

## **Gli obiettivi di servizio: potenzialità, condizioni di funzionamento e criticità<sup>1</sup>.**

*Paolo Sestito*

*Banca d'Italia*

*Servizio Studi Struttura economica e finanziaria*

La presenza di un meccanismo di premialità nell'attribuzione di risorse pubbliche non è una novità assoluta. Previsioni in materia sono tipiche nell'uso dei fondi comunitari – con finalità soprattutto di velocizzazione nella spesa dei fondi - e una peculiare accentuazione della premialità era già stata adoperata nel QSN 2000-06. Quell'esperienza è di solito ritenuta positiva, quanto meno dal punto di vista della dimostrazione della fattibilità, politica ed istituzionale, d'un meccanismo premiale anche tra amministrazioni dotate di sovranità politica (e con maggioranze di colore politico diverso nel tempo e tra i diversi livelli di governo). Gli obiettivi di servizio previsti nel QSN 2007-13 sono però alquanto diversi da quanto già visto in passato.

In questo breve intervento intendo soffermarmi sulla novità che essi rappresentano, nel modo di fare politica economica e nell'azione amministrativa di chi gestisce le politiche pubbliche (un concetto già introdotto da Carlo Sappino). Cercherò poi di evidenziare quali siano le condizioni che possono rendere questa novità vincente, alla luce dei tradeoff esistenti nella definizione degli obiettivi di servizio (un argomento introdotto da Francesca Utili). Concluderò infine, riprendendo anche alcune delle questioni concrete già sollevate negli interventi precedenti dai rappresentanti delle diverse Regioni, parlando di alcune criticità nelle aree di policy concretamente sottese agli obiettivi di servizio inseriti nel QSN 2007-13.

### La novità degli obiettivi di performance.

Come detto, la premialità in quanto tale non è una novità. Già nel precedente QSN si prevedeva un premio, in termini di risorse aggiuntive ottenibili ex-post, a quelle amministrazioni ed a quei territori che si comportavano "bene". La competizione tra aree e tra amministrazioni diverse, tutte spinte a ben operare per accaparrarsi risorse aggiuntive immediatamente spendibili, è stata quindi già introdotta a suo tempo. Ad essere però premiate erano prevalentemente

---

<sup>1</sup> Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non necessariamente impegnano l'Istituto di appartenenza.

innovazioni nell'azione amministrativa e di tipo procedurale. Il QSN 2007-13 rafforza il meccanismo di premialità (aumentando le risorse ad esso destinate) e ne modifica la logica perché si guarda alla effettiva performance in quattro ambiti di servizio (istruzione, assistenza per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani, servizi idrici) direttamente rilevanti per (e percepiti da) i cittadini.

Si tratta di una novità non solo e non tanto per le politiche di sviluppo (su cui dirò dopo) quanto per la logica dell'azione amministrativa più in generale. Il tradizionale vizio delle pubbliche amministrazioni italiane, nelle regioni del Mezzogiorno ancor più che altrove, è in effetti spesso individuato nell'eccessiva attenzione ai processi, agli input ed alle regole formali, con poco orientamento al risultato. Ebbene, fissare degli obiettivi di servizio ribalta questa logica: non rileva (o quanto meno non basta) il rispetto delle procedure, perché a contare sono la performance ed i risultati. Naturalmente il fatto che poi spesso molti dei paletti che restano rilevanti per gli amministratori sono quelli più tradizionalmente legati a regole e procedure è una possibile fonte di incoerenza e di difficoltà. In termini generali è però evidente che la novità rappresenta quanto meno l'avvio d'una vera e propria rivoluzione culturale per politici ed amministratori locali.

Si tratta di una novità anche nel "piccolo mondo" delle politiche di sviluppo, perché potenzialmente si supera il rischio di autoreferenzialità di chi ha seguito negli ultimi dieci anni la cd Nuova Programmazione. Gli obiettivi di servizio infatti non riguardano tanto aree tipiche delle politiche di sviluppo in senso proprio, quanto aree tematiche che sono parte integrante delle politiche "ordinarie", scelte perché ritenute rilevanti, intrinsecamente o per il loro valore segnaletico, per le prospettive di sviluppo delle diverse regioni. E' in altri termini il "ben operare" delle politiche ordinarie, all'interno delle aree in ritardo di sviluppo, che viene eventualmente premiato, non l'azione supplementare e/o sostitutiva di chi si occupa di politiche di sviluppo. Posto che il cattivo funzionamento della macchina ordinaria dello Stato (e delle amministrazioni pubbliche più in generale) è alla radice di molti dei ritardi del Mezzogiorno, si tratta anche in questo caso di una novità di grande portata.

#### Le condizioni di successo ed i *trade off* rilevanti nell'uso degli obiettivi di servizio

La logica generale degli obiettivi di servizio prima descritta non è priva di difficoltà e problemi. Perché il meccanismo funzioni – orientando al risultato l'azione amministrativa concreta e favorendo la crescita economica del Mezzogiorno, tenuto conto che la premialità è in questo caso per molti versi strumentale a tale obiettivo (e non solo ad un miglioramento, pur importante, in alcuni specifici campi di azione amministrativa) - tre condizioni devono essere soddisfatte. *I campi*

*tematici devono essere significativi e rilevanti* – intrinsecamente, perché da essi dipendono le prospettive di sviluppo economico, o quanto meno da un punto di vista segnaletico<sup>2</sup>. Tali aree tematiche devono essere monitorate tramite *indicatori affidabili, non manipolabili* da chi (politico ed amministratore locale) debba essere giudicato sulla base degli stessi e quindi prodotti o quanto meno certificati da “terzi”. *I target relativi agli obiettivi di servizio devono essere stimolanti* – non una semplice estrapolazione di tendenze comunque già in atto – e però concretamente raggiungibili dal policy maker e dall’amministratore che si intenda stimolare: un target che non sia influenzabile (nel senso di *ottenibile con gli strumenti a disposizione*, non certo nel senso di manipolabile) da un determinato policy maker, difficilmente può indurre questo a scelte adeguate.

Le difficoltà nella scelta degli obiettivi si riconnettono alle difficoltà intrinseche di qualsivoglia schema di natura programmatica. Fissare un obiettivo e selezionare un ambito operativo inevitabilmente tende ad introdurre delle distorsioni, perché si privilegia quell’ambito a discapito di altri. Si finisce col badare a ciò che viene misurato trascurando tutto il resto; si guarda all’indicatore anziché a ciò che viene indicato. Ciò pone due problemi specifici nel caso delle politiche di sviluppo. Un primo problema attiene la scelta di selezionare la performance di alcuni servizi finali, ai cittadini, anziché la crescita economica *tout court*. Guardare ad alcuni servizi finali offre il potenziale di sollecitare l’attenzione della cittadinanza; è però evidente che vi è un forte rischio di perdere la pervasività dell’obiettivo della crescita economica, al limite di snaturare le politiche di sviluppo, per definizione orientate alla crescita, in politiche di sostegno a questo o quello, pur legittimo ed importante, aspetto del benessere dei cittadini. Un secondo problema attiene il dettaglio di ciascun ambito tematico, al cui interno occorre definire in maniera non ambigua una misura del servizio, col rischio però di distorcere scelte che spetterebbero ad altri ambiti (al mercato o ad altri policy maker). La questione non ha solo a che fare col rispetto di certe prerogative istituzionali - ché escludere, ad esempio, certe forme di cura dell’infanzia dal novero dei servizi ricompresi e misurati dagli obiettivi di servizio potrebbe ledere le libere scelte delle famiglie, in quanto consumatori, nel mercato, ed in quanto elettori che, in un determinato ambito territoriale, contribuiscono a scegliere determinati indirizzi di policy. Essa ha anche a che fare con il tipo di stimoli che l’obiettivo vuole porre in essere. Sempre con riferimento all’esempio dei servizi di cura per l’infanzia, il puntare sui nidi pubblici o su quelli privati è una scelta anche legata alla spiegazione che si dà dell’odierna bassa diffusione dei nidi in Italia (ed in particolare nel Mezzogiorno). Ove si privilegi, come spiegazione del fenomeno, la carenza dell’offerta, può avere

---

<sup>2</sup> In ciò vi è un’analogia, concettuale anche se non empirica, tra le tematiche degli obiettivi di servizio del QSN 2007-13 e le cd variabili di rottura del QSN 2000-06.

senso puntare soprattutto sull'investimento in nuove strutture pubbliche, a cui le famiglie oggi vorrebbero rivolgersi ma il cui uso è "razionato"; se invece si ritiene rilevante anche il comportamento della domanda delle famiglie, che scelgono di non rivolgersi ai servizi di cura perché ritenuti solo un parcheggio da evitare quando possibile, si potrebbe voler privilegiare il sostegno alla domanda delle famiglie, ad esempio tramite *vouchers* spendibili in strutture anche private e che più flessibilmente tengano conto delle obiezioni "culturali" all'uso dei nidi.

Quanto fatto nel QSN 2007-13 è un po' un tentativo empirico di risolvere questi dilemmi individuando un numero relativamente contenuto di ambiti tematici ed evitando eccessi di dettaglio programmatico. L'unitarietà del tutto, per cui gli obiettivi di servizio rilevano anche come incitamento a mutare il modus operandi delle pubbliche amministrazioni più in generale e non solo per accrescere il benessere dei cittadini in specifiche aree tematiche, è inoltre mantenuta dalla previsione d'un meccanismo unico di premialità. In esso, anche per tenere conto del diverso punto di partenza delle singole regioni a fronte di target omogenei, si richiedono avanzamenti su tutti i fronti, ma consentendo delle deroghe (in sostanza dei mancati raggiungimenti) in singoli ambiti tematici.

Un grande sforzo empirico è anche da riconoscere con riferimento alla qualità degli indicatori, nel cui caso la scelta strategica, fondamentale a dare credibilità al sistema, è stata l'ancoraggio alla statistica ufficiale – o comunque a sistemi informativi terzi rispetto alle amministrazioni che debbano essere giudicate. Vi è però qui un punto su cui può esser utile una riflessione. Misurazioni "terze" della performance di singoli servizi non possono essere basate esclusivamente su indagini campionarie relative alla *customer satisfaction*. Queste non riuscirebbero a cogliere con sufficiente precisione taluni fenomeni e fornirebbero un dettaglio territoriale in genere insufficiente: sebbene proprio al precedente QSN si deve lo sviluppo di talune di queste indagini, in primis la cd indagine multiscopo, non è tanto su di esse che ci si sta oggi basando. Vi è però un territorio ancora poco esplorato e meritevole di sviluppi: l'integrazione tra fonti diverse e l'uso degli stessi dati amministrativi, secondo modalità che continuino a garantire la terzietà del dato e la sua non manipolabilità da parte delle amministrazioni poste sotto esame.

Illustro la terza ed ultima questione, relativa al livello di fissazione dei target - che, per essere efficaci come stimolo all'azione, devono essere ambiziosi ma raggiungibili con gli strumenti effettivamente a disposizione del policy maker - con un esempio tratto dall'area scuola ed in particolare dall'uso al suo interno delle rilevazioni OCSE-PISA. Come noto, queste misurano le competenze, e non di tipo nozionistico, degli studenti 15enni, di soggetti cioè al termine della

scuola dell'obbligo. In quanto tali esse forniscono un quadro delle competenze, generate dalla scuola ma non solo, di soggetti che stanno per entrare nel mondo del lavoro e della vita adulta. Non vi è perciò dubbio sulla loro rilevanza – ad esempio come determinanti delle potenzialità future della crescita economica. Né vi è dubbio sul fatto che l'agganciarsi ad una indagine internazionale garantisca a queste misurazioni terzietà ed oggettività, laddove invece un grave problema del sistema scolastico italiano è proprio quello della inaffidabilità degli scrutini condotti dalle singole scuole, ben poco comparabili tra di loro (il che disincentiva la stessa performance degli studenti, degli insegnanti e delle scuole). Sempre sul piano della misurazione, un indicatore tarato sui 15enni, indipendentemente dalla classe frequentata, fornisce l'ulteriore vantaggio di non essere manipolabile con facili inasprimenti del livello di selettività<sup>3</sup>. Il possibile problema nasce però dal fatto che molti dei fattori che sottostanno la futura performance dei 15enni meridionali, per come saranno misurati dalle indagini PISA del 2009 e del 2012, si sono già espletati – perché le competenze di un 15enne dipendono da cosa lo stesso abbia fatto in tutto l'iter scolastico precedente, non solo da cosa allo stesso accada negli anni di scuola da oggi al momento delle future indagini PISA – o comunque possono essere al di fuori della portata degli strumenti e delle risorse direttamente messi a disposizione del *policy maker* dal QSN.

#### Criticità delle politiche interessate dagli obiettivi di servizio

In effetti questo ultimo esempio ben evidenzia come dei buoni obiettivi di servizio, proprio perché focalizzati su politiche ordinarie, richiedano un'attenta riflessione sul *modus operandi* di queste. Nel caso della scuola, per l'appunto, irrobustire le scuole del Sud – in termini di disponibilità di laboratori, attività ed iniziative didattiche etc. – rischia di servire a poco se non si cambiano le motivazioni di insegnanti e studenti, aspetti intrinsecamente legati al funzionamento più complessivo del sistema scolastico. E' perciò su questo aspetto delle interazioni con le politiche ordinarie che mi soffermo da ultimo, con alcuni brevi esempi che riprendono questioni già in parte sollevate negli interventi dei rappresentanti delle diverse Regioni qui presenti.

La sfida sembra essere quella dell'usare le risorse straordinarie fornite dal QSN, ivi inclusa la premialità ad esse sottese, per innovare il funzionamento di politiche ordinarie. La premialità può aiutare a rompere il *tran tran* abituale di alcune politiche ordinarie inefficaci – inefficaci in maniera particolare nel Mezzogiorno – grazie alla leva finanziaria che il QSN fornisce. Riflettere sul *modus*

---

<sup>3</sup> Beninteso, un maggior rigore in fase di scrutinio degli alunni può contribuire a ridare credibilità e prestigio alla scuola e fornisce un potenziale stimolo al ben fare. Cosa diversa sarebbe però l'adozione di una selettività al solo fine di manipolare l'indicatore.

*operandi* delle politiche ordinarie, a livello nazionale così come nei singoli territori interessati, pare però essenziale. La semplice promessa di premi può non bastare. La trasparenza del meccanismo premiale – il fatto che i cittadini delle regioni interessate abbiano per tempo contezza del fatto che il cattivo funzionamento di certi servizi nei loro territori non solo è fonte di disagi (i rifiuti nelle strade!) ma anche del venir meno di risorse aggiuntive significative – è importante a stimolare le necessarie reazioni ed azioni di politici ed amministratori locali. Ma può non bastare; del resto già oggi quei cittadini ben sanno che determinati servizi funzionano piuttosto male, senza che ciò sia riuscito a innescare alcuna sana reazione<sup>4</sup>.

Un paio di esempi tratti dalle altre due aree tematiche interessate dagli obiettivi di servizio possono illustrare il punto. Per quanto ovvio, lasciatemi però premettere che i punti sollevati hanno valenza solo esemplificativa e non vogliono certo fornire *la* soluzione al che fare in questi ambiti di *policy*.

Un primo esempio viene dai servizi idrici, per il quale voglio riprendere un elemento sollevato nel dibattito precedente. Vi si ricordava come spesso determinati investimenti, essenziali al miglioramento della qualità del servizio lungo le linee indicate dagli attuali obiettivi di servizio, non vengano realizzati perché quegli investimenti porterebbero inevitabilmente ad un aumento delle tariffe giudicato politicamente non sostenibile. Questa implicazione discende dagli assetti di riforma a suo tempo definiti ed in particolare dal principio di piena copertura dei costi del servizio, inclusi i costi derivanti dall'ammortamento degli investimenti fissi, con le tariffe. Si tratta di una regola atta a garantire un'allocazione efficiente delle risorse, a contenere i consumi idrici (alquanto elevati in Italia) e che però rischia di creare un'*impasse*. Di fatto, molto spesso la norma viene "aggirata", rinunciando del tutto agli investimenti necessari o elaborando previsioni poco credibili dei consumi futuri (ma gli investitori privati, proprio perché le reputano poco credibili, finiscono col chiedere garanzie e ripari dalla concorrenza di altro tipo). La riflessione che viene da fare è se non possa essere ragionevole prevedere il ricorso, almeno in parte, a tasse di scopo per coprire una parte degli investimenti straordinari che, almeno in alcune regioni, possono essere necessari.

Il secondo esempio concerne la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Un problema degli assetti esistenti è nella difficile interazione tra le fasi della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti, con un

---

<sup>4</sup> Naturalmente vi sono differenze a seconda dei diversi ambiti interessati. Per i rifiuti, ad esempio, è abbastanza evidente che i cittadini campani hanno ormai coscienza della gravità della situazione dei rifiuti, anche senza dover temere di perdere i premi immaginati dal QSN. In altri casi, la percezione della bassa qualità del servizio fornito è meno diffusa: ad esempio non sembra che le famiglie meridionali siano coscienti della peggiore performance del sistema scolastico meridionale, anche perché i loro figli conseguono risultati abbastanza accettabili negli scrutini scolastici, di fatto nelle mani dei singoli istituti scolastici.

cronico sottoinvestimento in quest'ultima fase della filiera. Negli assetti normativi attuali, il vincolo sullo smaltimento in ambito locale dei rifiuti urbani pare poco compatibile con la mancata integrazione delle due fasi della filiera. Non a caso le regioni ove la situazione appare migliore sembrano essere quelle dove tale integrazione di fatto si è realizzata – con problemi peraltro di scarsa contendibilità del mercato – e ove le ecotasse disposte dalle Regioni hanno comunque indotto i comuni – e le popolazioni interessate – ad internalizzare i costi dell'intera filiera dei rifiuti. Nel dibattito precedente, senz'altro alquanto interessante appare da questo punto di vista la descrizione delle innovazioni nelle ecotasse deliberate in Puglia. Senza l'uso di strumenti simili ci si chiede invece come, in regioni in cui i costi direttamente sopportati dalle popolazioni locali siano stati mantenuti bassi dal ricorso sistematico a forme di commissariamento straordinario, la semplice promessa delle risorse premiali stanziata dal QSN possa indurre a farsi carico della costruzione dei necessari impianti di smaltimento sinora rimandati ed ostracizzati.