

# RAPPORTO ANNUALE 2006

del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione  
sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

*Presentato al Parlamento dal Ministro dello Sviluppo Economico*  
On. Pierluigi Bersani

## Rapporto Annuale del DPS - 2006

## V.2.1.2 Cooperazione per i risultati: gli obiettivi misurabili di servizio

Le politiche per lo sviluppo territoriale attribuiscono un ruolo chiave al miglioramento dei servizi disponibili per cittadini e imprese per ampliare le opportunità degli individui, ridurre le disuguaglianze e creare condizioni favorevoli per la localizzazione di investimenti privati, attratti anche dalle opportunità create da servizi più accessibili ed efficienti. A questo scopo nel QSN sono individuati quattro obiettivi strategici per i quali sono stati identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini. Gli ambiti sono:

Ambiti  
per gli obiettivi  
di servizio

1. la capacità di apprendimento della popolazione,
2. i servizi di cura agli anziani e bambini,
3. la tutela dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato,
4. la tutela dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

Per convogliare un forte interesse e il necessario concorso di responsabilità al conseguimento di questi obiettivi, vengono fissati valori quantitativi degli indicatori selezionati (valori target) da raggiungere nel 2013 (con una prima verifica alla fine del 2009), e al cui conseguimento è collegato un meccanismo di incentivazione, che comprende anche un premio finanziario, a cui partecipano le otto regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione.

Raccogliendo sollecitazioni riguardo la capacità delle politiche per la coesione regionale di esibire risultati anche del miglioramento dei servizi offerti sul territorio, la riflessione effettuata<sup>21</sup> ha promosso l'affermazione del tema tra i soggetti partecipanti alla definizione della strategia per la politica di coesione regionale per gli anni 2007–2013, vale a dire le Amministrazioni Regionali e di settore, le parti istituzionali, economiche e sociali<sup>22</sup>.

Le attività sono proseguite nel corso di tutto il 2006, nell'ambito di un gruppo di lavoro interistituzionale, a cui hanno partecipato il DPS, alcune regioni del Mezzogiorno, alcuni Ministeri e l'Istat, le cui attività principali sono state: a) selezione degli obiettivi strategici per la politica di sviluppo regionale da misurare con indicatori di servizio, b) scelta degli indicatori e dei target da raggiungere, c) definizione delle modalità con cui rendere tali target vincolanti e delle regole che governano il meccanismo incentivante<sup>23</sup>.

Questa esperienza è stata caratterizzata da elementi innovativi per il profilo della cooperazione istituzionale.

Selezione degli  
indicatori

La selezione di indicatori che misurino obiettivi dell'azione politica e la costruzione di meccanismi di incentivazione con lo scopo di sostenere e guidare il processo decisionale è un'operazione difficile essenzialmente per due ragioni tra loro collegate. In primo luogo, vi è la difficoltà a tradurre obiettivi di *policy* in misure quantitative e per le quali sia possibile verificare il raggiungimento degli obiettivi, specialmente in un contesto in cui le Amministrazioni non dispongono di tutte e/o delle stesse informazioni. Inoltre, e questa ragione è particolarmente rilevante quando si tratta di obiettivi finali dell'azione politica, è difficile stabilire il nesso di causalità tra interventi e risultati a causa dell'agire simultaneo di molte altre variabili e di diversi attori.

<sup>21</sup> Cfr. F. Barca (2005) *Italia frenata* e Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (2006) *Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione*, disponibile su [http://www.dps.tesoro.it/uval\\_doc\\_contributi.asp](http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp).

<sup>22</sup> Come conseguenza di questi mesi di discussione e confronto sul tema, entrambi i documenti preparatori per il Quadro Strategico Nazionale finalizzati a dicembre 2005 dalle Amministrazioni Centrali e dalle Regioni del Mezzogiorno, contengono un paragrafo dedicato al tema. Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, (capitolo IV.2), e Documento Strategico del Mezzogiorno, (quadro nel capitolo IV) disponibili su <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

<sup>23</sup> Gli esiti delle attività del gruppo di lavoro sono contenuti nel QSN, paragrafo III.4.

Per affrontare entrambi i problemi è stato adottato un meccanismo di decisione partecipata, innanzitutto con le Amministrazioni responsabili a vario titolo di interventi per la politica di sviluppo regionale, per selezionare gli indicatori e stabilire le regole; inoltre, il meccanismo di incentivazione definito per il raggiungimento dei target si fonda sulla cooperazione tra Centro, Regioni e gli Enti territoriali preposti all'erogazione dei servizi e prevede strumenti per la realizzazione delle adeguate condizioni normative al conseguimento degli obiettivi e per accrescere la mobilitazione delle responsabilità.

Per quanto riguarda la selezione di indicatori che misurino obiettivi della politica in termini di servizi resi, sono definite tre condizioni che gli indicatori devono soddisfare per evitare che il meccanismo di incentivazione collegato al raggiungimento dei target generi comportamenti distorti o non sia utile. Vi è innanzitutto un requisito di misurabilità (disponibilità di informazione statistica riconosciuta da tutti come adeguata, affidabile e tempestiva); inoltre il grado di comprensione e condivisione della rilevanza dell'obiettivo strategico e degli indicatori scelti a misurarlo da parte dei cittadini deve essere alto, poiché questo può essere un veicolo della mobilitazione culturale e politica auspicata per contribuire al conseguimento degli obiettivi; infine, deve essere possibile descrivere l'assetto istituzionale necessario per il raggiungimento dell'obiettivo, o in altre parole, individuare le responsabilità per l'attuazione e l'erogazione del servizio ai diversi livelli di governo coinvolti. Gli indicatori selezionati nel QSN 2007-2013 sono descritti nel Riquadro U.

La realizzazione di un meccanismo di incentivazione con target fissati direttamente sugli obiettivi finali della politica regionale rappresenta un elemento di notevole innovazione anche rispetto a precedenti esperienze di meccanismi di incentivazione basati principalmente su obiettivi intermedi di costruzione delle capacità o miglioramento delle azioni della Pubblica Amministrazione. Questa scelta comporta il riconoscimento del fatto che gli attori della politica di sviluppo regionale non possono essere considerati gli unici responsabili del raggiungimento dei target di servizio (infatti per ciascun indicatore selezionato viene descritto l'assetto istituzionale rilevante per il raggiungimento dell'obiettivo sia dal punto di vista delle attribuzioni legislative e istituzionali sia delle possibili azioni in capo ai diversi livelli di governo per il miglioramento dei valori dell'indicatore scelto). Pertanto il sistema di incentivazione si basa su responsabilità condivise delle diverse Amministrazioni e sono introdotti tre strumenti per rafforzare la cooperazione e il concorso di responsabilità.

In primo luogo, l'implementazione di questo meccanismo prevede la "contrattualizzazione" delle azioni dei soggetti coinvolti (Regioni, Amministrazioni Centrali, Enti Locali pertinenti), ad esempio all'interno dell'Intesa Istituzionale di Programma (cfr. paragrafo V.2.1), richiamando tali azioni negli Accordi di Programma Quadro.

Secondo, la cooperazione tra i diversi settori della Regione e di questa con gli Enti territoriali preposti all'erogazione dei servizi può essere rafforzata da meccanismi di incentivazione in capo alla Regione all'interno dello schema incentivante proposto, grazie anche all'effetto reputazionale e alle risorse finanziarie disponibili alla verifica intermedia del conseguimento degli obiettivi dell'anno 2009.

Terzo, per quanto riguarda la cooperazione delle Amministrazioni Centrali di settore<sup>24</sup> si riconosce, da un lato, che queste hanno solo responsabilità indirette e

**Metodo cooperativo di decisione partecipata**

**Misurabilità...**

**...rilevanza...**

**...responsabilità**

**Meccanismo di incentivazione su obiettivi finali**

**Rafforzare la cooperazione**

<sup>24</sup> Si tratta del Ministero dell'Ambiente, del Ministero della Salute, del Ministero della Solidarietà Sociale, del Ministero per la Famiglia e del Ministero della Pubblica Istruzione.

non operative per il conseguimento degli obiettivi di servizio, fatta eccezione per il Ministero della Pubblica Istruzione<sup>25</sup>; al contempo è evidente che il successo di questo meccanismo dipende anche dalla partecipazione di tali Ministeri ad accompagnare con politiche ordinarie gli sforzi della politica di coesione per il miglioramento di alcuni servizi e per promuovere il quadro legislativo e istituzionale adeguato a sostenere il conseguimento degli obiettivi<sup>26</sup>.

#### RIQUADRO U – INDICATORI DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO

*Nel corso del 2006<sup>1</sup> a seguito di istruttorie effettuate coinvolgendo le Amministrazioni Regionali e Centrali sono stati selezionati dodici indicatori i cui valori nelle regioni del Mezzogiorno segnalano ancora una situazione di forte arretratezza rispetto al resto del paese. La Tavola che segue contiene gli ultimi valori disponibili degli indicatori selezionati per le regioni del Mezzogiorno e per confronto il valore degli aggregati Italia e Centro-Nord. Sono inoltre riportate la fonte dei dati, le Amministrazioni Centrali di riferimento per il tema e le Amministrazioni responsabili del servizio sul territorio.*

*I tre indicatori relativi alla qualità del servizio istruzione hanno natura diversa: il primo è la misura degli abbandoni scolastici precoci scelta nell'ambito delle politiche europee di coordinamento aperto, ed è considerato nella strategia di sviluppo di settore condizione necessaria per l'obiettivo finale di migliorare l'apprendimento della popolazione; il secondo e il terzo indicatore, che provengono dall'indagine internazionale effettuata dall'OCSE-PISA (Programme for International Student Assessment), misurano invece direttamente l'obiettivo finale di policy dell'aumento delle competenze degli studenti (cfr. paragrafo I.4.1). Per quanto riguarda l'obiettivo di incrementare i servizi di cura alla persona, si è scelto un target che comprende aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare che, alleggerendo i carichi familiari prevalentemente ancora di responsabilità delle donne, possono contribuire a elevare il tasso di occupazione femminile. Si sono selezionati due indicatori sia per il servizio di asilo nido sia per l'assistenza domiciliare integrata rivolta agli anziani per cogliere aspetti di disponibilità e di qualità del servizio (cfr. Capitolo I Riquadro D). I tre indicatori relativi alla gestione dei rifiuti urbani colgono tre momenti distinti nel conseguimento degli obiettivi definiti negli indirizzi strategici europei e nazionali: prevenire e ridurre la produzione di rifiuti; rafforzare quanto più possibile il riutilizzo, riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente (cfr. paragrafo II.3.2). Infine gli ultimi due indicatori relativi al servizio idrico misurano la disponibilità per i cittadini del servizio idrico integrato nelle sue componenti di approvvigionamento efficiente e per il segmento depurazione. (cfr. paragrafo II.3.1).*

<sup>1</sup> Le Amministrazioni partecipanti al gruppo di lavoro interistituzionale per gli obiettivi di servizio hanno suggerito obiettivi strategici e indicatori che sono stati discussi alla luce dei tre requisiti di misurabilità, rilevanza e responsabilità. La lista provvisoria degli indicatori selezionati, contenuta nella bozza tecnico amministrativa del QSN di aprile 2006, è stata successivamente affinata e in parte modificata grazie anche al contributo alle attività del gruppo di lavoro dei responsabili di settore delle Regioni e dei Ministeri, degli Enti preposti alla rilevazione e misurazione degli indicatori e di Istituzioni che svolgono attività su questi temi (ad esempio l'Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma ha preparato e presentato in un seminario pubblico uno studio relativo a indicatori di servizio per la gestione dei rifiuti urbani). Cfr. Agenzia di Roma (2006) *Fissazione di obiettivi di servizio vincolanti per il settore dei rifiuti urbani*.

<sup>25</sup> Quindi, ad eccezione di quest'ultimo, non partecipano direttamente al meccanismo di incentivazione.

<sup>26</sup> Pertanto saranno privilegiate le azioni di accompagnamento delle Amministrazioni Centrali alla politica di sviluppo regionale dei prossimi anni direttamente orientate al sostegno degli obiettivi di servizio e sarà istituito un coordinamento del Ministero dello Sviluppo Economico con i Ministeri interessati affinché venga monitorato nel tempo l'impatto di future decisioni rilevanti ai fini dell'attuazione di questo processo e del suo successo.

Tavola U.1 - VALORI DEGLI INDICATORI SELEZIONATI PER MISURARE GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO DEL QSN 2007-2013

OBBIETTIVO	INDICATORE	Ultimo anno disponibile	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Fonte dei dati	Amministrazione centrale di riferimento	Responsabilità sul territorio (oltre alla Regione)
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	1) Percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	2005	16,3	15,3	27,8	29,1	18,0	18,2	29,5	32,6	26,8	22,1	18,5	Istat (Rilevazione continua forze di lavoro)	Ministero della Pubblica Istruzione	Provincia; Istituti scolastici
	2) Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura (*)	2003									35,0	23,9	14,9	Indagine OCSE-PISA	Ministero della Pubblica Istruzione	Provincia; Istituti scolastici
	3) Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica (*)	2003									47,5	31,9	19,3	Indagine OCSE-PISA	Ministero della Pubblica Istruzione	Provincia; Istituti scolastici
	4) Percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido (sul totale dei Comuni della regione)	2003	15,7	2,2	11,1	25,2	15,3	5,6	31,3	11,1	15,0	30,5	37,6	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Ministero della Solidarietà Sociale; Ministero della Famiglia	Comuni
	5) Percentuale di bambini in età tra zero e tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni)	2003	6,4	4,4	1,2	3,4	4,5	1,2	4,8	5,2	3,1	9,1	12,8	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Ministero della Solidarietà Sociale; Ministero della Famiglia	Comuni
	6) Percentuale di anziani che riceve assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore ai 65 anni)	2005	1,8	6,1	1,4	2,0	3,9	1,6	0,8	1,1	1,6	2,9	3,5	Ministero della Salute (Sistema informativo Sanitario)	Ministero della Salute	Comuni; ASL
	7) Incidenza percentuale della spesa per l'assistenza domiciliare integrata sul totale della spesa sanitaria regionale	2005	1,1	0,7	0,4	0,5	1,5	0,5	1,4	0,5	0,8	1,1	1,2	Ministero della Salute (Sistema informativo Sanitario)	Ministero della Salute	Comuni; ASL

(\*) In base all'ultima rilevazione (anno 2003) sono disponibili solo i valori a livello di macroarea.  
 Fonti: Istat, OCSE-PISA, SIS del Ministero della Salute, APAT, Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche

**Segue: Tavola U.1 - VALORI DEGLI INDICATORI SELEZIONATI PER MISURARE GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO DEL QSN 2007-2013**

OBBIETTIVO	INDICATORE	Ultimo anno disponibile	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Fonte dei dati	Amministrazione centrale di riferimento	Responsabilità sul territorio (oltre alla Regione)
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani	8) Quantità procapite di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	2005	398,5	395,1	304,8	453,1	235,2	394,7	473,2	389,6	395,3	310,3	263,8	APAT	Ministero dell'Ambiente e del Territorio	Autorità d'Ambito, Comuni
	9) Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	2005	15,6	5,2	10,6	8,2	5,5	8,6	5,5	9,9	8,7	24,3	31,8			
	10) Percentuale di frazione umida trattata in compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	2005	12,1	1,1	2,3	1,8	0,1	0,8	1,3	4,5	2,6	20,5	29,1			
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	11) Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	2005	59,1	61,4	63,2	53,7	66,1	70,7	68,7	56,8	62,6	69,9	73,4	Istat (sistema delle indagini sulle acque)		Autorità d'Ambito
	12) Abitanti equivalenti servizi effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali della regione (**)	2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

(\*\*) L'indicatore, in quanto tale, al momento non è ancora disponibile; il numeratore (abitanti equivalenti servizi) è disponibile in quanto è stato rilevato dall'Istat con l'indagine campionaria sul Sistema delle acque (2005), tuttavia sono in corso approfondimenti per pervenire a una metodologia comune di calcolo del denominatore (abitanti equivalenti totali).

Fonti: Istat, OCSE/PISA, SIS del Ministero della Salute, APAT, Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche