

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 4

2010

ISSN 1831-0869

LA CONCEZIONE E LA GESTIONE DEL
PROGRAMMA DI MOBILITÀ PREVISTO
NELL'AMBITO DEL **PROGRAMMA LEONARDO
DA VINCI** CONSENTONO DI PRODURRE
RISULTATI EFFICACI?



IT



Relazione speciale n. 4 // 2010

LA CONCEZIONE E LA GESTIONE DEL PROGRAMMA DI MOBILITÀ PREVISTO NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA LEONARDO DA VINCI CONSENTONO DI PRODURRE RISULTATI EFFICACI?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Telefono [+352 4398-1](tel:+35243981)
Telefax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 4 // 2010

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2010

ISBN 978-92-9207-799-0
doi:10.2865/79923

© Unione europea, 2010
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafo

I-V	SINTESI
1-10	INTRODUZIONE
8	RUOLO DELLA COMMISSIONE
9	RUOLO DELL'AUTORITÀ NAZIONALE
10	RUOLO DELL'AGENZIA NAZIONALE
11-15	ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT
16-58	OSSERVAZIONI
16-29	CONCEZIONE
17-22	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
23-29	LA COMMISSIONE HA INSTAURATO UN ADEGUATO SISTEMA DI GESTIONE DEL CICLO DI VITA DEI PROGETTI; IL SISTEMA INFORMATICO DI SUPPORTO PRESENTAVA TUTTAVIA NOTEVOLI LACUNE
30-37	GESTIONE
31	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
32	LA COMMISSIONE E I PAESI PARTECIPANTI PUBBLICIZZANO E PROMUOVONO IL PROGRAMMA IN MANIERA SODDISFACENTE
33-35	LA COMMISSIONE NON SI È OCCUPATA DELLE DIFFICOLTÀ INCONTRATE DAI CANDIDATI NELLA RICERCA DI PARTNER DI ACCOGLIENZA IN ALTRI PAESI
36-37	LA VALUTAZIONE DELLE CANDIDATURE PRESENTA DELLE DEBOLEZZE
38-52	PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI
39-47	VI SONO LACUNE NEL SISTEMA DI PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI CONCERNENTI I RISULTATI E GLI EFFETTI DEL PROGRAMMA LEONARDO
48-52	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
53-58	CONTROLLI
54-56	NELLA MAGGIOR PARTE DEI CASI, LE AGENZIE NAZIONALI HANNO SVOLTO I CONTROLLI SUL PROGRAMMA LEONARDO IN CONFORMITÀ CON GLI ORIENTAMENTI FORMULATI DALLA COMMISSIONE
57	SEBBENE I CONTROLLI SECONDARI EFFETTUATI DALLE AUTORITÀ NAZIONALI FORNISCANO IN GENERE UNA RAGIONEVOLE GARANZIA DELL'EFFICACIA DEI CONTROLLI PRIMARI, SONO STATE RILEVATE ALCUNE DEBOLEZZE
58	SOLO DI RECENTE LA COMMISSIONE HA FORMULATO ORIENTAMENTI COMPLEMENTARI IN MERITO ALLE SPECIFICHE PROCEDURE OGGETTO DEI CONTROLLI SECONDARI
59-62	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI
	ALLEGATO — OBIETTIVI (FONDATI SULLA BASE GIURIDICA DELL'LLP)

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

Il programma Leonardo da Vinci nasce con l'intento di dare attuazione alla politica in materia di istruzione e formazione professionale dell'Unione europea. I progetti di mobilità, che rappresentano la parte più consistente del programma, consentono alle organizzazioni operanti nel settore dell'istruzione e della formazione professionale di inviare i partecipanti in un altro paese europeo e di offrire dunque loro la possibilità di migliorare le proprie competenze, conoscenze e capacità.

II.

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

III.

La Corte ha inteso stabilire se la concezione e la gestione del programma di mobilità Leonardo da Vinci previsto nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente (2007-2013) consentono di produrre risultati efficaci.

SINTESI

IV.

Le constatazioni della Corte si riferiscono a un audit realizzato presso la Commissione e in sei paesi partecipanti selezionati. Il programma Leonardo è uno dei quattro programmi di istruzione e formazione professionale previsti nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente: molte risultanze di audit sono pertanto valide anche per altri progetti del suddetto programma. La Corte ha constatato che:

- nell'elaborare l'attuale programma Leonardo da Vinci (2007-2013), 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 Commissione ha messo a punto per il programma Leonardo un adeguato sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti ma il sistema informatico di supporto presenta notevoli lacune;
- gli elementi operativi del programma, quali la pubblicità e la promozione nonché il ciclo di programmazione annuale, sono stati nel complesso correttamente gestiti; la Commissione non si è tuttavia occupata delle difficoltà incontrate dai candidati nella ricerca di partner di accoglienza e non ha garantito la qualità delle valutazioni effettuate dalle agenzie nazionali sulle domande di sovvenzione;
- la Commissione non è ancora in grado di quantificare i risultati e gli effetti del programma Leonardo a causa delle lacune esistenti nell'apposito sistema di presentazione delle relazioni attualmente utilizzato. Essa 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;
- i controlli a livello delle agenzie nazionali sono stati espletati secondo gli orientamenti formulati dalla Commissione;
- vi sono debolezze nelle modalità in cui le autorità nazionali effettuano i controlli secondari sulle agenzie nazionali;
- la conclusione generale 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 essa non può ancora valutare in quale misura si stiano raggiungendo gli obiettivi, a tre anni dall'inizio del programma Leonardo, che corrispondono a circa metà della sua durata.

V.

Sulla base delle suddette osservazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di migliorare il sistema informatico di supporto, fornire un feedback qualitativo circa la programmazione annuale del lavoro, incrementare il proprio sostegno nella ricerca di partner di accoglienza, sviluppare ulteriormente e monitorare le procedure di valutazione delle domande di progetto, completare gli obiettivi SMART e gli indicatori di performance senza ulteriori ritardi, migliorare la valutazione dei risultati, concentrare maggiormente l'attenzione sull'impatto del programma e, in futuro, garantire che per ogni nuovo programma venga istituito, sin dall'inizio, un sistema di misurazione dell'impatto.

INTRODUZIONE

1. Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha fissato quale obiettivo strategico dell'Unione europea divenire, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo, riconoscendo in tal modo il ruolo di primaria importanza svolto dall'istruzione quale parte integrante delle politiche economiche e sociali. È stato il successivo «processo di Copenaghen»¹ a gettare le basi della cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale. Stabilendo l'obiettivo di incrementare la cooperazione volontaria al fine di promuovere la fiducia reciproca, la trasparenza e il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, esso ha infatti posto le premesse per un aumento della mobilità e per un'agevolazione dell'accesso alla formazione permanente.
2. La Commissione europea ha racchiuso le varie iniziative in materia di istruzione e formazione professionale in un unico quadro di riferimento, il Programma per l'apprendimento permanente², allo scopo di promuovere gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi di istruzione e formazione all'interno dell'Unione. Il nuovo Programma per l'apprendimento permanente sostituisce i precedenti programmi di istruzione, formazione professionale ed e-Learning, conclusi nel 2006.
3. La dotazione finanziaria indicativa³ per l'attuazione del programma per un periodo di sette anni con inizio il 1° gennaio 2007 era pari a 6 970 milioni di euro. All'interno di questa dotazione, gli importi da stanziare a titolo dei sottoprogrammi non sono inferiori alle seguenti percentuali minime:
 - Comenius 13 %;
 - Erasmus 40 %;
 - Leonardo da Vinci 25 %;
 - Grundtvig 4 %.
4. Leonardo da Vinci è il nome dato al sottoprogramma creato al fine di attuare la politica dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione professionale, sostenendo e integrando le azioni intraprese dagli Stati membri. L'attuale fase del programma Leonardo da Vinci 2007-2013 rappresenta il proseguimento di precedenti programmi, quali Leonardo I (1995-1999) e Leonardo II (2000-2006). Gli obiettivi generali, specifici e operativi del Programma per l'apprendimento permanente e del programma Leonardo da Vinci⁴ sono indicati al paragrafo 44 e nell'*allegato*.

¹ Il processo di Copenaghen è stato lanciato nel novembre 2002 dai ministri dell'istruzione e della formazione professionale dell'Unione europea, dei paesi membri dello Spazio economico europeo (SEE) e dell'Area europea di libero scambio, dalle parti sociali europee e dalla Commissione europea.

² Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (GU L 327 del 24.11.2006, pag. 45).

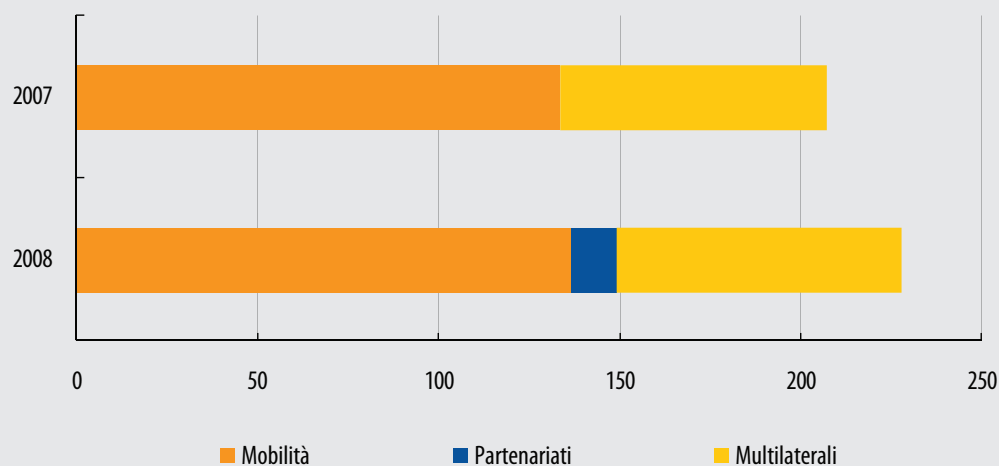
³ Articolo 14 e sezione B, punto 11, dell'allegato della decisione n. 1720/2006/CE.

⁴ Nella presente relazione, il termine «programma Leonardo» fa riferimento all'attuale fase del programma.

5. Il programma Leonardo da Vinci può sostenere una serie di attività, tra cui figurano:
- la mobilità, che consente ai partecipanti di trascorrere un certo periodo di tempo in un altro paese europeo;
 - i partenariati incentrati su temi di interesse reciproco;
 - i progetti multilaterali, in particolare quelli volti a migliorare i sistemi di formazione.
6. Come avvenuto per i programmi precedenti, i progetti di mobilità continuano a rappresentare uno dei principali tipi di attività anche nell'ambito del programma Leonardo. Come illustrato nel **grafico 1**, la percentuale delle sovvenzioni Leonardo concesse a sostegno dei progetti di mobilità è stata pari al 64 % nel 2007 e al 59 % nel 2008.

GRAFICO 1

LEONARDO DA VINCI, SOVVENZIONI CONCESSE AI PROGETTI PER TIPO DI ATTIVITÀ 2007-2008 (MILIONI DI EURO)

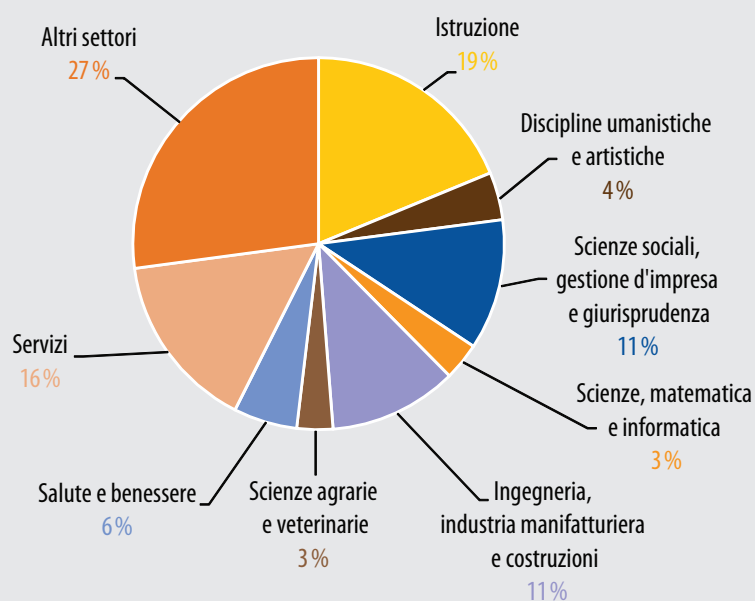


Fonte: Commissione europea.

7. I progetti di mobilità sostenuti dal programma Leonardo nascono con l'intento di offrire ai singoli, quali tirocinanti in formazione professionale iniziale, persone già inserite nel mercato del lavoro e professionisti nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale, la possibilità di migliorare le proprie competenze, conoscenze e capacità attraverso un tirocinio formativo in un altro paese europeo. Le sovvenzioni contribuiscono a coprire i costi legati alla gestione del progetto e le spese di viaggio e di sostentamento. Il **grafico 2** illustra la distribuzione dei partecipanti ai progetti di mobilità 2008 per settore di istruzione e formazione professionale.

GRAFICO 2

PARTECIPANTI AI PROGETTI DI MOBILITÀ 2008 PER SETTORE DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE



Fonte: Commissione europea.

RUOLO DELLA COMMISSIONE

8. La responsabilità generale di garantire l'efficace ed efficiente attuazione del Programma per la formazione permanente spetta alla Commissione europea⁵ coadiuvata in tale compito dal comitato per il Programma per l'apprendimento permanente, costituito da rappresentanti degli Stati membri. Il ruolo della Commissione consiste nel:
- monitorare e valutare periodicamente il Programma per l'apprendimento permanente sotto il profilo dei suoi obiettivi⁶ in collaborazione con gli Stati membri; e
 - espletare adeguati controlli di supervisione, sovrintendendo e coordinando il funzionamento dell'intero sistema ed esaminando i sistemi di controllo nazionali⁷.

⁵ Articolo 6 della decisione n. 1720/2006/CE.

⁶ Articolo 15 della decisione n. 1720/2006/CE.

⁷ Articolo 8 della decisione della Commissione, del 26 aprile 2007, sulle responsabilità rispettive degli Stati membri, della Commissione e delle agenzie nazionali nell'attuazione del Programma per l'apprendimento permanente (2007-2013).

RUOLO DELL'AUTORITÀ NAZIONALE

9. Al programma partecipano 31 paesi: i 27 Stati membri dell'UE più l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Turchia. L'autorità nazionale, in genere il ministero dell'istruzione di ciascun paese partecipante, monitora e supervisiona il lavoro della propria agenzia nazionale in collaborazione con la Commissione. Essa ha il compito di instaurare un sistema di controlli secondari, il cui fine è fornire una ragionevole garanzia circa il funzionamento efficace dei sistemi e dei controlli primari attuati dalle agenzie nazionali.

RUOLO DELL'AGENZIA NAZIONALE

10. La responsabilità operativa dei progetti di mobilità previsti nell'ambito del programma Leonardo è interamente affidata alle agenzie nazionali, istituite in ciascun paese partecipante, che si occupano della gestione del ciclo di vita dei progetti. Come disposto, le agenzie collaborano con la Commissione nella supervisione e valutazione del programma; le loro funzioni sono indicate nella base giuridica del programma, che comprende la decisione della Commissione sulle responsabilità rispettive della Commissione europea, degli Stati membri e delle agenzie nazionali nell'attuazione del Programma per l'apprendimento permanente (C(2007) 1807). Le istruzioni operative ad esse indirizzate sono espresse nella Guida destinata alle agenzie nazionali, stilata nel quadro dell'accordo finanziario annuale sottoscritto dalla Commissione e dalle agenzie nazionali.

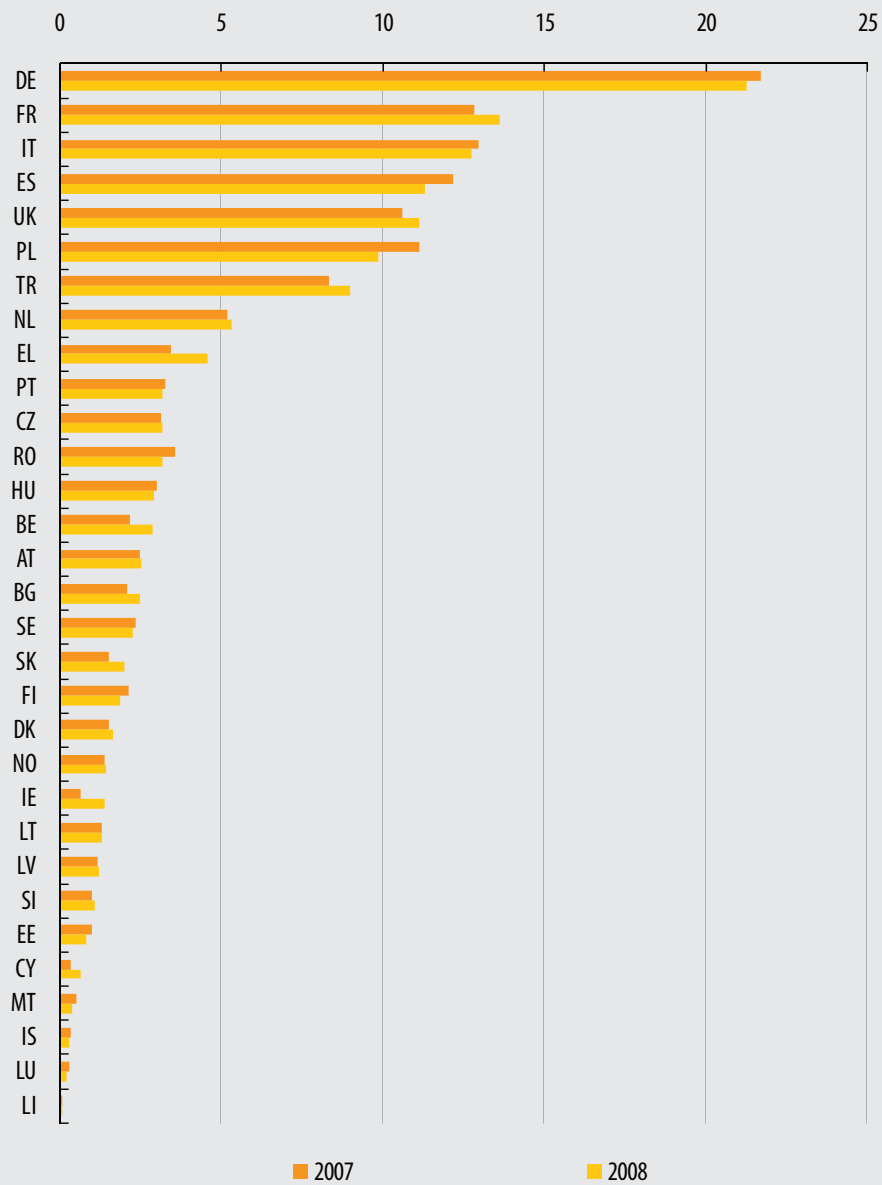
ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 11.** L'audit della Corte si è concentrato sulle attività di mobilità finanziate dal programma Leonardo. Obiettivo generale 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.
- 12.** 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.
- 13.** L'audit ha riguardato il processo di preparazione del Programma per l'apprendimento permanente, iniziato nel 2004, nonché la sua effettiva attuazione nel 2007-2008; anche i connessi sviluppi avvenuti nel 2009 sono stati tenuti in considerazione. Oltre a un audit presso la Commissione, sono state effettuate visite in sei Stati membri⁸ ai quali è stato destinato, nel 2007, il 45 % del totale dei fondi per la mobilità Leonardo e, nel 2008, il 44 % (cfr. **grafico 3**).
- 14.** Il progetto Leonardo è parte di un Programma integrato per l'apprendimento permanente che racchiude in un unico quadro di riferimento varie iniziative in materia di istruzione e formazione professionale: numerose osservazioni, conclusioni e raccomandazioni sono pertanto valide per tutto il Programma nel suo insieme.
- 15.** Il lavoro di audit è consistito nella raccolta e analisi dei dati, nell'esame della pianificazione e dei documenti di valutazione e di attuazione, nella disamina dei fascicoli relativi ai progetti di mobilità, nonché in colloqui con funzionari della Commissione, delle autorità e delle agenzie nazionali e con rappresentanti delle organizzazioni beneficiarie delle sovvenzioni negli Stati membri selezionati.

⁸ Francia, Germania, Malta, Polonia, Romania e Regno Unito.

GRAFICO 3

AMMONTARE DELLE SOVVENZIONI PER LA MOBILITÀ LEONARDO EROGATE PER PAESE NEGLI ANNI 2007 E 2008 (MILIONI DI EURO)



Fonte: Commissione europea.

OSSERVAZIONI

CONCEZIONE

- 16.** L'audit ha verificato se, nell'istituire il programma Leonardo, la Commissione abbia tenuto conto delle abbondanti informazioni a sua disposizione circa i precedenti programmi, ossia tutte le valutazioni, gli studi e le relazioni nazionali, appurando se le autorità nazionali si siano avvalse di tali relazioni. L'audit ha valutato se, per l'attuazione del programma Leonardo, la Commissione abbia realizzato un adeguato sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti, quale il sistema informatico di supporto, sia a livello proprio che dei paesi partecipanti. A livello di Commissione, l'audit ha verificato se ci sia stata una chiara assegnazione dei compiti alle diverse unità, mentre a livello dei paesi partecipanti ha esaminato l'operato amministrativo delle autorità e delle agenzie nazionali incaricate della gestione del programma, le cui funzioni e responsabilità sono definite negli orientamenti generali emanati dalla Commissione.

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

- 17.** Ogni programma finanziato dal bilancio generale delle Comunità europee è oggetto di una valutazione obbligatoria in tre fasi⁹:
- valutazione ex-ante: una relazione accompagna la proposta legislativa di creazione o rinnovo di un programma o un'azione dell'UE;
 - valutazione intermedia: effettuata nella fase intermedia del programma, fornisce un feedback diretto in itinere e può dunque aiutare a migliorare la qualità degli interventi in corso. Inoltre, considerati i lunghi tempi necessari all'istituzione di nuovi programmi, le valutazioni intermedie rappresentano anch'esse importanti fonti di informazioni per la concezione della futura generazione di un programma;
 - valutazione finale: alla fine del programma.

⁹ I requisiti fondamentali relativi al campo di applicazione, la finalità, i tempi e la funzione delle valutazioni sono definiti nel regolamento finanziario (articolo 27, paragrafo 4, articoli 28, 33, 56, paragrafo 3, e articolo 166) e nelle sue modalità d'esecuzione (articolo 21).

- 18.** Nel concepire il nuovo programma Leonardo, la Commissione ha tenuto conto dei risultati delle valutazioni intermedia e finale del programma precedente: i risultati della valutazione intermedia sono infatti stati considerati nella redazione della valutazione ex-ante. Per quanto concerne le valutazioni finale e intermedia, la Commissione ha predisposto piani d'azione interni definendo in che modo le raccomandazioni contenute in ciascuna di esse sarebbero state prese in considerazione nella fase iniziale di concezione e nelle successive fasi di adeguamento di quest'ultima. I piani di azione interni relativi all'instaurazione del sistema informatico e alla definizione degli obiettivi SMART e degli indicatori di performance non hanno tuttavia ancora prodotto i risultati attesi (cfr. paragrafi 27-29 e 48-52).
- 19.** Tutti i paesi partecipanti sono tenuti a stilare le proprie relazioni nazionali intermedie e finali relative all'attuazione e all'efficacia del programma nonché all'impatto di quest'ultimo sugli istituti e le modalità di istruzione e formazione professionale negli Stati membri, e a presentarle alla Commissione. Tali relazioni devono essere trasmesse alla Commissione, e da questa successivamente analizzate e seguite, nel contesto delle operazioni di monitoraggio e valutazione del programma.
- 20.** L'esame delle relazioni nazionali finali è stato affidato a un contraente esterno incaricato dalla Commissione di redigere la valutazione finale¹⁰. Il contraente non ha potuto tuttavia analizzare tutte le relazioni di valutazione nazionali, in quanto solo 19 dei 31 paesi partecipanti hanno provveduto a inviarle alla Commissione entro i termini richiesti. Da parte sua, la Commissione non ha condotto alcuna analisi distinta delle relazioni nazionali presentate oltre i termini, né tantomeno vi ha dato seguito.
- 21.** Limitato è stato anche l'utilizzo di tali relazioni da parte di alcune autorità nazionali: in tre degli Stati membri in cui sono state svolte le visite, le raccomandazioni hanno formato oggetto di esame e di follow-up ma solo in un caso sono state incluse nel regime di gestione relativo al nuovo programma Leonardo. Negli altri tre paesi, invece, mancavano elementi che comprovassero l'avvenuto esame delle relazioni da parte delle autorità nazionali.

¹⁰ Relazione congiunta sulla valutazione finale dei programmi Socrates II, Leonardo da Vinci II ed eLearning, 2008.

22. La Commissione ha realizzato due importanti studi riguardanti vari aspetti delle attività di mobilità previste nell'ambito del programma Leonardo¹¹ che, a suo parere, sono di supporto al lavoro delle autorità competenti, sebbene non sia chiaro in che modo si sia servita delle utili informazioni contenute nei suddetti studi al fine di potenziare e migliorare l'efficacia del programma.

LA COMMISSIONE HA INSTAURATO UN ADEGUATO SISTEMA DI GESTIONE DEL CICLO DI VITA DEI PROGETTI; IL SISTEMA INFORMATICO DI SUPPORTO PRESENTAVA TUTTAVIA NOTEVOLI LACUNE

23. L'audit ha esaminato il sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti creato dalla Commissione valutandone l'adeguatezza. A giudizio della Corte, un sistema di tale tipo si rivela adeguato laddove vi sia una chiara suddivisione delle fasi del ciclo di vita dei progetti tra le parti coinvolte, un'accurata descrizione dei compiti assegnati e siano adottate misure di supervisione.

¹¹ «Study on the obstacles to transnational mobility facing apprentices and other young people in initial vocational training and on ways of overcoming them» (Studio sugli ostacoli alla mobilità transnazionale in cui possono imbattersi gli studenti ed altri giovani durante la loro prima formazione professionale, e sui possibili metodi per superarli), conosciuto anche come studio MoVE-iT (2007). «Analisi degli effetti delle azioni di mobilità Leonardo da Vinci su giovani occupati e in formazione, nonché dell'incidenza di fattori socioeconomici» (2007).

RIQUADRO 1

ESEMPI DI RACCOMANDAZIONI D'AZIONE FORMULATE NELL'«ANALISI DEGLI EFFETTI DELLE AZIONI DI MOBILITÀ LEONARDO DA VINCI SU GIOVANI OCCUPATI E IN FORMAZIONE, NONCHÉ DELL'INCIDENZA DI FATTORI SOCIOECONOMICI» (2007)

- L'attuazione delle azioni nel paese ospitante e le relative azioni di preparazione presentano ancora dei punti deboli: sono infatti necessari una migliore preparazione dei progetti (che veda anche il coinvolgimento dei partecipanti), una selezione più accurata degli enti ospitanti e un maggiore e migliore accompagnamento/tutoraggio durante le azioni di mobilità da parte degli enti di provenienza, ma soprattutto di quelli ospitanti.
- Le analisi degli effetti del programma vanno effettuate in maniera rafforzata e continuativa. Una valutazione costante dei processi deve osservare la preparazione, l'attuazione, le attività di follow-up e in particolare i processi destinati all'accrescimento delle competenze (*impact*) ma anche le esigenze dei partecipanti.

- 24.** Nel 2007, a seguito del lancio nel nuovo Programma per l'apprendimento permanente, la direzione generale Istruzione e cultura della Commissione ha riorganizzato la propria struttura al fine di riflettere le esigenze di un programma recentemente divenuto integrato.
- 25.** In precedenza vi erano varie agenzie nazionali che si occupavano di diversi programmi di istruzione; nel 2007, a seguito del lancio del nuovo Programma per l'apprendimento permanente, la Commissione ha invece invitato i paesi partecipanti a designare un'unica agenzia nazionale che si occupasse di tutti i sottoprogrammi previsti nell'ambito del Programma per l'apprendimento permanente, come oggi avviene nella maggior parte dei paesi. I progetti di mobilità previsti nell'ambito del programma Leonardo sono amministrati direttamente dalle agenzie nazionali, che sono responsabili di tutti gli aspetti gestionali quali:
- la promozione del programma;
 - l'organizzazione della procedura di aggiudicazione delle sovvenzioni, ivi compresa la valutazione delle candidature;
 - l'elaborazione delle convenzioni di sovvenzioni e l'erogazione dei finanziamenti ai candidati selezionati;
 - il monitoraggio e il supporto dei beneficiari delle sovvenzioni concesse nel quadro del programma;
 - l'organizzazione della diffusione dei risultati;
 - la fornitura di feedback circa il funzionamento del programma e i suoi effetti nei rispettivi paesi.
- 26.** Al monitoraggio e alla supervisione del lavoro delle agenzie nazionali provvedono, in collaborazione con la Commissione, le autorità nazionali designate, responsabili anche della corretta gestione dei fondi dell'UE trasferiti alle agenzie stesse.

- 27.** Nel complesso, pertanto, il sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti può considerarsi adeguato. Debolezze significative sono state tuttavia riscontrate nel sistema informatico destinato alla gestione dei progetti e alla presentazione delle relazioni. Le agenzie nazionali sono tenute a utilizzare i sistemi informatici sviluppati e messi a disposizione dalla Commissione¹², tra i quali il più recente è LLPLink, uno strumento concepito per gestire elettronicamente i cicli di vita dei progetti del Programma per l'apprendimento permanente, dalla candidatura al pagamento finale. Parallelamente a LLPLink, la Commissione ha inoltre messo a punto dei formulari elettronici in rete affinché sia l'invio delle candidature che la valutazione, selezione e presentazione delle relazioni sui progetti da parte delle agenzie nazionali potessero avvenire online. Le agenzie nazionali erano tenute a utilizzare la piattaforma LLPLink per la gestione di tutti i nuovi progetti a partire dal 2008 in poi.
- 28.** Il nuovo sistema informatico di supporto presentava significative lacune: al momento dell'audit, LLPLink era infatti in grado di rispondere solo alle esigenze più urgenti relative al Programma per l'apprendimento permanente ma il progetto risultava essere in ritardo e incompleto. Per tutto il 2009, le agenzie nazionali che intendevano gestire il processo di valutazione delle candidature e la presentazione delle relazioni mediante soluzioni online hanno dovuto continuare a utilizzare il vecchio sistema o i propri sistemi locali parallelamente a LLPLink. Nei casi in cui non vi erano interfacce tra la piattaforma LLPLink e i sistemi in uso presso le agenzie nazionali, i dati dovevano essere inseriti due volte, con conseguente dispendio di tempo e aumento del carico di lavoro del personale.
- 29.** I ritardi nell'attuazione della piattaforma LLPLink hanno effetti sulla gestione del progetto Leonardo e dell'intero Programma per l'apprendimento permanente: il sistema non è infatti in grado di offrire dati di attuazione completi e coerenti, forniti dai paesi partecipanti, che coprano l'intera durata del programma e consentano pertanto di valutare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

¹² Guida 2008 destinata alle agenzie nazionali che attuano il Programma per l'apprendimento permanente (paragrafi 28.1 e 9.1.1).

GESTIONE

- 30.** L'audit ha riguardato vari aspetti delle attività correnti del programma. Esso ha valutato se le procedure di approvazione di un programma di lavoro annuale potessero fornire alla Commissione la garanzia preliminare che il programma sarebbe stato attuato conformemente alle disposizioni contenute nei relativi documenti di inquadramento. L'audit ha inoltre vagliato se la Commissione e le agenzie nazionali abbiano promosso il programma; se esso sia stato pubblicizzato dalle agenzie conformemente agli orientamenti formulati dalla Commissione e se sia stata affrontata la principale difficoltà riscontrata dalle agenzie nella sua esecuzione. Infine, l'audit ha esaminato se la valutazione delle domande di progetto da parte delle agenzie sia stata trasparente, ben organizzata e conforme alle disposizioni della Commissione, e se sia stato dato seguito alle debolezze riscontrate.

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

- 31.** Sulla base delle specifiche e dei modelli standardizzati forniti dalla Commissione, ogni agenzia nazionale redige un programma di lavoro annuale, in seguito soggetto all'approvazione della Commissione. Obiettivo prioritario della Commissione nell'approvazione dei programmi di lavoro è ottenere la garanzia preliminare che l'agenzia nazionale attuerà il programma conformemente alle disposizioni contenute nei relativi documenti di inquadramento. Anche le autorità nazionali sottoscrivono il programma di lavoro annuale, impegnandosi in tal modo a fornire all'agenzia nazionale le risorse nazionali necessarie. Tale sistema funziona senza particolari problemi e i programmi di lavoro annuali sono pertanto approvati entro i termini previsti, consentendo così una continua attuazione del programma sulla base delle linee concordate. Pur offrendo a ciascuna agenzia nazionale la possibilità di presentare il proprio programma di lavoro consolidato, la Commissione non ha colto l'opportunità di fornire sistematicamente alle agenzie e alle autorità nazionali un feedback circa la qualità dei programmi stessi. Tale feedback offrirebbe un quadro d'insieme dell'attuazione prevista a livello nazionale, elemento che, consentendo una tempestiva individuazione e correzione degli errori, si rivelerebbe utile sia per la Commissione che per i paesi partecipanti.

LA COMMISSIONE E I PAESI PARTECIPANTI PUBBLICIZZANO E PROMUOVONO IL PROGRAMMA IN MANIERA SODDISFACENTE

- 32.** La Commissione e le agenzie nazionali hanno adempiuto ai propri obblighi in materia di attività promozionali fornendo visibilità al programma e sostenendo la diffusione e l'ulteriore utilizzo delle buone prassi attraverso la realizzazione di una serie di misure. Le agenzie nazionali hanno pubblicizzato l'«invito a presentare proposte» nei paesi partecipanti conformemente agli orientamenti ricevuti dalla Commissione e fornito le relative informazioni di supporto circa il programma Leonardo.

LA COMMISSIONE NON SI È OCCUPATA DELLE DIFFICOLTÀ INCONTRATE DAI CANDIDATI NELLA RICERCA DI PARTNER DI ACCOGLIENZA IN ALTRI PAESI

- 33.** I candidati hanno incontrato difficoltà nel trovare partner di accoglienza in altri paesi per una serie di motivi, tra cui la mancanza di competenze linguistiche adeguate e l'esistenza di differenze culturali. Nell'ambito del programma Leonardo, nonché in altri programmi di mobilità del Programma per l'apprendimento permanente, le agenzie nazionali sono responsabili unicamente di far ammettere a un tirocinio in un paese estero i candidati del loro stesso paese, e non hanno alcun compito di aiutare i candidati stranieri a trovare istituti di accoglienza adeguati.
- 34.** La Commissione fornisce informazioni, consulenza e assistenza ai potenziali candidati alla ricerca di partner di accoglienza. Nel 2007, tuttavia, la Commissione ha chiuso la sua banca dati europea creata allo scopo di facilitare la ricerca di partner di accoglienza, in quanto non era in grado di garantire che gli standard di qualità dei dati relativi ai potenziali partner in essa contenuti fossero rispondenti alle aspettative degli utenti nei paesi partecipanti. Tale banca dati non è ancora stata sostituita da una valida alternativa.

- 35.** In alcuni paesi partecipanti esistono già banche dati nazionali per la ricerca di partner di accoglienza; esse non possono tuttavia considerarsi sostitutive di una banca dati operante su scala europea. La possibilità di utilizzare solo le rispettive banche dati nazionali costringe i potenziali candidati a registrarsi in numerose banche per poter in seguito autenticarsi e dare avvio alla ricerca di partner ospitanti.

LA VALUTAZIONE DELLE CANDIDATURE PRESENTA DELLE DEBOLEZZE

- 36.** Le procedure di valutazione delle candidature e selezione dei progetti nei paesi partecipanti sono trasparenti, ben organizzate e conformi alle disposizioni della Commissione. La valutazione delle candidature ha tuttavia presentato una serie di debolezze, che aumentano il rischio di mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti da parte dei progetti selezionati:
- le candidature sono state accettate anche se la descrizione dei contenuti, degli obiettivi e dei risultati attesi del programma di formazione non erano sufficienti a giustificare l'esito delle valutazioni;
 - le candidature sono state accettate anche se le informazioni relative ai costi in esse contenute non erano sufficienti a giustificare l'ammontare delle somme richieste;
 - i responsabili della valutazione non hanno formulato commenti in grado di giustificare i punteggi attribuiti in ciascuna sezione della scheda di valutazione, in particolare modo sotto il profilo della qualità.
- 37.** La Commissione non svolge alcun esame atto a garantire la qualità delle valutazioni delle candidature in quanto ritiene che tale compito spetti all'autorità nazionale; essa non aveva tuttavia emanato alcun orientamento specifico circa le modalità in cui le agenzie nazionali dovrebbero controllare la valutazione delle candidature. In assenza di orientamenti chiari, c'è il rischio che in alcuni paesi partecipanti i controlli condotti dalle autorità nazionali siano meno rigorosi che in altri.

PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI

- 38.** La Commissione, in collaborazione con i paesi partecipanti, è tenuta a garantire la raccolta, l'analisi e il trattamento dei dati disponibili richiesti per misurare i risultati e gli effetti del programma¹³. Tali attività vanno ad aggiungersi alle approfondite analisi degli effetti condotte nel quadro delle valutazioni intermedia e finale del programma Leonardo. L'audit ha verificato se fosse in vigore un sistema di presentazione delle relazioni, basato su obiettivi SMART, che consentisse alla Commissione di valutare l'impatto e gli effetti del programma rispetto alla performance attesa¹⁴.

VI SONO LACUNE NEL SISTEMA DI PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI CONCERNENTI I RISULTATI E GLI EFFETTI DEL PROGRAMMA LEONARDO

- 39.** Le agenzie nazionali redigono una relazione annuale di attività, destinata alla Commissione¹⁵, contenente informazioni sull'attuazione del programma. I contenuti di tale relazione sono stabiliti dalla Commissione e riguardano questioni quali il numero e la tipologia dei progetti sovvenzionati e i risultati da essi raggiunti.
- 40.** La Corte ha esaminato le relazioni di attività 2007 dei sei paesi in cui sono state svolte le visite, riscontrando una serie di lacune (descritte nei paragrafi 41-44) che ridimensionano il valore di tali relazioni quali strumento per informare la Commissione e altri utenti circa i risultati e l'impatto del programma Leonardo.
- 41.** Le differenze strutturali esistenti tra il programma di lavoro annuale e la relazione annuale di attività impediscono di operare un confronto significativo dei risultati rispetto alla performance attesa, la Commissione intende pertanto modificare l'impostazione della relazione annuale di attività in linea con la ristrutturazione del programma di lavoro con effetto a decorrere dal 2011.

¹³ Articolo 6, paragrafo 3, lettera d), della decisione n. 1720/2006/CE.

¹⁴ Articolo 27 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

¹⁵ Parte 1 della relazione annuale dell'agenzia nazionale.

42. 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 (miglioramenti nell'insegnamento, acquisizione di competenze ed effetti economici). La relazione annuale di attività, ad esempio, contiene dati relativi al numero dei progetti, ma scarse informazioni circa i risultati e gli effetti delle attività sostenute per i partecipanti e le istituzioni coinvolte.
43. Inoltre, la mancanza di coerenza nell'approccio alla presentazione della relazione annuale di attività da parte delle agenzie nazionali fa sì che le relazioni finali trasmesse alla Commissione contengano diverse analisi dei risultati, esposte in maniera difforme.
44. L'analisi condotta dalla Commissione sulle relazioni annuali di attività presentate dalle agenzie nazionali si è concentrata maggiormente sulla completezza e la coerenza piuttosto che sul garantire che fossero riportate le informazioni necessarie (cfr. paragrafo 38). La Commissione ha tuttavia riferito di aver inviato feedback ai paesi partecipanti a conclusione della valutazione delle relazioni annuali 2008, stabilendo in tal modo un legame tra il controllo ex-ante del programma di lavoro e la valutazione ex-post della relazione annuale 2009.

RIQUADRO 2**ESEMPI DI DEBOLEZZE RISCONTRATE NELLA PRESENTAZIONE DEI RISULTATI DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI LAVORO 2007 DA PARTE DELLE AGENZIE NAZIONALI**

- assenza di una valutazione quantitativa dei risultati dei progetti;
- analisi insufficiente del modo in cui sono stati affrontati gli obiettivi;
- descrizione degli effetti potenziali generali priva di riferimento a concreti elementi probatori dell'impatto;
- estrazione degli esempi di effetti da uno studio relativo al precedente programma Leonardo II.

- 45.** Le agenzie nazionali effettuano inoltre visite di monitoraggio dei progetti in loco allo scopo di raccogliere e diffondere esempi di migliori prassi, sostenere i beneficiari e instaurare o mantenere con essi buoni rapporti.
- 46.** La Commissione ha stabilito dei parametri¹⁶ per la selezione dei beneficiari presso cui effettuare le visite, quali le dimensioni e la tipologia degli stessi, la loro distribuzione geografica nel paese e l'ammontare della sovvenzione UE ricevuta. A differenza di quanto avvenuto nel caso dei controlli primari, la Commissione non ha tuttavia stabilito il numero minimo delle visite di monitoraggio che l'agenzia nazionale dovrebbe svolgere.
- 47.** Nel 2008 la Commissione ha introdotto visite di «monitoraggio della qualità e dell'impatto» al fine di ottenere un'idea più precisa della qualità delle attività realizzate nell'ambito del programma nei paesi partecipanti. Le visite, consistenti anche in incontri con le autorità, le agenzie nazionali e i beneficiari delle sovvenzioni, rappresentano un positivo passo in avanti, ma il loro potenziale non è sufficientemente sviluppato. Le relazioni della Commissione sull'esito delle visite, pubblicate nel 2008, menzionavano dati e sviluppi legati alle attività di mobilità, ma non contenevano alcuna analisi degli effetti concreti prodotti dai progetti di mobilità Leonardo sui sistemi di istruzione, le istituzioni o i singoli partecipanti. Inoltre, nei primi due anni, le relazioni o altre forme di feedback non sono state inviate sistematicamente ai paesi partecipanti affinché questi potessero confermarne i contenuti o formulare osservazioni in merito.

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

- 48.** Gli obiettivi di un programma dovrebbero essere «SMART» (specifici, misurabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine)¹⁷: quelli del programma Leonardo si presentano invece come piuttosto generici, e rendono difficile valutare in che modo i progetti di mobilità possano contribuirvi (cfr. **riquadro 3**).

¹⁶ Guida 2008 destinata alle agenzie nazionali che attuano il Programma per l'apprendimento permanente, punto 3.1.1.3.

¹⁷ Articolo 27 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

OBIETTIVI SPECIFICI DEL PROGRAMMA LEONARDO DA VINCI

- Sostenere coloro che partecipano ad attività di formazione e formazione continua nell'acquisizione e utilizzazione di conoscenze, competenze e qualifiche per facilitare lo sviluppo personale, l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro europeo;
- sostenere il miglioramento della qualità e l'innovazione nei sistemi, negli istituti e nelle prassi di istruzione e formazione professionale;
- incrementare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale e della mobilità per datori di lavoro e singoli ed agevolare la mobilità delle persone in formazione che lavorano.

OBIETTIVI OPERATIVI DEL PROGRAMMA LEONARDO DA VINCI

- Migliorare la qualità e aumentare il volume della mobilità, in tutta Europa, delle persone coinvolte nell'istruzione e formazione professionale iniziali e nella formazione continua, in modo che entro la fine del programma per l'apprendimento permanente i tirocini in azienda aumentino raggiungendo almeno il numero di 80 000 unità l'anno;
- migliorare la qualità e aumentare il volume della cooperazione tra istituzioni od organizzazioni che offrono opportunità di apprendimento, imprese, parti sociali e altri organismi pertinenti in tutta Europa;
- agevolare lo sviluppo di prassi innovative nel settore dell'istruzione e formazione professionale, eccettuato il livello terziario, e il trasferimento di queste prassi anche da un paese partecipante agli altri;
- migliorare la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze, comprese quelle acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale;
- incoraggiare l'apprendimento di lingue straniere moderne;
- promuovere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovativi basati sulle TIC.

- 49.** Le agenzie nazionali trasmettono informazioni circa i risultati del programma tramite le relazioni annuali di attività. Al momento dell'audit della Corte la Commissione non aveva fornito alle agenzie nazionali orientamenti dettagliati circa le modalità di valutazione dei risultati del programma o dell'impatto dei progetti di mobilità.
- 50.** Nel dicembre 2006, il comitato per il Programma per l'apprendimento permanente¹⁸ ha deciso di istituire un gruppo di lavoro al fine di valutare l'impatto dell'intero Programma per l'apprendimento permanente, in cui rientra il programma Leonardo da Vinci. Tra le funzioni del gruppo di lavoro vi era l'individuazione di una serie di indicatori comuni di impatto che consentissero di valutare il successo del Programma per l'apprendimento permanente nel raggiungimento dei propri obiettivi. Nel novembre 2009, il gruppo di lavoro ha presentato al comitato per il Programma per l'apprendimento permanente una proposta riguardante indicatori di impatto e un sistema di raccolta dei dati e presentazione delle relazioni concepiti per affrontare alcune delle carenze esistenti. Al gennaio 2010, tuttavia, la proposta non era stata approvata.
- 51.** Dopo che la Commissione avrà deciso quali indicatori intende misurare, altri cambiamenti si renderanno necessari: ad esempio, i quesiti presenti nelle attuali relazioni annuali di attività dovranno essere rivisti, affinché possano essere utilizzati per raccogliere le informazioni statistiche necessarie all'efficiente gestione del programma. Anche il modulo di elaborazione delle relazioni nella piattaforma informatica LLPLink dovrà essere adattato per rispondere alle nuove esigenze di raccolta dei dati.
- 52.** La creazione di un gruppo di lavoro per la valutazione dell'impatto ha rappresentato un positivo passo in avanti verso l'instaurazione delle condizioni necessarie al monitoraggio e alla misurazione dei risultati e degli effetti del programma. A tre anni dall'inizio dell'attuale programma Leonardo, la Commissione non è stata tuttavia in grado di stabilire in quale misura il programma stia raggiungendo gli obiettivi previsti, né dispone di un sistema che potrebbe consentire una simile valutazione in futuro. Pur supponendo che il comitato per il Programma per l'apprendimento permanente approvi gli indicatori di impatto nel 2010, i dati raccolti per la valutazione degli effetti si riferirebbero solo alla restante fase del programma, e sarebbe molto difficile reperire dati comparabili relativi al primo triennio (2007-2009), ossia il periodo oggetto della valutazione intermedia del Programma per l'apprendimento permanente, la cui corrispondente relazione dovrà essere presentata nel marzo 2011.

¹⁸ Il comitato LLP, costituito da rappresentanti degli Stati membri, assiste la Commissione nell'attuazione del Programma per l'apprendimento permanente e fornisce pareri o consulenza circa le misure da adottare per conseguire tale obiettivo.

CONTROLLI

- 53.** L'audit ha riguardato l'adeguatezza dei controlli espletati in relazione al programma Leonardo a tutti i livelli, ossia da parte delle agenzie e autorità nazionali nonché della Commissione, nel quadro del Programma per l'apprendimento permanente¹⁹. I controlli sono stati ritenuti adeguati se realizzati sotto la supervisione della Commissione e conformemente agli orientamenti da essa formulati.

NELLA MAGGIOR PARTE DEI CASI, LE AGENZIE NAZIONALI HANNO SVOLTO I CONTROLLI SUL PROGRAMMA LEONARDO IN CONFORMITÀ CON GLI ORIENTAMENTI FORMULATI DALLA COMMISSIONE

- 54.** Le agenzie nazionali effettuano «controlli primari» a livello dei beneficiari al fine di garantire la realtà e l'ammissibilità delle attività sovvenzionate con i fondi dell'UE nonché la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.
- 55.** Gli standard e i requisiti minimi relativi ai controlli primari sono stabiliti nella Guida della Commissione destinata alle agenzie nazionali²⁰. I controlli consistono in una serie di attività: analisi delle relazioni finali, un controllo documentale dei giustificativi presentati dai beneficiari nella fase della relazione finale, una verifica in loco nel corso di una delle attività sovvenzionate, un audit successivo alle azioni e un audit dei sistemi dei beneficiari ricorrenti.
- 56.** I controlli primari sono per definizione controlli di conformità non incentrati sui risultati delle azioni di mobilità. In genere le agenzie nazionali espletano i controlli primari conformemente a quanto disposto nella Guida destinata alle agenzie nazionali; tuttavia sono state riscontrate delle debolezze:
- una delle agenzie nazionali non è stata in grado di rispettare il termine di 45 giorni dal ricevimento della relazione finale per la valutazione e approvazione di quest'ultima;
 - un'altra agenzia nazionale ha erogato i pagamenti finali ai beneficiari senza aver ricevuto da parte di tutti i partecipanti alle azioni di mobilità il feedback richiesto.

¹⁹ La Corte si è già espressa in merito all'audit dei controlli svolti sul Programma per l'apprendimento permanente. Cfr. relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2008 (GU C 269 del 10.11.2009, pagg. 181-185).

²⁰ Guida 2008 destinata alle agenzie nazionali che attuano il Programma per l'apprendimento permanente, punto 3.8.1.

SEBBENE I CONTROLLI SECONDARI EFFETTUATI DALLE AUTORITÀ NAZIONALI IN GENERE FORNISCANO UNA RAGIONEVOLE GARANZIA DELL'EFFICACIA DEI CONTROLLI PRIMARI, SONO STATE RILEVATE ALCUNE DEBOLEZZE

- 57.** La responsabilità di espletare controlli nazionali sul programma Leonardo spetta all'autorità nazionale che, a tale scopo, su richiesta della Commissione, crea un sistema di controlli secondari il cui fine è fornire una ragionevole garanzia che il sistema dei controlli primari gestito dalle agenzie nazionali sia efficace²¹. Nella maggior parte dei casi, i controlli secondari eseguiti dalle autorità nazionali hanno fornito tale garanzia, sebbene l'audit abbia evidenziato alcune debolezze nel modo in cui sono stati condotti: 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 della Commissione.

SOLO DI RECENTE LA COMMISSIONE HA FORMULATO ORIENTAMENTI COMPLEMENTARI IN MERITO ALLE SPECIFICHE PROCEDURE OGGETTO DEI CONTROLLI SECONDARI

- 58.** La Commissione effettua visite di «monitoraggio dei sistemi» nei paesi partecipanti al fine di verificare che i sistemi e le procedure utilizzati dalle agenzie nazionali siano conformi alle disposizioni del Programma per l'apprendimento permanente. Diverse sono state le interpretazioni date dalle autorità nazionali al significato di «controlli secondari». Come rilevato dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2008²², gli orientamenti formulati dalla Commissione circa le responsabilità delle autorità nazionali non definivano chiaramente le specifiche procedure da porre in atto. L'audit svolto dalla Corte sul programma Leonardo conferma questa conclusione: sono state infatti individuate una serie di debolezze a livello dei controlli secondari. La Commissione, di conseguenza, ha preso misure correttive emanando disposizioni destinate alle autorità nazionali e intese a fornire ulteriori orientamenti in merito alle procedure oggetto dei controlli secondari.

²¹ Articolo 8 della decisione della Commissione del 26 aprile 2007.

²² Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2008, capitolo 9, paragrafi 9.21 e 9.33.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 59.** Nell'elaborare il programma Leonardo, la Commissione ha tenuto conto delle proprie valutazioni obbligatorie ma non ha predisposto piani d'azione relativi ad altri studi e relazioni di rilievo. Essa ha inoltre creato un adeguato sistema di gestione del ciclo di vita dei progetti; tuttavia, il principale sistema informatico, LLPLink, ancora incompleto a fine 2009, impediva la corretta presentazione delle relazioni, costringendo a ricorrere contemporaneamente ai vecchi sistemi. A metà 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.
- 60.** Gli elementi operativi del programma, quali la redazione del programma di lavoro annuale, la pubblicità, la promozione e l'informazione, sono stati in generale correttamente gestiti. Sono state tuttavia rilevate debolezze sotto alcuni aspetti, quali il sostegno fornito ai candidati nella ricerca di partner di accoglienza in altri paesi e la garanzia della qualità delle valutazioni effettuate dalle agenzie nazionali sulle domande di sovvenzione.

RACCOMANDAZIONE 1

- 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 per la 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.

61. Inoltre, nonostante nella maggior parte dei casi i sistemi di controllo utilizzati dalla Commissione e dagli Stati membri si siano rivelati adeguati, i rispettivi sistemi per la presentazione delle relazioni non hanno focalizzato sufficientemente l'attenzione sui risultati del programma, e ancor meno sulla sua efficacia e il suo impatto. 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. Di conseguenza, essa non è stata in grado di valutare l'impatto del primo triennio del programma Leonardo, che corrisponde a circa metà della sua durata.

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.

- 62.** La conclusione generale 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: pertanto, essa non può ancora valutare in quale misura si stiano raggiungendo gli obiettivi, a tre anni dall'inizio del programma, che corrispondono a circa metà della sua durata.

La presente relazione è stata adottata dalla sezione IV, presieduta da Morten LEVYSOHN, membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 29 giugno 2010.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

OBIETTIVI (FONDATI SULLA BASE GIURIDICA DELL'LLP)

DECISIONE N. 1720/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 15 NOVEMBRE 2006, CHE ISTITUISCE UN PROGRAMMA D'AZIONE NEL CAMPO DELL'APPRENDIMENTO PERMANENTE

OBIETTIVI GENERALI DEL PROGRAMMA PER L'APPRENDIMENTO PERMANENTE

- Contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della Comunità quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le generazioni future;
- l'obiettivo del programma è, in particolare, quello di promuovere all'interno della Comunità gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi di istruzione e formazione in modo che essi diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale.

OBIETTIVI SPECIFICI DEL PROGRAMMA LLP

- Contribuire allo sviluppo di un apprendimento permanente di qualità e promuovere risultati elevati, l'innovazione e una dimensione europea nei sistemi e nelle prassi del settore;
- sostenere la realizzazione di uno spazio europeo per l'apprendimento permanente;
- contribuire a migliorare la qualità, l'attrattiva e l'accessibilità delle opportunità di apprendimento permanente disponibili negli Stati membri;
- rafforzare il contributo dell'apprendimento permanente alla coesione sociale, alla cittadinanza attiva, al dialogo interculturale, alla parità tra donne e uomini e alla realizzazione personale;
- contribuire a promuovere la creatività, la competitività, l'occupabilità e lo sviluppo di uno spirito imprenditoriale;

- contribuire a una maggiore partecipazione di persone di tutte le età, comprese quelle con particolari esigenze e le categorie svantaggiate, all'apprendimento permanente a prescindere dal retroterra socioeconomico;
- promuovere l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica;
- sostenere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovativi basati sulle TIC;
- rafforzare il ruolo dell'apprendimento permanente nello sviluppo di un sentimento di cittadinanza europea basato sulla comprensione e sul rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia e nella promozione della tolleranza e del rispetto degli altri popoli e delle altre culture;
- promuovere la cooperazione in materia di garanzia della qualità in tutti i settori dell'istruzione e della formazione in Europa;
- incoraggiare il migliore utilizzo di risultati, di prodotti e di processi innovativi e scambiare le buone prassi nei settori disciplinati dal Programma per l'apprendimento permanente, al fine di migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione.

OBIETTIVI SPECIFICI DEL PROGRAMMA LEONARDO DA VINCI

- Sostenere coloro che partecipano ad attività di formazione e formazione continua nell'acquisizione e utilizzazione di conoscenze, competenze e qualifiche per facilitare lo sviluppo personale, l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro europeo;
- sostenere il miglioramento della qualità e l'innovazione nei sistemi, negli istituti e nelle prassi di istruzione e formazione professionale;
- incrementare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale e della mobilità per datori di lavoro e singoli ed agevolare la mobilità delle persone in formazione che lavorano.

OBIETTIVI OPERATIVI DEL PROGRAMMA LEONARDO DA VINCI

- Migliorare la qualità e aumentare il volume della mobilità, in tutta Europa, delle persone coinvolte nell'istruzione e formazione professionale iniziali e nella formazione continua, in modo che entro la fine del Programma per l'apprendimento permanente i tirocini in azienda aumentino raggiungendo almeno il numero di 80 000 unità l'anno;
- migliorare la qualità e aumentare il volume della cooperazione tra istituti od organizzazioni che offrono opportunità di apprendimento, imprese, parti sociali e altri organismi pertinenti in tutta Europa;
- agevolare lo sviluppo di prassi innovative nel settore dell'istruzione e formazione professionale, eccettuato il terzo livello, e il trasferimento di queste prassi anche da un paese partecipante agli altri;
- migliorare la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze, comprese quelle acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale;
- incoraggiare l'apprendimento di lingue straniere moderne;
- sostenere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovativi basati sulle TIC.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I-III.

La Commissione accoglie con favore la conclusione generale della Corte dei conti secondo cui l'elaborazione e la gestione del programma di mobilità previsto nell'ambito del programma Leonardo da Vinci potrebbero produrre risultati efficaci.

In effetti il programma mostra una domanda crescente che allo stato attuale può essere coperta solo in parte (meno del 50 % delle domande è coperto dalla dotazione disponibile). Nel 2009 hanno beneficiato di un finanziamento oltre 80 000 richiedenti (67 % persone in formazione iniziale, 20 % persone attive sul mercato del lavoro e 13 % insegnanti e formatori). La maggior parte dei partecipanti, ossia quasi il 90 %, nella relazione finale si è dichiarata molto soddisfatta del soggiorno all'estero.

L'impatto positivo sui partecipanti al programma precedente è stato confermato dallo studio d'impatto pubblicato nel 2007. Le esperienze di mobilità hanno migliorato le capacità e le competenze dei giovani e ne hanno influenzato positivamente l'occupabilità, nonché lo sviluppo personale. Uno studio sull'impatto della mobilità Leonardo per insegnanti e formatori per l'istruzione professionale (Vetpro) è in fase di conclusione; i primi risultati confermano gli effetti positivi non solo sullo sviluppo personale dei partecipanti, bensì anche sugli istituti di insegnamento e formazione professionali, sui formatori e sui sistemi di formazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione si rallegra che la Corte riconosca l'istituzione di un sistema di gestione di progetto adeguato e che nel complesso siano stati gestiti correttamente gli aspetti operativi del programma. La Commissione sottolinea il fatto che molte raccomandazioni attinenti alla gestione siano valide per l'intero Programma per l'apprendimento permanente, poiché il programma Leonardo è parte integrante dell'LLP.

IV.

La Commissione sottolinea che l'audit ha interessato principalmente gli anni 2007-2008, che erano i due primi anni del nuovo programma integrato. Il ciclo di programmazione e di presentazione delle relazioni con le agenzie nazionali copre inoltre due anni, dalla preparazione del progetto del programma di lavoro dell'agenzia nazionale alla finalizzazione della valutazione della relazione annuale della Commissione. Pertanto i miglioramenti apportati in seguito, in particolare nel 2010, non sono stati presi integralmente in considerazione dalla Corte.

Va inoltre osservato che i risultati delle azioni cofinanziate negli anni 2007-2008 spesso non sono immediatamente visibili al termine delle azioni, poiché la mobilità e la formazione richiedono di norma diversi anni per manifestare i propri effetti.

IV. Primo trattino

Per l'elaborazione dell'attuale programma Leonardo da Vinci, la Commissione ha avviato un processo di consultazione con le agenzie nazionali e le autorità nazionali, nonché con le parti interessate, onde tener conto delle esperienze precedenti. La Commissione ha preso in considerazione non solo i risultati e i suggerimenti contenuti nelle valutazioni obbligatorie, ma ha fatto anche ricorso ad altri studi esterni per attingervi idee e trarne informazioni supplementari.

IV. Sesto trattino

La Commissione è consapevole del fatto che la qualità dei controlli secondari eseguiti dalle autorità e dalle agenzie nazionali è discontinua, come ha osservato la Corte nella dichiarazione di affidabilità per l'esercizio finanziario 2008. Dando seguito a quest'osservazione precedente della Corte, la Commissione ha adottato azioni e ha elaborato orientamenti dettagliati ad uso delle autorità nazionali, per fornire sia un sostegno metodologico, sia strumenti pratici per i controlli secondari delle autorità nazionali. Questi orientamenti sono stati messi a disposizione degli Stati membri nel dicembre del 2009 e sono stati inoltre oggetto di un seminario rivolto alle autorità nazionali che si è svolto nel marzo del 2010 per porre rimedio alle lacune riscontrate.

IV. Settimo trattino

La Commissione riconosce che è opportuno concludere il lavoro sugli indicatori di performance.

Essa osserva tuttavia che il lavoro con il comitato di programma sull'istituzione degli indicatori era iniziato già nel 2007. Basandosi inoltre sugli studi di impatto e sulle valutazioni del precedente programma Leonardo, nonché sui dati quantitativi disponibili e sui feedback qualitativi dei partecipanti all'attuale programma, la Commissione è certa che il programma di mobilità Leonardo da Vinci produca risultati positivi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

V.

La Commissione accetta le raccomandazioni formulate dalla Corte e le ha già attuate, integralmente o parzialmente, tra le quali: il feedback qualitativo alle autorità nazionali sulle relazioni annuali delle agenzie nazionali, l'integrazione delle relazioni annuali di attività nelle visite di controllo, l'allineamento della struttura della relazione annuale di attività sui programmi di lavoro, l'inclusione degli indicatori orientati ai risultati nei programmi di lavoro delle agenzie nazionali, nonché il completamento di LLPLink.

La Commissione desidera sottolineare che:

- ha già migliorato notevolmente il sistema di supporto informatico per la gestione del programma nel 2009 e sta migliorando ulteriormente i suoi sistemi di comunicazione nel 2010;
- fornisce già un feedback qualitativo sui programmi di lavoro annuali delle agenzie nazionali ma, per motivi di efficacia, ha limitato il feedback ai casi che necessitano di revisione perché non corrispondono ai livelli qualitativi previsti;
- condivide il parere della Corte, ossia che è importante promuovere la ricerca di partner e sta attualmente esaminando nuove opzioni, giacché la consueta base di dati per la ricerca di partner non ha fornito il servizio di qualità previsto;
- ha già elaborato orientamenti partecolareggiati per la valutazione delle domande di progetto; la Commissione ritiene che la supervisione della valutazione qualitativa delle domande sia parte dei controlli secondari delle autorità nazionali sulle agenzie nazionali; tuttavia è importante potere controllare più attentamente queste procedure, tenendo in debita considerazione il rapporto costi-efficienza;
- ha incluso indicatori di performance nell'elaborazione dei programmi di lavoro delle agenzie nazionali per il 2011, che sono stati accolti con favore dai direttori delle agenzie in occasione della riunione tenutasi il 20 maggio 2010 e saranno pertanto applicati a partire dalla pianificazione e dal periodo di comunicazione 2011;
- la Commissione ammette che è opportuno portare a termine il lavoro sugli indicatori di performance; Essa sottolinea tuttavia che il lavoro del comitato di programma sull'istituzione degli indicatori era iniziato già nel 2007. La proposta della Commissione è stata adottata dal comitato in occasione della riunione tenutasi il 17 giugno 2010. Su questa base, i dati pertinenti saranno raffrontati con gli indicatori ora istituiti; i primi risultati di questa valutazione sono attesi entro la metà del 2011. Basandosi inoltre sugli studi di impatto e sulle valutazioni del precedente programma Leonardo, nonché sui dati quantitativi disponibili e sui feedback qualitativi dei partecipanti all'attuale programma, la Commissione è certa che il programma di mobilità Leonardo da Vinci produca risultati positivi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

PORTATA E APPROCCIO DELL'AUDIT

13.

La Commissione sottolinea il fatto che il 2007 e il 2008 sono stati i primi due anni di attuazione del programma per l'apprendimento permanente che, per la prima volta, ha integrato il programma Leonardo da Vinci e l'ex programma Socrates in un programma unico. È stato quindi necessario adottare nuove procedure comuni. Il ciclo di programmazione e di presentazione delle relazioni con le Agenzie nazionali copre inoltre due anni, dalla preparazione dei programmi di lavoro da parte delle agenzie nazionali alla conclusione delle valutazioni delle relazioni annuali. Pertanto i miglioramenti apportati in seguito, in particolare nel 2010, non sono stati presi integralmente in considerazione dalla Corte.

OSSERVAZIONI

16.

La Commissione osserva che i risultati delle azioni sostenute negli anni 2007-2008 spesso non sono immediatamente visibili al termine delle azioni, poiché la mobilità e la formazione richiedono di norma diversi anni per esplicare i propri effetti.

18.

La Commissione si rallegra del fatto che la Corte abbia osservato che l'elaborazione del nuovo programma Leonardo ha incluso i risultati delle valutazioni intermedie e finali del programma precedente, attraverso piani d'azione strutturati.

Dal 2007 la Commissione si è ampiamente consultata con il comitato di gestione del programma circa un insieme di indicatori d'impatto del programma applicabili all'LLP nel suo complesso. Il comitato non ha espresso alcun parere relativamente alle due proposte presentate dalla Commissione, richiedendo un'ulteriore analisi sul rapporto costi-efficacia. La nuova proposta è stata adottata dal comitato in occasione della riunione tenutasi il 17 giugno 2010. Su questa base, i dati pertinenti saranno raffrontati con gli indicatori ora istituiti; i primi risultati di questa valutazione sono attesi entro la metà del 2011.

19-20.

La Commissione ribadisce che non le spetta accertare se le autorità nazionali abbiano dato seguito alle raccomandazioni fissate a livello nazionale. La Commissione potrebbe tuttavia invitare le autorità nazionali ad assicurare un seguito a livello nazionale.

La Commissione rileva che le relazioni nazionali finali, presentate tempestivamente dalle autorità nazionali, sono state trasmesse a contraenti esterni per essere esaminate e i risultati sono stati convalidati dalla Commissione. Si è provveduto a includere le questioni trasversali nel piano d'azione finale delineato dalla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

22.

La Commissione ritiene che gli studi esterni che non sono valutazioni formali del programma non richiedano la stesura di piani d'azione.

Il contenuto degli studi esterni, quale lo studio sugli ostacoli alla mobilità transnazionale «MoVE-iT» e l'analisi degli effetti della mobilità Leonardo da Vinci sui giovani occupati e in formazione, citati dalla Corte, è usato come informazione contestuale e fonte di idee per un ulteriore sviluppo o adattamento del programma e dei suoi meccanismi. Essi forniscono altresì una visione più particolareggiata di taluni aspetti delle azioni del programma.

Riquadro 1—Primo trattino

La Commissione concorda che sussista un margine di miglioramento nell'attuazione del programma presso i paesi ospitanti e nella preparazione dei partecipanti, come indicato nella raccomandazione dell'analisi d'impatto menzionata. Lo studio conclude tuttavia che i principi e i meccanismi fondamentali non necessitano di modifiche. Lo studio conclude che «il programma di mobilità Leonardo da Vinci può essere ritenuto particolarmente efficiente, utile nonché efficiente i termini di costo».

27.

La Commissione accoglie con favore la valutazione complessiva della Corte sulla gestione del ciclo di vita del progetto per il programma.

Come osserva la Corte, il sistema informatico di sostegno potrebbe essere migliorato. La Commissione rammenta che il nuovo LLP ha richiesto l'elaborazione di un sistema informatico del tutto nuovo, in grado di gestire una varietà di sottoprogrammi e azioni di cui Leonardo da Vinci è solo una parte. Nel frattempo la qualità delle relazioni di attuazione è migliorata ed è ora affidabile. Inoltre, per il bando del 2010 sono stati messi a disposizione otto formulari elettronici, due formulari per la valutazione sono in fase di produzione e altri tre dovranno essere messi in produzione nel 2010. Nel 2010 la maggior parte delle domande Leonardo da Vinci viene quindi elaborata in forma elettronica, migliorando in tal modo l'efficienza e riducendo le possibilità di errori di inserimento manuale.

28.

La Commissione ribadisce che, per quanto attiene ai sistemi informatici, nel 2009 si sono registrati importanti sviluppi, proseguiti nel 2010. La Corte non ha preso in considerazione tutti i miglioramenti apportati in particolare nel 2010, dopo l'audit della Corte.

29.

Dall'inizio dell'LLP la Commissione ha proseguito la raccolta di dati quantitativi e di feedback qualitativi dai partecipanti al programma di mobilità Leonardo da Vinci attraverso Rap4Leo¹, che ha permesso di ottenere una serie ininterrotta e affidabile di dati relativi al programma.

La Commissione rammenta inoltre che, dalla fine del 2008, LLPLink è stato impiegato per produrre relazioni finanziarie e statistiche di gestione uniformi e normalizzate. La combinazione dei dati statistici da Rap4Leo e LLPLink garantisce la qualità e la coerenza dei dati relativi alla mobilità Leonardo da Vinci.

¹ Rap4Leo è uno strumento informatico che consente, tra l'altro, di raccogliere dati quantitativi e pareri dei partecipanti alle azioni di mobilità Leonardo da Vinci.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Fin dal 2007 la Commissione si è ampiamente consultata con il comitato di gestione del programma circa un insieme di indicatori di impatto del programma applicabili all'LLP nel suo complesso. Il comitato non ha espresso alcun parere relativamente alle due proposte presentate dalla Commissione, richiedendo un'ulteriore analisi sul rapporto costo-efficacia. La nuova proposta è stata adottata dal comitato in occasione della riunione tenutasi il 17 giugno 2010. Su questa base, i dati pertinenti saranno raffrontati con gli indicatori ora istituiti; i primi risultati di questa valutazione sono attesi entro la metà del 2011.

31.

La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte da cui risulta che le modalità di approvazione dei programmi di lavoro annuali delle agenzie nazionali sono adeguate.

Per motivi di efficacia in termini di costo, la Commissione ha circoscritto il proprio feedback alle agenzie nazionali sui progetti di programma di lavoro annuale ai casi che richiedono un riesame per garantire che siano conseguiti i livelli qualitativi previsti.

La Commissione sottolinea tuttavia di avere effettivamente fornito alle autorità e alle agenzie nazionali feedback qualitativi dettagliati sulla gestione del programma e sull'attuazione nelle proprie conclusioni di valutazione della relazione annuale delle agenzie nazionali, ove si indicano anche le eventuali misure correttive. La Commissione controlla inoltre che le misure correttive siano incluse nel successivo programma di lavoro dell'agenzia nazionale, per garantire un costante miglioramento nell'attuazione del programma.

32.

La Commissione accoglie favorevolmente il parere della Corte che gli Stati partecipanti e la Commissione pubblicizzino e promuovano il programma in modo soddisfacente.

33-35.

La Commissione è consapevole delle difficoltà esperite da taluni richiedenti nel reperimento di imprese ospitanti in paesi diversi e prende atto del suggerimento di agevolare detto processo. La precedente base di dati per la ricerca dei partner, in attività durante il programma Leonardo da Vinci II, è stata dismessa perché non garantiva una qualità sufficiente di registrazione dei dati nel sistema. È opportuno esaminare soluzioni diverse per trovare un'alternativa adeguata. Un esempio promettente è la rete e piattaforma EuroApprenticeship, istituita da autorità competenti, tra le quali camere di commercio o dell'artigianato e professionisti nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale, avviata nel 2010 a seguito di un invito a presentare proposte e che potrebbe essere più adatta ai fini della questione della ricerca di imprese ospitanti di qualità. La Commissione ritiene che tali alternative potrebbero essere esaminate per la prossima generazione del programma.

36.

La Commissione si compiace di osservare che le procedure di valutazione delle candidature e selezione dei progetti nei paesi partecipanti sono trasparenti, ben organizzate e conformi alle disposizioni della Commissione.

Essa sottolinea che le disposizioni procedurali contenute nella guida per le agenzie nazionali sono concepite per fornire garanzie sufficienti sulla qualità delle sovvenzioni selezionate.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

37.

Come disposto dagli orientamenti aggiornati della Commissione, pubblicati nel 2009, un controllo di garanzia della qualità sulla valutazione delle domande di sovvenzione dovrebbe rientrare nei controlli secondari delle agenzie nazionali da parte delle autorità nazionali. La procedura di aggiudicazione delle sovvenzioni, di cui la valutazione delle domande di sovvenzione costituisce un elemento importante, fa parte dei controlli fondamentali sui quali le autorità nazionali devono esprimere un parere nella dichiarazione di affidabilità annua.

41.

Per il 2011 si è concepita una nuova elaborazione dei programmi di lavoro per le agenzie nazionali, che include obiettivi e indicatori di performance mirati ad agevolare ulteriormente il raffronto efficace dei risultati con la performance attesa. Il nuovo approccio è stato accolto con favore dai direttori delle agenzie nazionali in occasione della riunione tenutasi il 20 maggio 2010 e sarà pertanto applicato al periodo di elaborazione e di relazione fin dal 2011.

43.

Al fine di risolvere il problema della scarsa coerenza nell'approccio delle agenzie nazionali all'attività di relazione annuale, la Commissione ha messo a disposizione un formulario online unico di comunicazione destinato a tutte le agenzie nazionali. Inoltre, basandosi sull'esperienza acquisita, nel 2009 la Commissione ha fornito istruzioni particolareggiate per stilare le relazioni annuali.

Riquadro 2

La Commissione precisa che le lacune riscontrate dalla Corte nelle modalità di presentazione dei risultati dell'attuazione dei programmi di lavoro 2007 da parte delle agenzie nazionali sono riferibili a tre delle sei agenzie in esame e non sono state osservate sistematicamente in ciascuna di esse.

44.

Sin dalle relazioni annuali di attività del 2008, la Commissione ha trasmesso alle autorità e alle agenzie nazionali conclusioni particolareggiate sulla valutazione. Queste conclusioni di valutazione forniscono un feedback dettagliato sulla qualità dell'attuazione e della gestione del programma nel paese interessato e mirano a orientare le agenzie nazionali affinché migliorino le proprie performance. In tal modo si crea un collegamento diretto tra il programma di lavoro delle agenzie nazionali e l'attività di relazione annuale.

46.

Come osservato dalla Corte, le agenzie nazionali sono tenute a eseguire attività di controllo a sostegno dei beneficiari del programma, oltre ai controlli dei beneficiari per garantire l'uso corretto dei fondi UE. Considerate le risorse limitate a disposizione delle agenzie nazionali e visti i requisiti impegnativi di controllo, la Commissione non ha ritenuto opportuno fissare requisiti minimi per le agenzie per quanto riguardale visite presso i beneficiari. Questo consente alle agenzie nazionali di organizzare il controllo dei beneficiari con le modalità più efficaci e adeguate, tenendo in considerazione i contesti e i vincoli nazionali, per esempio sostituendo le visite di controllo presso singoli beneficiari con riunioni di controllo alle quali partecipano gruppi di beneficiari.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

47.

Il concetto di «monitoraggio della qualità e dell'impatto» è stato introdotto solo nel 2008 e da allora è stato gradualmente migliorato, onde garantire una solida affidabilità circa gli effetti del programma in base agli esempi di progetti in corso. Dall'agosto 2008 le agenzie nazionali ottengono un feedback con cadenza regolare. Dal 2010, nella seconda tornata del monitoraggio della qualità e dell'impatto per il programma Leonardo da Vinci, le visite avranno un carattere più regionale.

48.

Gli obiettivi del programma Leonardo da Vinci sono precisati nella base giuridica del Programma per l'apprendimento permanente, concordato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. La Commissione sta lavorando all'elaborazione di indicatori adeguati per tali obiettivi per l'LLP nel suo complesso. Si tratta di un'attività particolarmente difficile, poiché la base giuridica contempla 58 obiettivi. La Commissione concorda che il sistema complessivo di comunicazione dei risultati, gli effetti e l'impatto basato sugli indicatori di performance debba ancora essere ultimato. Tuttavia, nel corso della riunione del 17 giugno 2010, il comitato LLP ha adottato l'approccio proposto dalla Commissione.

La Commissione sottolinea però che i dati degli studi esterni sugli effetti della mobilità Leonardo sui giovani occupati e i laureati² nonché l'impatto della mobilità Vetpro sui singoli e sulle organizzazioni³ indicano che la mobilità Leonardo consegue in gran parte gli obiettivi del programma.

² http://ec.europa.eu/education/pdf/doc218_en.pdf

³ La relazione finale sarà pubblicata a breve.

Sottolinea altresì che nelle basi di dati Rap4Leo e LLPLink è disponibile una mole ingente di dati quantitativi. Rap4Leo contiene inoltre i feedback qualitativi dei partecipanti che dimostrano un elevato grado di soddisfazione nelle esperienze Leonardo.

49.

Al fine di migliorare la qualità e la coerenza delle relazioni annuali delle agenzie nazionali, nel 2009 la Commissione ha fornito loro orientamenti dettagliati in materia.

50.

Per quanto attiene allo sviluppo degli indicatori di impatto per il Programma per l'apprendimento permanente, il comitato LLP ha adottato l'approccio rivisto proposto dalla Commissione nel corso della riunione del 17 giugno 2010.

51-52.

Dall'inizio dell'LLP la Commissione ha proseguito nella raccolta di dati quantitativi e di feedback qualitativi dai partecipanti al programma di mobilità Leonardo da Vinci attraverso Rap4Leo, ottenendo una serie ininterrotta e affidabile di dati relativi al programma.

La Commissione rammenta inoltre che, dalla fine del 2008, LLPLink è stato impiegato per produrre relazioni finanziarie e statistiche di gestione uniformi e normalizzate. La combinazione dei dati statistici di Rap4Leo e LLPLink garantisce la qualità e la coerenza dei dati relativi alla mobilità Leonardo da Vinci.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Fin dal 2007 la Commissione si è ampiamente consultata con il comitato di gestione del programma circa un insieme di indicatori di impatto del programma applicabili all'LLP nel suo complesso. Il comitato non ha espresso alcun parere relativamente alle due proposte presentate dalla Commissione, richiedendo un'ulteriore analisi del rapporto costo-efficacia. La nuova proposta è stata adottata dal comitato in occasione della riunione tenutasi il 17 giugno 2010. Su questa base, i dati pertinenti saranno raffrontati con gli indicatori ora istituiti; i primi risultati di questa valutazione sono attesi entro la metà del 2011.

56.

La Commissione è consapevole del fatto che numerose agenzie nazionali presentano lacune nella gestione dei controlli primari. Questo dato è stato comunicato in modo formale alle autorità e alle agenzie nazionali nelle osservazioni e raccomandazioni emesse dopo l'analisi delle relazioni annuali delle agenzie nazionali, nonché a seguito di visite di controllo e di audit in loco. Poiché i controlli primari sono un elemento importante per una ragionevole garanzia sull'uso dei fondi UE, la Commissione sorveglia strettamente le lacune in quest'ambito e si accerta che siano adottate misure correttive adeguate a livello nazionale.

56. Primo trattino

La Commissione è consapevole del fatto che in una delle agenzie nazionali controllate dalla Corte nell'ambito dell'audit non è stato rispettato il termine dei 45 giorni per la valutazione e approvazione delle relazioni finali. A tal proposito, la stessa Commissione ha formulato un'osservazione e una raccomandazione in seguito alla visita ai sistemi di controllo effettuata nel 2008.

56. Secondo trattino

L'esempio riportato dalla Corte, riguardante pagamenti finali a beneficiari effettuati senza avere ricevuto il feedback da parte di tutti i partecipanti alle azioni di mobilità, è circoscritto a una sola agenzia nazionale.

58.

La Commissione ha fornito alle autorità nazionali un orientamento sui controlli secondari obbligatori fin dal 2008. Basandosi sull'esperienza dei primi due anni del programma e sui propri audit di supervisione, nonché sul seguito dato alle raccomandazioni della Corte nel contesto della DAS 2008, la Commissione ha integrato tali orientamenti nel 2009 con procedure specifiche per i controlli secondari.

CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONI

59.

La Commissione accoglie favorevolmente la conclusione della Corte, ossia che è stato predisposto un sistema di gestione di ciclo di vita del progetto adeguato per il Programma per l'apprendimento permanente.

La Commissione ha tenuto conto non soltanto dei risultati e dei suggerimenti delle valutazioni obbligatorie bensì anche di quelli derivati da studi esterni. Tuttavia l'obiettivo principale delle relazioni e degli studi esterni è fornire alla Commissione informazioni e analisi contestuali; il loro statuto è però sostanzialmente diverso da quello delle valutazioni obbligatorie prescritte dalla base giuridica. La Commissione non è pertanto obbligata a osservarli con il medesimo rigore richiesto dalle valutazioni obbligatorie.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Anche se il sistema informatico della Commissione LLPLink era ancora incompleto al momento dell'audit della Corte, giacché il suo sviluppo era iniziato nel 2008, esso è attualmente stabile e perfettamente funzionante; la qualità dei dati è stata decisamente migliorata dall'introduzione dei formulari elettronici. Nel contempo l'uso parallelo di uno strumento specifico per la mobilità Leonardo ha garantito che non si verificassero perdite di dati e la Commissione ha continuato a raccogliere tutti i dati necessari sull'azione senza soluzione di continuità con il precedente programma.

60.

La Commissione si rallegra della valutazione complessiva della Corte per quanto attiene agli elementi operativi, quali il programma di lavoro annuale delle agenzie nazionali, l'informazione, la pubblicità e la promozione dello stesso.

La Commissione ha dismesso la precedente base di dati per la ricerca dei partner a causa dei problemi di garanzia della qualità. Mentre sono in corso analisi per cercare soluzioni alternative ai meccanismi di ricerca dei partner, la Commissione sottolinea che la mancanza di una base di dati ad hoc non impedisce l'attuazione corretta del programma, dato che la domanda supera di gran lunga la dotazione disponibile a sostegno dei progetti di mobilità Leonardo.

Come disposto dagli orientamenti aggiornati della Commissione, pubblicati nel 2009, il controllo di garanzia della qualità sulla valutazione delle domande di sovvenzione dovrebbe rientrare nei controlli secondari delle agenzie nazionali da parte delle autorità nazionali.

Raccomandazione 1 a)

La Commissione accetta la raccomandazione 1 a), che è già in fase di attuazione: la Commissione ha fornito un feedback qualitativo alle agenzie nazionali fin dalla relazione annuale 2008. Inoltre, come la Corte ha riconosciuto, ha fornito anche un feedback sui programmi di lavoro annuali nei casi in cui era necessario un riesame per conseguire i livelli qualitativi previsti.

Raccomandazione 1 b)

La Commissione accetta in parte la raccomandazione 1 b). La Commissione ha dismesso la precedente base di dati per la ricerca dei partner a causa dei problemi di garanzia della qualità. Mentre sono in corso analisi per cercare soluzioni alternative ai meccanismi di ricerca dei partner, la Commissione sottolinea che la mancanza di una base di dati ad hoc non impedisce l'attuazione corretta del programma, dato che la domanda supera di gran lunga la dotazione disponibile a sostegno dei progetti di mobilità Leonardo.

Raccomandazione 1 c)

La Commissione ritiene che le agenzie nazionali non debbano avere un ruolo formale di facilitare l'ammissione di partecipanti di altri paesi, poiché si creerebbe un importante spostamento di responsabilità e di impegni per quanto concerne i rapporti giuridici tra le organizzazioni di altri paesi. Ciò non impedirà comunque loro di avviare uno scambio informale di intermediari idonei.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 1 d)

La Commissione accetta la raccomandazione 1 d). La Commissione sta perfezionando ulteriormente il manuale di valutazione per i valutatori per quanto attiene ai nuovi formulari di domanda online e a quelli riveduti per la valutazione.

Raccomandazione 1 e)

Per quanto attiene alla raccomandazione 1 e), la Commissione precisa che sta attualmente rivedendo il proprio approccio alle visite di controllo della qualità e dell'impatto, integrandovi un controllo a campione ristretto delle valutazioni di qualità delle domande presentate dalle agenzie nazionali. La Commissione esaminerà di conseguenza il valore aggiunto di tali controlli e il relativo impatto sulle risorse dal punto di vista dell'efficacia dei controlli in termini di costo.

Raccomandazione 1 f)

La Commissione accetta la raccomandazione 1 f).

61.

La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione della Corte relativa ai sistemi di controllo a livello interno e nazionale. Detti sistemi di controllo mirano a garantire l'affidabilità dell'uso dei fondi UE su base annua.

La Commissione è informata dei risultati del programma con cadenza regolare attraverso le relazioni annuali delle agenzie nazionali sulla gestione e l'attuazione del programma, nonché attraverso le proprie visite di controllo sulla qualità e l'impatto.

La Commissione sottolinea che ha proseguito nella raccolta di dati quantitativi e feedback qualitativi dai partecipanti al programma di mobilità Leonardo da Vinci attraverso Rap4Leo, ottenendo una serie ininterrotta e affidabile di dati relativi a tali aspetti fin dall'avvio del programma. In attesa di una decisione del comitato di programma sugli indicatori d'impatto, non è attualmente chiaro in che misura i dati saranno adeguati a questi indicatori.

La Commissione precisa tuttavia che gli effetti possono essere misurati solo nel tempo. Gli Stati membri sono tenuti a presentare una relazione sulla prima parte del programma in occasione della valutazione intermedia attesa nel 2010. Questo dato servirà a migliorare la performance di Leonardo, sia nell'attuale programma, sia nella preparazione della prossima generazione del programma.

La Commissione rammenta inoltre che, dalla fine del 2008, LLPLink è stato utilizzato per produrre relazioni finanziarie e statistiche di gestione uniformi e normalizzate. La combinazione dei dati statistici di Rap4Leo e LLPLink garantisce la qualità e la coerenza dei dati relativi alla mobilità Leonardo da Vinci.

Dal 2007 la Commissione si è ampiamente consultata con il comitato di gestione del programma circa un insieme di indicatori di impatto del programma applicabili all'LLP nel suo complesso. Il comitato non ha espresso alcun parere relativamente alle due proposte presentate dalla Commissione, richiedendo un'ulteriore analisi del rapporto costi-efficacia. La nuova proposta è stata adottata dal comitato in occasione della riunione tenutasi il 17 giugno 2010. Su questa base, i dati pertinenti saranno raffrontati con gli indicatori ora istituiti; i primi risultati di questa valutazione sono previsti entro la metà del 2011.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Basandosi sugli elementi summenzionati nonché sugli studi d'impatto, la Commissione ritiene di disporre di garanzie sufficienti circa l'efficacia del programma.

Raccomandazione 2 a)

La Commissione accetta la raccomandazione 2 a) e sottolinea che le conclusioni della valutazione dell'attività annuale di relazione da parte delle agenzie nazionali sono adeguatamente integrate nelle visite di controllo della Commissione presso le medesime agenzie.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione accetta la raccomandazione 2 b) e allineerà la struttura dell'attività di relazione annuale con quella dei programmi di lavoro delle agenzie nazionali dopo la revisione della struttura dei programmi di lavoro prevista per il 2011.

Raccomandazione 2 c)

La Commissione accetta la raccomandazione 2 c). La proposta riveduta della Commissione è stata adottata dal comitato LLP in occasione della riunione tenutasi il 17 giugno 2010. Su questa base, i dati pertinenti saranno raffrontati con gli indicatori ora istituiti; i primi risultati di questa valutazione sono attesi per la metà del 2011.

Raccomandazione 2 d)

La Commissione accetta la raccomandazione 2 d) e si adopererà per istituire tempestivamente un sistema di misurazione dell'impatto del programma successivo.

La Commissione osserva che l'impatto non può essere misurato immediatamente, bensì solo dopo un certo periodo di attuazione del programma. Questo avviene di norma sulla base di studi e valutazioni. Il fatto che la base giuridica del LLP contempli 58 obiettivi era un particolare fattore di complessità e non ha agevolato il compito di definire indicatori adeguati.

62.

La Commissione accoglie con favore le conclusioni generali della Corte dei conti, ossia che l'elaborazione e la gestione dello schema di mobilità del programma Leonardo da Vinci sono funzionali alla produzione di risultati efficaci.

Essa ha già iniziato il lavoro e ha compiuto progressi per quanto attiene a diversi punti evidenziati dalla Corte, quali il feedback qualitativo sulla programmazione annuale del lavoro, la valutazione delle domande e il miglioramento dello strumento informatico.

La Commissione ammette che è opportuno portare a termine il lavoro sugli indicatori di performance.

Essa sottolinea tuttavia che il lavoro del comitato di programma sull'istituzione degli indicatori era iniziato già nel 2007. Basandosi inoltre sugli studi di impatto e sulle valutazioni del precedente programma Leonardo, nonché sui dati quantitativi disponibili e sui feedback qualitativi dei partecipanti all'attuale programma, la Commissione è certa che il programma di mobilità Leonardo da Vinci produca risultati positivi.

Corte dei Conti Europea

Relazione speciale n. 4/2010

La concezione e la gestione del programma di mobilità previsto nell'ambito del programma Leonardo da Vinci consentono di produrre risultati efficaci?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 44 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-799-0

doi:10.2865/79923

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>
o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

I PROGETTI DI MOBILITÀ PREVISTI NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA LEONARDO DA VINCI CONSENTONO ALLE ORGANIZZAZIONI OPERANTI NEL SETTORE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DI INVIARE I PARTECIPANTI IN UN ALTRO PAESE EUROPEO E DI OFFRIRE DUNQUE LORO LA POSSIBILITÀ DI MIGLIORARE LE PROPRIE COMPETENZE, CONOSCENZE E CAPACITÀ. LA PRESENTE RELAZIONE È INCENTRATA SULLA CONCEZIONE DEL PROGRAMMA, IL SUO SISTEMA DI GESTIONE, LA RELATIVA PROGRAMMAZIONE, GLI ELEMENTI OPERATIVI, I CONTROLLI, LA PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI E LA MISURAZIONE DEL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI, DEI RISULTATI E DEGLI IMPATTI OTTENUTI. LA RELAZIONE CONTIENE INOLTRE UNA SERIE DI RACCOMANDAZIONI INTESE AD AIUTARE LA COMMISSIONE A MIGLIORARE LA GESTIONE DEL PROGRAMMA.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-799-0



9 789292 077990