



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.3.2004
COM(2004) 153 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione intermedia di valutazione sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi della realizzazione della seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia d'istruzione "Socrates"

{SEC(2004)230}

INDICE

Sintesi	4
Preambolo.....	7
1. Introduzione	8
1.1. Motivo della relazione.....	8
1.2. Obiettivi della relazione	8
1.3 Metodologia	8
2. Inquadramento e contesto globale del programma	9
2.1. Antefatti.....	9
2.2. Obiettivi.....	9
2.3. Risorse.....	9
2.4 Elementi del contesto che possono influire sul programma.....	10
3. Aspetti generali della realizzazione del programma	10
3.1. Considerazioni complessive.....	10
3.1.1. Chiarezza degli obiettivi e valutabilità del programma	10
3.1.2. Struttura del programma	11
3.1.3. Principali tipi di attività finanziate.....	11
3.2. Gestione del programma: realizzazione operativa	12
3.2.1. Le strutture di gestione.....	12
3.2.2. La consultazione.....	12
3.2.3. Il bilancio del programma	13
3.2.4. La politica d'informazione e di diffusione.....	13
3.2.5. La selezione dei progetti	14
3.2.6 La gestione contrattuale e finanziaria	15
3.2.7. Politica di controllo e di valutazione.....	16
3.2.8. Conclusioni	17
4. Attuazione e risultati delle azioni.....	17
4.1. Comenius.....	17
4.1.1. Considerazioni complessive.....	17
4.1.2. Meccanismi operativi	18
4.1.3. I risultati	18
4.1.4. Conclusioni	19
4.2. Erasmus	19
4.2.1. Considerazioni complessive.....	19

4.2.2.	Meccanismi operativi	19
4.2.3.	Risultati	20
4.2.4.	Conclusioni	21
4.3.	Grundtvig	22
4.3.1.	Considerazioni complessive	22
4.3.2.	Meccanismi operativi	22
4.3.3.	Risultati	23
4.3.4.	Conclusioni	24
4.4.	Lingua	24
4.4.1.	Considerazioni complessive	24
4.4.2.	Meccanismi operativi	25
4.4.3.	Risultati	25
4.4.4.	Conclusioni	25
4.5.	Minerva	25
4.5.1.	Considerazioni complessive	25
4.5.2.	Meccanismi operativi	25
4.5.3.	Risultati	26
4.5.4.	Conclusioni	26
4.6.	Osservazione e innovazione	26
4.6.1.	Considerazioni complessive	26
4.6.2.	Meccanismi operativi	27
4.6.3.	Risultati	27
4.6.4.	Conclusioni	27
4.7.	Azioni congiunte	28
4.8.	Misure di accompagnamento	28
5.	Conclusioni	28
5.1.	Rilevanza	28
5.2.	Efficienza	29
5.3.	Efficacia	30

SINTESI

1. CONTESTO GLOBALE DEL PROGRAMMA

L'attuale programma Socrates (2000-2006)¹ fa seguito ad una prima fase del programma (1995-1999)². Riprendendone i principali obiettivi, è tuttavia stato ridefinito in modo da essere generalmente comprensibile ai cittadini e consentire di tenere in maggior considerazione le priorità politiche e operative connesse al principio dell'istruzione lungo tutto l'arco della vita.

Oltre ai 15 Stati membri, partecipano a Socrates i tre paesi dell'EFTA e 12 paesi associati candidati all'adesione.

La dotazione finanziaria per il periodo di riferimento è di 1 850 000 000 €, cui si aggiungono i contributi annuali dei quindici paesi associati. Alla gestione del programma lavorano 680 persone (equivalenti a tempo pieno), 63 delle quali nei servizi della Commissione, 38 nell'ufficio di assistenza tecnica e 579 nelle agenzie nazionali.

2. ASPETTI GENERALI DELLA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA

L'insieme degli obiettivi del programma è piuttosto chiaro, ma la loro valutazione è resa più difficile dalla mancanza di indicatori.

Grazie alla sua struttura inclusiva, il programma è in grado di affrontare la sfida dell'istruzione lungo tutto l'arco della vita, ma la sua flessibilità è limitata dal numero eccessivo di disposizioni dettagliate incluse nell'allegato alla decisione per precisare le modalità di realizzazione.

I tipi di attività proposti (in particolare il sostegno alla mobilità e alla collaborazione tra istituti d'istruzione) rispondono alle esigenze degli operatori dell'istruzione e sono funzionali agli obiettivi del programma.

3. GESTIONE DEL PROGRAMMA

Socrates è un programma complesso, composto da un numero elevato di azioni e sottoazioni gestite con modalità diverse. Per riservare maggior considerazione alle realtà nazionali ed essere più vicini ai cittadini, l'attuale programma prevede un aumento delle azioni decentrate, con notevole soddisfazione degli utenti e delle amministrazioni nazionali; secondo le relazioni presentate dalle amministrazioni dei paesi partecipanti, con il decentramento si è avuto un lieve aumento dell'efficienza.

I meccanismi di gestione che sono stati adottati garantiscono sotto tutti i profili maggiore affidabilità e trasparenza, nonché attività di controllo rafforzate.

¹ Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio – GU L28 del 03.02.2000.

² Decisione n. 819/1995/CE del Parlamento europeo e del Consiglio – GU L87 del 20.04.1995.

Il prezzo di questo rigore è una gravosità che penalizza i servizi e gli utenti, alla quale si sta contrapponendo uno sforzo di semplificazione. La semplificazione trova tuttavia un limite nei vincoli strutturali e regolamentari, che sono stati rafforzati dalla recente introduzione di un nuovo regolamento finanziario. È auspicabile una più vasta applicazione del principio di proporzionalità, al fine di realizzare un'auspicabile semplificazione.

Un programma di concezione più semplice renderebbe la gestione meno gravosa e quindi più efficiente.

4. CONCLUSIONI SULLA REALIZZAZIONE DELLE AZIONI DEL PROGRAMMA

I pareri delle relazioni nazionali sulla realizzazione del programma sono molto positivi e ribadiscono la rilevanza e l'utilità di tutte le azioni che lo compongono. Tali giudizi rispecchiano i pareri degli utenti. Più controverse sono le opinioni espresse sulla diversa efficacia delle attività realizzate, che in gran parte dei casi hanno avuto successo, ma talvolta richiederebbero interventi correttivi.

4.1 Rilevanza

Gli obiettivi del programma riprendono le **priorità e gli obiettivi politici** definiti a livello comunitario. Essi riguardano essenzialmente i concetti che vertono sull'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita e sulla qualità dei sistemi educativi per promuovere in Europa una società della conoscenza competitiva a livello mondiale. Secondo le relazioni nazionali, sarebbe auspicabile che in avvenire – per quanto attiene al campo specifico e agli studi sostenuti – le azioni del programma svolgessero un ruolo più importante rispetto alle priorità politiche europee in materia d'istruzione.

Il programma prende inoltre in considerazione **le esigenze più concrete del campo specifico**, concernenti la conoscenza di altri sistemi educativi, lo scambio di esperienze pedagogiche, la creazione di strumenti adeguati a realizzare gli obiettivi transnazionali della politica dell'istruzione, il sostegno alle politiche nazionali.

I limiti evidenziati si riferiscono, da un lato a un deficit di valutabilità del programma, dovuto a un'insufficiente graduazione gerarchica degli obiettivi e degli indicatori ad essi pertinenti, dall'altro ad un'eccessiva compartimentazione del programma rispetto ad altri programmi comunitari contigui. La mancanza di collegamenti tra formazione professionale e istruzione viene spesso indicata come una delle principali inadeguatezze strutturali dei due programmi interessati, che ne riduce la rilevanza.

4.2. Efficienza

Se si utilizza come criterio il **rapporto risorse finanziarie/realizzazioni**, il programma è molto efficiente. Si sono potute realizzare numerose attività di piccole e medie dimensioni. Grazie alla notevole varietà dei tipi di realizzazione, sono stati interessati ampi settori dell'istruzione. Inoltre la suddivisione dei destinatari tra i trenta paesi partecipanti è soddisfacente e garantisce al programma una vera **dimensione europea**.

Per quanto attiene alla **gestione**, occorre rilevare l'accresciuto rigore a tutti i livelli (progetti, strutture di gestione nazionali o comunitarie). Il maggior decentramento della gestione di alcune azioni ha comportato un avvicinamento al campo specifico ed una semplificazione delle procedure per gli utenti.

Il giudizio sull'efficienza è tuttavia assai meno positivo se si confrontano le procedure con la natura e l'ampiezza della maggior parte delle attività. Il costo in risorse umane della gestione e del controllo delle attività è assai oneroso ed incomprensibile allo stato attuale delle cose, sia a livello di progetti che di strutture di gestione del programma. Vengono anche criticati i ritardi in tutte le fasi della procedura, anche se rispetto all'inizio di Socrates 2 la situazione è migliorata.

Varie relazioni nazionali affermano che il **moltiplicarsi di azioni e di sottoazioni** nuoce all'efficienza del programma, in quanto scoraggia gli utenti potenziali promotori di progetti interessanti.

4.3. Efficacia

Nel complesso il programma è in grado di realizzare i propri obiettivi specifici e operativi, anche se l'efficacia varia in funzione dei tipi di attività considerati.

Assai efficaci sono le attività di **mobilità**, i cui risultati vengono molto apprezzati dai destinatari. Il **plusvalore europeo** in termini di consapevolezza della diversità culturale e di miglior comprensione e tolleranza delle differenze è notevole. Mentre sul versante dell'occupabilità i vantaggi sono probabili, sul versante della competenza professionale sono sicuri. La mobilità degli insegnanti o degli educatori, considerata molto auspicabile da tutte le categorie di operatori, non è però tanto elevata quanto sarebbe possibile. Occorre collaborare con gli Stati membri per trovare soluzioni che riducano gli ostacoli.

Anche l'efficacia delle attività di cooperazione interistituzionale è buona. Si sono affermati sia i **partenariati** di scuole e di enti di formazione degli adulti, che i **progetti di cooperazione transnazionale**; la qualità è migliorata, anche grazie ad un'informazione migliore e a procedure di selezione e di controllo dei progetti più efficaci. Le **reti** costituiscono un laboratorio unico di scambio di esperienze e di analisi tra uno schieramento assai ampio di istituti europei.

L'efficacia del programma lascia invece a desiderare sotto l'aspetto della **visibilità** e della **diffusione** dei risultati. La Commissione sta cercando di correggere questa situazione.

Le **sinergie con altri programmi comunitari** sono state realizzate parzialmente ed in modo empirico, ma restano ancora insufficienti.

PREAMBOLO

Socrates –programma d’azione comunitaria in materia di istruzione – è nella seconda fase, che succede alla prima iniziata nel 1995. Già in precedenza programmi specifici, il più noto dei quali è stato senza dubbio Erasmus, avevano consentito di conferire una dimensione europea ad alcuni settori dell’istruzione.

Oggi sono interessati tutti i settori dell’istruzione, dall’insegnamento scolastico all’istruzione degli adulti, passando attraverso l’istruzione universitaria. Si tratta di uno strumento efficace, al servizio di una politica definita congiuntamente dagli Stati membri, che è riuscito ad adattarsi alle tendenze recenti, in particolare accogliendo i principi dell’istruzione e della formazione lungo tutto l’arco della vita, che sono condivisi da tutta l’Europa. In tal modo esso contribuisce al conseguimento dell’obiettivo dell’Europa di diventare la società della conoscenza più competitiva del mondo.

Socrates è composto da una serie di azioni che offrono ai discenti e ai docenti possibilità concrete di confrontarsi con realtà scientifiche, pedagogiche e sociali diverse da quelle abituali nel loro paese o nella loro regione d’origine. Mobilità individuale e partenariati tra istituti di tutti i tipi consentono ai cittadini di condividere un’esperienza europea diretta e concreta: questa è la caratteristica che contraddistingue il programma Socrates, che contribuisce in tal modo allo sviluppo della cittadinanza europea. In ciascuno di questi tipi di attività si affermano l’ideale della parità di opportunità e l’intenzione di sostenere la diversità linguistica.

Il bilancio di **Socrates** per l’intero programma (7 anni) è di 1 850 000 000 €. Circa 120 000 studenti all’anno studiano in Europa al di fuori del loro paese d’origine; circa 25 000 insegnanti ed educatori fruiscono di sovvenzioni per spostarsi nell’esercizio della loro professione, per formarsi o per osservare il funzionamento di altri sistemi educativi; più di 10 000 istituti scolastici partecipano ogni anno a vari progetti di collaborazione multinazionale; 2 000 università hanno sottoscritto la carta universitaria Erasmus. Tutti gli anni le cifre aumentano.

Già da vari anni **Socrates** svolge un ruolo fondamentale a favore dell’allargamento dell’Unione europea consentendo che alle proprie attività partecipino i paesi associati, la maggior parte dei quali aderirà all’Unione nel 2004. Sono quindi trenta i paesi che collaborano al programma.

Socrates è il cuore di un sistema geografico concentrico; il programma **Tempus** si rivolge ai paesi dell’Europa orientale, dei Balcani e del bacino mediterraneo e il nuovo programma **Erasmus Mundus** consentirà di stabilire rapporti con il resto del mondo nel settore dell’insegnamento superiore. La logica della convergenza e l’attenzione alla qualità conferiscono unità e coerenza all’insieme di questi interventi, al centro dei quali si colloca il programma comunitario di istruzione.

Dislocando la propria azione in prossimità di chi opera sul campo, il programma **Socrates** offre una risposta concreta alla crescente domanda di mezzi per realizzare un’Europa unita.

1. INTRODUZIONE

1.1. Motivo della relazione

L'articolo 14 della decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia d'istruzione "Socrates" prevede che entro il 30 giugno 2004 la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione intermedia sui risultati raggiunti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi della realizzazione del programma.

1.2. Obiettivi della relazione

La presente relazione, corredata da un documento statistico sulle realizzazioni del programma tra il 2000 e il 2003³, si prefigge i seguenti obiettivi: verificare la conformità delle realizzazioni agli obiettivi del programma, migliorarne la realizzazione e la gestione e contribuire alla riflessione in atto sulla prossima generazione del programma d'istruzione (2007-2013). L'ultimo obiettivo spiega l'anticipo alla primavera 2004 della data di presentazione della presente relazione.

1.3 Metodologia

La relazione è stata elaborata dai servizi della Commissione. Le fonti utilizzate sono: i dati essenziali sulla realizzazione del programma, le conclusioni delle relazioni nazionali di valutazione sulla realizzazione del programma – previste anche dalla decisione; trenta paesi partecipanti si sono impegnati a presentarle entro il 30 settembre 2003⁴ –, le conclusioni disponibili delle valutazioni esterne avviate dai servizi della Commissione⁵, nonché i dati a disposizione dei servizi⁶.

Il periodo di riferimento va dal 1° gennaio 2000 al 31 giugno 2003. I dati disponibili a tale data sono sufficienti per valutare i problemi relativi ai mezzi e alle realizzazioni, ma non consentono di trarre conclusioni significative sui risultati e gli effetti del programma, in quanto numerosi progetti pluriennali non si sono ancora conclusi. Si delineano comunque alcune tendenze, che vengono presentate nelle pagine successive.

³ SEC(2004)230.

⁴ Sono pervenute relazioni dei seguenti paesi: Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia.

⁵ Alla data di redazione del rapporto si sono presi in considerazione i dati delle valutazioni esterne delle seguenti azioni: Arion, Eurydice, NARIC, Comenius 1 e Comenius 2, impatto delle azioni linguistiche dei programmi Socrates e Leonardo da Vinci.

⁶ Il documento SEC(2004)230 riporta i dati numerici relativi al bilancio ed al dettaglio delle attività principali, su cui si basa la presente relazione.

2. INQUADRAMENTO E CONTESTO GLOBALE DEL PROGRAMMA

2.1. Antefatti

Il presente programma di durata settennale (2000-2006, detto successivamente Socrates 2), fa seguito ad una prima fase del programma (1995-1999), detto Socrates 1. Ne riprende i principali obiettivi e ne prolunga alcune azioni. La sua struttura è stata comunque ridefinita in modo da renderlo generalmente più comprensibile e più semplice per gli utenti e le varie parti in causa. Il coinvolgimento dei paesi partecipanti (PECO, Stati baltici, Malta e Cipro, tutti candidati ad aderire all'Unione europea), che ha avuto inizio durante il programma precedente, si è ampliato e intensificato. Sono in corso negoziati con la Turchia, che dovrebbero concludersi nel 2004 con la partecipazione al programma. Le esperienze nel campo dell'istruzione hanno quindi anticipato le decisioni politiche e per i paesi interessati sono state un laboratorio sperimentale di collaborazione europea integrata.

2.2. Obiettivi

L'articolo 2 della decisione assegna al programma quattro obiettivi generali, che si possono così riassumere: rafforzare la dimensione europea dell'istruzione, promuovere un miglioramento della conoscenza delle lingue dell'UE, promuovere la cooperazione e la mobilità nel settore dell'istruzione e incoraggiare le innovazioni didattiche.

L'allegato alla decisione definisce in modo più o meno esplicito gli obiettivi specifici di ciascuna delle otto azioni e delle pertinenti attività che le compongono. È opportuno rilevare che gli obiettivi specifici sono di norma una semplice applicazione degli obiettivi generali agli ambiti pertinenti a ciascuna delle azioni.

2.3. Risorse

All'attuazione del programma l'articolo 10 della decisione assegna per il periodo di riferimento una dotazione finanziaria di 1 850 000 000 €⁷, cui si aggiungono i contributi annuali dei tre paesi dell'EFTA e dei dodici paesi associati. Le tabelle del documento SEC(2004)230 riportano i dati degli anni 2000 - 2003.

Per realizzare il programma occorrono risorse umane, che si suddividono tra i tre responsabili della gestione: la Commissione, l'Ufficio di assistenza tecnica (UAT) e le Agenzie nazionali (AN). Complessivamente gli addetti (equivalenti a tempo pieno) sono 63 alla Commissione, 38 all'UAT e 579 nelle AN. L'esiguità del bilancio contrasta con le notevoli risorse umane impegnate a gestire le attività finanziate dal bilancio stesso. È una caratteristica del programma Socrates, che si basa su una notevole varietà di azioni e di sottoazioni e su una molteplicità di progetti o attività, ciascuno dei quali ottiene finanziamenti alquanto modesti.

⁷ Si rileva che nel periodo 2004-2006 il bilancio crescerà per tener conto degli effetti previsibili dell'allargamento.

2.4 Elementi del contesto che possono influire sul programma

Dopo l'elaborazione del programma, in Europa la riflessione politica sull'istruzione ha fatto straordinari passi avanti, soprattutto nel 2001 con la presentazione da parte della Commissione europea della comunicazione *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*⁸ e della relazione *Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione*⁹, adottata dal Consiglio e trasmessa al Consiglio europeo di Stoccolma nel marzo 2001. Nel 2002 e nel 2003 sono state inoltre pubblicate varie relazioni e comunicazioni concernenti la realizzazione di talune degli obiettivi specifici definiti nei due testi fondamentali. Grazie alla sufficiente flessibilità del programma Socrates, che consente adattamenti, alcune di tali priorità e orientamenti sono stati inseriti negli inviti annuali a presentare proposte (in particolare Grundtig, Comenius, azione 6).

Nell'ambito dell'istruzione universitaria, il processo di Bologna non è attualmente in grado di influire in modo significativo sui contenuti del programma Socrates, pur promuovendone la rilevanza e confermando l'utilità di talune iniziative innovative della Commissione (ad esempio nel campo della convalida).

3. ASPETTI GENERALI DELLA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA

3.1. Considerazioni complessive

3.1.1. Chiarezza degli obiettivi e valutabilità del programma

Le prime conclusioni delle valutazioni specifiche esterne, in corso o eseguite delle azioni evidenziano che gli **obiettivi generali** del programma – proprio per la loro generalità – hanno il vantaggio di consentire una certa flessibilità operativa. Risulta inoltre che gli **obiettivi specifici e operativi**, anche se di diversa precisione a seconda delle azioni del programma, appaiono complessivamente chiari agli utenti, soprattutto grazie alla *Guida del candidato*, che svolge compiutamente le proprie funzioni. La chiarezza apparente di termini come “qualità” o “dimensione europea” tuttavia cela l'imprecisione di questi concetti innanzitutto per gli utenti, ma anche per i gestori del programma.

Alcune inadeguatezze quindi limitano la **valutabilità** del programma: le disposizioni normative non chiariscono l'articolazione tra obiettivi specifici, operativi e generali e non prevedono né quantificazione degli obiettivi, né giustificazione delle risorse. Nella prossima proposta di programma questi difetti saranno eliminati, in quanto la prassi della Commissione prevede ormai che venga elaborata una “*analisi d'impatto*”.

Nel frattempo la Commissione ha affrontato queste inadeguatezze definendo nel 2001 – in stretta collaborazione con il comitato di programma – un elenco d'indicatori per ciascuna delle azioni del programma.

⁸ COM (2001) 678 def.

⁹ COM (2001) 59 def.

3.1.2. *Struttura del programma*

Rispetto a Socrates 1 il presente programma ha una struttura più elaborata, al fine di includere integralmente tutte le forme che può assumere l'istruzione lungo tutto l'arco della vita. Le azioni che lo compongono sono di due tipi: le prime tre riguardano le tre tappe fondamentali dell'istruzione (scuola, università, altri percorsi educativi, in particolare l'istruzione degli adulti), mentre le cinque successive riguardano aspetti trasversali fondamentali.

Secondo le prime valutazioni, questa struttura viene pienamente compresa dalle parti in causa e rappresenta un progresso rispetto al programma precedente. Tale chiarezza tuttavia non esclude critiche da parte di alcuni utenti, rivolte in particolare alle sovrapposizioni tra le fasi di studio e gli aspetti trasversali.

La flessibilità del programma viene d'altro canto limitata dal numero eccessivo di disposizioni dettagliate incluse nell'allegato alla decisione, per precisare le modalità di realizzazione.

3.1.3. *Principali tipi di attività finanziate*

Per ciascun settore di studi il programma propone attività di **mobilità** rivolte sia ai discenti che ai docenti o educatori. Secondo le relazioni nazionali, nella maggior parte delle azioni è questo il tipo di attività più apprezzato e ritenuto maggiormente in grado di creare plusvalore europeo. Quanto all'equilibrio tra i sessi, la partecipazione femminile prevale nelle azioni di mobilità individuale di Comenius, Erasmus e Grundtvig, con un tasso che varia dal 60 all'85%, secondo le azioni interessate.

Inoltre ciascuna delle azioni del programma sostiene **attività di collaborazione tra istituti** o enti, sotto forma sia di progetti di cooperazione che di reti. Gli obiettivi dei progetti sostenuti sono diversi: in alcuni casi l'obiettivo principale è lo stesso processo di collaborazione, spesso interdisciplinare, tra istituti di vari paesi europei; in altri casi i partecipanti mirano a realizzare prodotti spesso innovativi (soprattutto metodi o strumenti pedagogici, ma anche studi su temi d'interesse comune). Occorre rilevare che tali progetti o reti comportano anche la mobilità di alcuni partecipanti, che si dimostra assai fruttuosa nell'ottica della creazione di rapporti transnazionali durevoli sulla base di un obiettivo comune.

Per ciascuna di queste attività la Commissione verifica l'osservanza del principio di **parità di opportunità** tra uomini e donne ed a favore delle persone con esigenze speciali. Tale criterio viene fatto valere in sede di selezione dei progetti e sono previste misure di incentivazione finanziaria, soprattutto per le attività di mobilità concernenti i portatori di handicap.

3.2. Gestione del programma: realizzazione operativa

3.2.1. Le strutture di gestione

Le strutture e le modalità di gestione variano a seconda che si tratti di azioni centralizzate o decentrate¹⁰. Rispetto a Socrates 1, le azioni decentrate sono più numerose. In modo pressoché unanime le relazioni nazionali evidenziano una netta preferenza delle amministrazioni nazionali e dei partecipanti per questa modalità di gestione, considerata più idonea a prendere in considerazione le realtà nazionali e ad avvicinare cittadini al programma. Nei casi di gestione centralizzata tuttavia la maggioranza degli Stati è favorevole a conservare tale modalità, nell'intento di garantire una concezione e un'osservanza uniformi della dimensione europea.

3.2.1.1. Azioni centralizzate

Per questo tipo d'azione competono alla Commissione la selezione e la stipulazione dei contratti. Per la maggior parte di queste azioni la Commissione viene assistita da un UAT, come avviene abitualmente dall'inizio di Socrates 1. Essendo nel frattempo mutati gli orientamenti politici della Commissione in materia di UAT, nell'intento di eliminare la delega ad imprese private di compiti di servizio pubblico, le modalità di gestione del programma in corso sono state riviste. In attesa della creazione di un'agenzia esecutiva – ruolo e funzione della quale sono ancora oggetto di dibattito – che non avverrà prima del 2005, è stato scelto un nuovo UAT tramite gara d'appalto aperta.

3.2.1.2. Azioni decentrate

La decisione prescrive che le autorità nazionali costituiscano strutture idonee alla gestione coordinata delle azioni del programma Socrates a livello di Stati membri (**agenzie nazionali**). Tenuto conto della nuova struttura del programma, rispetto alla situazione di Socrates 1 è diminuito in tutti i paesi il numero delle AN ed alcune sono anche comuni ai programmi Socrates e Leonardo da Vinci. D'ora in poi inoltre le rispettive responsabilità della Commissione e delle AN (che vertono essenzialmente, ma non esclusivamente, sulla gestione delle azioni decentrate) sono chiaramente suddivise da uno schema ufficiale¹¹.

Il principale strumento di questa razionalizzazione della gestione è la **convenzione di funzionamento**, che viene sottoscritta dopo la presentazione da parte delle AN di un programma di lavoro annuale (biennale a decorrere dal 2003) conforme ad un quadro di riferimento stabilito dalla Commissione. Si è così realizzata una positiva armonizzazione delle procedure.

3.2.2. La consultazione

Conformemente alla decisione¹², nell'applicare le procedure di gestione e di consultazione la Commissione è assistita da un **comitato**. Per quanto attiene alle

¹⁰ La suddivisione è stabilita al punto III dell'allegato alla decisione.

¹¹ Decisione della Commissione C(2000)1537 del 6.6.2000

¹² Si veda l'articolo 8 della decisione.

procedure di gestione¹³, il comitato esprime un parere e successivamente il **Parlamento europeo** (PE) esercita il diritto di controllo. Se trascorrono 30 giorni senza reazione del PE, la Commissione può procedere all'adozione delle misure d'applicazione. In pratica, dopo l'adozione di questa procedura nessuna delle misure sottoposte al PE è stato oggetto di osservazioni. La durata complessiva del processo d'adozione (che oscilla tra i 3 e i 6 mesi, in funzione delle date delle sessioni del PE), sommandosi a quella del processo di selezione, secondo un parere unanime rende troppo lungo per i candidati che hanno presentato proposte il periodo che intercorre tra la candidatura e la risposta ai promotori dei progetti.

Nella consapevolezza di questa disfunzione, la Commissione ha tentato di semplificare le procedure di gestione del programma. Tali tentativi sono comunque soggetti ai vincoli imposti sia dalla consultazione interistituzionale (si veda la parte precedente), che dalle rigorose prescrizioni relative agli aspetti finanziari/contrattuali.

3.2.3. *Il bilancio del programma*

Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro il limite delle prospettive finanziarie. Le tabelle riportate nel documento SEC(2004)230 presentano l'aumento dei bilanci annuali previsto per tener conto dell'espandersi delle attività durante i primi anni del programma.

La suddivisione complessiva del bilancio tra le diverse azioni dipende dagli orientamenti definiti dalla decisione. Le assegnazioni alle azioni decentrate rappresentano circa il 70% del bilancio Socrates e vengono essenzialmente suddivise sulla base di dati statistici che rispecchiano la situazione socioeconomica degli Stati membri e dei tre paesi dell'EFTA. I limiti di questa regola diventano evidenti allorché alcune AN devono restituire alla Commissione stanziamenti non utilizzati, mentre altre AN non possono soddisfare le richieste. Un meccanismo meno rigido, come quello adottato per l'azione Grundtvig (si veda il successivo punto 4.3), consentirebbe un adattamento più flessibile alla domanda ed un uso ottimale degli stanziamenti disponibili.

L'elevato numero delle voci di spesa, il funzionamento differenziato delle azioni, la molteplicità delle fonti finanziarie e la durata pluriennale di alcuni progetti rendono particolarmente complessa l'organizzazione e la gestione di bilancio di Socrates; a questi aspetti si sono aggiunte l'introduzione di un nuovo regolamento finanziario e le procedure interne di controllo.

3.2.4. *La politica d'informazione e di diffusione*

La Commissione e le AN si suddividono le competenze in materia di informazione sul programma. Rispetto a Socrates 1 comunque è aumentato il decentramento alle AN, perché il finanziamento di queste attività è ora compreso nelle loro convenzioni di funzionamento. Questa impostazione presenta il vantaggio di consentire un migliore adattamento dell'informazione alla realtà specifica di ciascun paese e persino di ciascuna regione.

¹³ Tali procedure sono definite all'articolo 7 della decisione..

Le valutazioni relative a Socrates 1, successivamente confermate dalla relazione Marcom (2003) sulla qualità delle pubblicazioni, hanno sottolineato che una più ampia diffusione del programma dipendeva dalla qualità dell'informazione. La politica d'informazione è stata quindi strutturata e razionalizzata per tener conto di queste osservazioni. La strategia d'informazione presentata nel 1999 e nel 2000 al comitato Socrates è stata sistematicamente perseguita e regolarmente aggiornata. Si è fatto ricorso a tutti i tipi di mezzi di comunicazione e di supporti per diffondere le informazioni sul programma e sulle relative realizzazioni.

Alcuni eventi mediatici hanno avuto una grande risonanza, ad esempio le *settimane Comenius* e il festeggiamento del milionesimo studente Erasmus. Tra gli strumenti utilizzati va sottolineata l'utilità delle **basi di dati di progetti**, notevolmente migliorate in qualità e portata nel corso dei tre primi anni del programma in corso. Sono contemporaneamente funzionali alla gestione del programma e alla pubblicizzazione dei progetti. Secondo le valutazioni della prima fase del programma, la **diffusione dei risultati** ha costituito una delle inadeguatezze più gravi. Per rispondere a queste critiche la Commissione ha mobilitato le diverse parti in causa. I promotori di progetti sono ora più consapevoli dell'importanza di questo aspetto delle loro attività e nella candidatura devono indicare le misure di diffusione previste al loro livello. La Commissione e le AN usano più intensamente gli strumenti di cui dispongono per la diffusione dei risultati: Internet, guide pratiche per la diffusione, messa in evidenza dei progetti migliori, pubblicazione di articoli, presentazione di prodotti in occasione di eventi variamente connessi al programma o più in generale al settore educativo (fiere, esposizioni, colloqui e seminari). Sono stati inoltre pubblicati nel 2002 un invito a presentare proposte per la diffusione dei prodotti e dei risultati dei progetti centralizzati e nel 2003 un invito analogo per i progetti decentrati.

3.2.5. *La selezione dei progetti*

3.2.5.1. Azioni centralizzate

Nell'intento di massima apertura e di trasparenza delle procedure, a decorrere dall'inizio del presente programma la Commissione ha operato vari adattamenti del metodo e degli strumenti, che hanno portato alla seguente situazione.

Gli **inviti a presentare proposte**, pubblicati ogni anno per stabilire le priorità per ciascuna delle azioni centralizzate, sono diventati più espliciti nell'intento di evitare errori e conseguenti delusioni agli eventuali candidati. Gli inviti sono il primo anello della catena dell'esistenza dei progetti e ne condizionano la qualità. Essi consentono anche rafforzare la coerenza tra obiettivi e la realizzazione del programma.

Sono inoltre stati standardizzati i **moduli di candidatura** per le attività dello stesso tipo, ad esempio per i progetti di cooperazione transnazionale (TCP); detti moduli sono disponibili sul sito Europa della Commissione e si possono anche ritirare presso l'UAT e le AN. I moduli, se da un lato sono migliorati sotto il profilo dell'omogeneità e della precisione delle informazioni richieste, che consentono di giudicare meglio le candidature, d'altro lato si sono tanto appesantiti da rischiare di scoraggiare i potenziali candidati. Per la presentazione delle candidature la Commissione ha deciso di adottare la **procedura in due fasi** prevista dalla decisione, che si applica a tutti i progetti di cooperazione transnazionale, esclusi Comenius 2 e i

progetti Erasmus. All'inizio di novembre i candidati presentano un atto di precandidatura abbastanza semplice; quelli che superano la prima selezione vengono invitati ad inviare il fascicolo di candidatura definitivo nel marzo dell'anno successivo. Da un'inchiesta tra le parti in causa è risultato un tasso di soddisfazione così elevato (88%) che si è deciso di mantenere questa procedura, che favorisce i potenziali partecipanti.

La **valutazione delle proposte** è effettuata da un gruppo di esperti esterni indipendenti; a decorrere dal 2003 gli esperti vengono scelti in un elenco ottenuto mediante la pubblicazione di un invito a presentare candidature. Ogni candidatura viene valutata da due esperti diversi ed in caso di differenze rilevanti è prevista una procedura di conciliazione.

Anche le AN vengono invitate a presentare una valutazione dei progetti per le azioni centralizzate, che in sede di selezione viene presa in considerazione da un comitato ad hoc. I risultati della selezione vengono comunicati ai candidati unitamente ad un commento che sintetizza la valutazione degli esperti e a consigli per la presentazione della candidatura definitiva oppure di una candidatura ulteriore.

3.2.5.2. Azioni decentrate

La selezione delle azioni decentrate compete alle AN d'accordo con le amministrazioni nazionali. La Commissione ha tentato di armonizzare le impostazioni nazionali prescrivendo criteri di base presentati in manuali operativi.

Le procedure di selezione si sono molto formalizzate; le AN hanno dovuto adottare strumenti tecnici, che consentono in particolare di conservare traccia delle operazioni e delle decisioni, al fine di agevolare i controlli e le verifiche contabili sui progetti, che a loro volta sono diventati un obbligo contrattuale molto più rigoroso che in passato.

3.2.6 *La gestione contrattuale e finanziaria*

Dall'inizio di Socrates 1 a quest'aspetto del programma si è indirizzata la maggior parte delle critiche degli utenti. Considerando complessivamente tutte le azioni, le relazioni di valutazione – incluse quelle relative a Socrates 2 – denunciano insoddisfazione dovuta alla gravosità burocratica delle procedure e sproporzione tra gli importi di varie sovvenzioni e gli obblighi di gestione che ne derivano. La Commissione ha operato dei tentativi di semplificazione e secondo una recente valutazione di Comenius 1 i destinatari hanno percepito una riduzione delle procedure. Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario le norme per il controllo della gestione finanziaria sono diventate più rigorose; le prossime valutazioni consentiranno di giudicarne l'efficienza.

3.2.6.1. Stipulazione dei contratti

Per le **azioni centralizzate** è stato adottato un modello standard di contratto, che di norma prevede l'accettazione del progetto, un manuale per i destinatari, uno scadenziario contrattuale, i dati bancari, uno schema per le relazioni ed una lettera tipo d'accompagnamento al contratto.

Per le **azioni decentrate** la situazione è più complessa, perché la diversità delle AN e delle azioni genera disparità, soprattutto in materia di scadenze. D'ora in poi la stipulazione di convenzioni di funzionamento deve precedere la firma delle varie convenzioni relative al finanziamento delle azioni decentrate. Per i contratti delle AN il 2000 è stato un anno di transizione molto difficile, in cui il ritardo nell'introduzione delle convenzioni di funzionamento ha provocato il ritardo a cascata delle convenzioni delle azioni decentrate. Ne hanno sofferto soprattutto i paesi in fase di adesione, a causa del ritardo delle decisioni del Consiglio d'associazione. Nel 2001 i problemi sono continuati, anche se in misura minore, soprattutto nei paesi esterni a EUR 18. Viceversa nel 2002 e 2003 le modalità di stipulazione dei contratti sono state molto più soddisfacenti.

Tali difficoltà si sono ripercosse negativamente sui destinatari finali delle sovvenzioni per le azioni decentrate. I ritardi hanno provocato un numero consistente di rinunce concernenti in particolare la mobilità individuale, soprattutto da parte di cittadini dei paesi in fase di adesione. Il normalizzarsi della situazione sembra comunque indicare che l'applicazione della nuova procedura riesce a ridurre i ritardi rispetto alla situazione di Socrates 1.

3.2.6.2. Gestione contabile

Tutte le attività che fruiscono di sovvenzioni comunitarie vengono sottoposte a controlli più rigorosi sull'uso del denaro pubblico, con particolare insistenza sui vincoli relativi alla gestione finanziaria e alle attività di verifica contabile. Questa tendenza si è rafforzata dal 1° gennaio 2003, con l'entrata in vigore del **nuovo regolamento finanziario** (NRF). Nel caso del programma Socrates l'applicazione di alcune delle regole risulta gravosa o problematica. I nuovi vincoli incidono pesantemente in termini d'impegno di risorse umane, perché si tratta di un programma caratterizzato da numerose attività finanziate con importi spesso assai limitati. Per realizzare una gestione efficace del programma sarebbe fondamentale introdurre un principio correttivo di proporzionalità.

3.2.7. *Politica di controllo e di valutazione*

Conformemente alla politica generale della Commissione in materia di controllo e di valutazione, la componente valutazione del programma Socrates è stata rafforzata e strutturata. È stato creato un coordinamento per garantire l'omogeneità dei principi e delle realizzazioni. Il problema della valutazione è stato affrontato sia a livello di Commissione che di progetti, nell'intento di garantire coerenza e complementarità tra i due livelli.

Quanto ai progetti, il controllo e la valutazione sono diventati formalmente e contrattualmente una parte importante delle attività, incorporata in ciascuna delle fasi di vita dei progetti. Le AN hanno inoltre seguito una formazione specificamente intesa ad abilitarle a consigliare i promotori dei progetti nei loro paesi o ad avviare di propria iniziativa l'attività di valutazione. Si mira a sviluppare una cultura della valutazione tra tutti coloro che partecipano al programma. Dalle prime osservazioni risulta che i progressi in questo campo sono effettivi e dovrebbero contribuire ad un generale miglioramento qualitativo della realizzazione dei progetti.

Dal canto suo, d'accordo con il comitato Socrates, la Commissione ha definito un piano di valutazione per il periodo 2001-2004. Tenendo conto di alcune osservazioni di valutatori del programma precedente, è stata decisa l'esecuzione di una serie di valutazioni esterne, invece di un'unica valutazione complessiva, per meglio capire la realtà specifica di ciascuna azione o persino sottoazione. Entro la fine del 2004 verranno eseguite 10 valutazioni, ognuna delle quali sarà oggetto di una specifica gara d'appalto. Esemplare è stata la collaborazione tra la Commissione e il comitato Socrates per l'elaborazione del documento quadro per le **relazioni nazionali** sulla realizzazione del programma, richieste agli Stati membri dalla Commissione. Tutte le relazioni sono state presentate alla Commissione entro la fine del 2003.

Un nuovo piano di valutazioni verrà presentato per il periodo 2004-2006.

3.2.8. *Conclusioni*

Socrates è un programma complesso composto da un numero elevato di azioni e sottoazioni gestite con modalità diverse. I meccanismi di gestione che sono stati adottati garantiscono sotto tutti i profili maggiore affidabilità e trasparenza, nonché attività di controllo rafforzate.

Il prezzo di questo rigore è una gravosità che penalizza sia i partecipanti alla gestione del programma (Commissione, agenzie nazionali, ecc.), che gli utenti. Alla gravosità si sta contrapponendo uno sforzo di semplificazione, che trova tuttavia un limite nei vincoli strutturali e regolamentari. Un programma di concezione più semplice renderebbe la gestione meno gravosa e quindi più efficace. Occorrerebbe anche un'applicazione più diffusa del principio di proporzionalità.

L'aumento del numero delle azioni decentrate di Socrates 2 ha generato un piccolo aumento di efficienza. È una modalità di gestione che piace agli Stati partecipanti, perché consente una maggiore vicinanza ai cittadini e una più alta considerazione delle specificità e priorità nazionali.

4. **ATTUAZIONE E RISULTATI DELLE AZIONI**

Tutte le azioni del programma sono soggette ai principi generali di cui ai punti 3.1 e 3.2. Le osservazioni che seguono si concentrano quindi sugli aspetti specifici di ciascuna azione e richiamano parzialmente la valutazione del programma ad opera delle unità operative che ne hanno la responsabilità.

4.1. **Comenius**

4.1.1. *Considerazioni complessive*

Gli **obiettivi specifici** di Comenius si possono considerare rilevanti in quanto applicazioni degli obiettivi generali del programma. Si sta cercando di rendere più espliciti gli obiettivi di alcune sottoazioni – si tratta soprattutto delle reti – perché inizialmente la loro distinzione rispetto agli obiettivi dei progetti non risultava evidente.

La **struttura dell'azione** può essere considerata più coerente rispetto a quella del Comenius di Socrates 1. È aumentata la visibilità per il pubblico interessato, in

quanto la maggior parte delle attività proposte alle scuole è raggruppata nella stessa azione. Ha inoltre suscitato interesse la **complementarità** con altre azioni del programma, soprattutto con Lingua, o tra le reti Comenius e Grundtvig all'interno dello stesso ambito tematico. Incontri tra i coordinatori di queste azioni consentono di collegare i risultati ottenuti a livelli di studio diversi e in diversi settori d'istruzione. Sono emerse complementarità con altri programmi comunitari, evidenziando un potenziale non ancora sufficientemente sfruttato.

Sono previste misure particolari per tener conto di priorità trasversali, in particolare a favore della parità di opportunità; è possibile ad esempio raddoppiare il finanziamento per i portatori di handicap nell'ambito dei partenariati; è stata raccomandata ai partecipanti l'esigenza di promuovere la parità tra uomini e donne, ma a questo scopo non è stata adottata alcuna misura. Nel quadro dell'azione questo problema potrebbe diventare un ambito tematico specifico.

4.1.2. Meccanismi operativi

La suddivisione delle azioni, nonché delle rispettive risorse finanziarie, tra centralizzate e decentrate è soddisfacente. La sola anomalia che causa difficoltà è di tipo strutturale: la mobilità, che fa parte dei progetti centralizzati, nell'ambito di Comenius 2.2° (formazione iniziale degli insegnanti) è gestita in modo decentrato. È una modalità ibrida di gestione molto inefficace (numero di candidature trascurabile) da evitare in futuro.

L'azione Comenius viene gestita secondo le regole comuni del programma, con l'eccezione di Comenius 2, azione decentrata che, diversamente dalle altre azioni dello stesso tipo, ha mantenuto un sistema di selezione a fase unica. Considerato il numero limitato di candidature, è stata una soluzione valida e più economica in termini di risorse umane, che non ha provocato reclami da parte dei candidati.

Per le azioni decentrate la standardizzazione delle procedure di gestione è stata molto vantaggiosa; la ragione persistente di gravosità o difficoltà riguarda le procedure di consultazione tra Agenzie ("matching") in materia di selezioni, in particolare relative alla selezione degli assistenti linguistici. La complessità della procedura è probabilmente la causa principale del numero deplorabilmente elevato di rinunce.

4.1.3. I risultati

Sulla base dei dati disponibili non è ancora possibile giudicare se le modifiche apportate da Socrates 2 siano state vantaggiose in termini di risultati. Le osservazioni consentono comunque di formulare alcune ipotesi. L'adozione di talune priorità individuate separatamente nell'ambito di Socrates 1, ad esempio nel campo dei progetti linguistici, sembra aver comportato una minor visibilità per i pubblici interessati e una diminuzione dei progetti specifici.

Complessivamente i risultati dimostrano che l'azione costituisce una risposta strutturata alla domanda del mondo scolastico; la qualità dei progetti inoltre migliora. L'estensione dell'accesso al programma ad altre categorie di personale oltre agli insegnanti è promettente, ma l'impegno deve continuare. Il bilancio provvisorio può essere un incentivo a proseguire nell'informazione e nella diffusione dei risultati, e in alcuni casi a migliorare la definizione degli obiettivi operativi di talune sottoazioni. È

soprattutto il caso dell'azione di formazione iniziale degli insegnanti associata alla mobilità: si tratta evidentemente di un'azione molto innovativa, intesa a migliorare la qualità degli insegnanti – e quindi dell'insegnamento – ampliando le possibilità di esperienza in materia di pratiche didattiche per i futuri maestri. Tuttavia, per ragioni non ancora pienamente individuate, relative da un lato all'esistenza di norme nazionali vincolanti e dall'altro alla struttura dell'azione, il numero di candidature e di progetti finanziati è stato deludente.

4.1.4. *Conclusioni*

L'azione Comenius è **rilevante** sia rispetto ai bisogni dei sistemi educativi europei che agli obiettivi generali del programma. Si può ritenere che nel complesso l'**efficienza** dell'azione sia buona.

Anche l'**efficacia** è incoraggiante. Notevole è la rilevanza dei collegamenti tematici dell'azione riguardo alle priorità dell'Europa nel campo dell'istruzione, alla realizzazione delle quali contribuiscono le attività finanziate. Occorre un ulteriore impegno nei campi in cui la domanda non è adeguata rispetto all'offerta, soprattutto se la seconda è conforme alle priorità politiche europee e comunitarie. La palese diminuzione del numero di progetti linguistici e di quelli rivolti a studenti con esigenze speciali va sorvegliata e vanno adottate misure per correggere questa tendenza. Si potrebbe infine migliorare l'efficacia delle reti chiarendo determinati obiettivi e regole, nell'intento di estenderne l'influenza e di renderli duraturi.

4.2. **Erasmus**

4.2.1. *Considerazioni complessive*

Nel passaggio dalla prima alla seconda fase del programma, Erasmus è rimasta l'azione più costante nel contenuto e nella forma. La mobilità studentesca di Erasmus resta una delle attività più note e apprezzate del programma.

Si è consolidato l'allargamento ai nuovi paesi partecipanti. Se comprensibilmente gli studenti in mobilità provenienti dai paesi candidati aumentano regolarmente e prevalgono ancora tra i nuovi studenti Erasmus, tra questi ultimi sono sempre più numerosi quelli che scelgono i paesi candidati per la loro mobilità.

Nel 1996 si era presa l'iniziativa di creare corsi intensivi delle lingue meno insegnate per preparare gli studenti in mobilità che dovevano recarsi in tali paesi. L'iniziativa è proseguita e il numero di studenti che ne hanno fruito è notevolmente aumentato, contribuendo in tal modo alla politica di sostegno alla diversità linguistica e ad un relativo riequilibrio delle destinazioni.

4.2.2. *Meccanismi operativi*

Rispetto a Socrates 1 i contenuti sono rimasti stabili, ma i meccanismi operativi hanno subito alcune importanti modifiche. Il contratto istituzionale (IC) in vigore per l'istruzione universitaria dall'inizio del precedente programma, è stato sostituito dalla **Carta universitaria Erasmus (EUC)**. Per essere autorizzate a candidarsi alle attività dell'azione Erasmus, le università devono sottoscrivere tale carta, che si articola in tre componenti: osservanza delle condizioni di funzionamento, garanzia

della qualità e considerazione per le priorità trasversali (come la parità di opportunità, le lingue, ecc.). Diversamente dall'IC la EUC non comporta il finanziamento di alcuna specifica attività; ottenuta la carta, gli enti si candidano separatamente alle attività che desiderano svolgere, secondo le procedure comuni inerenti alla gestione delle azioni centralizzate o decentrate.

L'altra innovazione amministrativa è stata il decentramento del sostegno all'organizzazione della mobilità, inclusa quella degli insegnanti. Per quest'ultima attività la gestione più ravvicinata è stata vantaggiosa e ha comportato un aumento regolare e consistente del numero d'insegnanti in mobilità, rimediando ad una corrispondente inadeguatezza rilevata in sede di valutazione del programma precedente.

Particolare attenzione è stata dedicata alle **priorità trasversali**. La quota delle donne che partecipano all'azione è superiore a quella degli uomini. Considerazione specifica è sempre stata riservata alla parità di opportunità per le persone con esigenze speciali, soprattutto a motivo dell'importanza che riveste in Erasmus la mobilità individuale. Il programma precedente aveva gestito centralmente un fondo speciale a sostegno degli studenti con handicap gravi, ma la procedura si è rivelata troppo lenta e gravosa. Si è pertanto deciso di decentrare questa copertura, per conferirle più flessibilità in termini di gestione; d'ora innanzi si raccomanda alle AN di riservare una parte del bilancio complessivo destinato alla mobilità per rispondere alle esigenze degli studenti o degli insegnanti con handicap gravi.

Le attività d'**informazione** nel settore dell'istruzione universitaria sono organizzate in modo soddisfacente, grazie alle esperienze acquisite soprattutto dalle AN nel corso degli anni e grazie anche ad una migliore definizione del pubblico interessato rispetto a Comenius o a Grundtvig. L'organizzazione amministrativa delle istituzioni partecipanti inoltre – che hanno rafforzato i propri uffici per le relazioni internazionali, spesso per effetto delle esigenze di gestione connesse alla partecipazione ad Erasmus – ha fornito dei meccanismi strutturali efficaci per diffondere le informazioni a livello istituzionale. Resta comunque insufficiente la **diffusione dei risultati** dei CD (Progetti di sviluppo congiunto dei curricula) e IP (Programmi intensivi di breve durata). La pubblicazione dell'elenco dei progetti su Internet non comporta alcuna presentazione dei risultati. Si cercherà una soluzione per aumentare la visibilità, e di conseguenza l'impatto, delle attività sostenute.

4.2.3. *Risultati*

Con l'attuale programma si è confermata la **costante diminuzione del numero di CD ed in minor misura di IP** già rilevata con Socrates 1. Le cause di questo disinteresse restano imprecise; le valutazioni in corso su questa parte dell'azione dovrebbero consentire una diagnosi più precisa. Si rileva tuttavia che contestualmente alla diminuzione quantitativa è in atto un miglioramento della qualità dei progetti, come confermano i risultati delle valutazioni degli esperti in occasione della selezione. Di fronte a questo crescente disinteresse comunque occorrerà interrogarsi su come organizzare questo tipo di attività in una prossima fase del programma.

Prosegue stabilmente nelle università l'introduzione del sistema europeo di trasferimento di crediti (ECTS) creato dalla Commissione, che costituisce uno dei

pilastri della realizzazione della politica di convergenza europea dei sistemi d'istruzione superiore definita nella dichiarazione di Bologna.

Dal canto loro le attività di **mobilità** hanno continuato a crescere in volume, anche se l'aumento non è uniformemente suddiviso tra tutti i paesi partecipanti. Ove si verificano diminuzioni, le relazioni nazionali propongono varie spiegazioni, che riguardano soprattutto la concorrenza della mobilità in altre parti del mondo, l'insufficienza delle borse e la scarsa conoscenza delle lingue. Nel 2002, in occasione del festeggiamento del milionesimo studente Erasmus, la Commissione si è fissato un traguardo ambizioso: superare la quota dei 3 milioni di studenti entro il 2010. Per raggiungerlo occorrerà un consistente aumento delle risorse destinate a questa attività, da un lato per accrescere il numero dei destinatari e dall'altro per rendere più attraenti le borse individuali, il cui importo medio ($\pm$ €150 al mese) è rimasto invariato negli ultimi dieci anni.

Oltre a quella degli studenti, è aumentata in modo assai soddisfacente anche la mobilità degli insegnanti, che consente di rafforzare la dimensione europea a vantaggio degli studenti delle università ospitanti che non partecipano ai programmi di mobilità.

A motivo delle loro caratteristiche, le **reti tematiche** (TN) hanno operato a due livelli: da un lato hanno cercato di stimolare ed eventualmente di adeguare gli insegnamenti disciplinari nell'istruzione universitaria; dall'altro hanno contribuito all'obiettivo politico più ampio di costruire una società europea culturalmente, economicamente e tecnicamente competitiva. In altri termini hanno partecipato al miglioramento della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia dei sistemi d'insegnamento universitario. Per conseguire questi obiettivi ambiziosi, a decorrere dal 2002 le TN hanno adottato la metodologia elaborata nell'ambito dell'importante progetto comunitario *Tuning*¹⁴, relativo a varie linee d'azione definite a Bologna, che mira a stabilire punti di riferimento per le competenze – sia generali che specialistiche – inerenti ai titoli universitari in vari campi disciplinari. Nell'ottica della certificazione della qualità le TN s'impegneranno a definire le competenze generali e specialistiche nel loro specifico campo disciplinare e ad elaborare e/o applicare metodi d'insegnamento e di controllo delle conoscenze.

4.2.4. Conclusioni

Il successo ottenuto dall'azione Erasmus nel programma precedente è proseguito. Sia i partecipanti che le amministrazioni pubbliche confermano unanimemente la rilevanza dei suoi obiettivi specifici. Erasmus può dare un contributo operativo determinante ai grandi obiettivi europei definiti nel quadro della dichiarazione di Bologna.

Come per le altre azioni del programma, l'efficienza di Erasmus è relativa e dipende dall'incidenza di procedure di gestione gravose e costose, sia per la Commissione e per le strutture di gestione che l'assistono, che per gli stessi enti partecipanti. Il decentramento di alcune attività ha invece ottenuto effetti positivi in termini di efficienza.

¹⁴

http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/tuning/tuning_fr.html

Per quanto attiene alla mobilità individuale, l'azione ha un'efficacia notevole, soprattutto se si considera la relativa modestia dell'investimento finanziario comunitario. Viceversa l'efficacia delle attività di IP e soprattutto di CD è tutt'altro che ottimale ed inoltre diminuisce costantemente. La Commissione s'impegna a riflettere su come correggere questa tendenza.

4.3. Grundtvig

4.3.1. Considerazioni complessive

Di tutte le azioni del programma, Grundtvig è quella più innovativa rispetto a Socrates 1; in effetti solo Grundtvig 1 (*progetti di cooperazione europea*) può essere considerato come una prosecuzione dell'attività *istruzione degli adulti* del programma precedente. Questa particolare situazione consente di evidenziare i punti di forza e di debolezza delle norme che regolano complessivamente il programma.

Grundtvig verte sull'istruzione degli adulti e su altri percorsi educativi ed i suoi **obiettivi** risultano particolarmente rilevanti riguardo al ruolo centrale che viene attribuito al concetto di **istruzione lungo tutto l'arco della vita**. Anche se sono molto rilevanti, gli obiettivi non risultano sempre chiari per il pubblico interessato: essendo molto ampi, per salvaguardare il carattere inclusivo dell'azione, risulta difficile distinguerne il confine con i settori contigui e di conseguenza numerosi progetti proposti competono invece ad altri settori dell'intervento comunitario (soprattutto alla formazione professionale, o allo sviluppo regionale senza valenze educative).

La **struttura dell'azione** si è già dimostrata molto coerente e idonea a creare sinergie tra le quattro sottoazioni complementari, anche se occorre un ulteriore impegno per rafforzarne la complementarità. È questo ad esempio il motivo che ha indotto i partecipanti ai *partenariati per l'apprendimento* (Grundtvig 2) – attività di modesta ampiezza destinate ad avviare organizzazioni prive di esperienza europea ad una collaborazione transnazionale – a presentare successivamente candidature assai più ambiziose a Grundtvig 1 (nel 2003 aveva quest'origine l'8-10% delle candidature).

Grundtvig si dimostra inoltre perfettamente **complementare a Erasmus e Comenius**, in quanto contribuisce ad aprire i settori dell'istruzione scolastica e universitaria a nuovi pubblici e a nuovi compiti, nella logica dell'istruzione lungo tutto l'arco della vita. Al di là del programma Socrates, Grundtvig ha evidenziato la necessaria complementarità con i settori della formazione professionale e con le attività rivolte ai giovani e alla cultura.

4.3.2. Meccanismi operativi

In questa azione la suddivisione tra azioni centralizzate e decentrate è particolarmente rilevante.

La vicinanza del pubblico interessato, privo di esperienza e spesso appartenente al settore informale, è una condizione particolarmente favorevole alle **sottoazioni decentrate**. Le AN svolgono un ruolo essenziale in materia d'informazione, di gestione, di consulenza e di controllo. La rapida affermazione di Grundtvig è in gran parte merito loro. Sono state comunque rilevate alcune inadeguatezze che richiedono

misure correttive. Il settore dell'istruzione degli adulti è assai diverso e meno conosciuto di quello dell'istruzione formale più classica; l'efficacia delle AN varia in funzione delle risorse umane disponibili per l'azione ed anche in funzione delle caratteristiche dell'organizzazione nazionale – più o meno strutturata e/o istituzionalizzata – dell'istruzione degli adulti. Le attività di Grundtvig vengono percepite in modo differenziato e occorrerebbe un'ulteriore formazione delle AN per armonizzare impostazioni e criteri.

A Grundtvig si applicano tutti i principi di gestione delle azioni decentrate, ma è opportuno sottolineare un'iniziativa specifica che si è rivelata molto valida. Diversamente dalle altre azioni, Grundtvig non è vincolata alle norme della decisione relative alla suddivisione degli stanziamenti riservati alle azioni decentrate. Per garantire un'utilizzazione completa degli stanziamenti disponibili e rispondere alla domanda effettiva, solo il 20% dell'importo è assegnato in base agli abituali criteri socioeconomico-geografici, mentre il 75% è assegnato in funzione della domanda. È una soluzione molto efficace, trattandosi di un'azione nuova che si afferma con rapidità diversa a seconda del paese. Un altro aspetto innovativo consiste nel collocare una riserva del 5% in un fondo comune per i 30 paesi partecipanti, che ha avvantaggiato i paesi candidati, per i quali l'istruzione degli adulti costituisce un momento fondamentale dello sviluppo.

4.3.3. *Risultati*

Con l'eccezione della sottoazione Grundtvig 3 (borse individuali di formazione per il personale impegnato nell'istruzione degli adulti), i risultati possono essere considerati molto soddisfacenti. Sotto il profilo quantitativo si rileva un aumento della partecipazione alle attività, soprattutto se nuove; anche sotto il profilo qualitativo si constata passi avanti, in relazione sia alla gestione e al controllo delle attività che ai contenuti.

Il successo più clamoroso è stato quello dei **partenariati per l'apprendimento**, che dà una misura della loro rispondenza alle attese del mondo dell'istruzione degli adulti. Nonostante l'importo alquanto modesto delle sovvenzioni, il successo può essere attribuito alla relativa semplicità delle procedure e modalità di gestione di queste azioni decentrate e al dinamismo delle attività promozionali, grazie alle AN e alla rete di promotori costituita prima del varo dell'azione.

Al contrario dei partenariati, nei primi due anni le borse di **formazione per gli educatori** hanno avuto richieste molto inferiori alle attese, nonostante l'interesse che riveste la formazione per queste categorie diverse, o forse disperate, di personale. Tuttavia, dopo l'adozione di misure correttive, nel 2003 i candidati sono notevolmente aumentati.

L'avvio delle **reti Grundtvig** è stato soddisfacente, soprattutto se si considera che si è deciso all'inizio di finanziare un numero limitato di reti accuratamente selezionate.

A causa della sua specificità, Grundtvig ha svolto un ruolo particolare sia nei confronti delle persone con esigenze speciali che della parità di opportunità. Questi due aspetti sono al centro delle problematiche affrontate da vari progetti e reti; i promotori di progetti inoltre devono precisare in che modo questi aspetti sono stati presi in considerazione. Analogamente anche la tematica delle lingue ha ottenuto

un'attenzione particolare, a motivo della diversità dei pubblici interessati all'azione e dell'iniziativa di finanziare attività attinenti alla cultura e alle lingue dei migranti. Si è così ampliato il campo linguistico oggetto delle altre azioni, nella prospettiva dell'interculturalità e dell'inclusione sociale.

4.3.4. *Conclusioni*

A metà percorso il bilancio di Grundtvig è assai soddisfacente. L'azione ha rapidamente affermato la propria identità e viene positivamente riconosciuta a livello dei paesi partecipanti. Nella preparazione dell'integrazione dei paesi in fase di adesione essa ha svolto un ruolo particolare. Ha inoltre dimostrato capacità di adattarsi alle nuove priorità politiche europee in materia d'istruzione lungo tutto l'arco della vita.

Occorre tuttavia rilevare che per quanto attiene alla gestione, le complessità create dall'adozione del nuovo regolamento finanziario rischiano di causare problemi a numerosi enti partecipanti all'azione, soprattutto a quelli che non fruiscono di garanzie finanziarie pubbliche e sono spesso inadeguati a compiti di gestione complicati (ad esempio le ONG). Sono auspicabili disposizioni di semplificazione per i progetti di piccole dimensioni, i cui partecipanti sono spesso volontari provenienti dal mondo dell'associazionismo.

4.4. **Lingua**

4.4.1. *Considerazioni complessive*

L'**obiettivo specifico** di Lingua corrisponde pienamente ad un obiettivo generale del programma ("promuovere un miglioramento quantitativo e qualitativo della conoscenza delle lingue"); va rilevato che anche le altre azioni perseguono tale obiettivo. Mentre si può valutare l'efficacia dei risultati, in quanto si può stimare la qualità di ciò che si è prodotto, l'impatto dell'azione è invece difficile da misurare, da un lato a causa del carattere generale dell'obiettivo e dall'altro per il numero di fattori che influenzano la conoscenza delle lingue, sui quali la Commissione non ha alcun controllo. Organizzando l'anno europeo delle lingue si è potuto verificare la rilevanza e la complementarità dei componenti dell'azione, individuando in modo più preciso le esigenze di padronanza delle lingue dei cittadini europei. È emerso in particolare il ruolo essenziale della promozione dell'informazione e della presa di coscienza; l'impegno in questa direzione potrà forse contribuire a risolvere una contraddizione inerente alla necessità di apprendere più lingue diverse da quella materna: mentre i professionisti delle lingue ne sono in grande maggioranza convinti, i cittadini sembrano invece sempre più accontentarsi di apprendere una sola lingua straniera. Per incentivare la diversità linguistica occorre dunque promuovere la consapevolezza al riguardo, sia mediante Lingua che attraverso le altre azioni del programma, ciascuna per quanto le compete. La complementarità di Lingua rispetto ad altri programmi collegati, in particolare a Leonardo da Vinci, è un fatto concreto. Vi sono possibili complementarità anche con altre politiche comunitarie (ad esempio *e-content*, fondi strutturali, ricerca ...), ma come per altri aspetti del programma, le strutture esistenti e la relativa compartimentazione tra programmi non consentono di individuare con esattezza le possibili sinergie, né a maggior ragione di sfruttarne il potenziale.

4.4.2. *Meccanismi operativi*

La gestione dell'azione è totalmente centralizzata, come è logico, perché nel presente programma gli aspetti linguistici dei progetti concernenti operatori del settore scolastico o dell'istruzione degli adulti sono stati integrati nelle azioni rivolte specificamente a tali gruppi. Vengono pienamente applicate le procedure comuni ai progetti centralizzati. La **candidatura in due fasi** è ritenuta vantaggiosa per Lingua e i pareri degli esperti sono utili per garantire la qualità finale dei progetti.

4.4.3. *Risultati*

Si potranno apprezzare gli effetti delle modifiche strutturali verificatesi con il passaggio a Socrates 2 quando saranno disponibili le conclusioni di una valutazione dell'impatto linguistico di Socrates e Leonardo attualmente in corso.

La sottoazione Lingua 1 (promozione dell'apprendimento delle lingue) è una novità che si aggiunge all'azione Lingua 2 (sviluppo di strumenti e materiali). Ha avuto una partenza lenta perché non si rivolge solo a gruppi limitati al campo dell'istruzione, ma progredisce in modo soddisfacente e sono stati finanziati progetti interessanti. La terza componente dell'azione (diffusione di informazioni) dovrà svilupparsi ulteriormente.

4.4.4. *Conclusioni*

L'azione procede conformemente agli obiettivi stabiliti.

Il ruolo delle lingue nel programma complessivo potrebbe essere oggetto di una verifica più dettagliata. Sarebbe forse utile un dibattito specifico, in occasione delle riunioni delle AN, sul ruolo delle lingue in rapporto alle diverse azioni non linguistiche.

4.5. **Minerva**

4.5.1. *Considerazioni complessive*

L'obiettivo principale di Minerva è promuovere l'utilizzazione delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) per apprendere e insegnare, nonché promuovere l'insegnamento a distanza. La **rilevanza** di Minerva rispetto alle priorità della cooperazione europea in questi campi e alle esigenze nazionali è evidente. Giudicando dal numero e dalle caratteristiche delle proposte pervenute annualmente per questa azione, i suoi obiettivi risultano chiari.

È confermata la **complementarità** di Minerva rispetto alle altre azioni di Socrates e ad altri programmi della DG EAC. Essa può inoltre essere considerata come complementare ad azioni comunitarie nel campo della ricerca; in effetti nell'ambito di Minerva vengono finanziati progetti di convalida della ricerca, che vengono talvolta proposti da operatori privi delle risorse per presentare grandi progetti nell'ambito del Programma quadro di ricerca e di sviluppo tecnologico.

4.5.2. *Meccanismi operativi*

Per quanto attiene alla gestione, vale la normativa generale.

Tenendo conto dell'elevata competenza dei progetti Minerva in materia d'innovazione, occorrerebbe un ulteriore impegno per valorizzarli e per promuovere le sinergie tra progetti europei e progetti nazionali, o tra i progetti Minerva e i progetti finanziati da altre azioni.

4.5.3. Risultati

Le modifiche rispetto a Socrates 1 hanno avuto effetti positivi, in quanto l'obiettivo dell'azione è stato ampliato per ricomprendere tutto ciò che attiene alle TIC nel campo dell'istruzione. I progetti si sono quindi arricchiti e sono divenuti più complementari di quanto non fossero in precedenza. Sotto il profilo quantitativo i progetti presentati ogni anno sono in costante aumento; si rileva comunque che la suddivisione geografica dei coordinatori resta disuguale, con un deficit che riguarda soprattutto i paesi in fase di adesione.

Sotto il profilo qualitativo si rileva con soddisfazione che aumenta il numero dei progetti concernenti la pedagogia e lo sviluppo di nuovi metodi che comportano l'uso delle TIC.

La considerazione per le priorità trasversali è soddisfacente, soprattutto per quanto attiene ai problemi connessi all'istruzione speciale. Vari eventi hanno consentito di valorizzare i progetti rivolti agli studenti con handicap.

4.5.4. Conclusioni

Si tratta di un'azione rilevante ed efficace, che risponde perfettamente all'obiettivo del programma di favorire le innovazioni nello sviluppo di pratiche e di materiale pedagogico.

4.6. Osservazione e innovazione

4.6.1. Considerazioni complessive

A motivo dei suoi obiettivi specifici, questa azione dovrebbe svolgere un ruolo particolare nell'ambito del programma e contribuire ad alimentare la riflessione politica sui sistemi educativi e i loro obiettivi in Europa. L'azione nel suo complesso mira a migliorare la qualità e la trasparenza dei sistemi educativi e a promuovere le innovazioni pedagogiche.

I pubblici interessati sono i responsabili delle decisioni in materia d'istruzione a tutti i livelli; si tratta quindi dell'azione che potenzialmente favorisce la più stretta cooperazione con le autorità nazionali competenti.

Per raggiungere la più vasta gamma possibile di responsabili delle decisioni, l'azione si suddivide in varie attività: scambi di esperienze, studi ed analisi connessi all'osservazione dei sistemi educativi; visite di studio dei responsabili delle decisioni; sostegno a reti europee che operano in campi specifici. Di norma queste reti (Eurydice e Arion) hanno una relazione organica con le autorità nazionali molto più stretta di quanto non avvenga per il resto del programma.

4.6.2. *Meccanismi operativi*

L'azione è soggetta alle modalità di gestione generali in vigore per le azioni centralizzate. Solo la sottoazione Arion, basata soprattutto sulla mobilità individuale e quindi molto vicina al campo specifico, viene gestita in modo decentrato.

Le questioni relative a Eurydice e ai NARIC (centri nazionali d'informazione per il riconoscimento accademico) vengono discusse durante le normali riunioni di tali reti; alla luce di queste discussioni e dei risultati degli inviti a presentare proposte specifiche, la Commissione adotta le decisioni sul sostegno da dare alle iniziative delle unità nazionali o delle reti nel loro complesso.

4.6.3. *Risultati*

Le azioni generali di osservazione e di analisi hanno suscitato un certo interesse degli ambienti universitari e delle reti di ricercatori, come dimostra il numero crescente delle risposte agli inviti a presentare proposte. Si possono tuttavia formulare alcune riserve in materia di comprensibilità e di visibilità. La scarsa **comprensibilità** è ampiamente dovuta alla difficoltà di definire la complementarità tra l'azione 6.1 (osservazione dei sistemi) e l'azione 6.2 (iniziative innovative in risposta ad esigenze emergenti). Riguardano entrambe la realizzazione di obiettivi che interessano la Commissione, ma dall'inizio del programma l'azione 6.2 manca di una specifica dotazione di bilancio; esiste solo come area tematica, in attesa di ulteriori sviluppi. Nella prospettiva di un nuovo programma ci si può interrogare sulla necessità di mantenere distinte queste due parti complementari di un'attività volta al miglioramento e all'adeguamento delle pratiche dei sistemi educativi.

La **visibilità** dal canto suo dipende della qualità della diffusione dei risultati, soprattutto tra i responsabili delle decisioni. È la diffusione che condiziona l'impatto dei prodotti dell'azione sul dibattito politico in materia d'istruzione. Per questa azione specifica l'efficacia della diffusione dipende sia dalla qualità intrinseca del prodotto, che dalla sua coincidenza temporale con i temi del dibattito sull'istruzione.

Le attività Arion (visite di studio per responsabili delle decisioni), Eurydice (informazione sull'istruzione) e NARIC (informazione sul riconoscimento accademico dei diplomi) sono state sottoposte a valutazioni esterne separate. I giudizi convergenti dei valutatori hanno definito utili e rilevanti le attività finanziate. Hanno tuttavia raccomandato che in avvenire – soprattutto in occasione dell'elaborazione del nuovo programma – i temi prescelti si riferiscano più chiaramente alle priorità politiche definite a livello europeo.

4.6.4. *Conclusioni*

Gli obiettivi sono molto rilevanti e complessivamente l'azione ha già dato prova di utilità. Essa può inoltre svolgere un ruolo centrale in relazione alle priorità politiche in materia d'istruzione che sono state recentemente definite. A questo scopo le attività devono privilegiare maggiormente tali priorità, in modo da rendere questa azione uno strumento determinante di riflessione e di proposta a sostegno di una politica. Nella prospettiva di un nuovo programma l'esperienza di questa azione dovrebbe servire a definire uno dei tipi fondamentali d'intervento comunitario da attivare.

4.7. Azioni congiunte

Le azioni congiunte sono state approvate conformemente alla decisione. Il primo invito a presentare candidature è stato bandito nel 2001 per progetti di 15 mesi di durata; ogni anno viene bandito un nuovo invito, che prevede al massimo quattro temi. A causa del ritardo procedurale, le attività dell'invito 2001 sono iniziate solo nel giugno 2002. Non è quindi possibile trarre conclusioni sulle realizzazioni di questa prima generazione di progetti.

Il meccanismo di gestione tuttavia – che rispecchia le modalità di finanziamento comune ai tre programmi interessati (istruzione, formazione e gioventù) e deve quindi essere esaminato dai tre comitati dei programmi – si è dimostrato molto gravoso.

La validità delle azioni congiunte è direttamente collegata alle carenze degli attuali programmi, troppo compartimentati e incapaci di garantire l'integrazione dei diversi campi di riferimento. Sarebbe comunque utile tentare una semplificazione della gestione.

4.8. Misure di accompagnamento

Conformemente ai loro obiettivi, le misure d'accompagnamento sono state applicate a sostegno di progetti volti a realizzare gli obiettivi del programma e che non trovavano collocazione nei campi specifici delle altre azioni. Esse hanno consentito l'organizzazione di eventi intesi a promuovere l'informazione e la consapevolezza di tutti i pubblici interessati al programma. Sono state queste le azioni più frequenti, ma sono anche stati finanziati progetti di ricerca, di produzione di materiale didattico e di formazione di operatori.

La grande maggioranza dei progetti afferisce di norma all'istruzione universitaria ed è attraverso quest'azione che la Commissione finanzia le attività collegate al processo di Bologna. Vengono comunque abitualmente selezionati anche progetti relativi all'istruzione primaria e secondaria e all'istruzione degli adulti.

5. CONCLUSIONI

I pareri globalmente espressi dalle **relazioni nazionali** intermedie sono molto positivi. Le conclusioni riconoscono unanimemente l'utilità e la rilevanza del programma, anche se valutazioni critiche relative a taluni aspetti, in particolare alle procedure di gestione, attenuano questo quadro positivo.

I punti che seguono presentano una sintesi della relazione.

5.1. Rilevanza

Gli obiettivi del programma riprendono le **priorità e gli obiettivi politici** definiti a livello comunitario. Essi riguardano essenzialmente i concetti che vertono sull'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita e sulla qualità dei sistemi educativi per promuovere in Europa una società della conoscenza competitiva a livello mondiale. La relativa flessibilità della definizione del programma ha permesso di accogliere durante il suo svolgimento varie priorità emergenti.

Il programma prende inoltre in considerazione le **esigenze più concrete del campo specifico**, concernenti la conoscenza di altri sistemi educativi, lo scambio di esperienze pedagogiche, la creazione di strumenti adeguati a realizzare gli obiettivi transnazionali della politica dell'istruzione, il sostegno alle politiche nazionali. Questa serie di esigenze diverse giustifica la diversità dei tipi di attività proposti dal programma.

I limiti evidenziati si riferiscono, da un lato a un deficit di valutabilità del programma, dovuto a un'insufficiente adeguazione gerarchica degli obiettivi e degli indicatori ad essi pertinenti, dall'altro ad una eccessiva compartimentazione del programma rispetto ad altri programmi comunitari. La mancanza di collegamenti tra formazione professionale e istruzione viene spesso indicata come una delle principali inadeguatezze strutturali dei due programmi interessati.

Proposte relative al programma futuro:

I **grandi obiettivi politici comunitari** in materia d'istruzione e di formazione devono essere oggetto di maggior considerazione.

La **flessibilità**, già valutata positivamente nell'ambito di Socrates 2, deve essere ulteriormente rafforzata per permettere di accogliere le inevitabili trasformazioni che si verificheranno prima della fine dei nuovi programmi prevista per il 2013.

La struttura del programma dovrebbe comportare una migliore graduazione gerarchica degli obiettivi ed essere più semplice, per consentire a tutti gli operatori dell'istruzione di individuare agevolmente e senza ambiguità l'azione che risponde alle loro esigenze.

5.2. Efficienza

Se si utilizza come criterio il rapporto **risorse finanziarie/realizzazioni**, il programma è molto efficiente. Si sono potute realizzare numerose attività di piccole e medie dimensioni. Grazie alla notevole varietà dei tipi di realizzazione, sono stati interessati ampi settori dell'istruzione. Inoltre la suddivisione dei destinatari tra i 30 paesi partecipanti è soddisfacente e garantisce al programma una vera **dimensione europea**.

Per quanto attiene alla **gestione**, occorre rilevare l'accresciuto rigore a tutti i livelli (progetti, strutture di gestione nazionali o comunitarie). Il maggior decentramento della gestione di alcune azioni ha comportato un avvicinamento al campo specifico ed una semplificazione delle procedure per gli utenti, secondo le unanimi dichiarazioni delle relazioni nazionali, che denunciano una netta preferenza per tale modalità di gestione.

Il giudizio sull'efficienza è tuttavia assai meno positivo se si confrontano le procedure con la natura e l'ampiezza della maggior parte delle attività: a questo proposito tra gli utenti ricorre spesso il termine "**burocrazia**". Il costo delle risorse umane della gestione e del controllo delle attività è assai oneroso ed incomprensibile allo stato attuale delle cose, sia a livello di progetti che di strutture di gestione del programma. Gli utenti lamentano la richiesta di un numero d'informazioni eccessivo sia per la presentazione della candidatura che per i resoconti dell'andamento dei

progetti; viene evidenziato il rischio che si formi una categoria di richiedenti abituali – esperti nella presentazione di candidature – che limiterebbe di fatto l'estensione e l'impatto del programma, riducendo il numero dei nuovi partecipanti. Vengono anche criticati i ritardi in tutte le fasi della procedura, anche se rispetto all'inizio di Socrates 2 la situazione è migliorata.

Viene deplorata l'assenza di uno **strumento di gestione informatica** di buona efficacia; la prossima introduzione di uno strumento di questo tipo dovrebbe compensare questa carenza.

Varie relazioni nazionali affermano che il **moltiplicarsi di azioni e di sottoazioni** nuoce all'efficienza del programma, in quanto scoraggia gli utenti potenziali promotori di progetti interessanti.

Proposte relative al programma futuro:

Occorre che l'impegno a **snellire le procedure** prosegua nel corso del presente programma e venga tenuto in considerazione nella preparazione del prossimo. A questo scopo si dovrà soprattutto prestare maggiore attenzione al principio di **proporzionalità**, particolarmente per quanto attiene all'applicazione del regolamento finanziario.

5.3. Efficacia

Nel complesso il programma è in grado di realizzare i propri obiettivi specifici, anche se l'efficacia varia in funzione dei tipi di attività considerati.

Assai efficaci sono le attività di **mobilità**, i cui risultati vengono molto apprezzati dai destinatari. Il **plusvalore europeo** in termini di consapevolezza della diversità culturale e di miglior comprensione e tolleranza delle differenze è notevole. Mentre sul versante dell'occupabilità i vantaggi sono probabili, sul versante della competenza professionale sono sicuri. La mobilità degli insegnanti o degli educatori, considerata molto auspicabile da tutte le categorie di operatori, non è però tanto elevata quanto sarebbe possibile, pur trattandosi di un campo d'attività in cui il programma ha la possibilità di influire sul miglioramento della qualità dell'insegnamento in Europa. Gli **ostacoli** sono essenzialmente esterni al programma stesso: riguardano l'organizzazione nazionale, il funzionamento degli istituti ed in via subordinata l'insufficiente conoscenza delle lingue. Occorrerà impegnarsi con gli Stati membri ad eliminare gli ostacoli alla mobilità, e con gli operatori dell'istruzione per accrescere l'offerta di formazione linguistica.

Anche l'efficacia delle attività di cooperazione interistituzionale è buona. Si sono affermati sia i **partenariati** di scuole e di enti di formazione degli adulti, che i **progetti di cooperazione transnazionale**; la qualità è migliorata, anche grazie ad un'informazione migliore e a procedure di selezione e di controllo dei progetti più efficaci. Anche le **reti** hanno trovato la propria collocazione, dopo che gli obiettivi e le specificità di alcune sono stati ridefiniti nel corso del programma. Esse costituiscono un laboratorio unico di scambio di esperienze e di analisi tra uno schieramento assai ampio di istituti europei.

L'efficacia del programma lascia invece a desiderare sotto l'aspetto della **visibilità** e della **diffusione** dei risultati. Le iniziative adottate in questa direzione non possono essere considerate del tutto soddisfacenti, pur testimoniando la consapevolezza della Commissione dell'importanza di questo fattore ai fini dell'efficacia immediata e degli effetti a più lungo termine del programma.

Le **sinergie con altri programmi comunitari** sono state realizzate parzialmente ed in modo empirico, ma restano ancora insufficienti.

Proposte relative al programma futuro:

Il **ravvicinamento alla formazione professionale** deve essere accentuato, per essere in grado di rispondere in modo adeguato alla sfida politica costituita dalla creazione di uno spazio europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita. Più in generale occorre promuovere le condizioni per trarre maggior vantaggio dalle **complementarità tra programmi comunitari**.

Per rendere il programma più efficace, la Commissione dovrà proporre agli operatori una metodologia ed una base per la **diffusione** dei risultati. Per i risultati direttamente collegati ai grandi obiettivi dell'Unione europea in materia d'istruzione e di formazione, sarà essenziale la partecipazione delle amministrazioni nazionali; la diffusione può costituire un mezzo per rafforzare lo scambio d'informazioni sui sistemi d'educativi in Europa, contribuendo in tal modo al funzionamento del **metodo aperto di coordinamento**.

Per rispondere alle attese degli Stati partecipanti il futuro programma dovrà rafforzare le attività volte a **sostenere le priorità politiche** europee.