



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per lo Sviluppo e Coesione economica

OBIETTIVI DI SERVIZIO NEL SETTORE ISTRUZIONE: LA STRATEGIA D'INTERVENTO E LE SFIDE PER LE AMMINISTRAZIONI

**Palermo, 5 Novembre 2010, Giornate dell'Economia del
Mezzogiorno**

Tito Bianchi

UVAL

**Dipartimento per lo Sviluppo e Coesione Economica
Ministero dello Sviluppo Economico**





Indice della presentazione

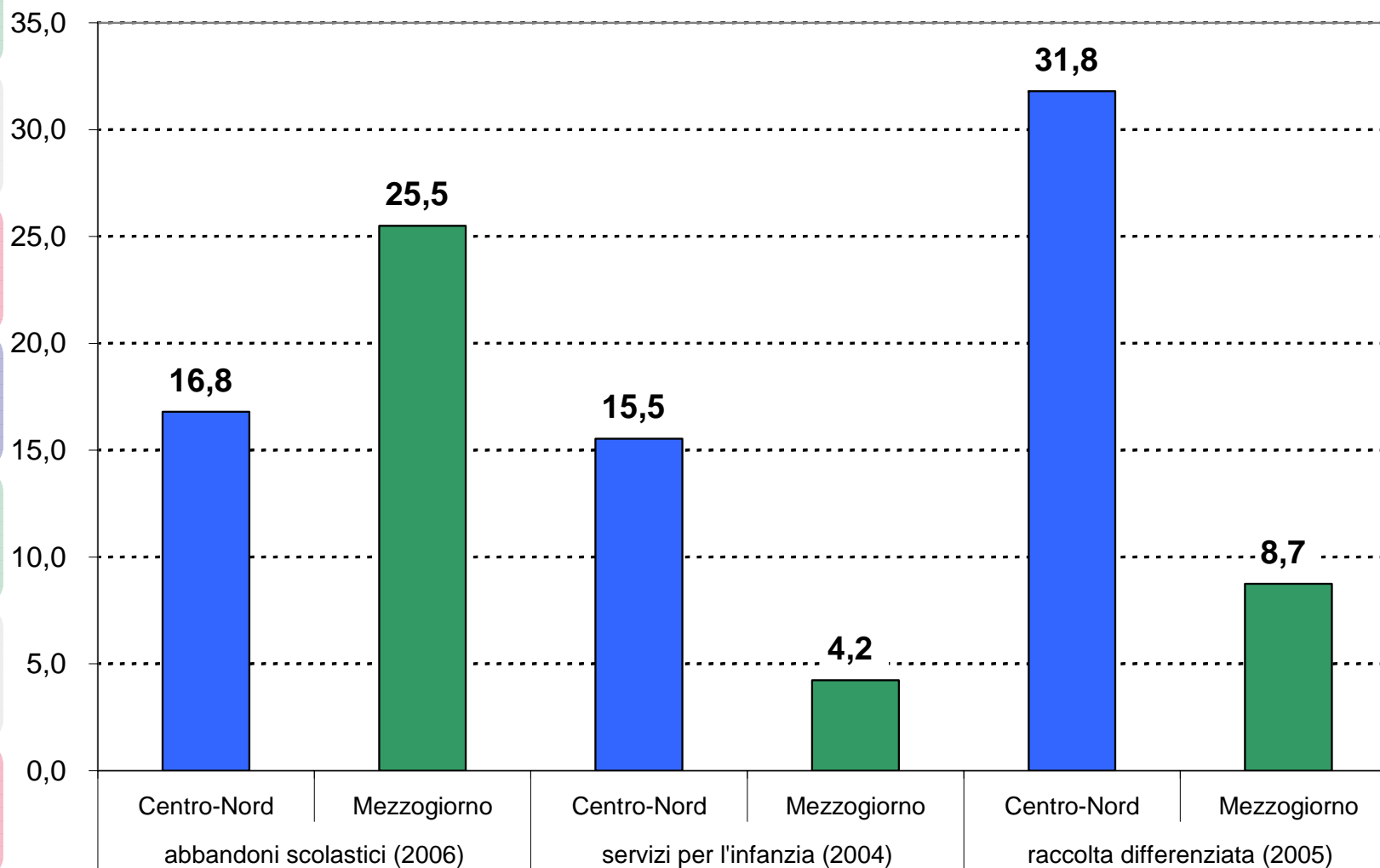
1. Divari Nord-Sud nel settore Istruzione
2. Il Meccanismo degli Obiettivi di Servizio
3. Gli Indicatori scelti e la loro dinamica
4. Gli interventi messi in campo e le questioni aperte

1

I **Divari** tra le regioni italiane:
nuove misure giustificano nuove forme
di intervento pubblico



Guardare oltre il PIL, il divario Nord-Sud misurato in termini di servizi

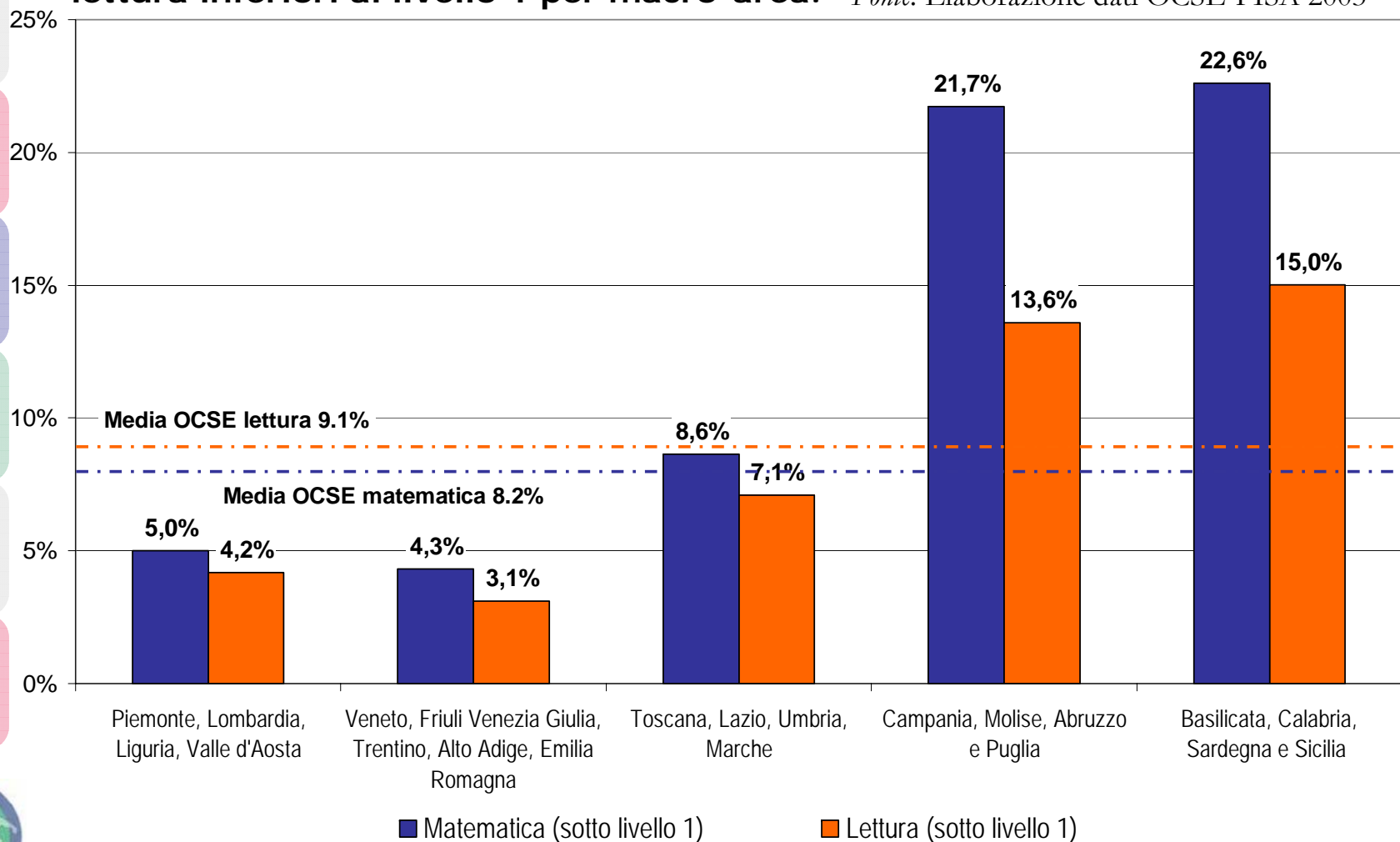


Fonti Istat e Apat, dati disponibili ad agosto 2007 (rilevanti come baseline)



Indagine internazionale OCSE/PISA sulle competenze degli studenti

Percentuale di studenti quindicenni con competenze in matematica e in lettura inferiori al livello 1 per macro-area. *Fonte: Elaborazione dati OCSE-PISA 2003*





Divario non facilmente spiegabile in un paese in cui la scuola...

- è governata da regole standard a livello nazionale (spesa per studente e dimensione classi)
- Insegna un programma ministeriale,
- Paga al personale salari determinati su base nazionale
- Vede significative migrazioni di docenti tra regioni

2

Gli **Obiettivi di Servizio** sono un dispositivo della politica regionale (Quadro Strategico Nazionale 2007-13) che vuole incidere in positivo sulla disponibilità e la qualità di alcuni servizi ai cittadini nelle regioni del Mezzogiorno



Come funziona il meccanismo OdS

Risorse: per il premio 3 mld di euro delle risorse (del Fondo Aree Sottoutilizzate) per la politica regionale aggiuntiva 2007-2013;

Obiettivi: l'attribuzione delle risorse è condizionata al raggiungimento dei valori target di 11 indicatori che misurano la disponibilità e qualità dei servizi offerti in 4 ambiti;

Partecipanti: le 8 regioni del Mezzogiorno (e il MIUR) destinatarie dei premi per ogni indicatore soddisfatto;

Durata: periodo 2007-2013;

Attuazione: le amministrazioni partecipanti preparano e aggiornano annualmente un Piano d'azione; il DPS e il Gruppo Tecnico Centrale garantiscono il funzionamento e qualità del sistema



Come funziona il meccanismo OdS (2)

Regole di assegnazione delle risorse:

- verifica intermedia nel 2009: si misura il miglioramento rispetto alla situazione attuale (distanza colmata) con assegnazione di parte del premio finanziario- in maniera più che proporzionale;
- verifica al 2013 del raggiungimento dei valori target, uguali per tutte le Regioni ma con possibile flessibilità ("bonus" grazie al quale è possibile raggiungere solo il 60% fino a un massimo di quattro indicatori, purché in ambiti diversi, con assegnazione dell'intero premio finanziario);

Premi per il territorio:

Fino a un massimo del 50% delle risorse di premio possono essere trasferiti agli enti territoriali locali che hanno effettuato i progressi richiesti anche se il risultato non è raggiunto in media regionale









Punti cardine del meccanismo degli Obiettivi di Servizio

1. Individuazione di indicatori e fissazione di target: gli indicatori, sia intesi come misure sia come target – sono stati concordati con le amministrazioni regionali
2. Pongono l'accento sui risultati: non sullo sforzo, non sull'output, ma sull'assunzione di responsabilità delle amministrazioni verso i cittadini
3. Valori target uguali per tutte le regioni: gli obiettivi al 2013 sono fissati a livelli considerati minimi accettabili sulla base di considerazioni di giustizia e di benessere collettivo




Gli indicatori degli Obiettivi di Servizio

OBIETTIVO	INDICATORE	Valore Baseline	Target 2013
 Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	% di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	26%	Ridurre la percentuale al 10%
	% di 15-enni con basse competenze in lettura (OCSE-PISA)	35%	Ridurre la percentuale al 20%
	% di 15-enni con basse competenze in matematica (OCSE-PISA)	47%	Ridurre la percentuale al 21%
 Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	% di Comuni con servizi per l'infanzia	21%	Aumentare la percentuale al 35%
	% di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	4%	Aumentare la percentuale al 12%
	% di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	2%	Aumentare la percentuale al 3,5%
 Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	395 kg per ab.	Ridurre a kg 230 per abitante
	% raccolta differenziata	9%	Aumentare la percentuale al 40%
	% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	3%	Aumentare la percentuale al 20%
 Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato	% di acqua non dispersa	63%	Aumentare la percentuale al 75%
	% abitanti serviti da depuratori avanzati	56%	Aumentare la percentuale al 70%





Logica Incentivante degli Ods

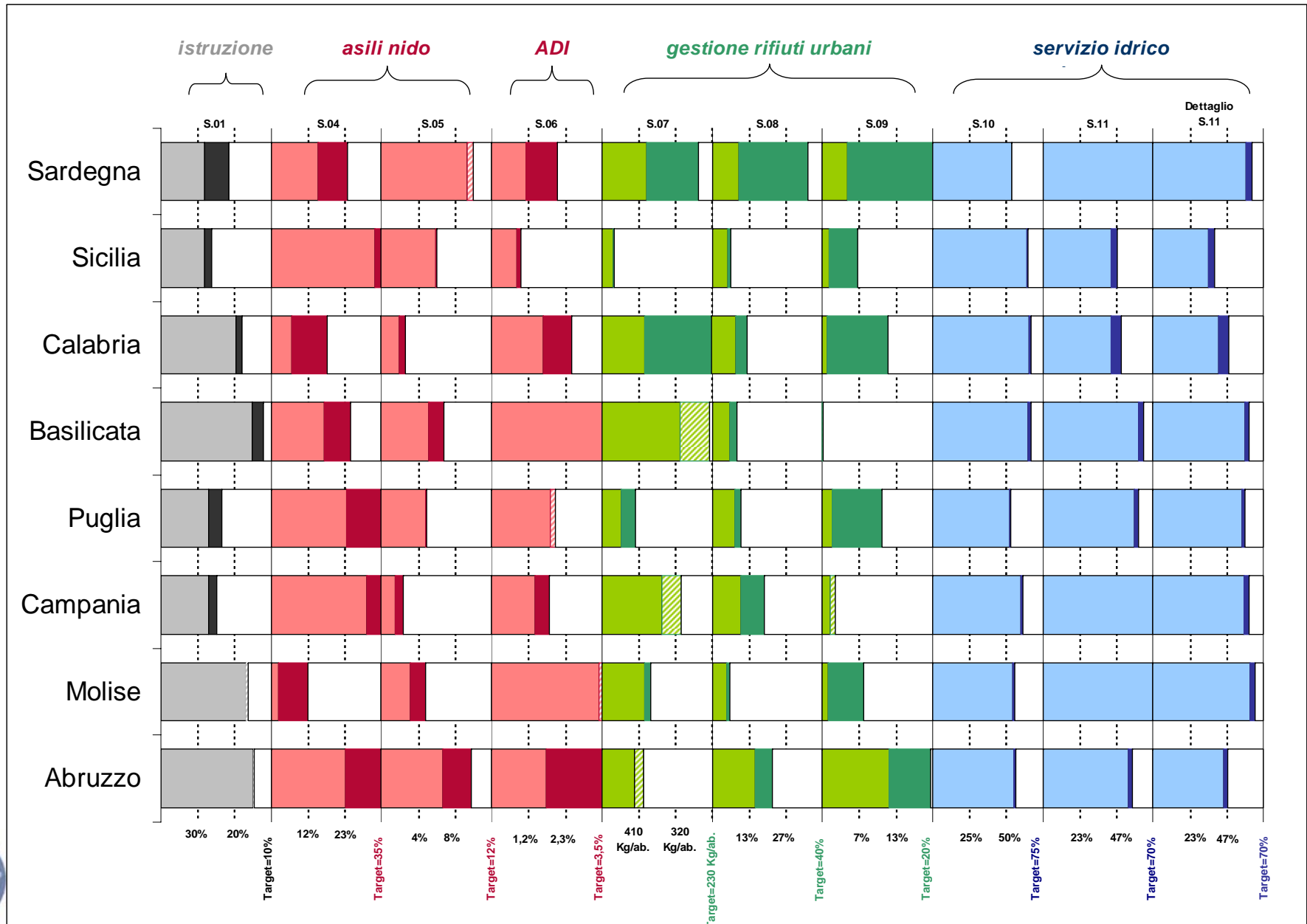
- Incentivo finanziario: i premi aiutano a catalizzare l'attenzione e a incoraggiare gli sforzi delle amministrazioni interessate
- Incentivo reputazionale: la forza dell'incentivo è proporzionale all'attenzione nella sfera pubblica 
comunicazione dei risultati attraverso il web ed incontri divulgativi con gruppi d'interesse
- Effetto qualificante della fissazione di target fin dall'inizio sul realismo della programmazione dei fondi



2010 - IL MECCANISMO ALL'OPERA

- **Verifica intermedia:** assegnazione di parte del premio finanziario (max possibile: fino al 50%) sulla base della riduzione della distanza tra target e valore 2008.
Proposta di attribuzione per 642,1 MEuro complessivi (21% del totale)
- **Avvio della premialità sub-regionale:** possibilità, per i soli indicatori per i quali esistono dati sub-regionali, di erogazione diretta di parte del premio agli enti territoriali locali che hanno realizzato i progressi richiesti (anche se target non raggiunto in media regionale)

I PROGRESSI FATTI



LA VERIFICA INTERMEDIA

Amministrazione	Calcolo risorse premiali verifica intermedia (M€)	Risorse premiali potenziali al 2013 ex Delibera CIPE 82/2007 (M€)	Quota risorse premiali intermedie sul totale potenziale
Abruzzo	37,53	139,01	27%
Molise	12,80	77,56	17%
Campania	142,49	667,68	21%
Puglia	91,40	532,10	17%
Basilicata	38,46	146,40	26%
Calabria	92,08	303,89	30%
Sicilia	105,35	701,52	15%
Sardegna	118,21	370,58	32%
MIUR	3,78	61,26	6%
Totale	642,10	3.000,00	21%

Fonte: elaborazione UVAL-DPS





PER APPROFONDIRE...

Tutte le regole di funzionamento del meccanismo premiale, le risorse di premio disponibili per ogni Regione e indicatore, i valori obiettivo degli indicatori sono contenuti nella **delibera CIPE n.82 del 3 agosto 2007**

Informazioni, documenti ufficiali e aggiornamenti disponibili su

[www.dps.tesoro.it/obiettivi servizio](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio)

(possibilità di iscriversi alla mailing list)



3

Gli **Indicatori selezionati** nel settore istruzione e la loro dinamica

1. GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI

percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative.

2. STUDENTI CON SCARSE COMPETENZE IN LETTURA

Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE.

3. STUDENTI CON SCARSE COMPETENZE IN MATEMATICA

percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE

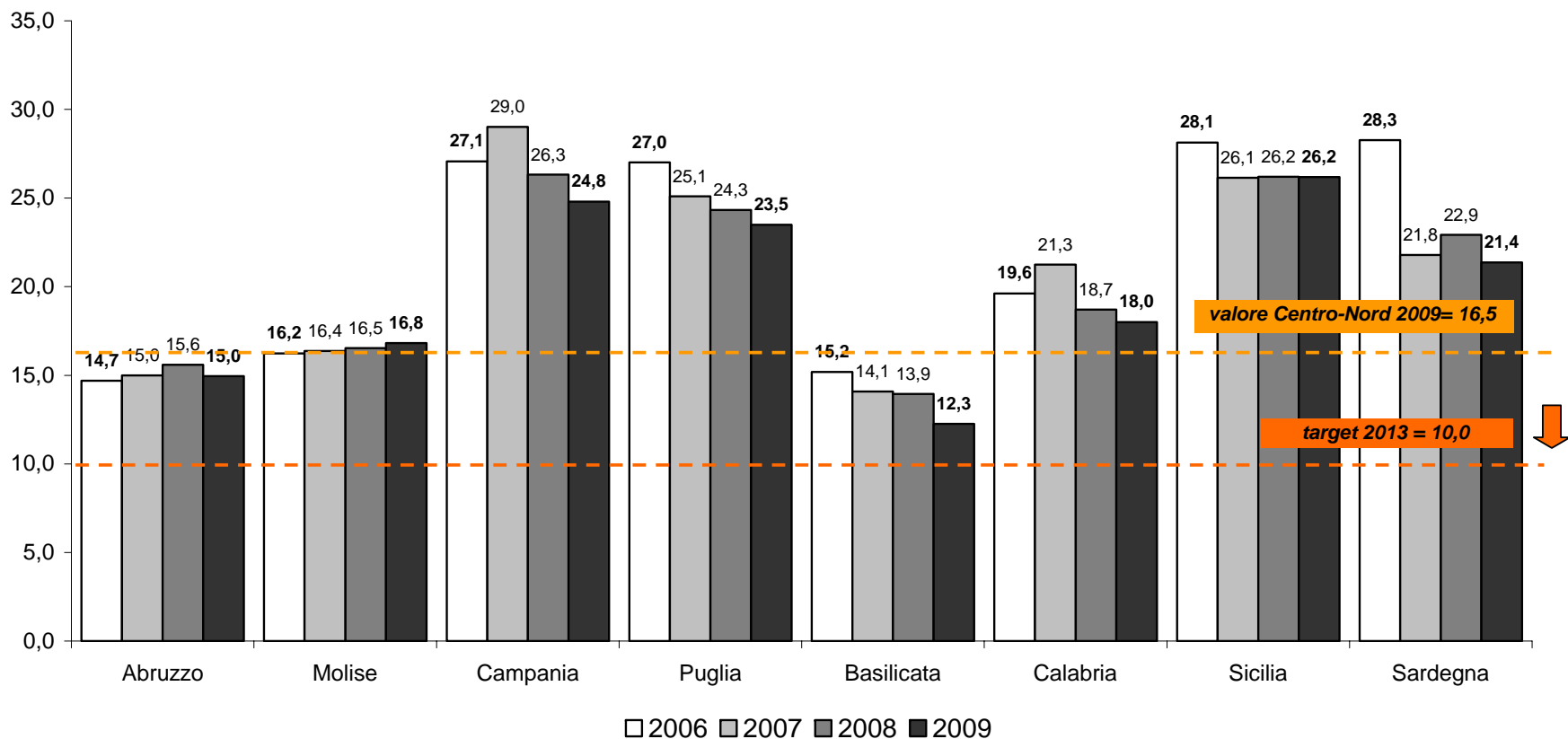


Ratio e Caratteristiche dei tre indicatori

- “Giovani che abbandonano prematuramente gli studi” è prodotto dall’ISTAT. Interventi pubblici di formazione (post-diploma) lo modificano direttamente
- i due indicatori delle competenze dei 15enni sono prodotti dall’OCSE, consentendo confronti internazionali. Appaiono molto più indirettamente sotto l’influenza di politiche pubbliche
- Solo il per 1° - dispersione scolastica, disponiamo di dati regionali annuali per il passato

ISTRUZIONE: RIDURRE LA DISPERSIONE SCOLASTICA (INDICATORE S01)

Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative



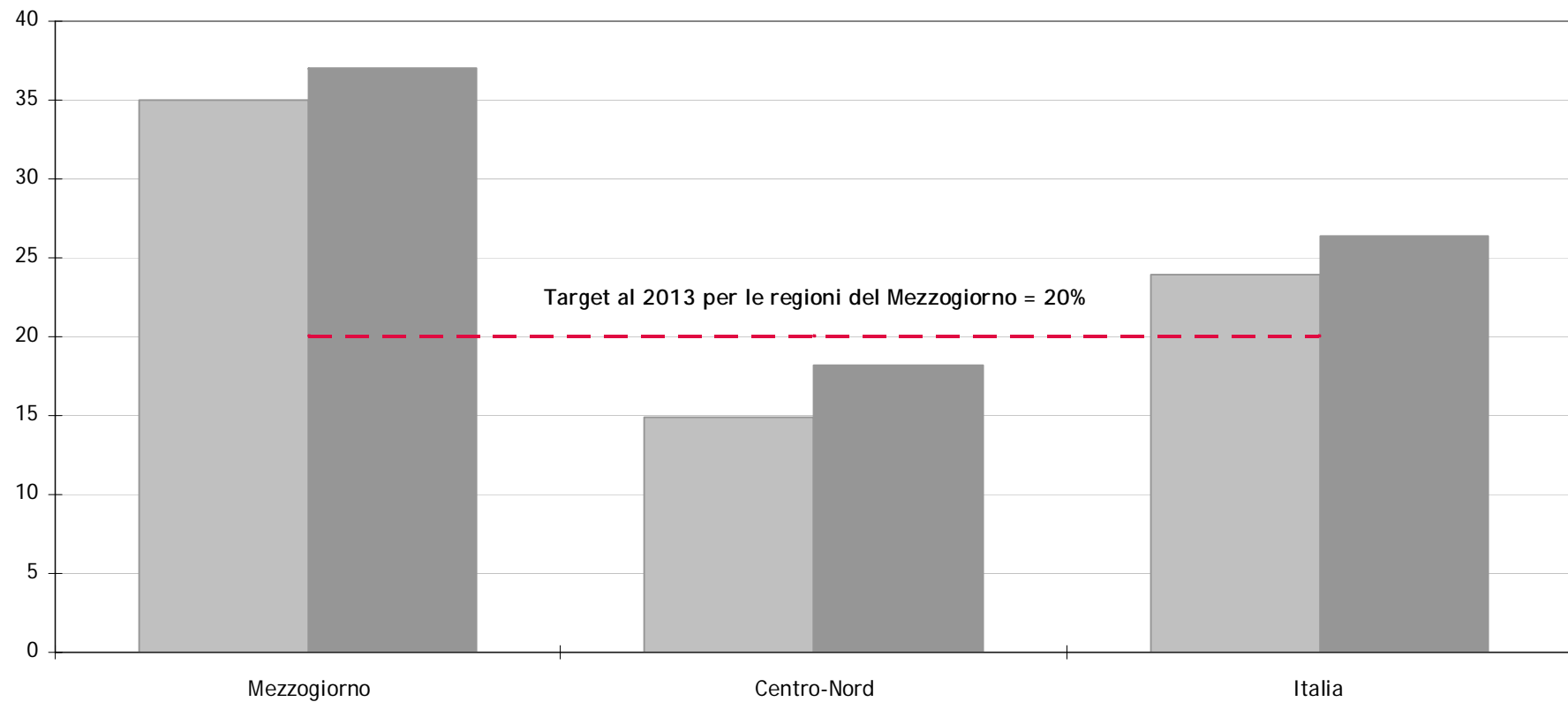
Fonte: Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Nota: Per l'anno 2009 si tratta di un valore provvisorio calcolato dall'ISTAT sulla base degli ultimi quattro trimestri disponibili (ultimi due trimestri del 2008 e primi due del 2009).

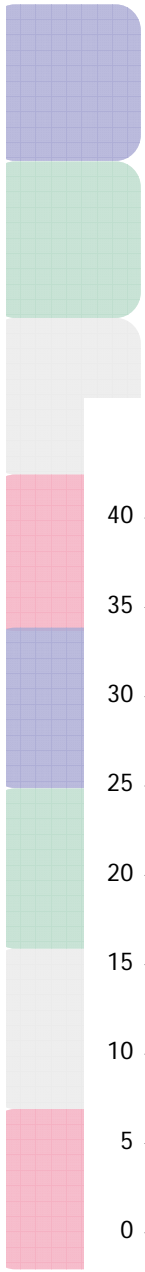


Il divario da colmare: lettura

Percentuale di quindicenni con scarse competenze in lettura

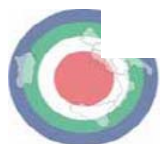
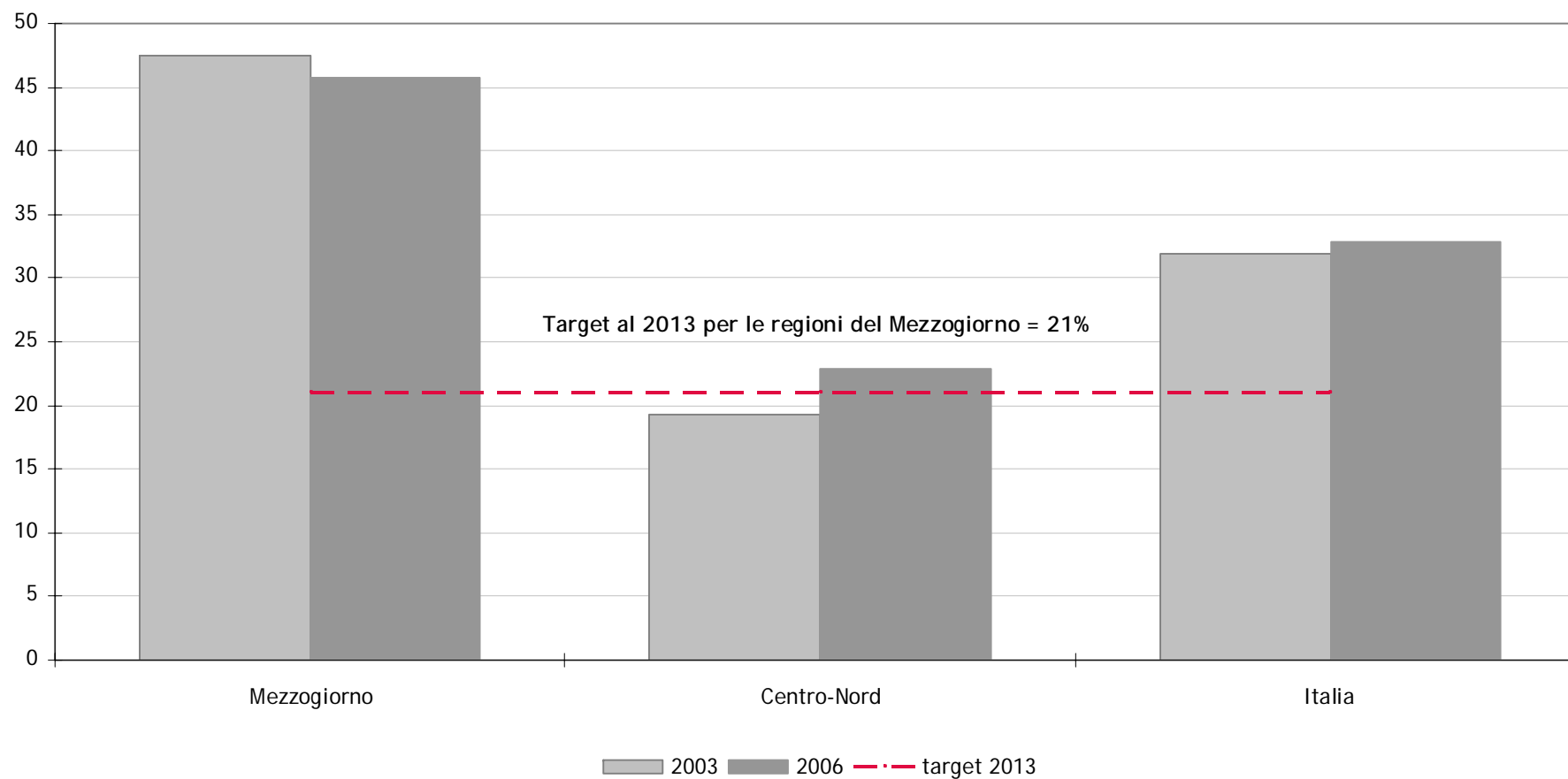


2003 2006 target 2013



Il divario da colmare: matematica

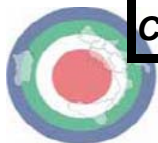
Percentuale di quindicenni con scarse competenze in matematica



"Giovani che abbandonano prematuramente gli studi" - il percorso verso il target

Le regioni quasi tutte fuori dal sentiero

Regioni	BASE LINE 2006	2007	2008	2009*	TARGET 2013	var.(%) 06-13 prevista	var.(%) 06-09 effettiva	var.(%) annua** 06-13 prevista [A]	var.(%) annua** 06-09 effettiva [B]	A-B
Abruzzo	14,7	15,0	15,6	15,0	10,0	-31,9	1,8	-5,3	0,6	-5,9
Molise	16,2	16,4	16,5	16,8	10,0	-38,4	3,5	-6,7	1,2	-7,9
Campania	27,1	29,0	26,3	24,8	10,0	-63,1	-8,4	-13,3	-2,9	-10,4
Puglia	27,0	25,1	24,3	23,5	10,0	-63,0	-13,0	-13,2	-4,5	-8,7
Basilicata	15,2	14,1	13,9	12,3	10,0	-34,2	-19,3	-5,8	-6,9	1,1
Calabria	19,6	21,3	18,7	18,0	10,0	-49,0	-8,2	-9,2	-2,8	-6,4
Sicilia	28,1	26,1	26,2	26,2	10,0	-64,5	-6,9	-13,7	-2,4	-11,4
Sardegna	28,3	21,8	22,9	21,4	10,0	-64,6	-24,4	-13,8	-8,9	-4,9
<i>Mezzog.</i>	25,5	24,9	23,8	23,0	10,0	-60,8	-9,9	-12,5	-3,4	-9,1
<i>Converg.</i>	26,5	26,3	24,9	24,1	10,0	-62,2	-9,0	-13,0	-3,1	-9,9





I tre indicatori hanno in comune

- Non riguardano valori medi complessivi (performance medie della scuola, espressioni medie del capitale umano)
... ma le code inferiori della distribuzione
- Performance studentesca e dispersione scolastica possono essere in conflitto fra di loro – per questo il set di indicatori deve comprendere ambedue.

ISTRUZIONE

PREMI INTERMEDI (MIUR)

S.01 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi

Regioni -MIUR	PT MIUR	q	$Qr = q/100 * PT MIUR$	gap_R^{2009}	$Premio_{2009}^{MIUR} = \sum gap_R^{2009} * Qr$	
	Premio potenziale totale (M€)	Chiave di riparto regionale FAS	Premio appostato per Regione (M€)	Distanza % colmata	Premio 2009 MIUR (M€)	
Abruzzo	20,42	4,73	0,97	0%	0,00	
Molise		2,64	0,54	0%	0,00	
Campania		22,72	4,64	13%	0,60	
Puglia		18,11	3,70	21%	0,78	
Basilicata		4,98	1,02	56%	0,57	
Calabria		10,34	2,11	17%	0,36	
Sicilia		23,87	4,87	10%	0,49	
Sardegna		12,61	2,57	38%	0,98	
MIUR		20,42				3,78

Per il MIUR, premio per il solo indicatore S01;
per gli indicatori S02 e S03 verifica
intermedia nel corso del 2010



ISTRUZIONE PREMI INTERMEDI (REGIONI)

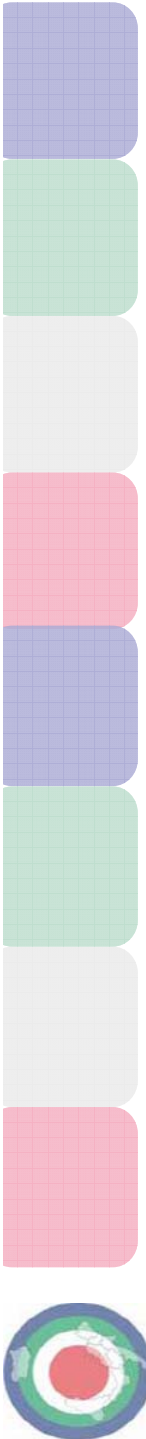
S.01 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi

Regioni	A	B	C	$\text{gap}^{2009} = \frac{A-B}{A-C}$	α	PT	$P_{2009} = \alpha * PT$
	Valore base (2006)	Valore alla verifica intermedia (2009)	Target 2013	Distanza % colmata	Coefficiente di premio	Premio potenziale totale (M€)	Premio 2009 (M€)
Abruzzo	14,7	15,0	10	0%	0,00	10,86	0,00
Molise	16,2	16,8	10	0%	0,00	6,06	0,00
Campania	27,1	24,8	10	13%	0,20	52,16	10,43
Puglia	27,0	23,5	10	21%	0,32	41,57	13,30
Basilicata	15,2	12,3	10	56%	0,50	11,44	5,72
Calabria	19,6	18,0	10	17%	0,26	23,74	6,17
Sicilia	28,1	26,2	10	10%	0,15	54,80	8,22
Sardegna	28,3	21,4	10	38%	0,44	28,95	12,74



4

Le **misure adottate** dalle amministrazioni e le **questioni** **irrisolte**





A cosa sono sensibili i tre indicatori? Quanto sono sensibili?

- La letteratura internazionale dice: alla qualità ed esperienza degli insegnanti; alla dimensione delle classi
- Nella realtà italiana, le seguenti elaborazioni indicano aree in cui il problema si concentra – di guida per l'intervento pubblico:



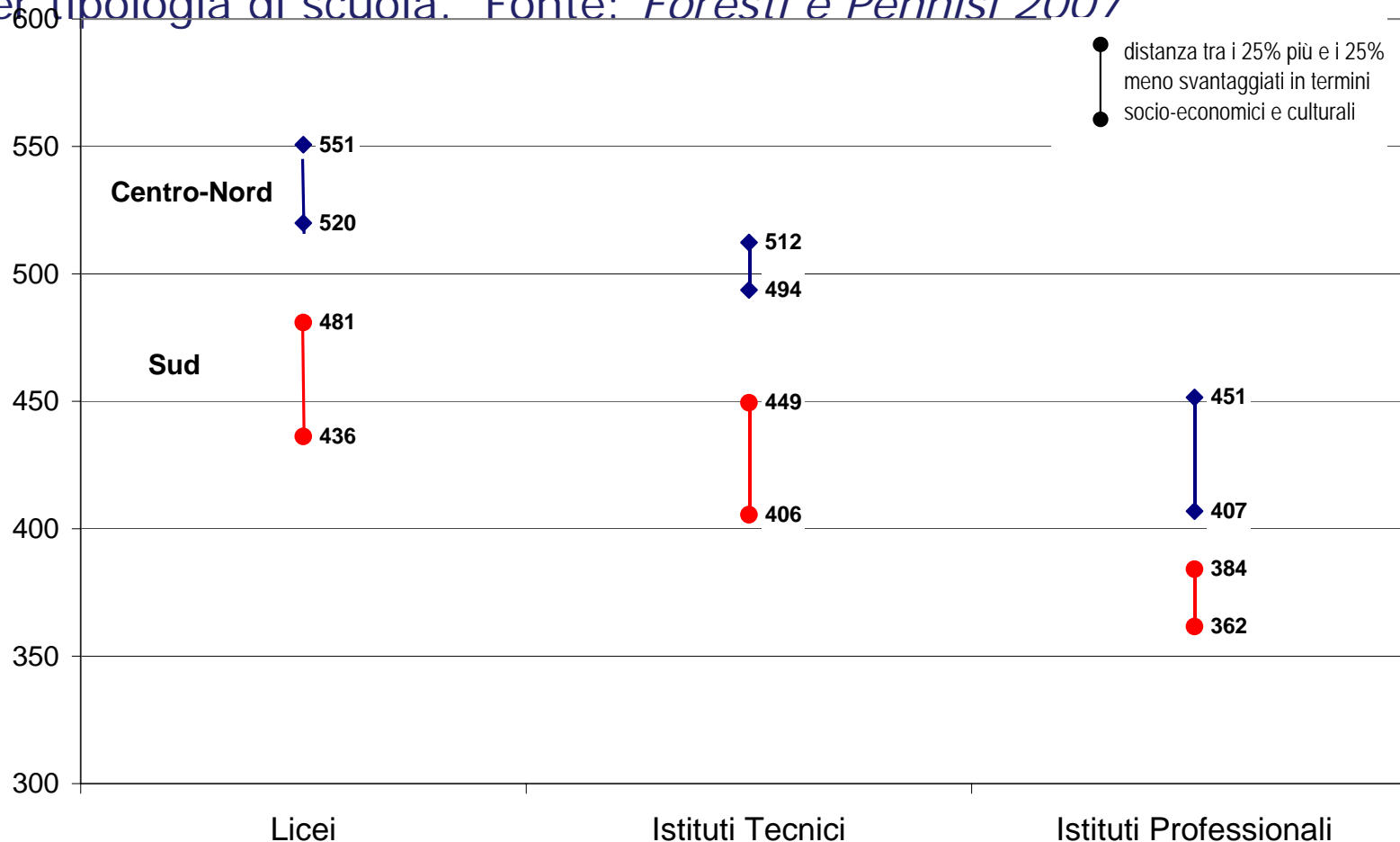
Per gli abbandoni scolastici il problema è fortemente concentrato tra i maschi

Femmine: il percorso verso il target



Il problema è fortemente concentrato negli istituti professionali

Punteggio medio in matematica del 25 per cento degli studenti più e meno svantaggiati in termini di *status* socio-economico e culturale per tipologia di scuola. Fonte: *Foresti e Pennisi 2007*



Il problema è fortemente concentrato negli istituti professionali... segue

Insufficienze nel Comportamento per regione, provincia, ordine e tipo di scuola

Scuola secondaria di I e II grado (per 100 scrutinati) - A.S.2008-09

Regioni	Scuola secondaria I grado	Scuola secondaria II grado							
		Totale	Liceo classico	Liceo scientifico	Liceo linguistico	Ex istituto magistrale	Istituto tecnico	Istituto professionale	Istruzione artistica
Abruzzo	0,8	1,0	0,0	0,3	0,0	0,2	1,3	3,0	1,6
Molise	0,6	1,7	0,1	0,1	-	0,0	3,7	2,6	0,0
Campania	2,5	3,2	1,0	0,8	1,8	0,6	5,5	5,3	3,4
Puglia	1,7	1,8	0,4	0,7	1,5	0,6	2,2	3,4	1,8
Basilicata	0,9	1,5	0,0	0,5	-	0,4	1,9	2,7	5,0
Calabria	1,7	1,4	0,4	0,6	0,0	3,0	1,1	2,8	1,0
Sicilia	2,1	1,5	0,2	0,5	1,4	1,6	1,7	3,2	3,0
Sardegna	1,1	2,7	1,0	0,3	0,0	0,3	3,7	5,3	6,6
<i>Italia</i>	1,1	1,4	0,4	0,4	0,7	0,6	1,8	2,8	1,9

Fonte: "Notiziario scrutini: gli scrutini intermedi a.s. 2008/09" MIUR Marzo 2009, p.17 e p.21; p.28-29



Tipologie di intervento previste ed attivate dalle amministrazioni coinvolte dagli Obiettivi di Servizio nel settore Istruzione in base ai piani d'Azione ed ai Rapporti Annuali di attuazione (2009)

Interventi programmati	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	MUR
Informazione, banche dati, monitoraggio, osservatori		X			X				X
Formazione Insegnanti		X			X				
<i>(di cui) Metodologica-pedagogica</i>								X	
<i>(di cui) Lettere</i>									X
<i>(di cui) matematica</i>									X
<i>(di cui) informatica</i>								X	X
<i>(di cui) Lingue straniere</i>			X						
<i>(di cui) altri contenuti</i>			X						X
Formazione Studenti		X						X	
<i>(di cui) potenziamento curricolo istituti in orario scolastico</i>			X						
<i>(di cui) extra orario curricolare</i>			X	X	X	X	X		X
<i>(di cui) apprendistato, percorsi integrati all'interno dell'obbligo</i>				X	X	X	X		
Orientamento studenti									
Contributi monetari studenti					X				
<i>(di cui) Premi e borse di studio</i>		X	X					X	
<i>(di cui) libri di testo</i>		X						X	
Progetti per categorie di studenti con bisogni speciali									
<i>(di cui) immigrati</i>									
<i>(di cui) detenuti</i>			X						
<i>(di cui) disabili</i>		X	X						
Trasporti - mense		X						X	
Recupero drop-out non soggetti ad obbligo scolastico					X				X
Sensibilizzazione delle Famiglie - della società					X				X
Attrezzatura laboratori ed altro acquisto beni		X							X
Interventi su immobili scolastici		X	X			X	X	X	





Il Mix di interventi messi in campo dalle Regioni è molto vario

- Questo non sembra sempre il riflesso di teorie o strategie diverse, ma di inerzia
- Questa varietà di strumenti verso gli stessi fini crea condizioni ideali per un'attività di valutazione



Alcune Conclusioni

- Il meccanismo sembra esercitare effetti benefici sui fenomeni anche se i percorsi di crescita non sono in linea con il raggiungimento degli obiettivi
- E' ancora insufficiente il grado di coinvolgimento (ownership) della società civile nel meccanismo degli OdS e la consapevolezza degli impegni di risultato assunti

**Per chiarimenti,
o per dare una mano...**

obiettividiservizio@tesoro.it

tito.bianchi@tesoro.it

