



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per il controllo dei bilanci

25.10.2010

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla relazione speciale n. 4/2010 della Corte dei conti europea "La concezione e la gestione del programma di mobilità previsto nell'ambito del programma Leonardo da Vinci consentono di produrre risultati efficaci?"

Commissione per il controllo dei bilanci

Relatore per parere: Aldo Patriciello

Introduzione

Il programma Leonardo da Vinci è previsto nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente della Commissione europea che dal 14 dicembre 2006 ha sostituito i precedenti programmi di istruzione, formazione professionale ed e-Learning. I progetti di mobilità rappresentano la parte più consistente di tale programma.

La responsabilità globale del programma spetta alla Commissione, che ne controlla e supervisiona l'attuazione in collaborazione con le autorità nazionali di ogni paese partecipante¹(in genere i ministri dell'Istruzione). La responsabilità operativa dei progetti di mobilità è invece interamente affidata alle agenzie nazionali designate dagli Stati membri.

1) L'audit della Corte (estensione, constatazioni e raccomandazioni)

a) Estensione dell'audit

L'audit della Corte si è concentrato sulle attività di mobilità finanziate dal programma Leonardo. L'obiettivo era valutare se la concezione e la gestione del programma di mobilità Leonardo da Vinci previsto nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente (2007-2013) consentano di produrre risultati efficaci.

In particolare, l'audit si è proposto di valutare se:

- a) il programma sia stato concepito tenendo in considerazione le valutazioni e gli studi pertinenti e dotato di un adeguato sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti;
- b) gli elementi operativi del programma, quali la preparazione dei programmi di lavoro annuali, il processo di pubblicizzazione, promozione e informazione nonché la selezione dei progetti da finanziare siano stati correttamente gestiti;
- c) sia stato posto in essere un sistema di presentazione di relazioni che consenta alla Commissione di valutare i risultati e l'impatto del programma e se
- d) il sistema di controllo sia adeguato.

b) Constatazioni della Corte

CONCEZIONE

La Commissione ha tenuto conto delle proprie valutazioni obbligatorie relative al precedente programma, ma non ha sistematicamente preso in considerazione altri studi e relazioni di rilievo.

La Corte ha riscontrato che la Commissione ha tenuto conto delle proprie valutazioni obbligatorie nella concezione del programma Leonardo, ma non ha definito piani d'azione per altri studi e relazioni di rilievo. Secondo la Corte, la Commissione non si è avvalsa in maniera

¹ 31 paesi partecipano al programma: 27 Stati membri dell'UE più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Turchia.

sufficiente delle relazioni nazionali finali che ogni paese partecipante doveva elaborare. Inoltre, la Corte ha riscontrato che l'utilizzo di tali relazioni nazionali da parte di alcune autorità nazionali è stato anch'esso limitato. D'altro canto, non è chiaro in che modo la Commissione abbia impiegato le informazioni contenute negli studi che essa stessa ha condotto¹.

La Commissione ha instaurato un adeguato sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti; il sistema informatico di supporto presentava tuttavia notevoli lacune

La Corte ritiene che la Commissione abbia instaurato un adeguato sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti. Ha però sottolineato che, dalla fine del 2009, il sistema informatico principale, LLPLink, risultava ancora incompleto, ostacolando in tal modo la corretta presentazione delle relazioni e richiedendo l'utilizzo, allo stesso tempo, di vecchi sistemi. La Corte ha altresì rilevato che a metà del 2010 non era ancora stato completato uno strumento comune di presentazione delle relazioni per la misurazione dell'impatto relativo al Programma per l'apprendimento permanente.

GESTIONE

Le modalità di approvazione dei programmi di lavoro annuali delle agenzie nazionali sono adeguate, sebbene la Commissione non fornisca sistematicamente a queste ultime alcun feedback qualitativo in merito.

La Corte ha riscontrato che le modalità di approvazione dei programmi di lavoro annuali delle agenzie nazionali sono adeguati e consentono l'attuazione continuativa del programma conformemente alle linee concordate. Tuttavia, la Corte ha osservato che la Commissione non aveva fornito sistematicamente alle agenzie e autorità nazionali alcun feedback in merito alla qualità del programma di lavoro.

La Commissione e i paesi partecipanti pubblicizzano e promuovono il programma in maniera soddisfacente

La Corte ha riscontrato che la Commissione e le agenzie nazionali hanno adempiuto ai propri obblighi in materia di attività promozionali.

La Commissione non si è occupata delle difficoltà incontrate dai candidati nella ricerca di partner di accoglienza in altri paesi

La Corte ha riscontrato che i candidati hanno incontrato difficoltà nel trovare partner di accoglienza in altri paesi a causa di una serie di fattori. Tuttavia, nel 2007, la Commissione ha chiuso la sua banca dati per la ricerca di partner europei, in quanto non era in grado di garantire che i dati in esso contenuti fossero di una qualità sufficiente. Tale banca dati non è

¹ "Study on the obstacles to transnational mobility facing apprentices and other young people in initial vocational training and on ways of overcoming them", also referred to as the MoVE-iT study (2007)" (Studio sugli ostacoli alla mobilità transnazionale in cui possono imbattersi gli studenti e altri giovani durante la loro prima formazione professionale, e sui possibili metodi per superarli); "Analisi degli effetti delle azioni di mobilità Leonardo da Vinci sui giovani occupati e in formazione nonché dell'incidenza di fattori socioeconomici" (2007).

stata sostituita da una valida alternativa.

La valutazione delle candidature presenta delle debolezze

Secondo la Corte, le procedure di valutazione delle candidature e selezione dei progetti nei paesi partecipanti sono trasparenti, ben organizzate e conformi alle disposizioni della Commissione. Tuttavia, la Corte ha riscontrato delle debolezze per quanto attiene alla capacità della Commissione di garantire la qualità delle valutazioni effettuate dalle agenzie nazionali sulle domande di sovvenzione.

PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI

Vi sono lacune nel sistema di presentazione delle relazioni concernenti i risultati e gli effetti del programma Leonardo

La Corte ha rilevato numerose lacune nelle relazioni annuali per la Commissione prese in esame nei sei paesi in cui sono state svolte le visite. Secondo il parere della Corte, la struttura attuale della relazione annuale di attività non corrisponde al programma di lavoro annuale. La Corte ha altresì rilevato che le informazioni sui risultati fornite dalle agenzie nazionali si limitano a dati fattuali che non consentono una valutazione dell'impatto del programma Leonardo in base agli obiettivi prefissati. La Corte ha inoltre sottolineato la mancanza di coerenza nell'approccio alla presentazione della relazione annuale di attività da parte delle agenzie nazionali. La Corte ha sottolineato che l'analisi condotta dalla Commissione su tali relazioni si era concentrata maggiormente sulla completezza e la coerenza piuttosto che sul garantire che fossero riportate le informazioni necessarie. In merito alle visite di monitoraggio a progetti intrapresi dalle agenzie nazionali, la Corte ha riscontrato che nonostante la Commissione avesse stabilito dei parametri per la selezione dei beneficiari presso cui effettuare le visite, non aveva specificato il numero minimo di tali visite di monitoraggio. La Corte ha inoltre rilevato che il potenziale delle "visite di monitoraggio della qualità e dell'impatto" introdotte dalla Commissione non è stato sviluppato in modo sufficiente.

La Commissione aveva iniziato, ma non ha ancora completato, l'instaurazione di un sistema globale per la misurazione dell'impatto del programma Leonardo, al terzo anno di attuazione di quest'ultimo

La Corte ha riscontrato il mancato soddisfacimento dei criteri SMART¹ da parte degli obiettivi del programma Leonardo, in quanto tali criteri risultano piuttosto generici. Secondo la Corte, la Commissione non ha fornito alle agenzie nazionali orientamenti dettagliati circa le modalità di valutazione dei risultati del programma o dell'impatto dei progetti di mobilità. La Corte ha attirato l'attenzione su una proposta del gruppo di lavoro istituito dal comitato per il Programma per l'apprendimento permanente su indicatori di impatto e un sistema di raccolta dei dati e presentazione delle relazioni, concepiti per affrontare alcune delle carenze esistenti. In base alle informazioni a disposizione della Corte, tale proposta non era stata approvata

¹ Ai sensi del regolamento finanziario (regolamento del Consiglio (CE, Euratom) n. 1605/2002 del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, 16.9.2001, pag. 1)), gli obiettivi del programma dovrebbero essere specifici, misurabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine.

all'epoca dell'elaborazione della relazione¹.

CONTROLLI

Nella maggior parte dei casi, le agenzie nazionali hanno svolto i controlli sul programma Leonardo in conformità con gli orientamenti formulati dalla Commissione

In merito ai controlli primari, la Corte ha riscontrato che in genere le agenzie nazionali hanno espletato tali controlli conformemente a quanto disposto nella Guida della Commissione destinata alle agenzie nazionali, anche se sono state riscontrate delle debolezze.

Sebbene i controlli secondari effettuati dalle autorità nazionali in genere forniscano una ragionevole garanzia dell'efficacia dei controlli primari, sono state rilevate alcune debolezze

L'audit ha rivelato alcune debolezze nei controlli secondari: documentazione inadeguata delle procedure di supervisione, insufficiente monitoraggio da parte dell'agenzia nazionale e debolezze nel seguito dato alle raccomandazioni proposte dagli organismi di controllo nazionali o dalla Commissione.

Solo di recente la Commissione ha formulato orientamenti complementari in merito alle specifiche procedure oggetto dei controlli secondari

La Corte ha riscontrato che gli orientamenti formulati dalla Commissione sulle responsabilità delle autorità nazionali riguardo ai controlli secondari mancavano di chiarezza in merito a specifiche procedure. La Commissione ha adottato misure correttive solo di recente.

o
o o

La conclusione generale della Corte è che l'elaborazione e la gestione del programma di mobilità previsto nell'ambito del programma Leonardo da Vinci potrebbero produrre risultati efficaci. La Commissione aveva iniziato, ma non ha ancora completato, l'instaurazione di un sistema globale per la misurazione dell'impatto del programma Leonardo. Di conseguenza, la Commissione non è ancora in grado di valutare in che misura gli obiettivi del programma siano stati conseguiti al terzo anno di attuazione di quest'ultimo ovvero a metà del suo ciclo di vita.

c) Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda quanto segue:

Raccomandazione 1

¹ Secondo la risposta della Commissione, gli indicatori di impatto del programma sono stati adottati il 17 giugno 2010.

- a) Dopo aver esaminato il programma di lavoro annuale, la Commissione dovrebbe fornire alle autorità nazionali un feedback qualitativo. Obiettivo di tale feedback dovrebbe essere offrire un quadro d'insieme dello stato di attuazione del programma a livello nazionale ed evidenziare i punti di forza e le debolezze, fornendo in tal modo elementi che potrebbero rivelarsi utili sia per la Commissione che per le autorità nazionali.
- b) La Commissione dovrebbe vagliare le opzioni a disposizione al fine di garantire che lo strumento di ricerca di partner di accoglienza sia efficace e di facile uso, sia a livello nazionale che UE.
- c) La Commissione dovrebbe valutare la possibilità che le agenzie nazionali facilitino l'ammissione di partecipanti stranieri a un tirocinio fornendo alle agenzie nazionali degli altri paesi informazioni sugli enti intermediari e di accoglienza presenti sul proprio territorio.
- d) La valutazione delle candidature potrebbe essere migliorata perfezionando ulteriormente il manuale destinato ai valutatori attraverso la definizione precisa, per ogni sezione dell'apposita scheda, dell'obiettivo della valutazione e dei modi in cui esso può essere raggiunto.
- e) La Commissione, al fine di garantire una coerente interpretazione delle sue disposizioni, dovrebbe valutare la possibilità di svolgere anche controlli sulle valutazioni delle candidature nel corso delle sue visite di monitoraggio della qualità e dell'impatto nei paesi partecipanti.
- f) La Commissione dovrebbe completare la piattaforma LLPLink per la presentazione di relazioni sulla misurazione dell'impatto senza ulteriori ritardi al fine di garantire la raccolta di dati di attuazione completi e coerenti in tutti gli Stati partecipanti.

Raccomandazione 2

- a) La Commissione dovrebbe migliorare il proprio "sistema di monitoraggio della qualità e dell'impatto" e coordinarlo con la presentazione delle relazioni annuali di attività attualmente svolta dalle agenzie nazionali.
- b) La Commissione dovrebbe uniformare la struttura del programma di lavoro e della relazione annuale onde consentire un confronto dei risultati rispetto alla performance attesa.
- c) La Commissione dovrebbe completare la definizione di obiettivi SMART e indicatori di performance senza ulteriori ritardi.
- d) In futuro, la Commissione dovrebbe garantire che per ogni nuovo programma venga istituito, sin dal principio, un sistema di misurazione dell'impatto.

2) Risposte della Commissione

La Commissione accoglie con favore le conclusioni generali della Corte, ossia che l'elaborazione e la gestione dello schema di mobilità del programma Leonardo da Vinci sono funzionali alla produzione di risultati efficaci. Sottolinea il fatto che molte delle raccomandazioni in materia di gestione sono valide anche per il Programma per l'apprendimento permanente. La Commissione osserva, tuttavia, che l'audit ha preso in esame principalmente gli anni 2007-2008, ovvero i primi due anni del programma appena integrato e che non tutti i miglioramenti ottenuti successivamente, in particolare nel 2010, sono stati tenuti in considerazione dalla Corte. La Commissione accetta la maggior parte delle raccomandazioni della Corte e segnala di averle già attuate, interamente o in parte, o di lavorare attivamente alla loro attuazione. In particolare segnala che la proposta sugli indicatori di impatto del programma della Commissione è stata adottata dal comitato di gestione del programma il 17 giugno 2010. Su questa base i dati pertinenti saranno raffrontati con gli indicatori istituiti. I primi risultati sono attesi per la metà del 2011. La Commissione conclude esprimendo la propria fiducia riguardo al fatto che il programma di Leonardo da Vinci produca risultati positivi.

3) Commenti e raccomandazioni del relatore da inserire eventualmente nel progetto di relazione sul discharge alla Commissione per il 2009

[Il Parlamento europeo]

- 1) accoglie con favore la relazione della Corte e l'accurata valutazione dell'elaborazione e gestione del programma di mobilità Leonardo da Vinci del Programma per l'apprendimento permanente in essa contenuta;
- 2) rileva con soddisfazione la conclusione generale della Corte ossia che l'elaborazione e la gestione del programma di mobilità previsto nell'ambito del programma Leonardo da Vinci potrebbero essere funzionali alla produzione di risultati efficaci;
- 3) pur pienamente a conoscenza della complessità del compito di sviluppare indicatori adatti per i numerosi obiettivi definiti per il programma e riconoscendo i recenti progressi a tale proposito, esprime preoccupazione per la constatazione della Corte riguardo alla mancanza di un sistema globale per la misurazione dell'impatto del programma Leonardo e per l'incapacità della Commissione di valutare in che misura gli obiettivi del programma siano stati conseguiti al terzo anno di attuazione di quest'ultimo ovvero a circa metà del suo ciclo di vita;
- 4) invita la Commissione a informare il Parlamento sui progressi compiuti nell'istituzione di un nuovo strumento di ricerca di partner di accoglienza efficace e di facile uso, per affrontare le difficoltà incontrate dai candidati nella ricerca di partner di accoglienza in altri paesi;
- 5) invita la Commissione a garantire la corretta valutazione delle candidature migliorando ulteriormente il manuale destinato ai valutatori e integrando controlli sulle valutazioni delle candidature nel corso delle sue visite di monitoraggio della qualità e dell'impatto nei paesi partecipanti, qualora l'analisi del valore aggiunto di tali controlli dia esito positivo;

- 6) invita la Commissione a instaurare un sistema globale per la misurazione dell'impatto del programma, a migliorare il sistema di presentazione delle relazioni concernenti i risultati e gli effetti del programma Leonardo e, in particolare a completare la piattaforma LLPLink per la presentazione di relazioni sulla misurazione dell'impatto senza ulteriori ritardi, tenendo il Parlamento informato sui progressi compiuti a tale riguardo;
- 7) invita la Commissione ad affrontare le carenze nei controlli identificate nella relazione della Corte.