

b) le Amministrazioni impegnate nell'attuazione della strategia di politica regionale 2007-2013 dovranno "adottare impegni stringenti e un criterio di forte concentrazione delle risorse su quei progetti e azioni specifiche in grado di corrispondere meglio in termini di impatto agli obiettivi della strategia complessiva e dei programmi e degli strumenti con cui tale strategia viene attuata";

c) alle azioni cardine dovrà essere "associata una quota significativa, in relazione agli obiettivi perseguiti e alle Priorità di inquadramento, delle risorse assegnate a ciascuna Amministrazione";

d) gli strumenti operativi e di attuazione della strategia di politica regionale 2007-2013, e segnatamente i Programmi FAS, dovranno da subito indicare l'"individuazione e/o criteri di individuazione delle azioni cardine".

Dall'insieme di questi elementi emerge quindi come la strategia di politica regionale 2007-2013 solleciti da subito un impegno certamente importante delle Amministrazioni nel rinnovare, consolidare, creare al proprio interno *capacità e competenze adeguate* che consentano loro: a) di pervenire a valutazioni specifiche di quali siano, all'interno di un programma o di un'azione di policy, i progetti da cui dipende in modo cruciale il loro successo (capacità di valutare in particolare il rapporto fra programma e interventi necessari per la realizzazione dei suoi obiettivi); b) di concentrare su tali progetti le risorse dei rispettivi programmi e/o azioni di policy (capacità di decidere una programmazione finanziaria coerente con le priorità); c) di costruire quadri finanziari di attuazione dei programmi (o delle azioni di policy) che consentano la concentrazione di risorse sulle azioni cardine (capacità di orientare la programmazione finanziaria dei programmi); d) di indicare, già nella fase di programmazione, quali indirizzi e criteri si seguiranno per individuare le azioni cardine (capacità di decidere tempestivamente e secondo criteri di trasparenza).

Naturalmente si tratta di un processo che imporrà gradualità nella sua piena andata a regime e che consentirà, però, di riportare nel vivo delle decisioni di attuazione della politica regionale anche la riflessione, comunque condotta con continuità nel corso degli ultimi anni (si vedano i Rapporti dal 2003 al 2006) sul ciclo del progetto; sulla rilevanza dell'analisi preventiva (dunque anche degli studi di fattibilità) e della valutazione; sulla necessità di garantire procedure tempestive e tempi certi nell'attuazione di progetti cruciali.

V.5 Il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio nel Mezzogiorno

Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale sono stati individuati quattro "obiettivi di servizio" significativi per valutare sia l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere dei territori interessati, sia la necessaria capacità di integrazione virtuosa tra politica regionale e politiche ordinarie. Al perseguimento di tali obiettivi concorre l'individuazione di target quantitativi e un sistema premiale per le Amministrazioni coinvolte.

Con delibera del CIPE¹² è stata data certezza alle regole che governano il meccanismo incentivante degli "obiettivi di servizio"¹³ e sono state disciplinate le pro-

¹² Delibera n. 82 del 3 agosto 2007, cfr. sito web del Cipe: http://www.cipecomitato.it/ML_Cipe.asp. La delibera ha fatto seguito al parere favorevole espresso in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 1 agosto 2007.

¹³ Cfr. paragrafo III.4 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

cedure e le modalità di attuazione del meccanismo premiale (indicatori e valori target, regole, premi finanziari, procedure di verifica), l'istituzione di un gruppo tecnico centrale di accompagnamento del meccanismo¹⁴, il progetto di azioni di sistema e assistenza tecnica fornita dalle Amministrazioni centrali e le attività di supporto per la disponibilità di informazione statistica.

Il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio è volto al conseguimento di risultati verificabili, in termini di servizi collettivi, in alcuni ambiti ritenuti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini, nonché per la convenienza ad investire delle imprese. I quattro obiettivi, inerenti l'istruzione, i servizi per l'infanzia e la cura per gli anziani, il ciclo integrato dei rifiuti urbani e il servizio idrico integrato, sono i seguenti:

- elevare le competenze degli studenti e le 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 al sistema di gestione dei rifiuti urbani;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato.

Al meccanismo premiale partecipano le otto Regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione, quest'ultimo limitatamente all'obiettivo istruzione. Il conseguimento degli obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti è verificato sulla base di undici indicatori statistici, cui sono associati espliciti target al 2013¹⁵ uguali per tutte le Regioni, che assicurano un livello minimo di servizio. La verifica finale del 2013 è preceduta da una intermedia nel 2009, in cui una quota del premio verrà assegnata sulla base del miglioramento registrato rispetto alla situazione di partenza¹⁶, che corrisponde al valore dell'indicatore nell'ultimo anno disponibile al momento in cui sono stati fissati i target (cfr. Tavola V.3). Le risorse premiali previste per il conseguimento dei target sono pari a 3 miliardi di euro¹⁷.

Il meccanismo degli obiettivi di servizio è innovativo sia nella sua essenza (obiettivi finali della politica regionale) che nel processo della sua genesi (cooperazione istituzionale). In riferimento al primo punto, la novità rispetto agli obiettivi di premialità del precedente periodo di programmazione, è che si fissano target vincolanti su obiettivi finali, espressi in termini di servizio reso ai cittadini, e non più su obiettivi intermedi, di rafforzamento dell'efficienza della capacità amministrativa. Relativamente al secondo elemento di innovazione, il

¹⁴ Faranno parte del gruppo tecnico centrale di accompagnamento, oltre al DPS, il Ministero dell'Istruzione, i rappresentanti delle Regioni del Mezzogiorno e l'Istat, in coerenza con la composizione del gruppo di lavoro interistituzionale, coordinato dal DPS, che ha portato alla definizione del documento tecnico "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio".

¹⁵ La scadenza per la verifica del raggiungimento dei target è fissata al 30 novembre del 2013.

¹⁶ La verifica intermedia considera la distanza colmata tra il valore attuale (la baseline) e il target al 2013. Tale verifica attiva una parte del premio finanziario destinato a ciascuna Regione per ciascun indicatore (non superiore al 50 per cento del premio complessivo) e tiene conto delle diverse situazioni di partenza, valorizzando gli sforzi iniziali.

¹⁷ È prevista una "clausola di flessibilità" al meccanismo di assegnazione delle risorse premiali, applicabile al massimo a quattro indicatori, alla scadenza del 2013, per collegare il meccanismo incentivante allo sforzo realizzato (cfr. l'Allegato 2 alla Delibera Cipe 82/2007 e i punti 45-46 del documento tecnico "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio", disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp)

meccanismo di decisione partecipata è stato un *modus operandi* che ha permeato la definizione degli obiettivi di servizio, a partire dalla selezione¹⁸ di quelli strategici per la politica di sviluppo regionale e dalla scelta degli indicatori e dei target da raggiungere, fino all'individuazione delle modalità con cui rendere tali target vincolanti e delle regole che governano il meccanismo incentivante.

Il meccanismo prevede il coinvolgimento di vari soggetti, cui sono demandati compiti e responsabilità diversi. I partecipanti al meccanismo premiale dovranno definire, entro i primi mesi del 2008, un Piano d'azione in cui verranno esplicitate le azioni strategiche, le modalità organizzative e finanziarie individuate per il raggiungimento degli obiettivi di servizio, i cui progressi saranno monitorati nel periodo di attuazione attraverso Rapporti annuali di esecuzione. Data la definizione di target vincolanti su obiettivi finali, le responsabilità sono condivise tra diversi segmenti dell'Amministrazione, dalla programmazione all'erogazione del servizio¹⁹. Per tale ragione, il meccanismo incoraggia l'adozione di strumenti adeguati a rafforzare la mobilitazione degli enti erogatori e responsabili dei servizi, i quali potranno beneficiare delle risorse previste dal meccanismo premiale. In particolare, viene incoraggiata l'attivazione di sistemi formali di premialità da parte delle Regioni nei confronti degli enti erogatori o responsabili del servizio, premiandone gli esiti positivi e sostenendoli con l'attribuzione di risorse finanziarie²⁰.

Le Amministrazioni centrali di settore, ovvero i Ministeri dell'Ambiente, della Salute, della Solidarietà Sociale e il Dipartimento Politiche per la Famiglia, accompagneranno con politiche ordinarie gli sforzi della politica di coesione per il miglioramento dei servizi e dovranno concordare con le Amministrazioni partecipanti azioni di sistema e di assistenza tecnica per accelerare il conseguimento degli obiettivi. Per una più ampia efficacia del meccanismo è fondamentale la partecipazione attiva sul territorio del partenariato economico e sociale.

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, nel promuovere la più ampia trasparenza del meccanismo, ha dedicato una sezione del proprio sito web agli obiettivi di servizio²¹, disponibile sia in italiano che in versione inglese, pensato sia come un raccoglitore di informazioni (istituzionali, statistiche e metodologiche), che come una piattaforma di scambio utile al coinvolgimento dei cittadini.

In particolare, in esso è contenuta tutta la documentazione istituzionale di riferimento, i dati aggiornati degli indicatori ed ogni altra informazione utile al monitoraggio del meccanismo e all'approfondimento dei temi legati ai servizi pubblici locali e ad altre esperienze internazionali (cfr. Riquadro AB - *Esperienze*

¹⁸ Gli indicatori selezionati per misurare gli obiettivi della politica, in termini di servizi resi, soddisfano tre condizioni che il gruppo di lavoro interistituzionale ha ritenuto essere rilevanti: *i) misurabilità*, ovvero far riferimento ad informazioni statistiche riconosciute da tutti come adeguate, affidabili e tempestive; *ii) responsabilità*, ovvero la chiara indicazione dell'Istituzione responsabile dell'attuazione e dell'erogazione del servizio, ai diversi livelli di governo coinvolti; *iii) comprensione e condivisione pubblica*, per consentire ai cittadini di capire l'importanza degli obiettivi, mobilitarsi e contribuire così al loro conseguimento.

¹⁹ Cfr. Brezzi, Utli (2007) *Targeting final objectives of public service provision to expand capabilities: a policy application in the South of Italy*, disponibile su http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp

²⁰ Gli esiti positivi di tali meccanismi premiali regionali, verificati da parte del gruppo tecnico centrale di accompagnamento, saranno sostenuti con l'attribuzione di risorse fino a un massimo del 50 per cento delle risorse premiali destinabili alla regione per ciascun indicatore coinvolto nel sistema premiale. Per approfondimenti, cfr. Allegato 2 alla Delibera Cipe 82/2007.

²¹ http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp

Tavola V.3 – OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO AL 2013

OBIETTIVO	INDICATORE	Target 2013	Situazione di partenza ¹	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Fonte dei dati
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S.01: 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	Ridurre la percentuale al 10%	2006	14,7	16,2	27,1	27,0	15,2	19,6	28,1	28,3	25,5	16,8	20,6	Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro
	S.02: percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura	Ridurre la percentuale al 20% ²	2003 ³									35,0	14,9	23,9	OCSE-PISA
	S.03: percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica	Ridurre la percentuale al 21% ⁴	2003 ³									47,5	19,3	31,9	OCSE-PISA
	S.04: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione	Aumentare la percentuale al 35%	2004	23,6	2,2	30,5	24,0	16,8	6,6	33,1	14,9	21,1	47,6	39,2	Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni
	S.05: percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni	Aumentare la percentuale al 12%	2004	6,7	3,2	1,5	4,8	5,1	2,0	6,0	10,0	4,2	15,5	11,3	Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni
	S.06: Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	Aumentare la percentuale al 3,5% ⁵	2005	1,8	6,1	1,4	2,0	3,9	1,6	0,8	1,1	1,6	3,5	2,9	Elaborazioni Istat su dati Ministero della Salute, Sistema informativo sanitario (SIS)
Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro															

segue: Tavola V.3 – OBIETTIVI, INDICATORI E TARGET DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO AL 2013

OBIETTIVO	INDICATORE	Target 2013	Situazione di partenza ¹	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Fonte dei dati
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	S.07: Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (in kg)	Ridurre a kg 230 per abitante ²	2005 ³	398,5	395,1	304,8	453,1	235,2	394,7	473,2	389,6	395,3	263,8	310,3	APAT
	S.08: Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	Aumentare la percentuale al 40%	2005 ⁴	15,6	5,2	10,6	8,2	5,5	8,6	5,5	9,9	8,7	31,8	24,3	Elaborazioni Istat su dati APAT
	S.09: Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	Aumentare la percentuale al 20%	2005 ⁵	12,1	1,1	2,3	1,8	0,1	0,8	1,3	4,5	2,6	29,1	20,5	APAT
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato	S.10: Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	Aumentare la percentuale al 75%	2005	59,1	61,4	63,2	53,7	66,1	70,7	68,7	56,8	62,6	73,4	69,9	Istat, Sistema di indagine sulle acque (SIA)
	S.11: Abitanti equivalenti: servizi effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (valore percentuale)	Aumentare la percentuale al 70%	2005	44,3	88,4	75,8	61,2	66,7	37,4	33,1	80,5	56,6	67,2	63,5	Istat, Sistema di indagine sulle acque (SIA)

¹ Corrisponde al valore dell'indicatore nell'ultimo anno disponibile al momento in cui è stato fissato il target.

² Inoltre ciascuna regione dovrà registrare tra il 2009 e il 2012 una riduzione in punti percentuali - negli studenti con al massimo il primo livello in lettura - superiore ad almeno il 70 per cento in valore assoluto della variazione in punti percentuali che ha registrato l'area Mezzogiorno nello stesso periodo.

³ I valori al 2003 sono disponibili solo per macroarea geografica, mentre per l'anno 2006 (vedi sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp) sono disponibili anche alcuni valori regionali (Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna).

⁴ Inoltre ciascuna regione dovrà registrare tra il 2009 e il 2012 una riduzione in punti percentuali - negli studenti con al massimo il primo livello in matematica - superiore ad almeno il 70 per cento in valore assoluto della variazione in punti percentuali che ha registrato l'area Mezzogiorno nello stesso periodo.

⁵ I valori al 2003 sono disponibili solo per macroarea geografica, mentre per l'anno 2006 (vedi sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp) sono disponibili anche alcuni valori regionali (Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna).

⁶ Inoltre l'incidenza della spesa per il servizio sul totale regionale deve essere almeno pari a quella attuale.

⁷ Inoltre, la percentuale di rifiuto urbano smaltito in discarica (sul totale del rifiuto urbano) non può essere superiore al 50 per cento.

⁸ Sono disponibili i dati aggiornati relativi all'anno 2006 (vedi sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp e paragrafo II.3 del Rapporto).

Fonte: elaborazioni DPS

internazionali su obiettivi e indicatori quantitativi per la policy). Non appena disponibili, il sito conterrà i documenti redatti dalle Amministrazioni partecipanti (Piani d'azione e Rapporti di esecuzione delle Regioni del Mezzogiorno e del Ministero della Pubblica Istruzione) e i materiali istruttori preparati dal Gruppo tecnico centrale di accompagnamento.

Poiché una chiave di successo dell'intero meccanismo è il coinvolgimento dei cittadini e delle parti economiche e sociali al fine di promuovere l'esercizio dei diritti di cittadinanza attiva, le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi saranno fondamentali, sia a livello centrale che a livello locale.

RIQUADRO AB – ESPERIENZE INTERNAZIONALI SU OBIETTIVI E INDICATORI QUANTITATIVI PER LA POLICY

Nel panorama internazionale esistono interessanti esperienze che hanno l'obiettivo di misurare l'efficacia delle politiche pubbliche e, in particolare, la capacità dei governi di offrire servizi pubblici adeguati ai bisogni delle comunità. In tali esperienze è sempre presente un obiettivo diretto o indiretto di rafforzamento delle capacità delle istituzioni che erogano tali servizi¹.

Elemento comune a tali esperienze è la raccolta sistematica di informazioni e lo sviluppo di sistemi di indicatori per la misurazione e la comparazione della performance delle istituzioni pubbliche, nonché la diffusione al pubblico delle informazioni raccolte ed elaborate. Talvolta il valore degli indicatori è posto a confronto con obiettivi desiderati di efficacia o efficienza della prestazione (standards).

Il decentramento di molte responsabilità istituzionali, anche nell'erogazione di servizi pubblici essenziali per le comunità locali², ha favorito lo sviluppo di sistemi di indicatori di natura verticale in cui il livello centrale di governo monitora la performance dei governi sub-nazionali³.

Tali sistemi di indicatori possono essere disegnati per differenti scopi a seconda delle prospettive di policy con cui si guarda lo strumento che, a loro volta, risultano essere influenzate da una serie di fattori tra cui, per esempio, l'ordinamento istituzionale del paese, la sua cultura amministrativa, il sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo, le specificità del contesto socio-economico dei territori.

A titolo esemplificativo e teorico, è possibile raggruppare i sistemi di indicatori di performance di natura verticale in quattro categorie:

i) sistemi utilizzati per monitorare l'efficienza della spesa destinata all'erogazione di servizi pubblici e per promuovere l'accountability dei governi responsabili della gestione

¹ Si fa riferimento alle esperienze di un gruppo di paesi (Australia, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Francia, Regno Unito, Spagna, Svizzera) monitorati nell'ambito di due Comitati OCSE: il *Network on Fiscal Relations Across Levels of Government* e il *Territorial Development Policy Committee* (TDPC).

² In media circa un terzo della spesa pubblica nei paesi OCSE è gestita dai governi sub-nazionali.

³ Nella letteratura sulla misurazione della performance delle istituzioni pubbliche si definiscono, invece, orizzontali i sistemi di valutazione/monitoraggio che riguardano le politiche nazionali oppure sistemi di auto-valutazione a livello sub-nazionale.

di tale spesa, in una prospettiva di controllo e verifica del rispetto di priorità nazionali o sovra-nazionali;

ii) sistemi sviluppati per migliorare l'efficacia dell'offerta di servizi pubblici e promuovere processi di apprendimento a livello sub-nazionale, in una prospettiva di rafforzamento delle capacità istituzionali necessarie a garantire servizi pubblici adeguati ai bisogni delle comunità;

iii) sistemi costruiti con lo scopo di guidare i processi decisionali di programmazione e allocazione delle risorse tra istituzioni e territori, nella prospettiva di migliorare il coordinamento e la coerenza tra le politiche;

iv) sistemi di indicatori di performance utilizzati per arricchire il flusso informativo tra centro e periferia oppure per consentire analisi comparative tra istituzioni e territori, con finalità di benchmarking.

Sono comunque frequenti i casi in cui un sistema combina al suo interno diversi obiettivi di policy.

Si individuano sistemi di indicatori di natura settoriale o multisetoriale. Questi ultimi – più significativi – possono essere configurati come sistemi unitari, che coprono cioè tutte o la maggior parte delle politiche di spesa dei governi sub-nazionali. È evidente come i sistemi unitari riescano a canalizzare su obiettivi condivisi un più vasto consenso di natura politica e amministrativa, con effetti positivi sulla credibilità dello strumento. Essi rappresentano inoltre utili strumenti di governance ai fini del coordinamento delle politiche settoriali e per indirizzare i processi interni di programmazione e allocazione delle risorse, sia per il livello centrale sia per quello locale.

Le esperienze di Australia, Regno Unito e Norvegia, alle quali è dedicato un breve focus nel prosieguo di questo Riquadro, presentano tale caratteristica. In tutti e tre i casi si tratta di sistemi di indicatori progettati dal livello centrale di governo che combinano al loro interno una pluralità di obiettivi di policy con diversi gradi di rilevanza.

Nell'esperienza del Regno Unito il miglioramento dell'offerta dei servizi pubblici è alla base della sottoscrizione di accordi triennali tra il livello centrale e le autorità locali (Local Public Service Agreements). Tale obiettivo è perseguito in maniera diretta mediante l'individuazione di target di performance (inclusi standard minimi – floor targets) e l'impiego di meccanismi di incentivazione di natura esplicita⁴. Al raggiungimento degli obiettivi è infatti associato un premio finanziario (tra il 2 e il 3 per cento del budget dell'autorità locale), che è corrisposto alla fine del triennio, in misura proporzionale, a partire da una soglia di soddisfacimento dell'obiettivo del 60 per cento. Ulteriori incentivi non finanziari sono riconosciuti alle Amministrazioni virtuose in termini di maggiore flessibilità nel ricorso al prestito e di possibilità di beneficiare di semplificazioni in alcuni adempimenti amministrativi. Non sono applicati meccanismi sanzionatori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

⁴ Gli accordi di livello locale sono sottoscritti tra il livello centrale nel suo complesso e il livello più alto delle autorità locali nei diversi territori. Quanto alla scelta dei settori oggetto di accordo, accanto ad alcuni settori vincolanti per i quali si richiede coerenza tra priorità nazionali e accordi su base locale (tra questi sanità, istruzione, criminalità e trasporti), è riconosciuta alle autorità locali la facoltà di negoziare target di performance su altri settori che rappresentano priorità locali specifiche.

Nelle esperienze di Australia e Norvegia, l'obiettivo di miglioramento dell'offerta dei servizi pubblici è realizzato in maniera indiretta, non essendo associati target di performance al set di indicatori selezionati e non essendo previsti meccanismi incentivanti di natura esplicita. Pur in assenza di questi due elementi, tali esperienze si configurano come casi di studio molto significativi.

In Australia vi è infatti un interesse molto forte del governo federale al tema della efficacia e efficienza dei servizi pubblici, che si traduce nella pubblicazione di un rapporto annuale: la Review of government service provision⁵. Il rapporto riceve molta attenzione da parte della stampa e rappresenta per gli stati federati uno strumento importante di benchmarking. Sebbene ci siano stati tentativi da parte del governo federale di introdurre meccanismi incentivanti di natura finanziaria, gli stati si oppongono a un loro utilizzo, percependo tali meccanismi come strumenti lesivi della loro autonomia e temendo altresì i rischi di una eccessiva politicizzazione.

In Norvegia, un avanzato sistema informativo messo a punto e gestito dall'Ufficio centrale di statistica (KOSTRA), permette di raccogliere ed elaborare informazioni sui servizi pubblici offerti e di realizzare comparazioni per gruppi omogenei di municipalità⁶.

In entrambe le esperienze di Australia e Norvegia, pur mancando incentivi espliciti, sono presenti meccanismi motivazionali impliciti molto rilevanti, attivati dalla possibilità di mettere a confronto le Amministrazioni e dalla supervisione dei media e dei cittadini (effetti di peer learning e reputazionali). Tali meccanismi si sono mostrati efficaci nel creare aspettative sui risultati attesi e nel modificare il sistema di incentivi dei governi locali al miglioramento dell'offerta dei servizi.

La scelta di puntare maggiormente su incentivi impliciti piuttosto che su quelli espliciti nel disegno di un sistema di indicatori non è comunque una opzione neutrale. L'erogazione di premi finanziari alle Amministrazioni virtuose, oltre a porsi quale possibile soluzione ai problemi di incompletezza dell'informazione tra centro e periferia (asimmetrie informative), può rappresentare la leva necessaria ad attivare lo sforzo addizionale richiesto per raggiungere obiettivi di performance dai quali non si può prescindere (ad esempio, standard minimi di servizio fissati nella legislazione nazionale). In altri casi, l'erogazione di fondi addizionali può, invece, essere necessaria per consentire alle istituzioni di investire nel rafforzamento delle capacità necessarie

⁵ La Review copre 14 settori di spesa che comprendono le politiche per l'istruzione e la formazione professionale, i servizi di polizia, l'Amministrazione della giustizia, gli ospedali pubblici, l'assistenza sanitaria, primaria e alcuni servizi di assistenza specialistica, le politiche abitative, le politiche di assistenza agli anziani, ai bambini e ai disabili (all'incirca il 60 per cento della spesa pubblica finale del governo australiano nel 2005-2006).

⁶ KOSTRA: "Municipality-State-Reporting", disponibile su:

www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en/ KOSTRA elabora attualmente più di 1.000 indicatori per le municipalità, di cui 40 considerati indicatori chiave (comprendenti i livelli di offerta, la produttività, il grado di copertura del servizio) che coprono la maggior parte dei settori di spesa di competenza delle municipalità, tra cui l'istruzione, la sanità, la protezione ambientale, i servizi culturali, i servizi sociali, le politiche abitative, i servizi di rete, i servizi di trasporto e di comunicazione. Il sistema ha consentito di migliorare il flusso informativo tra il centro e la periferia e rappresenta un valido strumento di "benchlearning" per le municipalità. I dati sono pubblicati su web e sono utilizzati dalle municipalità per realizzare analisi comparative sulle modalità di impiego delle risorse con altre autorità locali di dimensioni e caratteristiche simili. In tal senso, il sistema ha favorito la creazione di network tra le municipalità. Ha inoltre consentito di migliorare i processi interni di pianificazione e budgeting.

al raggiungimento degli obiettivi desiderati. Ad esempio, per tale finalità, nel Regno Unito il Local Public Service Agreement incorpora un meccanismo incentivante che prevede un trasferimento di fondi iniziale (pump-priming grant) alle autorità locali che sottoscrivono l'accordo.

La giusta combinazione di incentivi impliciti ed espliciti nel disegno del sistema è dunque un elemento che va adattato ai differenti contesti, fermo restando che l'utilizzo di entrambi i meccanismi crea effetti sinergici. Nell'esperienza del Regno Unito, ad esempio, l'accostamento tra incentivi espliciti e impliciti è molto presente. Si pensi allo spazio dedicato dalla stampa ai confronti sulle performance delle Amministrazioni nelle cosiddette league tables.

Con riferimento a cosa viene misurato dal set di indicatori di performance selezionato nell'ambito delle esperienze esaminate, in Australia e nel Regno Unito si è registrata negli ultimi anni una tendenza crescente all'impiego di indicatori di risultato, che misurano cioè l'effetto del servizio erogato sullo stato di bisogno dei soggetti destinatari della prestazione (cosiddetti obiettivi di outcome o obiettivi finali della politica pubblica). In entrambe le esperienze si evidenziano, tuttavia, le difficoltà di individuare outcome misurabili e si sottolinea la necessità di concentrare la valutazione su un numero ristretto di indicatori e target⁷. In Norvegia, invece, sono al momento in discussione affinamenti al sistema che prevedono nel futuro un'attenzione verso questa tipologia di indicatori.

La collaborazione tra i livelli di governo nella definizione degli indicatori e dei target è considerato un elemento importante per il successo e la legittimazione dello strumento. Rappresenta, inoltre, un processo utile al fine di superare le difficoltà derivanti dallo stabilire chi (quale livello di governo) abbia la responsabilità di esprimere un giudizio rispetto alla valutazione del bisogno e alla individuazione delle misure idonee al suo soddisfacimento, in presenza di obiettivi di risultato che implicino questo tipo di giudizio. Nell'esperienza del Regno Unito la collaborazione tra livelli di governo centrale e locale è esplicitata formalmente attraverso la sottoscrizione di un accordo che comporta un processo di negoziazione per la scelta di indicatori e target. Per facilitare tale negoziazione sono stati introdotti di recente aggiustamenti che prevedono la riduzione del numero di target soggetti a negoziazione e l'introduzione di margini di flessibilità nella scelta dei settori oggetto dell'accordo e degli obiettivi da soddisfare. In Australia, la collaborazione tra livelli di governo è assicurata da uno Steering Committee composto da rappresentanti di tutti gli stati e dal governo federale che coordina il processo di elaborazione della Review. Infine, anche in Norvegia, sebbene il processo abbia in misura maggiore rispetto agli altri due casi una leadership centrale, la costruzione del sistema di indicatori è condivisa tra governo centrale e municipalità.

⁷ Nell'ultima edizione dei LPSAs il numero di indicatori monitorati è stato ridotto a 200 con 35 target negoziati tra governo centrale e autorità locale. A partire dal 2005 l'approccio seguito per i LPSAs è stato trasferito in un nuovo strumento contrattuale (denominato *Local Area Agreement*), sottoscritto dal governo centrale nel suo complesso e da un gruppo di Amministrazioni locali (raggruppate attorno a una struttura temporanea denominata *Local Strategic Partnership*) e avente ad oggetto non solo un singolo servizio, ma un'area territoriale. Anche tale strumento prevede la fissazione di obiettivi di performance (*outcome*) per l'intera area e può incorporare LPSAs.