non ci si è limitati, infatti, ad individuarne uno soltanto, ma si è effettuata la verifica almeno nei tre settori maggiormente riconducibili all'oggetto di analisi (Formazione professionale, Lavoro, Istruzione). Qualora i contatti fossero relativi ai diversi Settori/Servizi e non vi fosse una programmazione/gestione dello/degli strumenti identificato/i in maniera omogenea, sono state compilate più griglie. Tale procedura è stata seguita anche in relazione alla presenza di differenziazioni fra il livello regionale e il livello provinciale. Per ciascuna Regione/Provincia autonoma sono stati, pertanto, effettuati più contatti telefonici con persone diverse. In questa maniera è stato possibile avere un quadro il più esaustivo possibile della situazione sia a livello regionale che provinciale senza il rischio di "trascurare" aspetti/dispositivi che ci si aspettava di trovare in un determinato settore, ma che, erano, invece, trattati, da un altro. E' stata prevista, inoltre, la segnalazione di ulteriori contatti di riferimento per il prosieguo dell'indagine qualora fossero diversi da quelli contattati in prima battuta (ad esempio, è possibile che nella prima rilevazione telefonica non si sia parlato direttamente con chi si occupa della banca dati in cui ritrovare informazioni utili al nostro oggetto di indagine; tale informazione, però, si caratterizza come estremamente utile per i successivi approfondimenti).

Un altro elemento su cui è stata posta molta attenzione è quello di *rilevare le informazioni in maniera disaggregata in relazione alla tipologia del dispositivo*, trattasi, cioè, di voucher formativo, di voucher di servizio/conciliazione o di altri dispositivi di accesso individuale alla formazione da specificare. Tutte le informazioni richieste dalla griglia sono, infatti, state raccolte in maniera separata in modo da evitare confusioni e fraintendimenti e, soprattutto, di avere un ventaglio il più ampio ed esaustivo possibile di tutte le possibili forme di programmazione/attuazione messe in campo, in questo ambito, dalle diverse Regioni/Province. Una ricostruzione iniziale il più ampia possibile ha permesso,

infatti, di partire da tutto quello che è stato programmato ed attuato per, poi, poter effettuare distinzioni/delimitazioni di campo in grado di porre maggiore chiarezza.

La suddivisione tra i diversi dispositivi (voucher formativi, di servizio/conciliazione e altri dispositivi) è stata mantenuta anche in relazione: (a) alla raccolta di informazioni sulla presenza di documenti di riferimento sia a livello programmatico che legislativo/regolativo (ad esempio, POR e CDP, linee guida, normative specifiche, formulari di presentazione progetti, ecc..) e (b) alla raccolta di informazioni sulla presenza di banche dati.

Le informazioni raccolte mediante tale prima ricognizione sono state dapprima arricchite attraverso una *ricerca on line*. Sono stati visionati, infatti, tutti i siti delle Regioni/Province autonome con particolare attenzione ai settori della formazione, del lavoro e dell'istruzione al fine di recuperare la documentazione segnalata nel corso delle interviste telefoniche ed aggiornare le informazioni ricevute.

Successivamente, tutte le informazioni raccolte sono state *ampliate* attraverso la messa a punto di due ulteriori strumenti che sono stati utilizzati, come stabilito nel corso di una riunione del Comitato di Mainstreaming del novembre 2005, *soltanto per la ricognizione relativa ai voucher formativi*:

- a) questionario informativo;
- b) scheda di ricognizione dei Bandi;

I questionari adottati sono stati due⁹:

- per la *rilevazione presso le Amministrazioni regionali*, si è deciso di utilizzare un questionario già predisposto all'interno del progetto interregionale "Migliorare la qualità e l'efficacia dei voucher formativi e di servizi" che aveva coinvolto numerose Regioni del territorio nazionale. Nello specifico, alle Regioni facenti parte del progetto interregionale è stato richiesto il solo aggiornamento dei dati eventualmente modificati nel periodo di tempo intercorso dalla compilazione del questionario nell'ambito del progetto interregionale (dicembre 2004) ad oggi. Alle rimanenti Regioni, non facenti parte del progetto interregionale (o che, all'epoca della somministrazione del questionario non avevano compilato lo stesso), è stata richiesta l'intera compilazione del questionario;

-
- per la *rilevazione presso le Amministrazioni provinciali*, è stato, invece, predisposto un questionario ad hoc. Per limitare l'onere di compilazione del questionario, il suo invio è stato accompagnato da *Schede di ricognizione in relazione ai bandi*¹⁰ già emessi che necessitavano soltanto di una supervisione e di eventuali integrazioni in relazione alle parti relative ai finanziamenti erogati e al numero degli utenti effettivamente fruitori.

Rispetto ai *voucher di servizio* e agli *altri dispositivi* si è, invece, deciso, vista la non ampia numerosità dei casi presenti, di non ricorrere né allo strumento del questionario né a quello della ricognizione dei bandi emessi. Il lavoro svolto si è, così, concretizzato in una *attività di approfondimento di tipo maggiormente qualitativo mediante interviste telefoniche*.

Tutte le informazioni raccolte con i diversi strumenti prima descritti *sono state sintetizzate* in maniera tale da essere utilizzate per implementare gli archivi dell'*Osservatorio* sui dispositivi oggetto di analisi¹¹. Tale lavoro di integrazione e sintesi delle informazioni ha prodotto una serie di *Schede di sintesi per l'Osservatorio*¹² in cui, in relazione ai tre diversi dispositivi oggetto di analisi (voucher formativi, voucher di servizio e altri dispositivi) e in relazione a tutte le Regioni e/o Province che abbiano effettuato delle sperimentazioni si possono trovare:

- i contatti;
- le tipologie di strumenti attivati;
- la normativa di riferimento;
- i bandi emessi;
- i dati relativi all'erogazione dei voucher (annualità, fonte di finanziamento, importo a disposizione, i numeri dei progetti presentati, finanziati ed erogati,

⁹ Entrambi si trovano in Appendice a questo Rapporto.

¹⁰ Anche il Format di tale Scheda è presente in Appendice a questo Rapporto. Le Schede compilate in relazione a tutte le Province coinvolte nella ricognizione si trovano, invece, nell'Allegato A di questo Rapporto.

¹¹ Per maggiori dettagli, si rimanda, a questo proposito, al Rapporto di fattibilità dell'Osservatorio stesso.

¹² Tali Schede sono presenti nell'Allegato A di questo Rapporto.

le tipologie di destinatari previsti e dove fornito dalle Regioni/Province anche il profilo degli effettivi utilizzatori);

- una breve guida alla lettura dei dati al fine di descrivere le singole diverse esperienze/sperimentazioni.

Tutte le indicazioni che, di volta in volta, in relazione a ciascun specifico dispositivo oggetto di analisi, vengono evidenziate nelle pagine che seguono rappresentano, per tanto, il mix delle risultanze ottenute dai diversi strumenti di rilevazione/ricerca utilizzati. Le informazioni presentate seguono una lettura trasversale e di sintesi; per ogni informazione di dettaglio si rimanda agli Allegati a questo Rapporto.