



Forum della PA - Roma, 14 maggio 2008

Gli **obiettivi di servizio** per i cittadini delle
Regioni del Mezzogiorno nel Quadro Strategico
Nazionale 2007-2013. **Il meccanismo**

Micaela **Fanelli**
Regione Molise



Scaletta dell'intervento

- ✓ Il valore del meccanismo degli "Obiettivi di servizio"
- ✓ L'esperienza in corso. La costruzione dei Piani
- ✓ La "filiera della premialità"

Importanza del metodo

- ✓ **Condivisione degli obiettivi**, attraverso la concertazione istituzionale e partenariale: Mise, Ministeri, Istat, Regioni, PES (*e Commissione Europea*)
- ✓ **Fare sistema**. E' un gioco di squadra: dell'Italia verso l'UE, del Mezzogiorno verso l'Italia, delle diverse aree di intervento regionali per il raggiungimento del risultato complessivo. In particolare, tutto il Mezzogiorno, anche se più "Mezzogiorni". Conferma anche per i cambiamenti di scenario in corso. Importanza ai fini del federalismo fiscale e per la corretta attuazione delle politiche di riequilibrio territoriale previste dall'art. 119, V comma della Costituzione
- ✓ **Traguardi ambiziosi e riconoscibili**. La condivisione dei traguardi è un traguardo in se
- ✓ **Unitarietà programmatica**. Risorse addizionali e ordinarie in un'ottica unitaria: la filosofia del QSN si declina e si misura. Un esercizio per le strutture regionali a ragionare con una programmazione di medio periodo e con un sistema di traguardi quantizzato
- ✓ **Filiera della responsabilità e della premialità**. E' un meccanismo esemplare: concertazione, partecipazione, misurabilità, premialità, *accountability* si declinano nei diversi livelli di responsabilità istituzionale

Obiettivi di servizio: un meccanismo condiviso

Il meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio è previsto dal Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale aggiuntiva 2007-2013 (QSN) ed è stato condiviso in un processo lungo e articolato in sede di gruppo di lavoro tecnico e infine con l'approvazione finale della Conferenza **Stato-Regioni** (accordo del 1 agosto 2007, successivamente recepito con delibera del CIPE: delibera 3 agosto 2007, n. 82).

Rappresenta uno dei punti di più difficile equilibrio **fra le Regioni** e per questo uno dei risultati più importanti del processo di programmazione per il 2007/13, per due motivi principali:

- target uguali per Regioni in **situazioni di partenza differenti**;
- meccanismo premiale che richiede performance fra loro in competizione per l'ottenimento del **premio finanziario**.

Il negoziato fra Regioni pertanto è stato lungo, ma alla fine è stato trovato un punto d'equilibrio.

Le condivisioni più ardue

- A) Ambiti di riferimento.** Trovati due punti di equilibrio per favorire assieme equità e competitività:
- alleggerire le obbligazioni familiari a carico delle donne per facilitarne la partecipazione al mercato del lavoro e innalzare la produttività
 - migliorare la qualità ambientale e la competitività del contesto territoriale
- B) Indicatori e target.** Per rinvenire prima indicatori significativi e confrontabili, successivamente target uguali per tutte le Regioni, in presenza di condizioni di partenza fortemente differenziate. Ha aiutato la chiusura dell'accordo:
- l'esistenza di target normativi e di pianificazione e il raggiungimento di obiettivi comunitari, ad es. fissati dalla strategia di Lisbona
 - a volte target migliori e peggiori fra Regioni in modo simmetrico: bilanciamento parziale
 - l'esperienza parzialmente analoga nel precedente periodo di programmazione
 - le fonti finanziarie più esigue per le Regioni con livelli di partenza più avanzati
- C) Meccanismo di flessibilità.** Garantire l'elasticità, ma non rendere vano il meccanismo non abbassando troppo l'asticella rispetto al target individuato. Il punto individuato è il compromesso fra le richieste ambiziose del Dipartimento, più facilmente accettate dalle Regioni più preformanti rispetto all'obiettivo, e le richieste delle Regioni più in ritardo
- D) Ripartizione delle risorse.** Prima è stato condiviso l'ammontare totale e l'applicazione della chiave di riparto FAS, la suddivisione per obiettivi e l'accantonamento per il Ministero dell'istruzione
- E) Modalità operative.** Condivisi i ruoli dei Ministeri e delle Regioni. In particolare, l'equilibrio più difficile per ambiti, quali quelli dell'istruzione, in cui la consolidata competenza nazionale deve imparare ad interagire con un maggior ruolo regionale

Funzionamento del meccanismo

Gli obiettivi

- ✓ Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione
- ✓ Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro
- ✓ Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani
- ✓ Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato

Funzionamento del meccanismo

Indicatori e verifiche

- ✓ Per i quattro obiettivi sono stati selezionati undici indicatori
- ✓ Per ciascun indicatore è fissato un valore obiettivo da raggiungere al 2013. La verifica finale del 2013 è preceduta da una verifica intermedia fissata per il 2009
- ✓ Il conseguimento di ciascun target dà diritto all'assegnazione di un premio finanziario, calcolato sulla base di una dotazione totale del premio teorico per Regione proporzionale alla quota percentuale spettante alla regione nel riparto delle risorse FAS destinate alle regioni del Mezzogiorno

Gli indicatori: due esempi *(rinvio alle trattazioni tematiche)*

Istruzione

- S.01 Percentuale della popolazione in età 18-24anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni
- S.02 Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura del test PISA effettuato dall'OCSE
- S.03 Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica del test PISA effettuato dall'OCSE

Servizi di cura alla persona

- S.04 Diffusione dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi per l'infanzia), misurata con la percentuale di Comuni che hanno attivato tali servizi sul totale dei comuni della Regione
- S.05 Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia, misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni

Per gli asili, bisogna da un lato portare la percentuale di Comuni dotati di servizi dal 21% di media (e il Molise è al 2,2%) al 35% e dall'altro elevare la quota di bambini da 4,2 al 12%. La Differenze fra la possibilità di raggiungere l'obiettivo fra Regioni con caratteristiche diverse come Campania e Molise

- S.06 Numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)

Bisogna elevare la soglia degli anziani in ADI dall 1,6% al 3,5% previsto dai LEA. Il Molise è a 6,1 e la Campania all'1,4%. Regioni performanti investiranno in miglioramenti oltre che quantitativi, anche qualitativi.
CONCLUSIONE: Molise e Campania hanno accettato il raggiungimento complessivamente di target difficili per alcuni aspetti e più semplici per altri

Rifiuti

- S.07 Kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno
- S.08 Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti
- S.09 Quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex. D.lgs 217/06

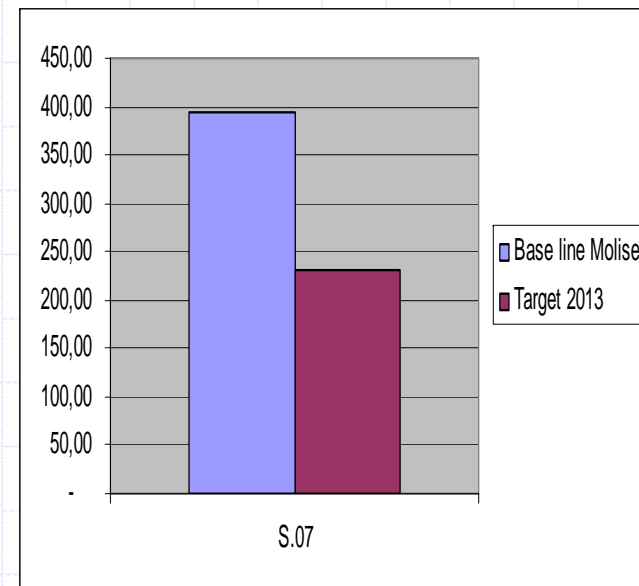
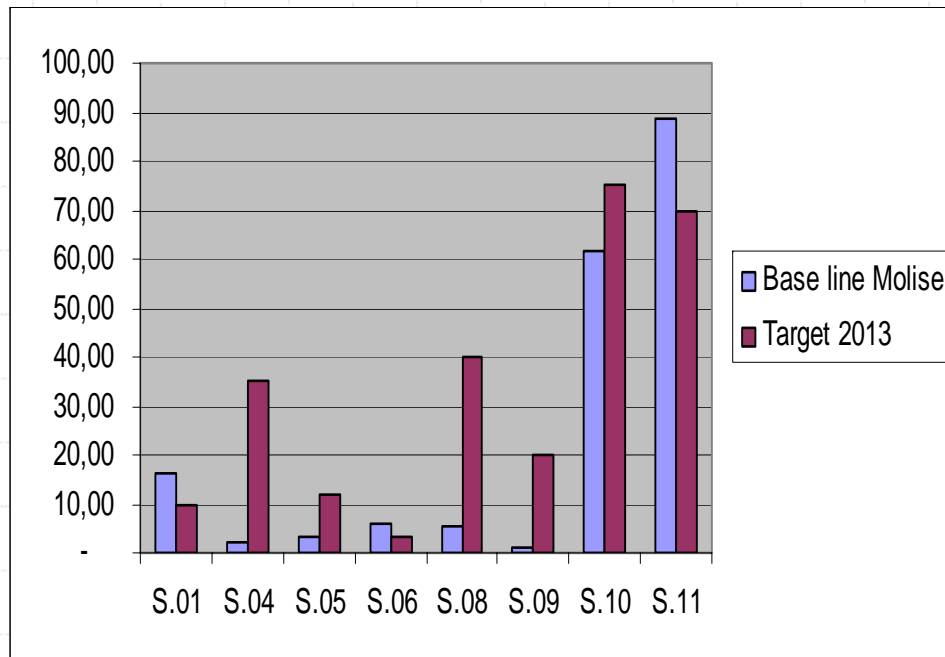
Acqua

- S.10 Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale
- S.11 Abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli abitanti equivalenti totali urbani per regione

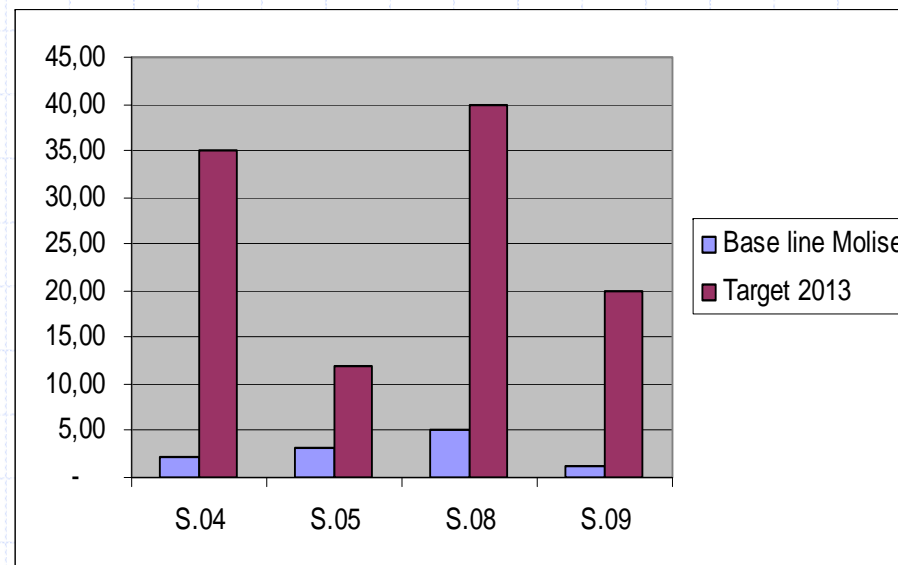
Difficoltà del raggiungimento del target. L'esempio del Molise

Indicatore	Base line	Target 2013	Direzione del miglioramento	Tasso di crescita richiesto fino al 2013	Note
S.01 Percentuale della popolazione in età 18-24anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni.	16,2 (2006)	10	Diminuzione	-38%	Il Molise è la terza Regione del Mezzogiorno: il target è verosimilmente raggiungibile
S.02 Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura del test PISA effettuato dall'OCSE.	–	20	Diminuzione	–	Stante l'indisponibilità di baseline disaggregate, non risulta possibile analizzare la capacità della Regione di raggiungere il target finale
S.03 Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica del test PISA effettuato dall'OCSE.	–	21	Diminuzione	–	
S.04 Diffusione dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi per l'infanzia), misurata con la percentuale di Comuni che hanno attivato tali servizi sul totale dei comuni della Regione.	2,2 (2004)	35	Aumento	1491%	Il target fissato richiede alla Regione tassi di crescita troppo elevati tanto da rendere molto difficile il conseguimento dell'obiettivo.
S.05 Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia, misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni.	3,2 (2004)	12	Aumento	275%	Il target fissato richiede alla Regione tassi di crescita troppo elevati tanto da rendere molto difficile il conseguimento dell'obiettivo.
S.06 Numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre).	6,1 (2005)	3,5	Aumento	–	Valore attuale già al di sopra del target: è possibile mantenere l'attuale percentuale di copertura
S.07 Kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno.	395,1 (2005)	230	Diminuzione	-42%	Il target stabilito, nonostante richieda uno sforzo notevole, potrebbe essere raggiunto
S.08 Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti.	5,2 (2005)	40	Aumento	669%	Il target fissato richiede alla Regione tassi di crescita troppo elevati tanto da rendere molto difficile il conseguimento dell'obiettivo.
S.09 Quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex. D.lgs 217/06	1,1 (2005)	20	Aumento	1718%	Il target fissato richiede alla Regione tassi di crescita troppo elevati tanto da rendere molto difficile il conseguimento dell'obiettivo.
S.10 Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale.	61,4 (2005)	75	Aumento	22%	Il target stabilito potrebbe essere raggiunto
S.11 Abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli abitanti equivalenti totali urbani per regione.	88,4 (2005)	70	Aumento	–	Il valore relativo al Molise è il più alto in Italia: è possibile mantenere l'attuale percentuale di copertura

Colpo d'occhio



Gli Indicatori che richiedono uno sforzo maggiore



S.04 Diffusione dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi per l'infanzia), misurata con la percentuale di Comuni che hanno attivato tali servizi sul totale dei comuni della Regione.

S.05 Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia, misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni.

S.08 Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti.

S.09 Quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex. D.lgs 217/06

Conseguimento degli obiettivi

Gli strumenti

Al fine del conseguimento degli obiettivi, le Amministrazioni partecipanti al meccanismo:

- ✓ preparano un **Piano d'azione** per il raggiungimento degli obiettivi di servizio
- ✓ si avvalgono del **Progetto di azioni di azioni di sistema ed assistenza tecnica** per gli obiettivi di servizio che, articolato in linee settoriali di riferimento, distingue le azioni e le responsabilità proprie di ciascuna Amministrazione centrale, nella considerazione che il conseguimento degli obiettivi dipende anche dall'attuazione degli adempimenti di politica ordinaria in capo alle Amministrazioni centrali di settore

Il Piano d'Azione

- ✓ Il punto 3.1.9 del meccanismo d'attuazione prevede che il piano stabilisca: le azioni da promuovere, le modalità organizzative, le risorse umane e finanziarie necessarie, i tempi, gli strumenti inclusi meccanismi premiali "a valle", il monitoraggio, la pubblicità e la comunicazione
- ✓ Come ci si sta organizzando: Piano d'insieme e dossier tematici, che prevedano:
 - elementi qualitativi: quadro delle responsabilità, normativo e programmatico
 - elementi quantitativi
 - analisi
 - priorità e linee di intervento
 - quantizzazione per il raggiungimento del target
- ✓ Risorse che afferiscono ai diversi Programmi: FS, FAS e risorse ordinarie. Per i FS non tutte le Regioni hanno categorie di spesa ammissibili
- ✓ Supporto di assistenza tecnica per la redazione del PO garantito dal DPS attraverso l'IPI. Si ringrazia per la professionalità e la cortese disponibilità
- ✓ Supporto dei Ministeri. Si segnala l'ottima collaborazione per l'obiettivo ADI con i Ministeri di riferimento, in particolare della salute
- ✓ Concertato col partenariato
- ✓ Deliberato dalle Giunte regionali, al più presto (31 marzo 2008 termine originario)
- ✓ RAE del Piano (comunicazione ampia del RAE)

Assegnazione del premio finanziario

- ✓ Ciascuna Amministrazione può aggiudicarsi una parte della quota globale potenzialmente di propria pertinenza in proporzione al numero di indicatori soddisfatti e alla percentuale di risorse finanziarie corrispondenti. L'assegnazione di risorse complessive quindi è stabilita pro-quota per indicatore al conseguimento del target. L'ammontare è di 3 mld di Euro. A ciascun obiettivo è attribuito lo stesso peso finanziario, pari a 750 milioni di euro. La scadenza intermedia del 2009 attiva una parte del premio finanziario destinato alla Regione per indicatore. Detta assegnazione, che in ogni caso non è superiore al 50% del premio complessivo, è calcolata facendo riferimento alla distanza colmata tra il valore attuale (la baseline) e il target al 2013. Di seguito, la ripartizione del premio suddivisa per indicatore
- ✓ Ciascuna amministrazione può aggiudicarsi una parte della quota globale potenzialmente di propria pertinenza in proporzione al numero di indicatori soddisfatti e alla percentuale di risorse finanziarie corrispondenti
- ✓ Le risorse di premialità vanno riassegnate al settore relativo

S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11	TOT
250	250	250	188	188	375	281	281	188	375	375	3.000

Clausola di flessibilità

- ✓ È prevista una clausola di flessibilità al fine di premiare lo “sforzo realizzato” (applicabile a massimo quattro indicatori e non per tutti gli indicatori di uno specifico ambito)
- ✓ Se, alla verifica finale del 2013, la Regione non raggiunge il target ma colma non meno del 60% della distanza tra la baseline e il valore target, ha comunque diritto alle risorse premiali assegnate all'indicatore di riferimento
- ✓ Qualora alla verifica finale del 2013 la Regione non abbia raggiunto il target per alcuni obiettivi (né rientri nella clausola di flessibilità), ma abbia attivato un sistema formale di premialità nei confronti degli enti erogatori o responsabili del servizio, allora gli esiti positivi di tali meccanismi premiali regionali saranno sostenuti con l'attribuzione di risorse fino a un massimo del 50% delle risorse premiali destinabili alla regione per ciascun indicatore coinvolto nel sistema premiale

Un esempio di applicazione della clausola di flessibilità ai target della Regione Molise

Indicatore	Base line	Target 2013	Target con Applicazione clausola di flessibilità
S.04 Diffusione dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi per l'infanzia), misurata con la percentuale di Comuni che hanno attivato tali servizi sul totale dei comuni della Regione.	2,2 (2004)	35	21,88
S.05 Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia, misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni.	3,2 (2004)	12	8,48
S.08 Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti.	5,2 (2005)	40	26,08
S.09 Quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex. D.lgs 217/06	1,1 (2005)	20	12,44

Meccanismi d'accompagnamento

- ✓ Gruppo tecnico centrale di coordinamento (si aggiungono l'attività di supporto alla disponibilità delle informazioni e azioni delle Amministrazioni centrali)
- ✓ Protocollo Governo-Regioni del Mezzogiorno
E' necessario riprendere la stesura e la sottoscrizione, in particolare al fine di indirizzare le politiche ordinarie
- ✓ Progetto azioni di sistema e assistenza tecnica
Si stanno rilevando i fabbisogni. Sono avvenuti gli incontri per il settore dell'ADI. Necessità di forte coordinamento dei ministeri interessati

Il partenariato

- ✓ Importanza della condivisione degli obiettivi generali a livello nazionale con partenariato istituzionale delle autonomie e pes
- ✓ Importanza della condivisione degli interventi col partenariato in ambito regionale, in particolare per competenze, ADI e asili
- ✓ Strumento formale nazionale: il protocollo 22 dicembre 2008 e gli organismi di sorveglianza lì previsti
(L'art. 1, terzo punto: *il monitoraggio delle azioni rivolte al raggiungimento degli obiettivi di servizio perseguiti dalle politiche del QSN*)
- ✓ Strumenti formali regionali: i protocolli regionali e i comitati di sorveglianza
- ✓ Necessità di allargare il partenariato "tradizionale" a tipologie differenti (associazioni di consumatori, terzo settore...)

La comunicazione

Comunicazione del risultato...

COMUNICAZIONE come mezzo per dare diffusione dei risultati. Particolare attenzione viene rivolta al sistema di comunicazione degli obiettivi di servizio sia a livello nazionale, sia a livello locale, poiché si tratta di un meccanismo innovativo in quanto gli obiettivi quantitativi, che riguardano la vita dei cittadini, dovrebbero comportare dei miglioramenti percepibili da questi. Nei Piani regionali pertanto vanno introdotti espliciti meccanismi di comunicazione

ma anche

Comunicazione per il risultato...

COMUNICAZIONE come mezzo per contribuire al conseguimento dell'obiettivo. La comunicazione è tanto più importante se si considera che per il raggiungimento dell'obiettivo è condizione indispensabile accompagnare con azioni di informazione e formazione per la diffusione di consapevolezza culturali (es. rifiuti e raccolta differenziata; ma anche l'utilizzazione di asili nido e l'utilizzo corretto dell'ADI)

Il monitoraggio, la verifica e la valutazione

- ✓ Affiancare il meccanismo con un monitoraggio che rientri nel sistema di monitoraggio unico regionale
- ✓ La verifica del raggiungimento dei target è prevista alle scadenze di novembre 2009 e 2013
- ✓ Affiancare il meccanismo di verifica formale controllato a livello centrale con il sistema di indicatori con un sistema di valutazione anche qualitativo, che dialoghi e si integri con il sistema di valutazione che accompagna la programmazione 2007/13 (inserire, ove necessario, nei piani di valutazione specifiche attività). Questo consente di arricchire le verifiche quantitative con analisi qualitative utile a comprendere i fenomeni e a impostare e reimpostare le *policy*

La premialità a valle

Il valore emblematico del meccanismo

Il meccanismo stimola all'emulazione e diventa un positivo riferimento in particolare per la programmazione di azioni regionali significative, ad es. per le risorse FAS

Inoltre, è previsto un meccanismo all'interno degli obiettivi stessi per favorire la premialità a valle

Difatti, per evitare effetti di scoraggiamento verso realtà regionali di particolare eccellenza in contesti meno performanti è stata introdotta la clausola di flessibilità di cui al punto 47 del meccanismo d'attuazione.

Ovverosia: "Qualora alla verifica finale del 2013, la Regione non abbia raggiunto il target per alcuni obiettivi, né rientri nella clausola di flessibilità, ma abbia attivato un sistema formale di premialità nei confronti degli enti erogatori o responsabili del servizio, allora gli esiti positivi di tali meccanismi premiali regionali saranno sostenuti con l'attribuzione di risorse fino ad un massimo del 50% delle risorse premiali destinabili alla regione per ciascun indicatore.

Il premio sarà assegnato attraverso la Regione al singolo ente erogatore e tendenzialmente proporzionale alla popolazione/bacino d'utenza di riferimento"

La premialità "finale"

Le eventuali risorse non assegnate per il mancato raggiungimento del target al 2013 costituiscono disponibilità finanziarie che saranno assegnate alle Amministrazioni che hanno conseguito tutti gli obiettivi di servizio. Di conseguenza una Amministrazione può ottenere risorse finanziarie più elevate della quota potenzialmente di propria pertinenza a inizio periodo

Grazie per l'attenzione!

Micaela Fanelli

Nucleo di Valutazione
e Verifica degli
Investimenti Pubblici

Regione Molise
C.so Bucci, 54
Campobasso

Tel. 0874/4424753
micaela.nucleo@regione.molise.it