

V.2 *Obiettivi di servizio e sistema premiale come strategia di capacitazione delle Amministrazioni*

L'effettivo conseguimento di risultati in termini di miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici, offerti ai cittadini nelle Regioni del Mezzogiorno, negli ambiti dell'istruzione, dei servizi di cura, della gestione dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato è il fulcro attorno al quale ruota il sistema degli "Obiettivi di Servizio", una innovativa modalità di programmazione orientata ai risultati introdotta dalla politica regionale con il QSN 2007-2013³.

Si tratta di una *policy* specifica e mirata nel cui disegno e nella cui attuazione la condivisione e la semplicità del meccanismo (condivisione di target quantitativi condivisi da conseguire in tempi e regole stabiliti ex ante) si coniuga a principi trasparenti di responsabilità e concorrenza virtuosa fra Amministrazioni per accrescere la disponibilità di servizi pubblici collettivi per i propri cittadini. Una *policy* e un meccanismo sotto molti aspetti "anticipatori" di alcuni tratti essenziali

³ Un quadro complessivo sul funzionamento del sistema è disponibile nella sezione del sito DPS dedicata agli Obiettivi di Servizio http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.

del federalismo fiscale e da cui l'attuazione di quest'ultimo può trarre indicazioni significative anche e in particolare con riferimento alle capacità amministrative e tecniche che occorre rafforzare e creare nelle pubbliche Amministrazioni per garantirne un funzionamento efficiente.

Sistema Obiettivi di Servizio

Il sistema "Obiettivi di Servizio" è attivo dal 2007 dopo che il CIPE⁴ ne ha definito regole, procedure e risorse finanziarie premiali da attribuire nel caso di raggiungimento al 2013 dei target degli undici indicatori con cui sono monitorati gli obiettivi. Il 2009 è stato l'anno di consolidamento delle attività e di un primo bilancio dei risultati raggiunti, in cui tutti i soggetti coinvolti hanno contribuito ad assicurare la piena operatività. Le Amministrazioni partecipanti al meccanismo premiale, le otto Regioni del Mezzogiorno e il MIUR, hanno dato avvio alle azioni previste dai rispettivi Piani d'Azione⁵ e ne hanno dato conto con i primi Rapporti Annuali di esecuzione (cd. RAOS)⁶. Il DPS ha continuato, anche attraverso il coordinamento dell'azione di altre Amministrazioni centrali competenti⁷, nella sua funzione di impulso e coordinamento delle attività complessive, garantendo in particolare la disponibilità e la diffusione dei dati necessari per il monitoraggio degli obiettivi⁸. Il Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento (Gruppo Tecnico)⁹ ha realizzato le attività a garanzia del corretto funzionamento del meccanismo premiale e ha completato l'istruttoria per l'assegnazione di una prima anticipazione dei 3 miliardi di premio stanziati dal CIPE per incentivare il raggiungimento dei target fissati al 2013 per gli undici indicatori¹⁰.

⁴ Delibere CIPE n. 82/2007 e n. 166/2007.

⁵ I Piani d'Azione sono previsti dalla Delibera CIPE 82/2007 che ne indica i contenuti minimi: le azioni da promuovere sul territorio per il conseguimento degli obiettivi; le modalità organizzative per ciascuna azione; le risorse umane e finanziarie necessarie; i tempi previsti per ciascuna attività; gli strumenti che si intendono utilizzare per assicurare che tali azioni siano svolte; i meccanismi di monitoraggio; le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi. I Piani d'Azione delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del MIUR, elaborati e formalizzati per la gran parte tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009, sono disponibili alla pagina http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianiazione

⁶ I RAOS delle Regioni e del MIUR, pervenuti tra ottobre e novembre 2009, hanno rappresentato la prima occasione per confermare o modificare la strategia prevista nei Piani d'Azione, alla luce dell'evoluzione degli indicatori, del contesto e delle azioni realizzate. I RAOS delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del MIUR sono disponibili alla pagina http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#raos

⁷ Le Amministrazioni Centrali competenti hanno avviato concretamente l'attuazione del "Progetto di azioni di assistenza tecnica e azioni di sistema a supporto degli Obiettivi di Servizio". Si tratta del Ministero dell'Ambiente per gli obiettivi Gestione dei Rifiuti Urbani e Servizio Idrico Integrato; del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio per i servizi di cura per l'infanzia e, con l'aggiunta del Ministero della Salute, per i servizi di cura per gli anziani.

⁸ Ciò è stato possibile in virtù di appositi accordi con i produttori dei dati: Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), per l'istruzione; Ministero della Salute per i servizi di cura agli anziani; Istituto di Ricerca per la Protezione Ambientale (ISPRA, ex APAT), per i rifiuti urbani, e con l'ISTAT per i dati sugli abbandoni scolastici, sui servizi per l'infanzia e sul sistema idrico integrato.

⁹ Il Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento degli Obiettivi di Servizio, previsto dalla Delibera CIPE 82/2007, è stato costituito con Decreto del Capo Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del giugno 2008. Ha funzioni di accompagnamento e monitoraggio del sistema ed è responsabile dell'istruttoria per l'attribuzione delle risorse premiali alle scadenze del 2009 e del 2013. Il Gruppo Tecnico Centrale è costituito da 2 rappresentanti del DPS, che ne assicurano il coordinamento, 2 rappresentanti delle Regioni, 1 rappresentante del MIUR e 1 rappresentante dell'ISTAT.

¹⁰ Il 2009 è stato infatti anche l'anno della verifica per l'attribuzione della premialità intermedia, prevista dal sistema per spingere Regioni e MIUR a impegnarsi da subito per il perseguimento di obiettivi altrimenti percepiti di lungo termine. Sulla base delle regole definite nella delibera CIPE n. 82/2007, a partire dalla distanza percentuale colmata al 2009 tra valore base e *target* dei singoli indicatori, il Gruppo Tecnico ha calcolato per nove indicatori i premi intermedi da assegnare alle amministrazioni che partecipano al meccanismo. I premi, che ammontano a un totale di 642 milioni di Euro, saranno assegnati con apposita delibera CIPE nel corso del 2010

Tavola V.1 - OBIETTIVI DI SERVIZIO: CALCOLO DELLE RISORSE PREMIALI PER LA SCADENZA INTERMEDIA (aggiornamento banca dati 30 novembre 2009) milioni di euro

Amm.ne	Obiettivi / indicatori											Totale per Amm.ne	Quota % sul totale potenziale
	Istruzione			Servizi di cura alla			Rifiuti			Acqua			
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11		
Abruzzo	0			4,44	4,44	8,87	0	5,05	4,44	1,42	8,87	37,53	27%
Molise	0	La verifica intermedia 2009/2010 è effettuata	La verifica intermedia 2009/2010 è effettuata	1,98	1,34	0	1,11	0,45	2,08	0,89	4,95	12,8	17%
Campania	10,43			21,3	5,96	24,71	0	25,56	0	11,93	42,6	142,49	21%
Puglia	13,3	unicamente per il MIUR dopo la pubblicazione dei dati 2009	unicamente per il MIUR dopo la pubblicazione dei dati 2009	16,98	0,68	0	12,22	6,11	16,98	3,4	21,73	91,4	17%
Basilicata	5,72			4,48	3,55	9,34	0	2,1	0	5,42	7,85	38,46	26%
Calabria	6,17			8,73	1,75	19,39	14,54	5,82	9,7	8,92	17,06	92,08	30%
Sicilia	8,22			22,38	0	5,37	2,01	3,36	17,46	7,16	39,39	105,35	15%
Sardegna	12,74			11,35	0	21,75	17,74	17,74	11,82	1,42	23,65	118,21	32%
MIUR	3,78			-	-	-	-	-	-	-	-	3,78	6%
Totale per indicatore	60,36	-	-	91,64	17,72	89,43	47,62	66,2	62,5	40,6	166,1	642,1	21%
<i>Quota % sul totale potenziale</i>	<i>24%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>49%</i>	<i>9%</i>	<i>24%</i>	<i>17%</i>	<i>24%</i>	<i>33%</i>	<i>11%</i>	<i>44%</i>	<i>21%</i>	

Legenda indicatori:

S.01 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (anno base 2006; anno di riferimento per verifica intermedia 2009)

S.02 - Studenti con scarse competenze in lettura (anno base Mezzogiorno per MIUR 2003; anno di riferimento Mezzogiorno per verifica intermedia MIUR 2009)

S.03 - Studenti con scarse competenze in matematica (anno base Mezzogiorno per MIUR 2003; anno di riferimento Mezzogiorno per verifica intermedia MIUR 2009)

S.04 - Diffusione dei servizi per l'infanzia (anno base 2004; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.05 - Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia (anno base 2004; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.06 - Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.07 - Rifiuti urbani smaltiti in discarica (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.08 - Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.09 - Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.10 - Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.11 - Quota di popolazione equivalente servita da depurazione (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL

L'analisi sullo stato di avanzamento degli indicatori e del sistema degli Obiettivi di Servizio, inclusa la descrizione dell'istruttoria del Gruppo Tecnico per l'attribuzione della premialità intermedia, è contenuta nella relazione presentata nel febbraio 2010 al Comitato Nazionale per il coordinamento e la Sorveglianza della Politica Regionale Unitaria¹¹.

Rimandando a tale relazione e al II capitolo¹² di questo Rapporto per approfondimenti relativi al livello di perseguimento degli Obiettivi di Servizio nelle regioni del Mezzogiorno, le considerazioni che seguono si concentrano sul bilancio che può essere fatto, a tre anni dal suo avvio formale, sugli effetti (e quindi indirettamente anche sul fabbisogno) che l'attuazione del sistema ha generato in termini di sviluppo di capacità nelle amministrazioni coinvolte.

alle amministrazioni interessate, con vincolo di destinazione delle risorse attribuite ai singoli indicatori nei rispettivi ambiti di servizio. Sono stati sottoposti a verifica intermedia tutti gli indicatori per i quali si disponeva al 30 novembre 2009 di dati aggiornati almeno al 2008. Per i due indicatori sulle competenze degli studenti derivanti dall'indagine OCSE-PISA i dati relativi all'indagine 2009 saranno disponibili alla fine del 2010.

¹¹ La relazione è stata presentata nella seduta del Comitato del 17 febbraio 2010, a rappresentanti delle Amministrazioni regionali e centrali, alle parti economiche e sociali e al partenariato istituzionale. Il documento è disponibile al link http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/OdS_relazione_DPS_2009.pdf

¹² In particolare paragrafi II.1.1 (istruzione), II.1.3 (servizi di cura), II.2.1 (gestione dei rifiuti urbani), II.2.2 (servizio idrico integrato).

**Effetti nel
miglioramento
capacità
amministrativa**

Il primo fra tali risultati consiste nell'accresciuta sensibilità (e nell'impegno effettivo conseguente) delle amministrazioni regionali nell'orientare la programmazione nei settori interessati al conseguimento dei risultati attesi anche in termini quantitativi. Con i Piani d'Azione per molti si è infatti avviato un processo tanto semplice quanto inedito, in cui a partire dagli indicatori e dai target, si sono individuati i nodi critici da affrontare, gli atti normativi e organizzativi da completare, le azioni da realizzare, le diverse fonti finanziarie da integrare. Ha sicuramente giovato in tal senso la concentrazione su pochi obiettivi e l'aver basato la scelta degli indicatori e la fissazione dei target su un approfondito confronto tecnico e negoziale tra livello centrale e livello regionale¹³. In questo modo indicatori e target sono stati fatti propri dalle strutture regionali di coordinamento della programmazione, che hanno coinvolto e mobilitato nell'esercizio di programmazione operativa le strutture regionali referenti per i diversi temi.

Un altro degli effetti più rilevanti in termini di capacità generate del sistema è quello che riguarda la capacità di cooperazione, orizzontale, interna alle amministrazioni, e verticale, tra diversi livelli di governo per il raggiungimento dei traguardi comuni. Il perseguimento degli Obiettivi di Servizio richiede infatti integrazione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive, tra conoscenze e capacità diffuse tra diversi soggetti. Tale integrazione sta avvenendo all'interno di diverse reti tecniche e tematiche formali ed informali che, nate spontaneamente, come conseguenza del processo di definizione e attuazione dei Piani d'Azione, o indotte dalle attività di sostegno al sistema che la Delibera CIPE n.82/2007 affida a questo Dipartimento e alle Amministrazioni Centrali di settore, stanno funzionando come luogo di formazione, scambio e diffusione delle conoscenze, utile anche per affinare e coordinare la declinazione territoriale delle politiche settoriali.

In questo quadro di più solida capacità di programmazione per obiettivi si rafforzano anche le capacità di cooperazione verticale a livello territoriale: le Regioni stanno infatti a loro volta definendo accordi con i livelli di governo inferiori, per stabilire target per i servizi collettivi a livello locale e assegnazione della premialità direttamente ai soggetti che erogano tali servizi¹⁴.

È evidente come questa attenzione alla analisi della situazione degli indicatori a livello comunale o di ambito (i target devono essere fissati a tale livello) e il conseguente orientamento della strategia al soddisfacimento del fabbisogno locale, rappresentino un ulteriore passo in avanti nelle modalità di programmazione non solo delle politiche aggiuntive in quanto collegano la destinazione delle risorse finanziarie

¹³ L'enfasi dei programmi comunitari sulla quantificazione degli obiettivi ha generalmente innescato un processo assai più lento, in quanto la numerosità degli obiettivi, la struttura dei programmi e il rilievo spesso solo metodologico assegnato a tali indicatori e target non favoriscono la loro effettività nell'orientare ad una programmazione operativa e focalizzata su pochi obiettivi quantificati.

¹⁴ L'occasione è fornita da quanto previsto dalla delibera CIPE 82/2007 nell'eventualità in cui nel 2013 i target a livello regionale non fossero soddisfatti. In questo caso una parte della premialità non assegnata alle Regioni potrebbe andare direttamente ai soggetti locali virtuosi. Entro giugno 2010 le Regioni dovranno definire le regole per la attribuzione della premialità ai soggetti locali al 2013, in stretto raccordo con il Gruppo Tecnico a cui è affidato il compito di effettuare una verifica di rispondenza agli Obiettivi di Servizio.

sul territorio all'analisi dello stato e del livello dei servizi disponibili e quindi al fabbisogno di intervento e alle relative priorità.

Questi progressi sono resi possibili dagli effetti che il sistema ha prodotto (e sta ulteriormente producendo) in termini di capacità di misurazione e di analisi quantitativa dei fenomeni e quindi anche in termini di maggiore e più qualificata disponibilità di dati¹⁵. Il DPS, impegnato ormai da anni a migliorare il quadro dell'informazione statistica per l'osservazione dello sviluppo territoriale (cfr. paragrafo V.4), per gli Obiettivi di Servizio ha fatto un investimento ulteriore, assicurandosi, attraverso i già citati accordi con i produttori dei dati, l'anticipazione del rilascio dei dati e la pubblicazione di dati subregionali prima non disponibili.

Nel quadro di tali accordi e dell'attività di accompagnamento al sistema degli Obiettivi di Servizio, le rilevazioni statistiche che forniscono i dati per il monitoraggio degli indicatori sono state oggetto di confronto per anticipare e proporre soluzioni ad eventuali problemi nell'utilizzo e nell'interpretazione delle informazioni rilevate e per garantire la massima trasparenza e condivisione delle metodologie utilizzate tra i vari soggetti coinvolti nel sistema. Grazie agli accordi con i produttori dei dati e al maggior coinvolgimento delle Amministrazioni regionali interessate, per le rilevazioni che si sono tenute nel 2009 si sono riscontrati considerevoli miglioramenti nella qualità, in termini di tassi di risposta, di qualità dell'informazione raccolta e di tempestività nel rilascio dei dati.

L'intensa attività sulle rilevazioni statistiche ha determinato una maggiore conoscenza su significato e limiti dei dati da parte delle strutture regionali e quindi una più consapevole accettazione delle "regole del gioco", fondamentale quando, come nel sistema degli Obiettivi di Servizio, si lega l'allocazione delle risorse ai risultati da conseguire.

In conclusione, il sistema degli Obiettivi di Servizio ha innescato un processo virtuoso di orientamento della programmazione ai risultati, con crescente attenzione anche alle ricadute sul territorio, e di scambio e diffusione delle conoscenze tra i soggetti coinvolti ai vari livelli. Da questi primi anni di esperienza si possono mutuare utili indicazioni circa l'opportunità di accompagnare innovazioni nelle modalità di relazione tra livelli di governo come quella degli Obiettivi di servizio, ma in prospettiva anche il meccanismo introdotto dalla riforma federalista, con azioni di sostegno dal livello centrale, relative sia allo sviluppo e al consolidamento di statistiche adeguate per la misurazione dei fenomeni, sia alla circolazione di informazione e conoscenze tra diversi attori.

¹⁵ Tutte le informazioni statistiche disponibili sugli Obiettivi di Servizio sono consultabili nella apposita sezione del sito web dedicato agli Obiettivi di Servizio http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati.asp.