



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.4.2008
COM(2008) 231 definitivo

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

Attuazione del programma Cultura 2000

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
2.	CONTESTO DEL PROGRAMMA.....	3
3.	LA VALUTAZIONE ESTERNA.....	4
3.1.	Natura e scopo della valutazione.....	4
3.2.	Metodologia	4
3.3.	Risultanze.....	5
4.	Principali raccomandazioni della valutazione e commenti della Commissione	7
5.	Conclusioni della Commissione.....	12

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

Attuazione del programma Cultura 2000

1. INTRODUZIONE

Questa relazione è presentata in applicazione dell'articolo 8 della decisione n. 508/2000/CE¹, del 14 febbraio 2000, che istituisce il programma "Cultura 2000" (qui di seguito "il programma"), che prevede sia effettuata, a conclusione del programma, una valutazione finale della sua attuazione. La relazione espone la posizione della Commissione sulle principali conclusioni e raccomandazioni della valutazione esterna finale del programma, che può essere consultata all'indirizzo seguente:

http://ec.europa.eu/culture/index_en.html

Queste conclusioni e raccomandazioni si basano su un'ampia inchiesta condotta presso i partecipanti e i principali interessati al programma Cultura 2000, i cui risultati sono riportati nel dettaglio in allegato alla relazione finale di valutazione.

2. CONTESTO DEL PROGRAMMA

Secondo la decisione n. 508/2000 (qui di seguito "la decisione"), il programma intendeva contribuire alla promozione di uno spazio culturale comune ai popoli dell'Europa mediante il sostegno ad attività svolte in cooperazione tra artisti, operatori culturali, promotori privati e pubblici e reti culturali.

Queste attività dovevano contribuire o essere in grado di contribuire a raggiungere i seguenti obiettivi :

- promozione del dialogo culturale e della conoscenza reciproca dei popoli europei;
- promozione della creatività e della diffusione transnazionale della cultura, con un forte accento sui giovani, le persone socialmente svantaggiate e la diversità culturale;
- valorizzazione della diversità culturale e sviluppo di nuove forme d'espressione culturale;
- condivisione del patrimonio culturale comune di rilevanza europea;
- considerazione del ruolo della cultura nello sviluppo sociale ed economico;
- promozione del dialogo interculturale e degli scambi tra le culture europee e quelle non europee;

¹ GU L 63 del 10 marzo 2000.

- riconoscimento della cultura in quanto fattore economico e fattore di cittadinanza e di integrazione sociale;

- miglioramento dell'accesso e della partecipazione dei cittadini dell'UE alle attività culturali.

Il programma si articolava in tre tipi di azioni: a) azioni specifiche innovative e/o sperimentali; b) azioni integrate all'interno di accordi di cooperazione culturale, strutturati e pluriennali; c) eventi culturali speciali con una risonanza europea o internazionale.

Il programma è stato istituito per il periodo 1° gennaio 2000 - 31 dicembre 2004; nel 2004² è stata prolungato e si è concluso il 31 dicembre 2006. Le sue principali componenti sono state integrate nell'attuale programma Cultura, che copre il periodo 2007-2013.

3. LA VALUTAZIONE ESTERNA

3.1. Natura e scopo della valutazione

ECOTEC Ltd è stata scelta per effettuare la valutazione in base al contratto quadro per servizi EAC/03/06³.

La valutazione esterna ha avuto per oggetto l'attuazione del programma e il conseguimento dei suoi obiettivi e ha inteso accertare se le iniziative finora adottate abbiano contribuito in misura significativa agli obiettivi specificati nella decisione e agli obiettivi generali dell'azione della Comunità nel settore della cultura indicati nell'articolo 151 del trattato⁴, nonché fornire indicazioni utili alla realizzazione di nuovi programmi nel settore della cultura, in particolare del nuovo programma Cultura 2007-2013.

Questa valutazione finale fa seguito alle prima e alla seconda valutazione esterna intermedia⁵. Prende in esame tutte le azioni finanziate nel periodo 2000-2006. L'analisi dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (qui di seguito "l'Agenzia esecutiva") si è limitata al suo ruolo nella gestione e nell'attuazione del programma Cultura 2000 dalla data della sua istituzione nel gennaio 2006.

3.2. Metodologia

La metodologia seguita nella valutazione può essere così riassunta:

- esame della documentazione relativa ai progetti;
- colloqui con personale della Commissione europea e della Agenzia esecutiva;

² Decisione n. 626/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, GU L 99 del 3 aprile 2004.

³ Contratto quadro per la valutazione, i servizi relativi alla valutazione e il supporto alla valutazione dell'impatto.

⁴ Il trattato dispone che "la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune." Esso specifica anche i settori che possono ricevere l'appoggio della Comunità.

⁵ Le valutazioni possono essere consultate on-line all'indirizzo: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm

- inchieste strutturate svolte presso i membri del comitato di gestione del programma, i punti di contatto culturali, gli esperti partecipanti alla selezione, altri esperti culturali e operatori culturali partecipanti al programma in qualità di capi progetto o co-organizzatori;
- esame di singoli paesi e progetti;
- un seminario di valutazione;
- una consultazione per via elettronica.

Tutto questo ha portato a formulare una serie di raccomandazioni; la posizione della Commissione al riguardo è esposta per sommi capi in questa relazione.

3.3. Risultanze

1. Coerenza esterna

Il concetto di coerenza esterna si riferisce al modo in cui il programma Cultura 2000 si situa nel contesto generale della politica e dei programmi culturali.

È risultato che una forte proporzione di programmi europei, come i Fondi strutturali, Media e Cittadinanza attiva, presentano elementi culturali e che esistono similarità tra i loro obiettivi, i loro destinatari, i loro risultati e i loro effetti e quelli del programma Cultura 2000. Analogamente, esistono anche varie iniziative di cooperazione interculturale regionale e iniziative bilaterali.

Tuttavia, dall'esame dei programmi europei e dall'inchiesta svolta per posta elettronica presso gli interessati appare chiaramente che il programma Cultura 2000 è stato unico nel suo genere. Nessun altro programma dell'Unione europea ha avuto l'obiettivo di sostenere e promuovere la cooperazione culturale europea e, se si tiene conto delle finalità specifiche e dei risultati perseguiti da ciascuno dei programmi regionali e dell'UE, appare evidente che solo in superficie possono esserci stati doppioni.

La valutazione giunge alla conclusione che il programma Cultura 2000 è stato perfettamente complementare rispetto ad altri programmi culturali europei, nazionali o regionali e che non ha costituito un doppione di attività intraprese nel quadro di altri programmi.

Intensificare lo scambio di informazioni e di buone pratiche tra i paesi partecipanti resta una sfida, ma la valutazione indica che il programma Cultura 2000 ha dato un forte impulso al dialogo culturale tra i paesi partecipanti.

Le persone interrogate hanno concordemente giudicato validi gli obiettivi del programma e atte a permetterne il raggiungimento le attività finanziate. Da taluno si è ventilato qualche dubbio quanto alla capacità dei programmi di pervenire agli obiettivi, data la relativa esiguità delle risorse finanziarie ad essi destinate.

2. Efficacia

Da quel che si può dedurre dall'esame dei documenti relativi ai progetti e dall'indagine sui progetti stessi condotta per mezzo di Internet, il programma è riuscito a raggiungere, almeno in una certa misura, i risultati e gli effetti perseguiti.

Secondo la valutazione, alcune barriere, specie in fatto di esperienza organizzativa e di risorse finanziarie, hanno impedito la partecipazione al programma di attori culturali. È arduo immaginare, tuttavia, come il programma Cultura 2000, attesa la modestia della sua dotazione finanziaria, avrebbe potuto superare tali barriere.

La visibilità complessiva del programma tra gli operatori culturali è stata giudicata buona, ma gli interrogati hanno sollevato dubbi circa il fatto che questi operatori culturali abbiano veramente capito di cosa si trattava.

3. Efficienza

Il personale della Commissione e dell'Agenzia esecutiva ha fatto presente che ha avuto sempre enormemente da fare con tutte le incombenze di tipo amministrativo e quindi non ha potuto essere di grande aiuto per i progetti. La valutazione ne deduce che, se si prende per buono quello che costoro affermano, non è stato impiegato sufficiente personale per far fronte alla mole di lavoro richiesta dal programma durante tutta la sua durata e specialmente quando c'è stato di più da fare.

Per quanto riguarda i mezzi informatici utilizzati dai gestori del programma, la valutazione li ritiene insufficienti.

Punti di contatto culturali sono stati creati negli Stati membri e nella maggior parte degli altri paesi partecipanti al fine di promuovere il programma e agevolare l'accesso a quest'ultimo. Secondo la valutazione, tutti hanno utilizzato le sovvenzioni per fornire un servizio efficace ed efficiente agli operatori culturali.

I partecipanti si sono detti soddisfatti della procedura di presentazione delle candidature e hanno espresso anche un giudizio positivo sulle informazioni fornite a proposito del programma. La maggioranza di quanti hanno risposto all'inchiesta via Internet ha giudicato la procedura chiara e la frequenza dei bandi adeguata, ma il calendario non è stato ritenuto appropriato. Il secondo motivo di critica è stato la lunghezza della procedura.

La valutazione riconosce tuttavia che fattori come la procedura del comitato di gestione e il diritto di controllo del Parlamento europeo influiscono sulla lunghezza della procedura e non possono essere evitati. Secondo la valutazione, per abbreviare la procedura di selezione del programma Cultura 2000 si sarebbe dovuto impiegare più personale in modo da accelerare l'esame delle candidature.

A giudizio di quanti hanno risposto all'inchiesta, si sarebbe potuto organizzare molto meglio le attività di diffusione del programma.

Secondo la valutazione, le relazioni finali sui progetti sono state di qualità e utilità variabili, in quanto le informazioni sui risultati e sugli effetti non sono state sistematicamente raccolte e analizzate in relazione agli obiettivi del programma. A giudizio di quasi tutti coloro che hanno risposto, i moduli per il monitoraggio e per la trasmissione delle informazioni erano facili da utilizzare e le istruzioni su come compilarli abbastanza chiare, anche se su certi punti si potrebbe far meglio.

Le valutazioni delle relazioni finali da parte della Commissione e dell'Agenzia esecutiva non hanno comportato controlli finanziari accurati diretti a identificare ed eliminare le spese non rimborsabili. A tale riguardo, il processo di verifica è risultato efficace e ha permesso di identificare ed eliminare queste spese dai pagamenti finali ai progetti.

4. Utilità

Per quanto riguarda i cambiamenti prodotti in Europa dal programma Cultura 2000, quest'ultimo ha avuto, secondo la valutazione, un impatto chiaramente dimostrabile e di grande portata, in particolare sugli operatori culturali, le pratiche e le politiche culturali. Gli operatori culturali europei hanno avuto modo di partecipare a un vasto programma di cooperazione transnazionale che interessa oltre 30 paesi. Questa possibilità non era e non è data da alcun altro meccanismo e di conseguenza gli operatori culturali, che avevano precedentemente tendenza a concentrarsi su attività svolte nel loro paese, si sono maggiormente rivolti verso l'esterno e si sono aperti alla cooperazione interculturale transnazionale.

5. Persistenza degli effetti

Gli operatori culturali hanno riferito di aver stabilito, rafforzato ed esteso reti transnazionali attraverso l'Europa che non soltanto sostengono i loro legami e le loro attività, ma generano anche nuovi progetti di cooperazione, che hanno luogo sia nel quadro dei programmi culturali dell'UE, sia indipendentemente da questi.

Inoltre, la valutazione, basandosi sulla documentazione dei progetti e sull'analisi di casi particolari, dimostra che, almeno in parte, le attività e i risultati dei progetti Cultura 2000 si protraggono oltre la durata del finanziamento.

Anche se nulla permette di affermare con certezza che il programma Cultura 2000 abbia dato origine a nuove iniziative regionali o nazionali di cooperazione interculturale, non v'è ombra di dubbio che abbia avuto un effetto sulle politiche culturali di alcuni paesi partecipanti. Il programma ha suggerito la modifica di alcune strutture di cooperazione esistenti e ha avuto per risultato la creazione di nuovi sistemi di cofinanziamento in numerosi paesi, il che ha avuto la conseguenza di accrescere l'entità complessiva dei finanziamenti disponibili, in particolare per il dialogo interculturale.

4. PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI DELLA VALUTAZIONE E COMMENTI DELLA COMMISSIONE

Le principali raccomandazioni⁶ della valutazione sono riportate in corsivo e, ove opportuno, raggruppate per tema, mentre la posizione della Commissione è in caratteri normali.

1. Sistema di gestione del programma

Raccomandazione 1

Le autorità di gestione dovrebbero valutare i metodi di lavoro in uso rispetto ai modelli attuali di buona pratica per analizzare l'inadeguatezza della quantità di personale impiegato rispetto al volume di lavoro richiesto dalla realizzazione del programma.

Raccomandazione 2

⁶ Le "autorità di gestione" cui sono indirizzate sono la Commissione europea e l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura.

Le autorità di gestione dovrebbero prevedere un programma annuale di visite a una certa proporzione di progetti per fornire assistenza e orientamento su questioni tecniche.

Raccomandazione 3

Le autorità di gestione dovrebbero fornire precise informazioni qualitative a tutti i candidati al programma Cultura. Ciò permetterebbe ai candidati di stabilire se ripresentare la loro candidatura con una proposta riveduta e come la loro proposta possa essere migliorata.

Raccomandazione 8

Le autorità di gestione dovrebbero esplorare la possibilità di creare una base di dati per la ricerca online di partner, che consenta agli operatori culturali di trovare il partner adatto e di sviluppare i loro progetti.

Raccomandazione 9

Le autorità di gestione dovrebbero assumere la responsabilità della gestione e della manutenzione della base di dati dei progetti culturali CUPID o realizzarne una equivalente.

Raccomandazione 14

Le autorità di gestione dovrebbero sviluppare una base di dati provvisoria per la gestione dei programmi in modo da contribuire al monitoraggio delle candidature e dei progetti fino a quando non sarà disponibile SYMMETRY. Essa dovrebbe contenere informazioni di base su ogni candidatura (ad esempio, le coordinate del partner capofila e del co-organizzatore e uno schema di bilancio) e registrare le principali tappe amministrative (ad esempio, contratto, pagamenti, relazioni).

Raccomandazione 15

Le autorità di gestione dovrebbero fare di più per aiutare i candidati a presentare la loro domanda e anche per aiutarli nella stesura delle relazioni intermedia e finale e nella gestione dei progetti. Un orientamento e un sostegno di qualità ai candidati e ai promotori dei progetti miglioreranno la qualità delle domande di finanziamento e dei progetti finanziati. La guida SOCRATES per i candidati, edizione giugno 2004, costituisce un buono esempio.

Raccomandazione 16

Le autorità di gestione dovrebbero cercare di sveltire l'iter delle candidature destinando maggiori risorse amministrative al loro disbrigo e alla stipula dei contratti e ricorrendo a un maggior numero di esperti in questioni culturali per l'esame delle candidature.

Posizione della Commissione

La Commissione concorda, nelle grandi linee, con queste raccomandazioni. Ha già avviato un processo di semplificazione di vasta portata, che ha permesso di migliorare notevolmente le cose nel 2007, comprendente un profondo riesame dei bandi e della procedura di candidatura, una definizione più trasparente dei criteri di attribuzione delle sovvenzioni, una semplificazione della modulistica e della documentazione da produrre, un'informazione più dettagliata fornita ai candidati, la riorganizzazione dell'attuale base dati dei programmi, una

maggiore flessibilità della durata del sostegno agli organismi attivi nel settore della cultura, ossia la nuova possibilità di finanziamento su base pluriennale.

Altre misure sono in preparazione e saranno in maggioranza, se non tutte, attuate nel 2008, come l'introduzione di una guida al programma per gli anni futuri per facilitare ai candidati la pianificazione e la preparazione, un più stretto monitoraggio grazie a un maggiore numero di visite a progetti, un più ampio ricorso ai forfait, lo sviluppo graduale di un sistema di candidatura e di comunicazione dei risultati on-line.

Inoltre, sono state adottate misure interne per abbreviare per quanto possibile la procedura di candidatura. Nel 2008 le decisioni di attribuzione delle sovvenzioni sostituiranno i contratti in un numero crescente di casi, e questo dovrebbe permettere di guadagnare in media un mese. Il maggior ricorso ai forfait oltre a facilitare la procedura sveltirà il disbrigo delle pratiche nella Direzione generale Istruzione, audiovisivo e cultura (DG EAC) e nell'Agenzia esecutiva. Come si osserva nella valutazione, esistono nondimeno fattori esterni e vincoli legali che non consentono un drastico sveltimento. La Commissione cerca tuttavia di ottenere una modifica della base giuridica, che le permetterebbe – tranne nel caso dei progetti pluriennali – di adottare direttamente decisioni di attribuzione. Se questa modifica sarà approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, la procedura di selezione potrebbe essere abbreviata di varie settimane.

Per porre rimedio all'insufficienza del personale rispetto alla quantità di lavoro che il programma richiede per tutta la durata della sua realizzazione, è stata creata alla Commissione un'unità speciale incaricata del programma e l'unità responsabile dell'Agenzia esecutiva è stata riorganizzata. Anche se questo migliorerà sostanzialmente la situazione, resta valida la conclusione della valutazione, secondo cui il carico di lavoro che continua a gravare sulla Commissione e sull'Agenzia esecutiva, chiamate ad assolvere onerose incombenze amministrative, limita la loro capacità di fornire un sostegno ai progetti.

2. Sistema di comunicazione del programma

Raccomandazione 4

La Commissione dovrebbe nominare un addetto alle pubblicazioni e alle comunicazioni, responsabile dell'organizzazione, del contenuto editoriale e del controllo di qualità delle pagine web sulla cultura e di tutte le pubblicazioni dell'Unità Cultura e del programma Cultura, come le relazioni tematiche sul programma, il compendio dei progetti e il bollettino informativo dell'Unità Cultura.

Raccomandazione 5

Le autorità di gestione dovrebbero pubblicare un compendio annuale dei progetti, disponibile sulle pagine web sulla cultura della DG EAC. Il compendio dovrebbe comprendere un indice e i progetti dovrebbero essere elencati per settore culturale e per paese del candidato capofila.

Raccomandazione 6

Le autorità di gestione dovrebbero reintrodurre un bollettino periodico Cultura 2007, che tratti della politica culturale dell'UE e non soltanto del programma Cultura, di guisa che il suo contenuto possa avere più ampio respiro.

Raccomandazione 7

Le pagine web sulla cultura della DG EAC dovrebbero essere ridisegnate e rilanciate di modo che si confacciano alla Guida per i fornitori di informazione della Commissione e alle norme di base in materia d'accessibilità.

Posizione della Commissione

La Commissione ritiene che attività di comunicazione appropriate siano essenziali per una buona attuazione del programma. Le pagine web sulla cultura della DG EAC sono state interamente rimaneggiate all'inizio del 2008 e il bollettino Cultura sarà rilanciato. Le attività di comunicazione e di pubblicazione sono state rimodellate nel quadro della menzionata riorganizzazione della DG EAC e dell'Agenzia esecutiva, la quale ultima pubblicherà i compendi dei progetti. Le giornate d'informazione sulla cultura che hanno avuto luogo nel 2007 saranno in futuro periodicamente organizzate e costituiranno una buona occasione per fornire informazioni ai candidati potenziali.

3. Attività di diffusione del programma

Raccomandazione 10

Le autorità di gestione dovrebbero pubblicare relazioni tematiche sul programma, cosicché ognuno possa aver conoscenza dei risultati grazie ad esso conseguiti e beneficiare degli insegnamenti che se ne possono trarre.

Raccomandazione 11

Le autorità di gestione dovrebbero dar vita a un programma di avvenimenti (o a un avvenimento soltanto) che diano modo di presentare alle autorità i progetti in corso e di organizzare per i nuovi progetti riunioni di informazione in cui potrebbero essere illustrate le modalità di gestione dei progetti (monitoraggio, valutazione, tenuta della contabilità, ecc.).

Raccomandazione 12

La Commissione europea dovrebbe raccogliere informazioni più precise su quanto di meglio è stato fatto grazie ai programmi dell'UE nel campo della cultura e sottoporre all'attenzione dei ministeri della cultura dei paesi partecipanti gli insegnamenti che se ne possono trarre per quanto riguarda il dialogo interculturale.

Raccomandazione 13

Le autorità di gestione dovrebbero ristrutturare i modelli di relazione finale per raccogliere informazioni precise sui risultati e sugli effetti ottenuti dai progetti. Queste informazioni dovrebbero essere utilizzate nelle attività di diffusione del programma.

Posizione della Commissione

Nel 2007 la Commissione si è sforzata di migliorare ancora la raccolta e la diffusione dei risultati, tra l'altro introducendo nei bandi un criterio di attribuzione specifico. Si cerca ora di facilitare l'inserimento dei risultati in una nuova base di dati, quasi completata, grazie alla quale le informazioni sono messe a disposizione di tutti. I risultati di questi cambiamenti si avranno a medio termine, dopo un ciclo completo di progetti. Sono previste altre iniziative

come l'organizzazione di seminari o conferenze (eventualmente su temi particolari) in cui si potrebbero presentare i migliori risultati ottenuti dai progetti, il censimento delle esperienze positive di dialogo interculturale nell'ambito del programma, da valorizzare nel contesto dell'Anno europeo del dialogo interculturale 2008, o un migliore impiego dei punti di contatto culturali per le attività di diffusione sul piano sia europeo che locale.

5. CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione condivide la valutazione complessiva, secondo cui il programma ha stimolato la cooperazione culturale tra i paesi e ha favorito atteggiamenti di maggiore apertura, dando così un prezioso contributo all'edificazione di uno spazio culturale comune ai popoli europei.

Appare chiaro da questa valutazione finale che il programma Cultura 2000 si colloca in modo del tutto appropriato nell'ambito dell'azione della Comunità nel settore della cultura, quale è prevista dall'articolo 151 del trattato, e che ha raggiunto gli obiettivi fissati dalla decisione.

Oltre 1500 sovvenzioni sono state concesse a operatori culturali nel quadro delle azioni del programma nel periodo 2000-2006, per un importo complessivo superiore a 190 milioni di euro.

Secondo le conclusioni della valutazione, anche se per certi aspetti sono ancora possibili miglioramenti, i partecipanti hanno manifestato pieno apprezzamento per il programma e ne riconoscono il valore aggiunto europeo.

La Commissione ha intensificato la consultazione del settore culturale e considera con grande attenzione i punti di vista espressi dalle varie parti, di cui questa relazione ha riferito.

Sulla base dell'esperienza del programma Cultura 2000, numerosi nuovi elementi e miglioramenti sono stati introdotti nell'attuale programma Cultura per il periodo 2007-2013. Altri stanno per esserlo e, per la maggior parte, saranno attuati nel corso del 2008.

La Commissione terrà conto di questa valutazione nel lungo periodo, nella preparazione della nuova generazione di programmi comunitari nel settore della cultura per gli anni successivi al 2013.