



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 luglio 2011 (12.07)  
(OR. en)**

**12668/11**

**EDUC 220  
SOC 637  
CADREFIN 60**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 luglio 2011
Destinatario:	Signor Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2011) 413 definitivo
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Valutazione intermedia del programma per l'apprendimento permanente

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 413 definitivo.

All.: COM(2011) 413 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.7.2011  
COM(2011) 413 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Valutazione intermedia del programma per l'apprendimento permanente**

## INDICE

1.	Introduzione .....	2
2.	Principali conclusioni.....	2
	Un catalizzatore di cambiamenti strutturali .....	2
	Un successo per gli individui e per le istituzioni .....	3
3.	Progressi compiuti per raggiungere gli obiettivi quantitativi del programma .....	4
	Aumento regolare della mobilità.....	4
	Una forte domanda di partnership, di progetti e di reti .....	5
4.	Valore aggiunto europeo e impatto del PAP.....	5
	Sostegno all'elaborazione di iniziative a livello europeo e nazionale .....	5
	Modernizzazione delle istituti di istruzione e di formazione .....	6
	Un moltiplicatore di competenze professionali.....	6
	Un valore aggiunto europeo .....	7
5.	Una gestione efficace e un approccio incentrato sul beneficiario.....	7
	Integrazione dei programmi precedenti nel PAP .....	7
	Attuazione e gestione .....	8
	Utilizzazione del bilancio e rapporto costo-efficacia .....	9
6.	Raccomandazioni sulla base della valutazione .....	9
7.	Conclusioni .....	10
	ALLEGATO.....	12
	Borse concesse nel quadro del programma PAP e ripartizione del bilancio per sottoprogramma durante il periodo 2007-2009.....	12

## 1. INTRODUZIONE

Conformemente all'articolo 15, paragrafo 5, della 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<sup>1</sup>, la presente relazione fornisce informazioni sul programma per l'apprendimento permanente (PAP). Essa si basa sulle conclusioni della valutazione intermedia del programma PAP<sup>2</sup>, sulle relazioni relative all'attuazione del programma fornite dai 31 paesi partecipanti<sup>3</sup> e sulle informazioni raccolte dalla Commissione.

## 2. PRINCIPALI CONCLUSIONI

Nel corso dei primi tre anni, il programma ha contribuito, per circa 3 miliardi di euro, al finanziamento di **attività di istruzione e di formazione transnazionali** volte a promuovere la modernizzazione dei sistemi di istruzione in **31 paesi europei**. Ha consentito a **900 000 cittadini europei**, di cui 720 000 studenti e 180 000 insegnanti, formatori e agenti, di effettuare un **soggiorno di studio all'estero**. Più di **50 000 organizzazioni europee** hanno partecipato ad attività di cooperazione di vario tipo.

### Un catalizzatore di cambiamenti strutturali

Il programma PAP funge da catalizzatore di cambiamenti strutturali favorendo le iniziative politiche, la cooperazione e la mobilità. Migliora l'elaborazione delle politiche apportando strumenti, analisi e ricerche di qualità e mette a disposizione istanze di scambio di informazioni e di buone prassi grazie al metodo aperto di coordinamento (MAC). Il programma Erasmus, parte del programma PAP per l'istruzione superiore, ha aperto la via al processo di Bologna, alla convergenza dei cicli di studio superiori e alla messa a punto di un sistema di riconoscimento degli studi effettuati all'estero sulla base delle competenze acquisite. La parte "Insegnamento e formazione professionale" (EFP) del programma Leonardo da Vinci favorisce l'applicazione del processo di Copenaghen rafforzando la qualità e la pertinenza dell'insegnamento e della formazione professionali, la trasparenza delle qualifiche e la mobilità degli studenti e dei professionisti dell'EFP. Nel quadro del programma Jean Monnet, il programma PAP ha inoltre consentito di comprendere meglio la costruzione europea e ha rafforzato la formazione dei giovani professionisti alle questioni europee.

Il programma PAP ha incoraggiato le iniziative di cooperazione in Europa e a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, in particolare nelle scuole grazie al programma Comenius e presso gli insegnanti grazie al programma Grundtvig.

---

<sup>1</sup> GU L 327 del 15.11.2006, pag. 45.

<sup>2</sup> La valutazione intermedia del programma per l'apprendimento permanente è stata realizzata tra il gennaio e il dicembre 2010 dal consorzio internazionale diretto dall'istituto lituano delle politiche pubbliche di gestione. La relazione può essere consultata integralmente al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports).

<sup>3</sup> Le relazioni nazionali comprendenti il periodo 2007-2009 che i paesi partecipanti al programma (i 27 Stati membri, i paesi del SEE e la Turchia) hanno fornito conformemente all'articolo 15, paragrafo 4, della decisione 1720/2006/CE sono stati fonti di informazione e di dati importanti per la valutazione intermedia del programma PAP.

Le persone che hanno risposto alle inchieste di valutazione hanno sottolineato il ruolo del PAP in particolare nella cooperazione e negli scambi, nello sviluppo della dimensione europea nell'istruzione e nella formazione e per l'importanza del valore aggiunto apportato dal PAP rispetto a programmi internazionali o nazionali analoghi. Si è concluso che, senza il PAP, i progressi in questi settori sarebbero stati frammentati (dal punto di vista del campo di attività e del numero dei paesi partecipanti) le attività sarebbero state realizzate su scala minore e in modo più limitato e un certo numero di risultati importanti non sarebbero stati raggiunti.

Tuttavia, il potenziale del programma non è stato ancora sfruttato integralmente. Un numero eccessivo di obiettivi del PAP si è tradotto in una serie di azioni specifiche, alcune delle quali non hanno la massa critica sufficiente per avere un impatto durevole. I progressi che vanno nel senso di una strategia di istruzione e di formazione permanenti rimangono limitati rispetto a un approccio basato sui settori di istruzione. Infine, se è vero che il programma PAP ha avuto importanti impatti per le persone e per le istituzioni, la sua influenza è stata relativamente limitata a livello dei sistemi politici. Il valore aggiunto direttamente apportato dal PAP è essenzialmente collegato al riconoscimento delle qualifiche e alla maggiore trasparenza dei sistemi di istruzione e di formazione in Europa. L'influenza diretta delle azioni del PAP sulla modernizzazione di questi sistemi è tuttavia ancora difficilmente osservabile e quantificabile.

### **Un successo per gli individui e per le istituzioni**

La mobilità posta in essere grazie al PAP può essere considerata come un successo. Secondo uno studio sull'importanza della mobilità degli studenti e degli insegnanti Erasmus, un soggiorno di studi temporaneo in un altro paese europeo contribuisce a rafforzare le competenze internazionali, a facilitare l'accesso al mercato del lavoro e permette ai vecchi studenti Erasmus di occupare posti di lavoro chiaramente collegati con l'ambiente internazionale. La mobilità ha inoltre favorito la formazione dell'identità europea ed è stata portatrice di valori come la lotta contro il razzismo, i pregiudizi, la xenofobia e la discriminazione.

Tuttavia, il programma PAP incontra ancora alcune difficoltà. Vari fattori importanti continuano a limitare la portata del programma: soggetti e organismi esterni ai circuiti educativi istituzionali rimangono esclusi dal programma, la domanda non soddisfatta è molto più elevata, le imprese accolgono pochi studenti tirocinanti, le conoscenze linguistiche dei partecipanti (in particolare degli adulti) alle azioni di mobilità sono insufficienti.

### **Un miglior quadro di gestione e di controllo**

Le azioni del PAP sono realizzate all'80% da una rete di 40 agenzie nazionali che gestiscono circa 900 milioni di euro l'anno, mentre la gestione di una parte dei progetti e delle reti di cooperazione di maggiori dimensioni è stata affidata all'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA). Nel corso dei primi 3 anni di attuazione del programma, le agenzie nazionali hanno utilizzato in modo efficace i fondi stanziati (più del 90%). L'ampio ricorso a borse forfettarie e ai formulari elettronici è stato utile per soddisfare i beneficiari e raggiungere un buon rapporto costo-efficacia. Gli audit finanziari realizzati presso le agenzie nazionali hanno evidenziato a loro volta le buone prassi di gestione il cui tasso d'errore è molto basso (meno del 2%).

Alcuni settori devono ancora essere migliorati. Gli audit e quasi audit sono numerosi e non sono sempre sufficientemente coordinati. La gestione dei programmi indipendenti precedenti non è sempre pienamente integrata. Le possibilità offerte dagli strumenti di gestione elettronica non sono ancora state totalmente esplorate. Il programma PAP ha avuto una fase di avvio difficile e ha dovuto essere più volte rielaborato a tutti i livelli: formulari, sistemi informatici e tecnici, regole di gestione, principi e condizioni collegati all'elaborazione di relazioni. Occorre riconoscere che le principali parti interessate hanno un'opinione positiva della gestione del programma, migliore per l'anno 2010 rispetto al periodo 2007-2009. È opportuno ora prevedere un periodo di stabilizzazione dei principi e delle procedure traendo ulteriori vantaggi dall'analisi costi-benefici in vista della preparazione della fase di attuazione.

### 3. **PROGRESSI COMPIUTI PER RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI QUANTITATIVI DEL PROGRAMMA**

I dati più recenti mostrano che sono stati compiuti ragionevoli progressi per raggiungere gli obiettivi quantitativi. Ogni anno, circa 450 000 studenti hanno partecipato ad attività educative nel quadro del programma Comenius (l'obiettivo è di 3 milioni per il periodo 2007–2013); entro il 2013, dovrebbero pertanto essere coinvolti 3 150 000 studenti. Tra il 1987, anno di avvio del programma Erasmus, e il 2009, 2 150 000 studenti hanno preso parte ad azioni di mobilità (l'obiettivo è di 3 milioni entro il 2012). Il programma Leonardo da Vinci ha consentito di organizzare 72 000 stage in imprese nel 2009. Questo numero è praticamente aumentato del 10% nel 2010 arrivando a 79 000 (l'obiettivo è di almeno 80 000 stage all'anno entro il 2013). Infine, grazie al programma Grundtvig, 6 100 agenti e discenti adulti hanno beneficiato di azioni di mobilità nel 2009 (almeno 7 000 persone devono partecipare ogni anno ad azioni di mobilità destinate agli adulti entro il 2013). Tuttavia, tenuto conto dei dati per il periodo 2007-2009, i valutatori hanno osservato che alcuni degli obiettivi quantitativi del programma PAP che sono stati legalmente fissati per i sottoprogrammi settoriali rischiano di non essere raggiunti a causa di insufficienti dotazioni di bilancio ed altri ostacoli principalmente collegati alla mobilità.

#### **Aumento regolare della mobilità**

La mobilità transnazionale ha assorbito più del 60% del bilancio totale del PAP, la maggior parte del quale è stata dedicata al programma *Erasmus d'insegnamento superiore*. Durante l'anno universitario 2008/2009, circa 200 000 studenti hanno effettuato un soggiorno di studio o uno stage all'estero, vale a dire il 15,5% in più rispetto al periodo 2006/2007. Gli stage nelle imprese hanno avuto un successo crescente: nel 2008/2009, più di 30 000 studenti Erasmus ne hanno beneficiato e la progressione annuale è stata superiore al 50%.

La valutazione intermedia ha messo in rilievo la grande utilità degli stage *Leonardo da Vinci* dal punto di vista dell'impiegabilità e delle competenze imprenditoriali. Nel 2009, più di 67 000 stagiaire, apprendisti, soggetti alla ricerca d'impiego, insegnanti e formatori che frequentavano *l'insegnamento e la formazione professionali* hanno beneficiato di questi stage. La partecipazione delle PMI è stata molto forte: 80% degli stagiaire Leonardo da Vinci hanno effettuato il loro stage in un'impresa di meno di 250 dipendenti.

La mobilità è aumentata notevolmente anche *nel settore dell'istruzione non professionale degli adulti grazie al programma Grundtvig*. Nel 2009, più del 41% delle borse

supplementari sono state destinate alla mobilità del personale del settore dell'istruzione rispetto all'anno precedente, grazie all'effettuazione di visite, scambi e assistentati destinati al personale incaricato dell'istruzione degli adulti.

Al fine di migliorare la qualità dell'istruzione primaria e secondaria, circa 10 600 borse di mobilità individuale per la formazione degli insegnanti e 1 170 assistentati destinati ai futuri insegnanti sono stati finanziati nel 2009 da **Comenius**, vale a dire rispettivamente il 22% e il 6,5% in più rispetto al 2007. Nel 2009 è stata varata un'azione di mobilità del programma Comenius intitolata **Mobilità individuale degli alunni**. I primi alunni a beneficiarne, circa 700, hanno effettuato il loro soggiorno di studio all'estero nel 2010.

### **Una forte domanda di partnership, di progetti e di reti**

La seconda parte del bilancio del PAP è stata destinata alle partnership e ai progetti e reti di cooperazione. L'azione **eTwinning** fornisce un'infrastruttura tecnica e un sostegno pedagogico agli insegnanti e agli istituti affinché essi creino reti e varino progetti di cooperazione europea nel settore scolastico. Dal 2007, sono stati registrati più di 17 500 progetti che hanno riunito 50 000 istituti. La piattaforma eTwinning riunisce 125 000 insegnanti. Una nuova azione di partnership, **Comenius Regio**, volta a finanziare la partecipazione delle autorità regionali e locali nell'insegnamento scolastico, è stata lanciata nel 2008 e ha consentito di concedere 280 borse nel 2009. I progetti di cooperazione **Leonardo da Vinci** hanno contribuito a riforme nazionali derivanti dal processo di Copenaghen. Le parti interessate all'istruzione e alla formazione professionali hanno analizzato e razionalizzato gli strumenti europei quali il CEC, il quadro europeo delle qualifiche (EQF), il quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali (AQEIFP), e il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionali (ECVET) a livello nazionale. Nella parte **"Istruzione per adulti" del programma Grundtvig**, l'essenziale della cooperazione ha riguardato in particolare i gruppi socialmente sfavoriti e i volontari che fanno parte di uno dei progetti di volontariato dei senior finanziati dal 2009.

Particolare attenzione è stata dedicata alla valorizzazione dell'**apprendimento delle lingue** e dell'**utilizzo delle TIC** nell'istruzione e nella formazione. In effetti, dal 2007 al 2009, questi due settori hanno visto la creazione, rispettivamente, di 85 e 65 progetti e reti di grandi dimensioni. La domanda di attività diverse proposte dal programma supera largamente i fondi disponibili. Di conseguenza, in media, meno della metà delle domande presentate a titolo dei quattro programmi settoriali ha beneficiato di un finanziamento durante il periodo 2007-2009.

## **4. VALORE AGGIUNTO EUROPEO E IMPATTO DEL PAP**

La valutazione intermedia ha confermato che il programma PAP ha beneficiato di agenti e discenti nel settore dell'istruzione formale e della formazione e ha soddisfatto la maggior parte dei loro bisogni dal punto di vista della qualità dell'apprendimento, dell'acquisizione, del riconoscimento e della validazione del know-how e delle competenze, dello sviluppo personale, dell'apprendimento delle lingue e delle competenze sociali.

### **Sostegno all'elaborazione di iniziative a livello europeo e nazionale**

La valutazione ha confermato la grande importanza del programma PAP, nel senso che è chiaramente collegato al quadro strategico "Istruzione e formazione 2020". La

cooperazione nel quadro del MAC è stata resa più dinamica grazie al finanziamento proveniente dalle attività trasversali del programma e al sostegno all'apprendimento tra pari. Ha inoltre ampiamente contribuito a promuovere uno spazio europeo di istruzione e di formazione permanenti sostenendo al tempo stesso l'elaborazione e la creazione di strumenti volti a garantire la trasparenza, la trasferibilità e il riconoscimento delle qualifiche, come il quadro europeo delle qualifiche ((EQF), il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionali (ECVET), il sistema europeo di trasferimento di crediti accademici (ECTS) ed Europass. Più dell'80% delle persone che hanno risposto al questionario di valutazione hanno sostenuto che senza il programma PAP, il livello e la qualità delle attività volte all'elaborazione di strumenti e di metodi di riconoscimento e di valutazione delle competenze generali e professionali non sarebbero così elevati.

Inoltre, la parte Jean Monnet del PAP contribuisce efficacemente a valorizzare gli studi sull'integrazione europea.

### **Modernizzazione delle istituti di istruzione e di formazione**

Il programma PAP ha contribuito all'apertura e alla modernizzazione degli istituti di istruzione grazie alla messa a punto di nuovi metodi di insegnamento, allo scambio di buone prassi, al riesame e all'internazionalizzazione dei programmi e al miglioramento della gestione e della governance istituzionali.

La maggior parte delle scuole che hanno partecipato al programma Comenius hanno migliorato il loro ambiente di lavoro e introdotto nuovi metodi di insegnamento e di apprendimento ispirati a metodi utilizzati dai loro partner all'estero. Queste scuole si sono ulteriormente aperte alla collaborazione internazionale, hanno rafforzato la loro immagine e il loro status a livello locale e hanno in tal modo suscitato l'interesse dei genitori e fidelizzato gli insegnanti motivati. Il programma Leonardo da Vinci ha consentito di adattare i programmi professionali ai bisogni del mercato del lavoro e di migliorare la trasparenza dell'Unione per quanto riguarda programmi, qualifiche e norme professionali. Partecipando, spesso per la prima volta, alla cooperazione europea attraverso Grundtvig, le organizzazioni che si occupano dell'istruzione destinata agli adulti hanno messo a punto metodi di insegnamento di migliore qualità, strategie più efficaci per raggiungere i discenti socialmente marginalizzati, nuovi strumenti di validazione delle competenze generali e professionali e una migliore offerta di formazione destinata al personale incaricato della formazione degli adulti. La partecipazione ad Erasmus ha migliorato i servizi per gli studenti e favorito l'elaborazione di nuovi metodi di apprendimento e di insegnamento, nonché la professionalizzazione delle procedure di gestione.

### **Un moltiplicatore di competenze professionali**

La valutazione ha mostrato che i vari beneficiari considerano l'arricchimento delle competenze fondamentali come il risultato più importante della loro partecipazione al programma. Seguono una maggiore fiducia, una migliore adattabilità e una maggiore capacità di lavoro in gruppo. I partecipanti hanno migliorato il loro senso dell'iniziativa e le loro competenze imprenditoriali. Gli studenti Erasmus che hanno beneficiato di un'azione di mobilità hanno acquisito conoscenze universitarie diverse da quelle che sono trasmesse nel loro paese d'origine, hanno sviluppato le loro competenze nel settore delle lingue straniere e dell'interculturalità e hanno notevolmente migliorato le loro prospettive professionali e rafforzato la loro cittadinanza europea. Gli studenti che non hanno effettuato soggiorni all'estero hanno beneficiato di corsi tenuti da studenti venuti da istituti

esteri. Gli agenti che hanno preso parte agli scambi hanno riportato nel paese d'origine nuovi metodi d'insegnamento e di lavoro e incontrato nuovi interlocutori in vista di una futura cooperazione.

Come mostrano le risposte ai questionari di valutazione, le nuove competenze acquisite hanno aumentato l'impiegabilità di quasi il 70% dei partecipanti alle azioni del PAP che hanno risposto all'inchiesta.

### **Un valore aggiunto europeo**

Le inchieste delle autorità e delle agenzie nazionali hanno mostrato che il programma ha apportato un valore aggiunto in tre settori particolari. In primo luogo, senza il PAP, la cooperazione e gli scambi tra i paesi partecipanti sarebbero stati nettamente inferiori e più frammentati. In secondo luogo, il programma PAP ha contribuito a sviluppare una dimensione europea nell'istruzione e nella formazione attraverso una più stretta collaborazione tra gli istituti di istruzione, mediante l'evoluzione della struttura delle prassi negli istituti, favorendo la creazione di nuovi programmi di mobilità nazionali e multinazionali e sviluppando il senso della cittadinanza europea nei discenti, negli insegnanti e nei formatori che hanno beneficiato di un'azione di mobilità. In terzo luogo, il programma ha completato i programmi analoghi esistenti a livello internazionale, bilaterale e nazionale. La valutazione ha sottolineato che la maggior parte degli altri programmi di mobilità esistenti riguardano prima di tutto l'insegnamento superiore e molto poco l'insegnamento secondario, l'istruzione e la formazione professionali e, ancora meno, l'istruzione per gli adulti. Il valore del programma PAP si basa evidentemente sulla grande diversità dei gruppi destinatari e sull'ampia copertura geografica delle sue azioni.

A differenza di altri interventi dell'Unione su grande scala, come i Fondi strutturali, il programma PAP presenta il vantaggio di sostenere la cooperazione transnazionale dando accesso a una maggiore varietà di buone prassi e di idee innovative rispetto a quanto sarebbe possibile ottenere con un approccio nazionale o bilaterale. Alcuni settori sono tuttavia ancora suscettibili di miglioramento. Gli obiettivi del PAP, che sono troppo numerosi e spesso troppo vaghi, sono difficili da misurare. Essi comprendono un gran numero di settori che spesso si sovrappongono. Inoltre, i risultati dei progetti del programma devono ancora essere sfruttati appieno. Anche se le informazioni sono ampiamente diffuse dalle organizzazioni partecipanti, spesso i risultati non sono utilizzati dalle altre organizzazioni o impiegati nei sistemi. Esiste ancora un divario tra i beneficiari istituzionali del PAP e i principali decisori.

## **5. UNA GESTIONE EFFICACE E UN APPROCCIO INCENTRATO SUL BENEFICIARIO**

### **Integrazione dei programmi precedenti nel PAP**

L'integrazione di tre programmi precedenti<sup>4</sup> nel PAP ha avuto particolare successo soprattutto in relazione alla gestione d'insieme, grazie a procedure amministrative notevolmente semplificate e alla diffusione di informazioni presso gruppi destinatari. L'analisi della valutazione ha tuttavia messo in evidenza vari settori nei quali vi possono essere potenziali sovrapposizioni tematiche tra i sottoprogrammi, ad esempio tra le partnership Leonardo da Vinci e Comenius nei paesi in cui non vi è una chiara distinzione

---

<sup>4</sup> Socrate, Leonardo da Vinci e eLearning

tra l'istruzione professionale e la formazione tecnica negli istituti secondari, o ancora tra le azioni Grundtvig volte ad offrire agli adulti l'insegnamento scolastico della seconda opportunità e il programma Leonardo da Vinci (in particolare per quanto riguarda l'acquisizione di competenze generali "indirettamente professionali" o "utili per trovare un lavoro").

Inoltre, la prospettiva di istruzione e di formazione permanenti non è stata ancora pienamente esplorata. I progetti transettoriali sono sempre difficili da realizzare. A tale riguardo, l'esistenza di un "programma trasversale" non ha sufficientemente compensato la segmentazione della parte principale del PAP. Il programma in se stesso è ancora complesso. Nel 2009, ha contribuito alla realizzazione di 65 azioni<sup>5</sup>, vale a dire 9 in più rispetto al 2007, l'anno in cui il programma è stato varato.

### **Attuazione e gestione**

Più di tre quarti del bilancio del PAP, vale a dire circa 900 milioni di euro l'anno che rappresentano quasi 40 000 contratti, sono gestiti da una rete di agenzie nazionali incaricate delle azioni "decentrate" di modeste dimensioni, collegate alla mobilità o alle partnership. I progetti e le reti "centralizzate" di cooperazione internazionale di dimensioni maggiori sono gestite dall'EACEA.

In linea generale, la valutazione ha concluso che l'attuazione e la struttura di gestione di tutte le azioni sono state adeguate durante il periodo 2007-2009. In un primo tempo, le agenzie nazionali hanno dovuto affrontare difficoltà derivanti in particolare dalla modifica sia dell'obbligo di comunicazione che delle condizioni tecniche applicabili alla gestione del PAP. Nel corso del tempo, queste modifiche hanno contribuito a migliorare la gestione di queste agenzie e in particolare i sistemi di vigilanza e di controllo.

I miglioramenti intervenuti e i meccanismi di monitoraggio e di controllo sono stati possibili grazie all'utilizzazione di vari strumenti di gestione informatici, in particolare a due basi di dati: LLPLink per le azioni decentrate e Saykiss per le azioni centralizzate. I valutatori hanno tuttavia notato che LLPLink, che è stata creata in tempi relativamente brevi, può essere ancora migliorata per aumentare l'efficacia delle misure di gestione, di monitoraggio e di controllo del PAP.

La generalizzazione delle borse basate su importi fissi (importi unici e borse forfettarie calcolate a partire da una tabella di costi unitari) ha permesso di semplificare in larga misura le modalità amministrative del PAP. Tuttavia, un certo numero di azioni, in particolare le azioni centralizzate e varie forme di mobilità, comprendono sempre una combinazione di costi fissi e di costi reali. È quindi ancora possibile semplificare e ridurre ulteriormente l'onere amministrativo che grava sui beneficiari e sugli organi di gestione del PAP.

Secondo le conclusioni della valutazione, il sistema di controllo generale del PAP ha sofferto per la mancanza sino al 2010 di indicatori e di un quadro di monitoraggio. Gli indicatori approvati mettevano inoltre l'accento sulle realizzazioni mentre il monitoraggio dei risultati e delle eventuali ripercussioni era meno sistematico.

---

<sup>5</sup> In totale vi sono state 23 azioni di mobilità, 5 partnership, 11 progetti multilaterali, 13 reti multilaterali e misure di accompagnamento e 13 azioni dedicate a studi, osservazioni, analisi e al programma Jean Monnet.

## Utilizzazione del bilancio e rapporto costo-efficacia

In termini globali, i fondi del PAP sono stati ripartiti come segue: 45% per gli istituti di insegnamento superiore attraverso Erasmus, 26% per la formazione professionale attraverso Leonardo da Vinci, 16% per l'insegnamento scolastico attraverso Comenius e 5% per l'apprendimento non professionale destinato agli adulti attraverso Grundtvig. Il programma trasversale e il programma Jean Monnet assorbono rispettivamente il 5% e il 2% del bilancio.

Tenuto conto del rapporto tra, da un lato, le borse operative concesse alle agenzie nazionali e le sovvenzioni versate all'EACEA e, d'altro lato, l'importo totale dei fondi del PAP gestiti dalle diverse agenzie, l'analisi della valutazione mostra che le borse operative concesse a questi organi di gestione rappresentavano il 5,4% dell'insieme dei fondi del PAP durante il periodo 2007-2009. I risultati degli studi dei casi e delle interviste effettuati durante la valutazione mostrano che, per raggiungere i risultati previsti, "altri strumenti, come il MAC, non avrebbero consentito di raggiungere un migliore rapporto costo-efficacia".

L'analisi della valutazione ha confermato che durante il periodo 2007-2009 i fondi attribuiti ai sottoprogrammi settoriali e alle azioni erano conformi alle esigenze minime previste dalla legislazione<sup>6</sup>. Non sono state tuttavia raccomandate riassegnazioni di fondi per i sottoprogrammi i cui obiettivi quantitativi erano difficili da raggiungere.

## 6. RACCOMANDAZIONI SULLA BASE DELLA VALUTAZIONE

Le principali raccomandazioni formulate dai valutatori indipendenti possono essere riassunte come segue (l'elenco completo delle raccomandazioni può essere consultato al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports)):

1. Il programma PAP dovrebbe allinearsi maggiormente sulle priorità e sugli obiettivi della strategia Europa 2020 e del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, basandosi sull'elaborazione di indicatori di monitoraggio dell'impatto.
2. Dovrebbero essere compiuti sforzi affinché il programma PAP comprenda le persone rimaste al di fuori dell'insegnamento iniziale formale o del settore della formazione.
3. Dovrebbero essere compiuti sforzi affinché il programma PAP integri e armonizzi ulteriormente gli obiettivi, le azioni e gli strumenti di applicazione tra tutti i settori e i sottoprogrammi, al fine di incoraggiare meglio l'istruzione e la formazione permanenti.
4. È opportuno investire ulteriormente nei meccanismi di riconoscimento e di validazione delle competenze.
5. Al fine di aumentare l'efficacia del PAP, è opportuno prevedere ulteriori semplificazioni amministrative, aumentando in particolare la proporzione di progetti finanziati sulla base di

---

<sup>6</sup> Conformemente all'allegato, punto B 11, della decisione PAP, le dotazioni minime da attribuire ai sottoprogrammi settoriali sono state fissate come segue: 13% per Comenius, 40% per Erasmus, 25% per Leonardo da Vinci e 4% per Grundtvig.

costi fissi. Negli altri settori del sistema di gestione, è importante prevedere un periodo di stabilità sino al 2013 al fine di trarre vantaggio dagli ultimi miglioramenti.

6. La cooperazione tra l'agenzia esecutiva e le agenzie nazionali dovrebbe essere chiarita e rafforzata.

## 7. CONCLUSIONI

Nella relazione di valutazione esterna, il programma PAP è ritenuto pertinente e utile per la realizzazione dei principali obiettivi in materia di istruzione e di formazione fissati a livello dell'Unione europea e per il suo contributo alla realizzazione degli obiettivi strategici dell'insieme dell'Unione. Il programma è inoltre importante per i cittadini coinvolti, è accessibile, molto popolare e risponde ai bisogni delle diverse comunità destinatarie. Il quadro di controllo opera in modo efficace.

Tuttavia, vi è ancora spazio per miglioramenti. Alcuni riguardano la gestione e possono essere apportati dalla Commissione. La maggior parte sono di maggiore portata e per essi sarebbe necessario riesaminare e ripensare l'obiettivo del programma.

Tenuto conto della valutazione intermedia del programma PAP, la Commissione intende:

- dotare il quadro di gestione, che ha raggiunto un buon livello di qualità, di regole, procedure e strumenti informatici stabili al fine di ridurre al minimo gli sforzi compiuti dai vari soggetti che intervengono nella catena di attuazione, vale a dire la Commissione, le agenzie nazionali e i beneficiari finali. Gli eventuali cambiamenti saranno valutati alla luce di un'analisi completa del rapporto costi/benefici e dei rischi;
- esaminare urgentemente la possibilità di semplificare gli audit sostituendo il metodo attuale di campionamento non mirato con un nuovo metodo basato su una strategia di valutazione dei rischi gravi;
- esaminare nuove piattaforme di scambio o lo sviluppo di piattaforme esistenti o altri mezzi volti ad agevolare gli scambi di informazioni e di competenze, per far coincidere l'offerta e la domanda di progetti di cooperazione e di azioni di mobilità (ad esempio, la ricerca di partner per gli stage Leonardo o Erasmus).

Fatte salve le sue proposte per la prossima versione del programma nel contesto del nuovo quadro finanziario pluriennale, la Commissione intende:

- individuare sinergie tra varie forme di investimenti di cui si fa carico l'Unione nel settore dell'istruzione e della formazione, al fine di evitare doppioni e ottimizzare i risultati;
- individuare gli strumenti per trarre vantaggio dai punti di forza del programma esistente, al fine di contribuire agli obiettivi globali della strategia Europa 2020, del programma Istruzione e formazione 2020 e dell'Agenda europea del digitale. Tra i settori nei quali il programma ha dato eccellenti risultati, troviamo le azioni realizzate a livello dell'Unione che riuniscono tutti gli Stati membri in attività analoghe dotate di obiettivi comuni, la mobilità transnazionale a fini di apprendimento, l'apporto di elementi probanti per effettuare riforme, il suo ruolo in quanto incubatore di azioni innovative e di buone prassi, lo scambio e la messa in rete a basso costo;

- riflettere su come equilibrare meglio obiettivi ambiziosi raggruppandoli in modo intelligente, razionalizzandoli, semplificandoli e valutando in modo più adeguato il loro impatto;
- elaborare il quadro di gestione e di controllo della prosecuzione del programma al fine di garantire una base di avvio senza ostacoli e il pieno sfruttamento di tutte le possibili semplificazioni.

## ALLEGATO

### Borse concesse nel quadro del programma PAP e ripartizione del bilancio per sottoprogramma durante il periodo 2007-2009

(Fonte: relazione di valutazione intermedia del programma PAP, relazione d'attività del programma PAP nel 2009-2010 – dati aggiornati)

	2007					2008					2009					
	N. di domande ricevute	N. di borse concesse	Bilancio (in euro)	% del bilancio totale operativo	N. di domande ricevute	N. di borse concesse	Bilancio (in euro)	% del bilancio totale operativo	N. di domande ricevute	N. di borse concesse	Bilancio (in euro)	% del bilancio totale operativo	N. di domande ricevute	N. di borse concesse	Bilancio (in euro)	% del bilancio totale operativo
<b>COMENIUS</b>	37 498	18 142	147 000 000	16,1	35 954	19 892	152 000 000	15,3	40 233	20 007	181 000 000	17,2				
<b>ERASMUS</b>	n/a	215 353	407 000 000	44,6	n/a	235 757	456 000 000	46	n/a	252 102	459 000 000	43,6				
<b>LEONARDO DA VINCI</b>	8 298	3 842	236 000 000	25,8	11 030	5 655	257 000 000	26	12 984	6 125	274 000 000	26				
<b>GRUNDTVIG</b>	7 099	3 292	44 700 000	4,9	7 999	3 678	45 600 000	4,6	11 088	5 099	60 800 000	5,8				
<b>PROGRAMMA TRASVERSALE</b>				5,6				5,5				5				
AF1 - Politiche	43	17	26 700 000		35	24	24 500 000		45	6	26 900 000					
AF2 - Lingue	97	26	11 000 000		88	30	18 400 000		75	29	12 700 000					
AF3 - TIC	146	23	10 200 000		144	22	8 660 000		211	26	9 000 000					
AF4 - Diffusione	54	12	2 970 000		49	12	2 920 000		65	12	4 600 000					
<b>PROGRAMMA JEAN MONNET</b>				2,6				2,4				2,3				
AF1	326	145	4 690 000		284	115	4 420 000		465	115	4 920 000					
AF2	97	26	17 100 000		88	30	17 500 000		75	29	17 900 000					
AF3	23	18	1 700 000		26	18	1 670 000		32	20	1 700 000					
<b>ALTRI</b>			3 430 000	0,4			1 520 000	0,2			900 000	0,1				
<b>TOTALI</b>	n/a	240 896	912 490 000	100	n/a	265 233	990 190 000	100	n/a	283 570	1 053 420 000	100				
Spesa amministrativa			11 300 000				11 900 000				11 300 000					
Agenzia esecutiva			15 300 000				17 100 000				18 100 000					
<b>BILANCIO TOTALE PAP</b>			<b>939 090 000</b>				<b>1 019 190 000</b>				<b>1 082 820 000</b>					

**Comenius:** comprende assistentati, formazione continua, partnership scolastiche multilaterali e bilaterali, partnership Regio, progetti multilaterali, reti multilaterali, misure di accompagnamento e visite preparatorie.

**Erasmus:** comprende mobilità degli studenti, mobilità del personale, programmi intensivi, corsi di lingua e visite preparatorie.

**Leonardo da Vinci:** comprende progetti di mobilità per persone in formazione professionale iniziale, persone attive sul mercato del lavoro e professionisti in istruzione e formazione professionale, partnership, progetti multilaterali (trasferimento dell'innovazione e sviluppo dell'innovazione), reti multilaterali, misure di accompagnamento e visite preparatorie.

**Grundtvig:** comprende visite/scambi per personale operante nel settore dell'istruzione per adulti, assistentati, formazione continua per personale operante nel settore dell'istruzione per adulti, gruppi di lavoro, progetti di volontariato senior, partnership di apprendimento, progetti multilaterali, reti multilaterali, misure di accompagnamento e visite preparatorie.

**Programma trasversale – Attività fondamentale I/Politiche:** i dati sulle domande e sulle borse non comprendono l'azione "Visite di studio".