

Il Programma Erasmus+ 2014-2020

Riflessioni e spunti sugli esiti del primo bando

di Franca Fiacco e Anna Sveva Balduini

Riassunto: Erasmus+ è il nuovo programma dell'Unione europea per l'Istruzione, la Formazione, la Gioventù e lo Sport 2014-2020, che combina e integra tutti gli strumenti di finanziamento della precedente programmazione 2007-2013 in ambito educativo, formativo e di sostegno alla gioventù (Programma LLP; Gioventù in azione; i programmi di cooperazione internazionale e bilaterale in materia, Jean Monnet) ed include una nuova dimensione di sostegno allo sport ed un nuovo strumento di garanzia per i prestiti destinati agli studenti. Il 2014 è stato il primo anno di implementazione del nuovo Programma, ricco di novità e di sfide. L'articolo trae spunto dall'esperienza del primo Invito Erasmus+ 2014, per formulare alcune riflessioni sugli elementi di successo del nuovo Programma e sugli ambiti di miglioramento per la sua attuazione negli anni a venire.

Parole chiave: Finanziamenti a progetti europei; Mobilità e partenariati; Programma comunitario per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport

Le principali novità del Programma

Erasmus+ è il nuovo programma dell'Unione europea per l'Istruzione, la Formazione, la Gioventù e lo Sport 2014-2020.

Il dispositivo, approvato con il Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio¹, combina e integra tutti gli strumenti di finanziamento attuati

¹ Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE e n. 1298/2008/CE. In GUCE L 347 del 20/12/2013.

dall'Unione europea nella precedente programmazione 2007-2013 in ambito educativo, formativo e di sostegno alla gioventù, ovvero in particolare:

- il Programma di apprendimento permanente – LLP (ed i suoi sottoprogrammi settoriali: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig);
- il Programma Gioventù in azione;
- i cinque programmi di cooperazione internazionale (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink e il programma di cooperazione bilaterale con i paesi industrializzati);
- l'attività Jean Monnet, per la promozione dell'insegnamento e della ricerca sull'integrazione europea ed il sostegno ad istituti ed enti che svolgono studi in materia e che perseguono finalità di interesse europeo.

Include, inoltre, per la prima volta un sostegno alla dimensione dello sport, in particolare quello praticato a livello amatoriale, ed uno strumento di garanzia per i prestiti destinati agli studenti.

Erasmus+ è stato istituito nel quadro di un contesto socio-economico che vede, da una parte, quasi 6 milioni di giovani europei disoccupati, con livelli che in alcuni paesi superano il 50%. Allo stesso tempo si registrano oltre 2 milioni di posti di lavoro vacanti e un terzo dei datori di lavoro segnala difficoltà ad assumere personale con le qualifiche richieste². Ciò dimostra la presenza di una significativa discrasia in Europa tra le professionalità e le competenze necessarie sul mercato e le *skill* possedute dagli individui.

Il Programma intende dare risposte concrete a queste problematiche, fornendo opportunità di studio, formazione, esperienze lavorative o di volontariato all'estero. Esso si propone di incrementare la qualità e la pertinenza delle organizzazioni e dei sistemi europei d'istruzione, di formazione e di assistenza ai giovani, attraverso il sostegno al miglioramento dei metodi di insegnamento e apprendimento, a nuovi programmi e allo sviluppo professionale del personale docente e degli animatori giovanili e attraverso una maggiore cooperazione tra il mondo dell'istruzione e della formazione e il mondo del lavoro per affrontare le reali necessità in termini di sviluppo del capitale umano e sociale, in Europa e altrove.

Il dispositivo rappresenta pertanto uno strumento finanziario di sostegno al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, degli obiettivi del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione professionale ("Education and Training 2020"), dello sviluppo sostenibile dei paesi partner dell'Unione europea nel settore dell'istruzione superiore, degli obiettivi del quadro di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018) e dello sviluppo della dimensione europea dello sport, nonché alla promozione dei valori dell'Unione secondo quanto stabilito dal suo trattato istitutivo³.

² Sito web italiano del programma Erasmus+ <<http://www.erasmusplus.it/erasmusplus/erasmus/>>.

³ Art. 4 del Regolamento Erasmus+, cit.

La prima e più importante novità di Erasmus+ rispetto ai suoi predecessori è la sua caratteristica di programma unitario ed integrato, che riguarda i seguenti ambiti:

- istruzione e formazione a tutti i livelli, in una prospettiva di apprendimento permanente, articolata in:
 - istruzione scolastica (Comenius);
 - istruzione superiore ed istruzione superiore internazionale (Erasmus ed Erasmus Mundus);
 - istruzione e formazione professionale (Leonardo da Vinci);
 - apprendimento degli adulti (Grundtvig);
- gioventù;
- sport⁴.

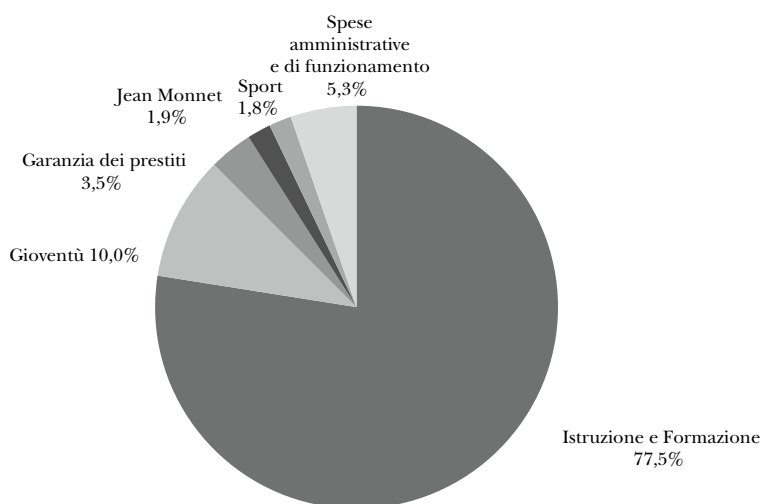
La natura di Programma integrato è stata fortemente voluta al fine di offrire alla platea dei potenziali beneficiari una visione d'insieme delle opportunità di sovvenzione disponibili, di facilitare l'accesso e la partecipazione, di promuovere sinergie tra i diversi settori di intervento rimuovendo le barriere e le differenze esistenti, di razionalizzare e semplificare le tipologie di azioni finanziabili, evitando sovrapposizioni e ridondanze; l'integrazione ha poi il fine di attrarre nuovi attori dal mondo del lavoro e dalla società civile e di stimolare nuove forme di cooperazione.

La seconda significativa caratteristica del nuovo Programma è l'importante dotazione finanziaria ad esso assegnata, che ammonta a 14,7 miliardi di euro complessivi per settennio 2014-2020 e per tutti i paesi partecipanti al dispositivo; finanziamenti addizionali riguardano la cooperazione con i paesi terzi (dimensione internazionale), in termini di mobilità nel campo dell'istruzione superiore e per il *capacity building* in tali paesi. Tale dotazione rappresenta un aumento del 40% rispetto alla programmazione precedente.

La distribuzione del budget fra i diversi ambiti di intervento del programma è la seguente:

⁴ Art. 1 del Regolamento Erasmus+, cit.

Figura 1. Distribuzione del budget di Erasmus+ fra gli ambiti di intervento



In concreto, il Programma offre numerose ed interessanti opportunità:

- agli studenti universitari ed ai giovani inseriti in percorsi di istruzione e formazione professionale o neodiplomati consente di studiare, formarsi e fare esperienze lavorative all'estero;
- ai giovani consente di prendere parte a scambi transnazionali e ad iniziative di volontariato;
- a docenti, insegnanti, formatori ed a coloro che operano con i giovani, offre la possibilità di insegnare, formarsi e ottenere nuove opportunità professionali all'estero;
- a organismi ed istituzioni che operano nell'ambito dell'istruzione, della formazione e della gioventù offre la possibilità di scambiare esempi di buone pratiche innovative volte a modernizzare i propri sistemi di riferimento;
- a quanti operano nel campo dell'istruzione, della formazione e della gioventù, contribuisce ad offrire ai giovani ed agli adulti le competenze necessarie per affermarsi nel mondo del lavoro.

Tali opportunità si possono utilizzare attraverso tre azioni chiave (Key Action – KA, ovvero macro-tipologie di progetti finanziabili) trasversali a tutto il Programma ed ai suoi ambiti di intervento.

Azione chiave 1 *Mobilità individuale per l'apprendimento*: sulle orme dell'azione Mobilità già attiva nel precedente Programma di Apprendimento Permanente (Programma LLP) offre la possibilità di finanziare esperienze di mobilità all'estero, con gli obiettivi di: migliorare le competenze degli individui, incluse quelle linguistiche e digitali; ampliare le conoscenze e la comprensione di politiche e pratiche nazionali; rafforzare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento; innescare cambiamenti per modernizzare e

internazionalizzare le istituzioni educative e formative. La mobilità si rivolge a studenti, apprendisti, assistenti, tirocinanti e ai giovani non inseriti in percorsi di istruzione formale, nonché a docenti e formatori, dirigenti scolastici e allo staff amministrativo di scuole, istituti di istruzione superiore, centri di formazione professionale, università, associazioni giovanili e centri per l'educazione degli adulti.

A questa azione, ritenuta un valido strumento per favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, è stato dedicato il 63% del bilancio. Al suo interno è stata inoltre attivata la Garanzia dei prestiti, strumento volto al sostegno finanziario delle iniziative di mobilità dei giovani universitari che desiderano conseguire un master all'estero. L'azione chiave 1 è interamente decentrata a livello nazionale e la gestione delle iniziative progettuali è affidata alle Agenzie nazionali del Programma.

Azione chiave 2 *Cooperazione per l'innovazione e lo scambio di buone prassi*: punta a sostenere la modernizzazione e il rafforzamento dei sistemi di istruzione e formazione, in risposta alle sfide attuali di occupabilità, stabilità e crescita economica, e partecipazione alla vita democratica. Gli obiettivi sono quelli di sostenere effetti positivi e di lunga durata sugli organismi partecipanti, sui sistemi e sugli individui direttamente coinvolti e di sviluppare, trasferire e attuare pratiche innovative a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. Si rivolge a istituti ed organismi di istruzione e formazione, ad associazioni di giovani, ma anche a università, consorzi internazionali, autorità locali, regionali, nazionali e comunitarie, imprese, parti sociali e ONG.

L'azione chiave 2 si articola in quattro misure: partenariati strategici, che consentono di finanziare sia progetti di piccole dimensioni, semplici e finalizzati alla costruzione di reti, sia progetti di grandi dimensioni, complessi ed articolati, finalizzati allo sviluppo e alla promozione di prodotti e risultati concreti; alleanze della conoscenza e alleanze per le abilità settoriali, volte a colmare le lacune di competenze e a promuovere l'imprenditorialità, migliorando i curricula e le qualificazioni e intensificando la collaborazione tra il mondo del lavoro e quello dell'istruzione; piattaforme informatiche, per favorire la cooperazione anche attraverso le nuove tecnologie. Quest'azione assorbe circa il 28% del bilancio del nuovo programma ed è solo parzialmente decentrata, visto che alle Agenzie nazionali è affidata la gestione della sola misura dei Partenariati strategici.

Azione chiave 3 *Sostegno alla riforma delle politiche*: è la più strutturale del programma: interviene a livello sistemico per sostenere l'agenda dell'Unione europea in tema di istruzione, formazione e gioventù mediante i diversi strumenti di trasparenza ed agende politiche specifiche. Le è destinato il 4,2% delle risorse ed è prevalentemente centralizzata, essendo la gestione delle iniziative progettuali affidata all'Agenzia esecutiva della Commissione europea (con l'eccezione di alcune tipologie decentrate del segmento Gioventù).

La struttura per tre sole azioni chiave, comuni a tutti gli ambiti di intervento del Programma, è un'altra grande novità di Erasmus+, laddove i precedenti dispositivi erano articolati in una grande varietà di tipologie di azioni finanziabili (circa cinquanta per il solo Programma di apprendimento permanente) e rappresenta dunque il risultato di un notevole sforzo di razionalizzazione e di semplificazione rispetto al passato.

Il Programma Erasmus+ in Italia

Il Programma Erasmus+ è gestito dalla Commissione europea – Direzione Generale Istruzione e cultura – in cooperazione con gli Stati membri, con l’assistenza dell’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) per la gestione delle azioni centralizzate e delle Agenzie nazionali dei diversi paesi partecipanti per la gestione delle azioni decentrate.

In Italia le autorità nazionali di coordinamento del Programma sono: il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La gestione operativa delle azioni decentrate del programma è affidata a tre Agenzie nazionali competenti per ambiti diversi:

- Agenzia nazionale Erasmus+ ISFOL, competente per l’ambito istruzione e formazione professionale;
- Agenzia nazionale Erasmus+ Indire, competente per gli ambiti: istruzione scolastica, istruzione superiore, educazione degli adulti;
- Agenzia nazionale per i Giovani, competente per l’ambito Gioventù.

L’ISFOL dunque, in particolare, si occupa della gestione delle azioni decentrate (KA1 – Mobilità individuale per l’apprendimento e KA2 – Partenariati strategici) dell’ambito istruzione e formazione professionale (VET), con il coordinamento del Ministero del Lavoro. I dati e le riflessioni di seguito forniti riguardano dunque questa specifica parte del Programma affidata all’Istituto; si è ritenuto al contempo interessante fornire anche alcune informazioni sulle azioni centralizzate Alleanze per la conoscenza ed Alleanze per le abilità settoriali gestite dall’EACEA nell’ambito dell’azione chiave 2, visto il risultato estremamente significativo degli organismi italiani in queste azioni.

La sfida del Programma integrato

Il nome prescelto per il programma richiama volutamente il primo e certamente più noto tra i suoi predecessori settoriali, un *brand* di successo che in oltre vent’anni di attuazione ha consentito a centinaia di migliaia di studenti universitari di effettuare esperienze di studio ed anche di tirocinio all’estero. Tuttavia Erasmus+ non è solo un dispositivo per l’istruzione superiore, ma per tutti i segmenti dei sistemi educativi e formativi – dalla scuola all’educazione degli adulti, all’istruzione e la formazione professionale. Come già si è detto, gli ambiti settoriali di intervento ed i relativi *brand* della precedente programmazione (Comenius, Erasmus, Gruntvig, Leonardo) sono stati mantenuti, ma con un significativo cambiamento di approccio: non sono più sottoprogrammi distinti di un dispositivo quadro (come era il Programma di apprendimento permanente), ma campi di azione di un dispositivo unico ed integrato (comprensivo anche di Gioventù). La differenza rispetto al passato non è banale, in termini di disegno concettuale e di implicazioni attuative. Dal punto di vista teorico, la natura integrata del Programma ha significato definizione di obiettivi generali unici (seppure con declinazioni settoriali

specifiche), semplificazione delle azioni e delle tipologie di progetti, adozione di regole trasversali e condivise per tutti gli ambiti. Sotto il profilo della concreta implementazione, l'integrazione ha implicato un notevole sforzo di razionalizzazione, di definizione e comprensione comune dei contenuti delle iniziative finanziabili, di interpretazione della modulistica, degli strumenti, delle linee guida e delle regole, sia da parte dei potenziali beneficiari sia da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti nel Programma (Commissione europea, Agenzia esecutiva comunitaria per le azioni centralizzate, Autorità nazionali, Agenzie nazionali per le azioni decentrate), ad oggi ancora molto lontano dall'essersi positivamente concluso. In altri termini, Erasmus+ è un programma integrato ancora soprattutto sulla carta, ma molto si deve lavorare per la condivisione e comunanza concreta delle prassi attuative ed interpretative, che partono da *acquis* molto diversi e consolidati negli anni dei programmi predecessori e che non sarà semplice portare verso una progressiva razionalizzazione. Ad oggi il pubblico dei potenziali fruitori è ancora molto disorientato dalla distonia tra unicità del Programma e pluralità (per non dire, in alcuni casi, contraddizione) delle sue modalità applicative tra azioni centralizzate e decentrate e nei diversi paesi partecipanti, per cui il successo di Erasmus+ dipenderà anche dalla riuscita di questa operazione di reale ed effettiva integrazione.

Le complementarità possibili con altri dispositivi

L'architettura complessiva ed i target di riferimento di Erasmus+ appaiono più funzionali dei programmi precedenti e consentono una più razionale differenziazione delle opportunità rispetto al FSE e ad altri dispositivi di sostegno alla mobilità transnazionale dei giovani, Garanzia Giovani in modo particolare. Erasmus+ è infatti il Programma dell'Unione europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport ed in ambito educativo e formativo, si rivolge esclusivamente a studenti (ovvero a individui ancora inseriti in percorsi di istruzione e formazione professionale), a neo-qualificati entro un anno dal conseguimento della qualificazione (ovvero a soggetti appena fuoriusciti da tali percorsi, in possesso di un titolo), ad apprendisti (che nel nostro contesto sono considerati titolari di un contratto di lavoro, ma in altri paesi ed a livello generale possono dirsi ancora formalmente inseriti in percorsi di formazione). Erasmus+ non consente più la mobilità di coloro che nell'ambito della precedente programmazione venivano qualificati come "persone disponibili sul mercato del lavoro" ("*people on the labour market - PLM*" di Leonardo da Vinci), ovvero soggetti qualificati da diverso tempo ma inoccupati o disoccupati, oppure giovani privi di qualificazione perché *drop out*. Costoro potranno ora trovare opportunità di formazione e tirocini all'estero soprattutto con il Fondo sociale e la Garanzia Giovani.

Se la complementarità possibile tra Erasmus+ e FSE in termini di mobilità si basa soprattutto sulla diversificazione dei *target group* di riferimento, per i Partenariati Strategici gioca un ruolo fondamentale soprattutto la capacità e possibilità degli *stakeholder* e dei decisori ai diversi livelli istituzionali di fare *mainstreaming* delle sperimentazioni realizzate in Erasmus+, così da favorirne l'applicazione su larga scala e la progressiva messa a regime nei rispettivi contesti anche attraverso i fondi strutturali.

I numeri dell'Invito 2014 per l'ambito istruzione e formazione professionale (VET) di Erasmus+

Il primo Invito a presentare proposte del Programma Erasmus+⁵ è stato lanciato a fine 2013 poco prima della pubblicazione ufficiale del Regolamento istitutivo, secondo una procedura eccezionale dettata dalla necessità e l'urgenza di avviare la messa a bando delle risorse nelle more del completamento dell'iter di adozione della base legale, ed ha visto le sue prime scadenze per le azioni chiave della Mobilità individuale e dei Partenariati strategici tra marzo ed aprile 2014.

Tra il lancio del bando e le sue scadenze sono stati finalizzati le linee guida, gli strumenti e la modulistica di riferimento per i potenziali promotori di candidature, con una tempistica dunque estremamente serrata ed impegnativa – sia per i progettisti che per i gestori del programma. A ciò si aggiungano diversi ulteriori elementi: la gestione totalmente informatizzata dell'Invito (si è trattato del primo bando *no paper*, in cui le candidature sono state inviate esclusivamente attraverso il sistema informativo messo a punto dalla Commissione europea), le nuove caratteristiche delle azioni, la ripartizione delle competenze tra le diverse Agenzie nazionali, le nuove regole di implementazione.

Tuttavia, a fronte di tutto ciò e delle numerose difficoltà tecniche incontrate, il livello di partecipazione all'Invito è stato comunque di notevole soddisfazione. I numeri delle candidature ricevute (Tabella 1) a valere su entrambe le azioni decentrate dell'ambito istruzione e formazione professionale gestite dall'ISFOL ne sono la prova.

Tabella 1. Candidature ricevute 2014 – Programma Erasmus+ ambito istruzione e formazione professionale (VET)

Azione	N° candidature ricevute
KA1 - Mobilità individuale di apprendimento	287
KA 2 - Partenariati Strategici	235
Settoriali	162
Cross-settoriali	73
Totale	522

Fonte: Agenzia nazionale Erasmus+ ISFOL

La sovvenzione globale assegnata all'Agenzia Nazionale ISFOL per finanziare le candidature presentate a valere sull'ambito istruzione e formazione professionale per il 2014, ammontava complessivamente a circa 33.800.00 €, di cui circa 25.400.000 € destinati ai progetti di Mobilità individuale a fini di apprendimento (KA1) e 8.400.000 € destinati ai progetti di Partenariati Strategici (KA2). La tabella seguente (Tabella 2) riporta il dettaglio degli stanziamenti per azione.

⁵ Invito a presentare proposte 2013 – EAC/S11/13 – Programma Erasmus+, pubblicato in GUCE 2013/C 362 del 12/12/2013; rettifica in GUCE C 30/12 dell'01/02/2014.

Tabella 2. Risorse assegnate 2014 – Programma Erasmus+ ambito istruzione e formazione professionale (VET)

Azione	Risorse assegnate in €
KA1 - Mobilità individuale di apprendimento	25.380.670,60
KA 2 - Partenariati Strategici	8.415.828,00
Totale	33.796.498,60

Fonte: Agenzia nazionale Erasmus+ ISFOL

Tale importo ha permesso di finanziare 99 iniziative presentate sulla KA1 e 24 iniziative presentate sulla KA2 (Tabella 3). Rapportando il numero delle proposte approvate con quello presentate, emerge un tasso di soddisfazione pari al 34,5% per l'azione chiave 1 e del 10,2% per l'azione chiave 2.

Tabella 3. Progetti approvati 2014 – Programma Erasmus+ ambito istruzione e formazione professionale (VET)

Azione	N° progetti approvati
KA1 - Mobilità individuale di apprendimento	99
KA 2 - Partenariati Strategici	24
Settoriali	17
Cross-settoriali	7
Totale	123

Fonte: Agenzia nazionale Erasmus+ ISFOL

Un ulteriore elemento di interesse è rappresentato dagli esiti del bando 2014 relativamente alle due misure centralizzate afferenti alla KA2. Ci riferiamo alle Alleanze per la conoscenza (*Knowledge Alliances*) del segmento dell'istruzione superiore ed alle Alleanze per la abilità settoriali del segmento dell'istruzione e della formazione professionale (*Sector Skills Alliances*), gestite dell'EACEA e di cui sono disponibili i dati relativi al numero di progetti approvati. Dalle liste pubblicate a livello comunitario⁶, si evidenzia un dato assolutamente rilevante in merito al tasso di soddisfazione che i beneficiari del nostro paese hanno registrato in questa prima tornata: rispetto alle *Knowledge Alliances*, su 10 candidature selezionate 3 appartengono a beneficiari italiani (30%); mentre per le *Sector Skills Alliances*, su 6 candidature approvate, 2 appartengono a beneficiari italiani (33%). In termini di sovvenzione globale assegnata all'EACEA per queste due misure, si può affermare che per quanto riguarda le *Knowledge Alliances*, su un budget disponibile superiore a 8.000.000,00 di euro, ben 2.287.437,00 (pari al

⁶ Fonte sito web EACEA: <https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/selection-results/selection-results-key-action-2-eacs1113_en>.

31% circa dei fondi disponibili) sono stati assegnati a beneficiari italiani mentre per le *Sector Skills Alliances* su un budget di oltre 5.000.000,00 di euro, l'importo assegnato a beneficiari italiani ammonta a 1.554.369,00 € (pari al 27% circa dei fondi disponibili).

La misurazione dei risultati e dell'impatto

Il precedente Programma di apprendimento LLP ha consentito la mobilità di milioni tra giovani e docenti in tutta Europa e promosso migliaia di sperimentazioni, reti, iniziative di cooperazione tra organismi di paesi differenti. Le analisi di impatto svolte in questi anni dimostrano che la partecipazione ai progetti europei finanziati da LLP ha certamente contribuito all'internazionalizzazione degli enti coinvolti, oltre che alla costruzione o al consolidamento di reti transnazionali, alla condivisione di modalità di lavoro, alla costruzione di percorsi di apprendimento comuni, nonché, per i partecipanti alle esperienze di mobilità all'*empowerment*, al senso di cittadinanza europea, all'apprendimento delle lingue straniere, allo sviluppo di competenze professionali specifiche e di *soft skill*, oltre ad aver creato opportunità di lavoro e facilitato, più in generale, l'inserimento professionale in Italia o all'estero. Questi risultati, con Erasmus+, potranno essere ulteriormente amplificati sia in termini numerici, sia in termini qualitativi. Occorre tuttavia rafforzare ed istituzionalizzare le pratiche e gli strumenti di misurazione dei risultati raggiunti e, per fare ciò, sono necessari: un disegno dell'impianto di misurazione dei risultati comune e condiviso fra tutti gli attori (Commissione, Autorità nazionali di Programma, Agenzie, *stakeholder* rilevanti); risorse consistenti; competenze rilevanti e basi dati funzionali da mettere al servizio delle analisi. Nel 2014, il lavoro in tal senso si è solo avviato, ma è strategico finalizzare il quadro teorico e metodologico di riferimento comune nel più breve tempo possibile.

Il matching tra domanda ed offerta

Le risorse di Erasmus+ per i potenziali promotori di progetti, si diceva in apertura, sono aumentate del 40% rispetto ai programmi precedenti ed è stato questo un grande successo raggiunto nel corso dei negoziati per l'adozione del dispositivo. In effetti, in un momento di crisi economica ed occupazionale diffusa, questo incremento rappresenta un segnale importante e decisivo, che l'Unione europea ha voluto dare, di attenzione ai sistemi educativi e formativi e di investimento nel capitale umano, non solo ai fini della crescita personale e professionale degli individui, ma anche per la promozione della ricerca e dello sviluppo ed il rilancio delle economie, così come chiaramente enunciato nella strategia Europa 2020. L'aumento della disponibilità di risorse per Erasmus+ sarà tuttavia effettivo solo a partire dal 2016, mentre per il 2014 ed anche per il 2015 la dotazione finanziaria rimane invariata rispetto all'ultimo anno della precedente programmazione. Tuttavia, i progetti presentati nel 2014 sono aumentati in termini quantitativi (ad esempio per i Partenariati strategici del settore VET) e si sono caratterizzati in generale per maggiori dimensioni e richieste di finanziamento più elevate che in passato (sia per la Mobilità che per i Partenariati).

I progetti approvati sono stati, dunque, meno che in passato e la forte competizione ha determinato l'esclusione di progetti anche di buona qualità, non finanziabili a causa dell'esaurimento delle risorse disponibili.

Si è diffusa, così, la sensazione che quello che doveva essere "Erasmus per tutti" (anche nella denominazione inizialmente proposta dalla Commissione) sia di fatto diventato un programma per pochi. Sensazione questa certamente inevitabile in chi vede il proprio progetto non selezionato, e su cui tuttavia, dover riflettere seriamente a livello di implementazione del dispositivo perché siano meglio comprese e più razionalmente utilizzate le opportunità offerte e migliorate le percezioni dei partecipanti.

Su questo aspetto, sulla base dell'esperienza tratta dall'andamento del bando 2014, gli attori del Programma hanno definito diverse piste di lavoro ed ambiti di miglioramento per il futuro. Innanzitutto, sul versante dell'offerta di risorse, si è già avviata la massima informazione e diffusione dei dati dell'andamento 2014 e delle risorse disponibili per il 2015 ai potenziali promotori nelle iniziative di promozione del Programma realizzate dall'Agenzia nazionale; ciò al fine di fornire un quadro chiaro delle opportunità effettivamente disponibili – posto che la dotazione finanziaria aumenterà effettivamente solo dal 2016 e che ogni Invito a presentare proposte ha un andamento a sé stante non pienamente prevedibile (nel 2015 potrebbe ridursi la domanda – ad esempio a causa dei risultati del 2014, oppure della disponibilità di altri strumenti di finanziamento che l'anno scorso non erano ancora attivi – e dunque risalire il tasso di soddisfazione).

In secondo luogo, Commissione europea ed Agenzie nazionali stanno lavorando congiuntamente sul lato della domanda, innanzitutto per stimolare e valorizzare candidature che non siano solo attestate su progetti di grandi dimensioni e su richieste di finanziamento pari ai massimali consentiti (Partenariati strategici) o comunque molto elevate (Mobilità). Le piste di lavoro avviate riguardano in particolare: la promozione di piccole iniziative di cooperazione e networking che non prevedano la realizzazione di prodotti intellettuali (i vecchi partenariati della precedente programmazione, di fatto scomparsi anche se teoricamente ancora finanziabili); l'aggiornamento delle linee guida e dei briefing ai valutatori con un accento particolare sulla necessità di giudicare positivamente i requisiti della rilevanza e dell'impatto non solo se associati a grandi progetti operanti a livello di sistema, ma anche se rintracciabili in candidature di più ridotta portata e più limitate ambizioni; l'ampliamento delle possibilità procedurali di applicare riduzioni ai bilanci preventivi dei progetti approvati e la discussione (ancora aperta) sull'introduzione di un tetto massimo – attualmente non previsto – alle domande di finanziamento per l'azione Mobilità. È chiaro che tutte queste iniziative non necessariamente cambieranno le caratteristiche delle candidature presentate, ma comunque si propongono di migliorare il livello di soddisfazione effettivo e percepito dei partecipanti ad Erasmus+.

In terzo luogo, occorre sensibilizzare i potenziali promotori a migliorare la qualità della domanda. Perché se è pur vero che il livello qualitativo complessivo delle candidature ricevute è stato complessivamente buono, la limitatezza delle risorse disponibili ha determinato una fortissima competizione ed ha consentito di approvare solo le eccellenze. Ad un tempo, numerosi sono stati i fattori che possono aver reso comples-

sa e non pienamente soddisfacente la predisposizione di nuove iniziative: l'adozione tardiva del Regolamento istitutivo (approvato a metà dicembre 2013), i tempi stretti tra il lancio del bando e le scadenze, i significativi cambiamenti introdotti nel nuovo dispositivo rispetto ai suoi predecessori, i diversi contenuti delle azioni finanziabili in Erasmus+ rispetto al Programma LLP e le nuove regole introdotte uniti ad una non piena comprensione e non univoca interpretabilità delle novità da parte dei promotori (ma anche delle Agenzie nazionali), la confusione tra ambiti settoriali e competenze rispettive delle AN, la non piena soddisfazione dei criteri qualitativi stabiliti dal Programma. Con il bando 2015, però, diverse problematiche saranno superate e sarà possibile concentrare le energie di progettazione sulla qualità degli interventi.

Alcune considerazioni specifiche per tipologia di azione possono essere a questo punto utili.

La Mobilità individuale di apprendimento

La Mobilità individuale di apprendimento rappresenta l'azione principale del Programma Erasmus+ e lo strumento primario attraverso il quale il dispositivo asserva l'obiettivo di Europa 2020 di rendere le esperienze di apprendimento all'estero di qualità un'opportunità per tutti. La Mobilità Leonardo da Vinci ora è diventata mobilità dell'ambito istruzione e formazione professionale - VET Erasmus+ ed è gestita dall'ISFOL. L'azione ha una lunga tradizione in tutti i programmi precedenti ed i contenuti dell'azione e lo schema di finanziamento previsti da Erasmus+ riproducono sostanzialmente quelli dei predecessori, con alcuni significativi elementi di novità e di cambiamento. Questa combinazione tra tradizione ed innovazione ha creato qualche disorientamento nei partecipanti al bando 2014.

Per quanto riguarda la Mobilità VET, gli elementi di questa azione meno compresi sono stati sostanzialmente tre. Innanzitutto, non è stata sempre colta la caratteristica precipua e pur tradizionale per Leonardo di questa mobilità (rispetto a quella prevista in altri ambiti del Programma, soprattutto in quello della scuola), ovvero di essere una mobilità a fini professionalizzanti, funzionale quindi a formarsi ed a sviluppare competenze professionali, utili all'inserimento nel mercato del lavoro, ad un aggiornamento o riqualificazione, all'acquisizione di una qualificazione o parte di essa o di una maggiore qualificazione professionale in senso generale – non dunque una mobilità per motivi di studio, di acquisizione di conoscenze teoriche o didattiche. In secondo luogo, molti promotori non hanno compreso il cambiamento nel target group di riferimento rispetto al Programma LLP ed a Leonardo da Vinci in particolare: in concreto, non è stato sufficientemente chiaro che la mobilità a fini professionali di soggetti qualificati da più di un anno o di persone prive di qualificazione non è più finanziabile nell'ambito di Erasmus+ come lo era tradizionalmente in Leonardo (misura PLM). In terzo luogo, che la Mobilità VET riguarda la mobilità esclusivamente di docenti e discenti/neoqualificati di questo segmento, oltre che di apprendisti; non si rivolge più a giovani laureati (come erano molti dei PLM Leonardo, cui si applica il segmento Erasmus). Ovviamente, del segmento dell'istruzione e della formazione professionale (VET) a livello di Programma si dà un'accezione più ampia di quella riconducibile all'ambito

dell'IFP italiano, inclusiva quindi dell'istruzione tecnica e professionale, della formazione tecnica post-obbligo e superiore, della formazione professionale in generale.

La qualità della Mobilità dipende non solo dal chiarimento di questi elementi di confusione, ma anche dal forte investimento che il Programma Erasmus+ richiede ai potenziali beneficiari su diversi aspetti e che nel 2014 solo le candidature di eccellenza hanno pienamente soddisfatto. La progettazione dell'esperienza sotto forma di risultati dell'apprendimento attesi (conoscenze, abilità e competenze che il discente avrà acquisito al termine della mobilità) è ormai obbligatoria nel senso che il formulario richiede proprio di indicare i *learning outcome* attesi e questo rafforza la necessità di una connessione di questa esperienza di apprendimento con i sistemi, ed i percorsi di qualificazione esistenti nel paese della persona che si sposta (anche ai fini della messa in trasparenza e del riconoscimento delle competenze acquisite una volta che il discente è rientrato). Fortemente incentivata è la valutazione delle competenze in ingresso ed in uscita (che implica un'adeguata preparazione e formazione dei valutatori, ma anche di tutte le altre figure di supporto - mentor, tutor aziendali); gli accordi di partenariato tra gli organismi coinvolti dovrebbero evolversi verso *memorandum* di intesa comprensivi di accordi/meccanismi per il riconoscimento delle competenze, è fondamentale la connessione con le linee strategiche e gli strumenti comunitari in materia di trasparenza delle qualificazioni e qualità dell'offerta formativa (EQF, ECVET, Europass, EQAVET, ecc.): su tutti questi elementi certamente i potenziali promotori devono lavorare per migliorare la qualità delle proprie candidature.

La Mobilità individuale di apprendimento dell'ambito VET Erasmus+ (ex Leonardo) è l'unica del Programma – insieme all'ambito dell'istruzione superiore (ex Erasmus) – in cui è possibile finanziare le iniziative di mobilità non solo dei docenti, ma anche dei discenti. Erasmus+ ha introdotto la novità di un unico formulario di candidatura per questi due tipi di mobilità (docenti e discenti), consentendo quindi la possibilità ai promotori di presentare un unico progetto che preveda entrambe le tipologie (o anche una sola di esse), laddove in precedenza era necessario inoltrare due domande distinte che potevano anche avere diversa sorte in sede di selezione. Questa è stata una nuova opportunità rispetto al passato, utilizzata da diversi beneficiari già nel 2014. In effetti, la possibilità di combinare il tirocinio o la formazione all'estero dei ragazzi con la formazione ed il *peer learning* dei docenti rappresenta un fattore estremamente positivo. Di contro, l'effetto indiretto di questo cambiamento nel primo bando è stata una nettissima maggioranza di proposte sulla mobilità dei discenti ed una presenza limitatissima di candidature dedicate specificamente alla formazione dei docenti, che in Leonardo potevano contare su un'azione dedicata e risorse *ad hoc*. Entrambi questi aspetti (combinare mobilità di discenti e studenti in un unico progetto e lavorare sulla mobilità dei docenti) rappresentano piste di lavoro ancora ampiamente esplorabili per i promotori.

I Partenariati strategici

L'azione Partenariati strategici Erasmus+ nell'ambito istruzione e formazione professionale eredita molte delle caratteristiche delle precedenti azioni: partenariati multilaterali, progetti di sviluppo e di trasferimento dell'innovazione e reti di Leonardo da

Vinci. Il principale cambiamento rispetto al passato è che in Erasmus+ essa costituisce un'azione per così dire "quadro", che comprende tutte le tipologie precedenti e nell'ambito della quale sono quindi finanziabili iniziative tra loro anche molto diverse, dalla semplice cooperazione su piccola scala tra organismi di paesi diversi su temi di interesse per l'ambito VET (come erano i precedenti Partenariati) ai progetti più complessi che sviluppano, sperimentano, trasferiscono prodotti formativi innovativi – i cosiddetti "prodotti intellettuali", ovvero ad esempio curricula, unità di risultati dell'apprendimento in settori specifici, metodologie e strumenti di valutazione delle competenze, ecc. – (come erano i precedenti progetti di Sviluppo e Trasferimento dell'innovazione). Nel disegno iniziale, l'azione prevedeva una distinzione tra Partenariati di piccola scala e Partenariati di larga scala, che poi nella documentazione e modulistica ufficiali è stata eliminata.

Di fatto, nel bando 2014 i proponenti italiani in ambito VET si sono orientati alla presentazione di candidature quasi esclusivamente di larga scala, determinando di fatto, come si è già detto, una scomparsa delle piccole iniziative di cooperazione che pure hanno giocato, nella precedente programmazione, un ruolo molto importante per la costruzione o il consolidamento di reti europee tra organismi di paesi diversi. La preponderanza di iniziative più ampie e complesse ha anche determinato l'approvazione di un numero molto minore di progetti, se comparati alla somma dei precedenti progetti Leonardo di Partenariato e Trasferimento – a sostanziale parità di risorse.

Le caratteristiche molto ampie di questa azione non hanno facilitato la comprensione degli obiettivi e dei contenuti suoi specifici da parte degli organismi promotori. Per coloro che avevano già lavorato con Leonardo è stato piuttosto naturale associare questa tipologia a quelle assimilabili del passato, ma per i *newcomer* o per chi aveva più familiarità con altri programmi, le difficoltà interpretative sono state notevoli. Il risultato è stato una grande varietà di contenuti nelle candidature ricevute ed una notevole complessità della valutazione, comunque da formularsi sulla base di criteri unici a prescindere dalle dimensioni delle iniziative, dalle tipologie di obiettivi e di interventi previsti, dalla numerosità degli attori coinvolti.

Su questi aspetti, un gruppo di lavoro comunitario è già stato attivato con il mandato di realizzare un *fine-tuning* delle finalità e delle possibili caratteristiche di questa azione e di riflettere sull'opportunità di reintrodurre una distinzione tra Partenariati di piccola e di larga scala, con criteri di valutazione distinti e risorse finanziarie separate; ciò non avverrà comunque per il 2015, ma eventualmente per gli anni successivi.

Analogamente poco compresa dai proponenti la distinzione tra partenariati settoriali (afferenti un unico ambito di intervento) e partenariati cross-settoriali (afferenti più ambiti del Programma), che in Italia ha generato soprattutto confusione sull'Agenzia nazionale di competenza per le diverse iniziative. Per il 2015, la distinzione è stata sfumata nel formulario di candidatura, pur restando le due opzioni.

La seconda grande novità dei Partenariati strategici Erasmus+ sta nella previsione della possibilità di realizzare attività di mobilità all'interno di un progetto, laddove con Leonardo era necessario presentare due candidature distinte: non è la mobilità di massa come nell'azione Mobilità dedicata, ma una mobilità limitata (rispetto alla durata complessiva del progetto, al numero di persone coinvolte, al tempo di per-

manenza all'estero) e funzionale a realizzare gli obiettivi del progetto, ad esempio a sperimentare i prodotti intellettuali sviluppati o oggetto del trasferimento. Si tratta di un'opportunità notevole di combinazione tra le azioni, che nel bando 2014 è stata molto frequentemente utilizzata dai beneficiari e che certamente può essere foriera di interessanti soluzioni.

La terza grande novità dei Partenariati (ed anche del Programma in generale) è nella notevole semplificazione delle regole di amministrativo-finanziarie e di rendicontazione dei costi, basate quasi completamente su forfait e scale di costi unitari e su uno schema di bilancio costruito non più per voci di costo (personale, subappalti, viaggi, ecc.), ma per tipologia di attività finanziabili (management, produzione intellettuale, eventi di disseminazione, mobilità, costi eccezionali). Qui al passo in avanti significativo dell'approccio rispetto al passato si è accompagnata, per il primo anno, una notevole difficoltà interpretativa delle nuove regole, che ha generato grande confusione e diversità di applicazione nei vari paesi partecipanti al Programma e su cui si dovrà lavorare con urgenza per garantire l'adeguato supporto *in itinere* ai progetti appena finanziati.

Considerazioni conclusive

Erasmus+ è un programma molto ambizioso, istituito dall'Unione europea come uno dei principali strumenti di supporto alla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020. Grazie allo sforzo congiunto della Commissione e degli Stati, il negoziato per l'adozione del Regolamento che ne costituisce la base legale si è concluso in tempo utile per consentirne l'avvio all'inizio della programmazione 2014-2020 ed evitare un periodo transitorio, consentendo invece continuità di finanziamenti e di sostegno alle iniziative progettuali attraverso gli inviti a presentare proposte.

A questo importante risultato si è aggiunto anche il sostanziale successo della trattativa sulle risorse, che ha portato al già citato incremento della dotazione finanziaria prevista per il settennio di implementazione, ancora più significativo vista la congiuntura economica e la conseguente riduzione degli investimenti in educazione e formazione che spesso, purtroppo, caratterizza i periodi di crisi.

Il 2014 è stato tuttavia un anno particolarmente impegnativo per tutti gli attori del Programma. Cambiamenti nella struttura e nelle regole del dispositivo, scadenze molto serrate dell'Invito, *roadmap* attuativa estremamente impegnativa, nuove procedure e strumenti informatici di supporto non sempre funzionanti, difficoltà interpretative, hanno reso il passaggio tra le due programmazioni decisamente complesso e difficile. Al contempo, l'esperienza maturata in quest'anno ha consentito di trarre riflessioni articolate e ampi spunti di miglioramento per il futuro.

I risultati numerici raggiunti nel 2014 e la qualità delle candidature finanziate ci dicono comunque che Erasmus+ ed in particolare l'ambito istruzione e formazione professionale gestito dall'ISFOL, ha riscosso notevole attenzione e partecipazione da parte dell'offerta formativa italiana. Le due nuove azioni della Mobilità individuale di apprendimento e dei Partenariati strategici VET hanno avuto grande successo già nel primo anno di attuazione e le opportunità offerte dal Programma, con gli opportuni

miglioramenti dettati dalla pratica, rappresentano per molti aspetti novità interessanti e significative in termini di razionalizzazione, semplificazione, qualità e rilevanza da perseguire nelle iniziative - novità che si tratta solo di comprendere meglio per poter cogliere veramente a pieno.

Per citare questo articolo: Franca Fiacco e Anna Sveva Balduini, *Il Programma Erasmus+ 2014-2020. Riflessioni e spunti sugli esiti del primo bando*, “Osservatorio Isfol”, IV (2014), n. 3-4, pp. 115-130.