

Susanna Granello

L'esplicita definizione di "programma comunitario" è contenuta all'art. 2, lett. b) del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, laddove si stabilisce che per programma comunitario deve intendersi *“qualunque azione, insieme di azioni o altra iniziativa comportante una spesa che, secondo l'atto di base o l'autorizzazione di bilancio relativi, deve essere attuata dalla Commissione a favore di una o più categorie di beneficiari specifici”*. La definizione evidenzia che i programmi comunitari costituiscono *azioni*, caratterizzate per la ricorrenza dei seguenti elementi: una base giuridica, una istituzione attuatrice, indicata nella Commissione europea, dei soggetti beneficiari e la spesa a carico del bilancio della Comunità.

Non costituiscono però *aiuti sociali o di Stato*, ma sono concepiti per attuare le politiche comunitarie in varie aree tematiche (e perciò sono detti anche programmi "settoriali" o "tematici"), attraverso la cooperazione tra soggetti di diversi Stati membri o di Stati terzi. I programmi comunitari rappresentano, perciò, lo strumento attraverso il quale vengono erogati i cd. fondi a gestione diretta, ossia quei finanziamenti gestiti direttamente e centralmente dalla Commissione Europea che effettua, senza ulteriori passaggi, il trasferimento dei fondi ai beneficiari. Di contro ci sono i fondi comunitari a gestione indiretta, Fondi strutturali e di investimento, amministrati attraverso un sistema di "responsabilità condivisa" tra la Commissione europea e le autorità degli Stati Membri. A questo proposito si invita alla lettura del saggio **“PON (Programmi Operativi Nazionali)”** su questo stesso Repertorio normativo.

Nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 sono stati individuati alcuni nuovi programmi settoriali rafforzati, ad esempio:

Europa digitale	Nuovo programma di finanziamento istituito per sostenere la transizione digitale, è inteso a promuovere la diffusione/adozione su vasta scala di tecnologie digitali fondamentali (es. intelligenza artificiale e cybersicurezza).
UE salute (EU4Health)	Nuovo programma fornirà una solida base per l'azione UE nel settore sanitario sulla scorta di insegnamenti tratti durante la pandemia di COVID-19.
Orizzonte Europa	Nel settore della ricerca e dell'innovazione gli importi a titolo di questo programma aumenteranno in modo considerevole per favorire la ripresa generale.
Programma spaziale integrato	Si lavora ad un programma che riunisca tutte le attività spaziali UE e che contribuisca a sviluppare nuovi servizi a beneficio di cittadini e imprese.
Fondo per una transizione giusta	Per sostenere le regioni più vulnerabili ad alta intensità di carbonio nella transizione verso un'economia climaticamente neutra, viene creato il nuovo programma, che riceverà finanziamenti sia dal bilancio a lungo termine sia dallo strumento dell'UE per la ripresa.
Erasmus+	Saranno rafforzati i programmi per i giovani, come il Corpo europeo di solidarietà ed Erasmus+, e con il nuovo QFP 2021/2027 il numero di partecipanti di Erasmus+ dovrebbe raddoppiare.
Fondo europeo per la difesa	Nel settore sarà istituito un nuovo Fondo europeo per la difesa al fine di promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa dell'UE.

La suddivisione nelle varie aree sottolinea una volta ancora il fatto che i Programmi sono finalizzati ad attuare le politiche comunitarie nei vari settori, attraverso la cooperazione tra soggetti diversi. Questo vale chiaramente anche per l'Istruzione e la Formazione.

Infatti, lo sviluppo di sistemi di istruzione di qualità e la scuola quale bene comune fondamentale ai fini di una piena inclusione sociale sono elementi ed obiettivi costitutivi dell'Unione. L'art. 149 del Trattato costitutivo al comma 1 recita: *“La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche. Sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, favorire la mobilità di studenti e insegnanti, promuovere forme di cooperazione e scambi di informazioni ed esperienze, sono alcuni degli obiettivi che la Comunità si è data in campo educativo sin dalla sua nascita”*.

Benché la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione abbia contribuito alle riforme nazionali, restano ancora problematiche serie da risolvere, in particolare la piena realizzazione del quadro europeo delle competenze chiave (Consiglio UE 2001 - Quadro comune europeo di riferimento per le lingue) e una maggiore apertura e pertinenza dell'istruzione e della formazione. A tale scopo, il Consiglio e la Commissione si sono impegnati a collaborare sulla base del nuovo quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), nel contesto della strategia generale di *Europa 2020* (Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione Commissione del 3 marzo 2010 - *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*).

Spazio Europeo dell'Istruzione

Il programma *“Istruzione e formazione 2020”* (Conclusioni del Consiglio, del 12 maggio 2009) è un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, che prende le mosse dai progressi realizzati nel quadro del programma di lavoro *“Istruzione e formazione 2010”*. Lo scopo essenziale è quello di incoraggiare il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali, dovendo questi fornire i mezzi necessari per porre tutti i cittadini nelle condizioni di realizzare appieno le proprie potenzialità, nonché garantire una prosperità economica sostenibile e l'occupabilità. Il quadro strategico abbraccia i sistemi di istruzione e formazione nel loro complesso, in una prospettiva di apprendimento permanente, contemplando l'apprendimento in tutti i contesti, siano essi formali, non formali o informali, e a tutti i livelli.

Sempre in questa direzione una nuova spinta viene data dallo Spazio Europeo dell'Istruzione, da raggiungere entro il 2025: grazie alla collaborazione tra gli Stati membri si darà vita a uno spazio europeo dell'istruzione in cui studenti e insegnanti saranno liberi di studiare e lavorare in tutto il continente e in cui gli istituti potranno associarsi liberamente entro e oltre i confini europei. Lo spazio europeo dell'istruzione si articola in sei dimensioni: qualità, inclusione e parità di genere, transizioni verde e digitale, insegnanti, istruzione superiore e un'Europa più forte nel mondo.

Le iniziative saranno improntate alla ricerca di soluzioni per migliorare la qualità, soprattutto delle competenze digitali e di base, per rendere la scuola più inclusiva e attenta alle tematiche di genere e per incrementare il successo scolastico. Contribuiranno a rafforzare la comprensione dei cambiamenti climatici e della sostenibilità, a promuovere infrastrutture più ecologiche, a sostenere la professione di insegnante, a sviluppare ulteriormente le università europee e a potenziare la connettività negli istituti di istruzione e formazione.

Erasmus+ settennio 2021-2027

Il nuovo programma del settennio 2021-2027, forte di un bilancio rafforzato, si presenta più inclusivo e innovativo, ma anche più digitale e più verde. Nello specifico si tratta di uno strumento funzionale a:

- mobilitare il mondo dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport a favore di una ripresa rapida e della crescita futura;
- offrire nuove opportunità di cooperazione tra Università e Aziende, stimolando l'innovazione oltre a promuovere competenze verdi e digitali;
- sostenere nuove iniziative faro, quali le "Università europee", le accademie degli insegnanti Erasmus+ e i centri di eccellenza professionale.

In una logica di sistema che vede le istituzioni impegnate in un virtuoso processo di internazionalizzazione, è imprescindibile avere ben presenti quali siano le priorità del Nuovo Erasmus+, anche alla luce di quanto è stato già realizzato nel programma progettuale europeo. L'obiettivo prioritario del nuovo settennio è quello di favorire una più ampia partecipazione ai diversi programmi di mobilità per l'apprendimento, attraverso una serie di misure che puntano ad eliminare tutte le barriere economiche, sociali e culturali. Si sottolinea l'opportunità che la Commissione europea e le agenzie nazionali Erasmus+ elaborino un quadro europeo di inclusione e sviluppino strategie nazionali inclusive, unitamente a misure per fornire un maggiore sostegno finanziario alla mobilità, adeguare le borse di studio mensili e rivedere periodicamente il costo della vita e di soggiorno.

Aspetto di particolare attenzione è l'opportunità di includere nel programma di mobilità anche gli insegnanti delle scuole materne, dell'infanzia e i giovani atleti, e assicurare maggiori opportunità di co-finanziamento e sinergie con gli altri programmi europei.

Per tali ragioni il bilancio del nuovo Programma Erasmus+ 2021 2027 è rafforzato, si da garantire il raggiungimento dell'obiettivo della Commissione di realizzare uno spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, di cui Erasmus+ costituirà elemento chiave. È la stessa Commissione che nella comunicazione "Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura" del 14 novembre 2017, (COM(2017)673) dichiara che lo spazio europeo dell'istruzione rappresenta "un'Europa in cui imparare [...] non [sia limitato] da confini".

Importanti i traguardi del nuovo programma ERASMUS+:

a) Creare nuove opportunità per gli studenti europei, a partire dalla scuola, grazie a una maggiore accessibilità e formati di mobilità più flessibili. Erasmus+ fornirà opportunità a un gruppo più diversificato di discenti, compresi quelli in condizione di svantaggio.

b) Promuovere l'innovazione nella progettazione dei curriculum, nell'apprendimento e nelle pratiche didattiche.

c) Promuovere competenze green e digitali. La promozione di ambiti di studio e ricerca orientati al futuro quali le energie rinnovabili, i cambiamenti climatici, l'ingegneria ambientale, l'intelligenza artificiale e la diffusione di skills e competenze in settori emergenti come il digi-tale.

d) Sostenere le nuove iniziative faro, come le Università europee, Teacher Academies Erasmus+, Centri di eccellenza professionale. La costruzione della rete delle Università europee, la sinergia con il programma di promozione della ricerca e dell'innovazione, Horizon Europe, la promozione di un'identità europea mediante politiche a favore dei giovani, dell'istruzione e della cultura.

Nella nuova programmazione 2021–2027 rientrano, tra gli altri, questi obiettivi:

1) costruire relazioni più forti con il resto del mondo: aumenteranno la mobilità e la cooperazione con Paesi terzi, attraverso una combinazione di mobilità fisica e virtuale;

2) promuovere ambiti di studio che guardino al futuro: verrà data più attenzione a progetti in-centrati sullo studio delle energie rinnovabili, dei cambiamenti climatici, dell'ambiente, dell'ingegneria, dell'intelligenza artificiale e del design.

Inoltre, saranno promosse azioni per sostenere gli Stati membri e i Paesi partner extra UE nella modernizzazione dei propri sistemi di istruzione e formazione, rendendoli maggiormente innovativi; sarà promosso lo sviluppo dell'educazione digitale e dell'uso delle ICT; sarà valorizzato il riconoscimento delle competenze, comprese quelle acquisite al di fuori del sistema formale di istruzione.

Erasmus+ per il settore Istruzione, Formazione, Gioventù e Sport

Dal suo inizio nel 1987 il programma si è notevolmente ampliato: ora copre tutti i settori dell'istruzione e della formazione, dall'educazione e cura della prima infanzia all'istruzione scolastica, alla formazione professionale, all'istruzione superiore e all'apprendimento degli adulti. Sostiene la cooperazione sulla politica giovanile e promuove la partecipazione allo sport. Ad oggi le azioni, chiamate anche Key Action, attuate al fine di perseguire tali obiettivi sono sostanzialmente tre:

- KA1 – Mobilità individuale ai fini dell'apprendimento, rivolta sia agli studenti che al personale della scuola, dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario;

- KA2 – Cooperazione per l'innovazione e lo scambio di buone prassi, attraverso la realizzazione di partenariati strategici (alleanze per la conoscenza, alleanze per le abilità settoriali) e piattaforme di supporto informatico (quali eTwinning ed EPAL);

- KA3 – Sostegno alle riforme delle politiche, che comprende attività realizzate a livello di Unione, ma sostiene anche il dialogo politico con Paesi partner e organizzazioni internazionali.

A queste si aggiungono l'iniziativa Jean Monnet e le azioni nel settore dello Sport, che per natura e organizzazione sono fuori dalla portata della “gestione” delle scuole, seppur in alcune possano partecipare.

Il Programma definisce gli obiettivi, le tipologie di attività, le misure suscettibili di ricevere un finanziamento, i potenziali proponenti e le percentuali di cofinanziamento, anche se Erasmus+ è l'unico programma comunitario in cui il ricorso al cofinanziamento è rarefatto. Sono anche individuati strumenti di monitoraggio e valutazione.

L'amministrazione del programma è affidata dalla Commissione alle proprie Direzioni Generali, direttamente responsabili di tutte le fasi, dalla progettazione, all'erogazione del cofinanziamento, alla rendicontazione. Per Erasmus+ è stata istituita l'Agenzia Nazionale (Indire, a Firenze), con la funzione di informare i cittadini, raccogliere le proposte di progetto redatte dagli operatori nazionali e trasmettere quelle selezionate a Bruxelles.

La realizzazione del programma Erasmus+, come di tutti gli altri, è attuata attraverso gli inviti a presentare proposte (Calls for proposals), più comunemente detti *bandi*, pubblicati periodicamente sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE), fonte ufficiale di documentazione disponibile in tutte le lingue dell'Unione, e resi noti anche attraverso il portale web dell'Agenzia Nazionale. Il testo del *bando* contiene la descrizione del programma e della relativa dotazione finanziaria, la procedura e i termini di presentazione delle proposte, l'importo del contributo finanziario dell'UE, i requisiti minimi per poter partecipare, i criteri di selezione ed altre informazioni operative.

Nell'invito sono sempre indicati dei riferimenti internet presso cui reperire ulteriori e più dettagliate informazioni, tra cui le *linee guida del Programma* (Programme guide) o la *Guida per i proponenti* (Guide for applicants). La lingua ufficiale è l'inglese.

Azione Chiave 1 (KA1) - La mobilità ai fini dell'apprendimento

I progetti di mobilità, in notevole espansione, previsti nell'ambito del KA1 sono per il personale dell'istruzione scolastica, dell'istruzione e formazione professionale e dell'educa-

zione degli adulti, per i discenti dell'istruzione e formazione professionale e per gli alunni dell'istruzione scolastica. Il progetto di mobilità deve rispondere a precisi requisiti e:

- fare riferimento a un Piano di Sviluppo Europeo finalizzato a modernizzare e internazionalizzare la *mission* della scuola che lo presenta,
- rispondere a precisi bisogni di sviluppo professionale del personale e degli alunni,
- assicurare un riconoscimento dei risultati di apprendimento del personale/alunni,
- assicurare una adeguata disseminazione di tali risultati e un loro pieno utilizzo all'interno della scuola.

Il nuovo programma è stato concepito in modo da essere il più facilmente accessibile per tutte le organizzazioni e prevede l'accreditamento KA1. L'«*Accreditamento*» è fondamentale e offre alle organizzazioni accesso alle opportunità di mobilità ai fini dell'apprendimento nell'ambito del KA1 per i tre settori dell'istruzione: educazione degli adulti, istruzione e formazione professionale e istruzione scolastica. Per essere accreditate le organizzazioni devono elaborare un piano volto a realizzare attività di qualità elevata per la mobilità e a utilizzarle per migliorare la propria offerta di istruzione e formazione. Una volta accreditate le organizzazioni possono beneficiare di numerosi vantaggi: elaborazione della propria strategia, finanziamento stabile, opportunità per crescere ed esplorare nuove possibilità ed investire nel futuro. Non sono consentite candidature di singoli individui.

Azione Chiave 2 (KA 2) - I partenariati strategici

I partenariati strategici, essenziali in questa azione, puntano in particolare a:

- migliorare la qualità dell'offerta educativa, favorendo l'apprendimento e la valutazione delle competenze chiave, ivi comprese le competenze di base e quelle trasversali, con riferimento all'imprenditorialità e alle competenze linguistiche e digitali;
- migliorare le capacità delle organizzazioni attive nel settore dell'istruzione e formazione professionale, soprattutto nelle aree dello sviluppo strategico, management organizzativo, leadership, internazionalizzazione, equità, inclusione e qualità;
- promuovere l'educazione all'imprenditorialità, cittadinanza attiva, occupabilità e creazione di nuove imprese;
- aumentare la partecipazione alla formazione e all'occupabilità, sviluppando consulenza e orientamento professionale di qualità;
- agevolare il passaggio degli studenti tra livelli e tipi diversi di educazione formale/non formale e formazione, utilizzando strumenti comunitari di riconoscimento e validazione delle competenze.

Con la finalità di facilitare la partecipazione delle scuole a Erasmus+ e promuovere la mobilità, già dal 2018 sono stati introdotti i *Partenariati* per gli scambi tra scuole nell'ambito del KA2. Tutte le organizzazioni pubbliche o private situate nei Paesi partecipanti al programma possono presentare un progetto nell'ambito dell'Azione chiave 2, tra cui, ad esempio, le scuole/istituti/centri per l'istruzione e la formazione professionale (di ogni ordine e grado, compresa l'istruzione degli adulti), gli istituti di istruzione superiore e le imprese pubbliche o private, di piccole/medie/grandi dimensioni (anche le imprese sociali).

I partenariati sono transnazionali e coinvolgono almeno tre organizzazioni di tre Paesi diversi; il numero minimo di due partecipanti è ammesso nel caso di partenariati stabiliti tra soli istituti scolastici (Partenariati per gli scambi tra scuole) e partenariati tra autorità locali/regionali che coinvolgono, per ciascuno dei due Paesi, almeno una scuola e un'organizzazione attiva nel settore dell'istruzione e formazione o nel mondo del lavoro.

Valutazione delle candidature e gestione dei progetti

Tutte le candidature sono valutate secondo i criteri di valutazione formale e qualitativa indicati dalla Commissione Europea (*Guide for Experts on Quality Assessment*) e comuni a

tutte le Agenzie nazionali dei Paesi partecipanti, compresa l'Italia. L'iter di valutazione prevede una prima fase di valutazione formale condotta dallo staff dell'Agenzia nazionale.

Le candidature formalmente regolari passano alla fase della valutazione qualitativa, condotta da un team di esperti esterni, selezionati attraverso regolari avvisi pubblici. Ad ogni candidatura KA1 e KA2 Erasmus+ presentata da scuole, università, ecc. viene attribuito un punteggio sulla base degli elementi principali di un progetto:

Criteria di valutazione	Punteggio massimo per azione KA 1	Punteggio massimo per azione KA 2
Rilevanza del progetto	30	30
Qualità dell'idea di progetto	40	20
Qualità del gruppo che lavora al progetto e accordi per la cooperazione (KA2)	n.a.	20
Impatto e disseminazione	30	30
Totale	100	100

Già dal Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 la Commissione UE si è vincolata a fare un ampio uso della forma semplificata di sovvenzioni (art. 124 Reg. Fin.). Nel tentativo di promuovere maggiore armonizzazione e semplificazione l'uso dei costi reali è stato limitato ad un minimo assoluto, applicabile solamente ai costi aggiuntivi delle persone con esigenze speciali e altri costi eccezionali limitati, per i quali attualmente sono disponibili dati insufficienti per sviluppare un modello di sovvenzione semplificato.

Pertanto le varie aree di sovvenzioni, anche quelle in precedenza basate sul budget (ad esempio i costi di viaggio, soggiorni, corsi, etc.), ora vanno calcolate e gestite solamente tramite somme forfettarie e costi unitari, contribuendo a rendere più leggibile la Guida del programma. In tal modo si sposta l'attenzione dai costi, rimborsi e controlli al tracciamento dei risultati tangibili dei progetti, ponendo essenzialmente l'accento sulla qualità e sul livello del raggiungimento degli obiettivi misurabili a livello di singolo progetto.

Nella fase di gestione di tali risorse, introitate nel programma annuale finanziario della scuola assegnataria del *grant* comunitario, ci sono alcuni aspetti meritevoli di attenzione, quali ad esempio le spese ammissibili e la natura del contributo forfettario spettante ai docenti per sostenere le spese di missione. Qualora l'istituto scolastico eroghi direttamente e totalmente il contributo/rimborso forfettario ai docenti, dipendenti pubblici, questo costituisce reddito di lavoro dipendente fiscalmente imponibile da assoggettare a ritenuta d'acconto, ai sensi del DPR n. 600/1973, per la parte eccedente 77,47 euro giornalieri. Ai sensi dell'art. 49, DPR 917/86, Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR) tali somme, erogate dal datore di lavoro/scuola, costituiscono per i docenti un reddito di lavoro dipendente da assoggettare a tassazione secondo i criteri dettati dall'art. 51 del medesimo TUIR.

In particolare, il comma 5 del richiamato art. 51 prevede che le somme corrisposte al dipendente nell'ipotesi in cui svolga l'attività lavorativa al di fuori della normale sede di lavoro (c.d. trasferte o missioni), *"concorrono a formare il reddito per la parte eccedente 46,48 euro al giorno, elevati a 77,47 euro per le trasferte all'estero, al netto delle spese di viaggio e di trasporto; in caso di rimborso delle spese di alloggio, ovvero di quelle di vitto, o di alloggio o vitto fornito gratuitamente il limite è ridotto di un terzo. Il limite è ridotto di due terzi in caso di rimborso sia delle spese di alloggio che di quelle di vitto"*.

Questo trattamento fiscale non è applicabile alle somme corrisposte agli studenti.

Il successo dello Spazio europeo dell'istruzione e di Erasmus+ 2021-2027, che ne è l'elemento chiave, dipenderà dall'eredità della cooperazione, da un rinnovato impegno a per-

seguire obiettivi comuni e da un quadro solido per realizzarlo e trasformarlo in realtà, offrendo una prospettiva per il futuro dell'istruzione e della formazione nell'Unione europea ed in Italia.