



Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici

II VERSIONE, ottobre 2005

## **Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione<sup>1</sup>**

### **1. Premessa**

Le politiche per la coesione regionale realizzate nel contesto italiano, sono finalizzate al miglioramento dei servizi disponibili per cittadini e imprese, servizi intesi in un'ampia accezione, nonché alla promozione diretta di sviluppo economico e occupazione. Il ruolo chiave attribuito alla disponibilità di servizi è basato su un approccio interpretativo in cui gli investimenti pubblici di qualità – costruendo dotazione infrastrutturale e aumentando la qualità di servizi – migliorano le condizioni generali di contesto in cui vivono i cittadini e operano le imprese. In questo modo si ampliano le possibilità di sviluppo per gli individui e si creano condizioni favorevoli per la localizzazione di investimenti privati attratti anche dalle opportunità create da servizi più accessibili e efficienti.

I risultati osservabili dopo quattro – cinque anni di intervento nel Mezzogiorno si rivelano però in parte insoddisfacenti nel conseguimento di risultati per alcuni servizi *essenziali* che caratterizzano un paese avanzato. La carenza di alcune *condizioni minime di servizio* (disponibilità e accessibilità di servizi alla persona, smaltimento rifiuti, fornitura di acqua, ecc.) in porzioni ancora molto vaste del territorio del Mezzogiorno, determina una situazione di disagio sociale e di non competitività in un'area che fa parte di un sistema unitario e, contemporaneamente, alimenta la rappresentazione del Mezzogiorno come area arretrata<sup>2</sup>.

Parte delle ragioni del mancato raggiungimento degli obiettivi minimi di servizio potrebbe dipendere dal fatto che i percorsi di miglioramento sono lenti anche se

---

<sup>1</sup>La versione originaria approfondiva il tema delineato in F. Barca (2005) "Spunti in materia di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie" al cap. 5.2. (pag.38). Questa versione tiene conto degli spunti emersi in incontri sul tema con le Amministrazioni Centrali e le Regioni e dei contributi specifici inviati dal Ministero dell'Interno, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalla Regione Basilicata.

<sup>2</sup>La nota prende spunto e si concentra su questioni relative al Mezzogiorno. Tuttavia la riflessione relativa all'opportunità di fissare obiettivi di servizio che, come specificato oltre, vanno declinati secondo il contesto di riferimento e quindi possono riguardare anche aree più avanzate, (Cfr. par.4) può essere estesa a tutte le Regioni.

intrapresi e dall'insufficiente sostegno e governo del processo di apertura alla concorrenza e di riorganizzazione industriale di settori rilevanti per l'offerta dei servizi, quali ad esempio acqua, rifiuti e trasporti pubblici locali. Tuttavia, sembra anche avere contribuito una insufficiente mobilitazione amministrativa, culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi. Su essa può avere pesato il fatto che tali obiettivi, pure monitorati, e talora fissati in termini di indicatori quantitativi, non sono stati oggetto di cogenti sistemi di *targeting*. In alcuni casi si tratta di ambiti propri delle politiche nazionali sui quali non si era ritenuto di dover intervenire; in altri, più direttamente oggetto delle politiche regionali, si era invece ritenuto che i tempi non fossero sufficientemente maturi per la fissazione di obiettivi legati all'erogazione di servizi e alla loro efficacia e/o qualità. E' questo il caso ad esempio degli Sportelli Unici o dei Servizi per l'Impiego dove gli obiettivi fissati e sanzionati hanno riguardato la diffusione dei servizi sui territori regionali, ma non l'utilizzo da parte della platea potenziale dei beneficiari o la qualità dei servizi erogati, o la loro efficacia.

Negli stessi anni la strada di fissare target vincolanti si è rivelata efficace per raggiungere gli obiettivi intermedi di *capacity building*, attraverso meccanismi di premialità, e, in generale, nei sistemi di obiettivi connessi alla gestione dei fondi strutturali. Nel caso dei meccanismi di premialità si trattava in larga parte di conseguire risultati di processo relativi ai passi amministrativi e istituzionali necessari per il completamento di riforme settoriali, o dell'amministrazione stessa; per alcuni di questi processi di riforma ulteriore impulso è stato impresso con condizioni di attuazione stringenti che hanno stabilito vincoli all'uso delle risorse finanziarie dei fondi strutturali.

Queste considerazioni suggeriscono di valutare la possibilità di introdurre nel prossimo ciclo di programmazione la fissazione di target quantitativi per gli obiettivi relativi ad alcuni servizi. La fissazione di alcuni target vincolanti su un numero limitato di obiettivi di servizio, associata all'individuazione esplicita dei tempi del loro raggiungimento, potrebbe essere utile a chiarire percorsi e tempi per il raggiungimento di quei risultati, rendendoli così possibili, e a riportare l'attenzione sulla finalità ultima delle politiche. La fissazione di target vincolanti che si distinguono per il fatto di essere esplicitamente espressi in termini di servizio reso, andrebbe ovviamente circoscritta a un numero limitato dei servizi, per i quali sussistano le condizioni per la fissazione di target e per i quali si può ipotizzare l'utilizzo di meccanismi del tipo di quelli già sperimentati con successo nel corso del ciclo di programmazione corrente (premi e sanzioni per il conseguimento di risultati, criteri di selezione o avanzamenti come condizionanti per l'eleggibilità alla spesa, ecc.)<sup>3</sup>.

Al fine di avviare un confronto tecnico su questa ipotesi vengono esplorate di seguito alcune questioni relative alla sua ragionevolezza, alle sue possibili modalità, ai suoi rischi.

---

<sup>3</sup> Si veda anche in Allegato una breve sintesi dei meccanismi di premialità attualmente in corso definiti dalle Regioni del Mezzogiorno. La definizione di alcuni obiettivi espressi in termini di servizio potrebbe affiancare il proseguimento di altri meccanismi premiali o di condizionalità, eleggibilità della spesa, relativi ad altri obiettivi intermedi dei programmi o connessi a avanzamenti di processo.

## **2. Una scelta inappropriata per politiche aggiuntive?**

La prima questione da affrontare è se la fissazione di obiettivi minimi di servizio per alcuni servizi essenziali non sia impropria per la politica di coesione regionale. Tale obiezione può essere avanzata facendo presente che

1. in base alla Costituzione italiana, standard minimi di servizi essenziali devono essere garantiti dallo Stato e dalle Regioni nell'ambito dei propri interventi ordinari, per i quali valgono i principi di perequazione di cui agli artt.117 e 119 comma 3, mentre la politica di coesione regionale deve avere carattere aggiuntivo;
2. il conseguimento di tali standard dipende dalla capacità finanziaria e amministrativa di gestire tali servizi ed è quindi estraneo all'ambito di intervento – spesa in conto capitale – delle politiche regionali.

Nel valutare tali obiezioni si dovrà, tuttavia, tenere conto del fatto che:

1. la stessa Costituzione nel prevedere al comma 119.5 interventi e risorse speciali per fini di riequilibrio economico - sociale fa evidentemente riferimento non a interventi continuativi, di gestione, ma al recupero di un *gap*, di un divario strutturale;
2. per la parte in cui, dunque, il mancato conseguimento di uno standard minimo di servizi in un'area è dovuto, non alla capacità finanziaria e amministrativa di erogare il servizio, per date condizioni di base, ma alla carenza di tali condizioni (scarsità di depuratori, inefficienza della rete idrica, minore qualificazione degli insegnanti o dei formatori) è ragionevole, forse è necessario, che tali condizioni siano create una volta per tutte attraverso la politica di coesione regionale.

Proprio per non vanificare la “missione” delle politiche di sviluppo si confermerebbe allora la necessità di ricercare i percorsi e meccanismi più compiuti, in cui possano essere mobilitati un numero massimo di attori utilizzando una strumentazione più ampia delle semplici assegnazioni di spesa all'interno dei programmi. E la fissazione di target di servizio può costituire uno strumento appropriato. Una volta individuati e condivisi tali obiettivi sarà, poi, necessario individuare chiaramente l'attribuzione delle diverse responsabilità e dei costi di attuazione (a livello centrale, regionale, o di enti locali) secondo i casi specifici e trovare le modalità più adatte per rendere gli obiettivi vincolanti.

## **3. Perché ora?**

Come si è richiamato, target vincolanti su obiettivi di fruizione dei servizi non erano stati introdotti nella passata programmazione, ma potrebbero rivelarsi ora opportuni. I motivi appaiono diversi.

In generale appare ora diffuso il convincimento che gli ambiti da considerare per rafforzare e accompagnare le politiche di sviluppo regionale sono più vasti di quelli considerati nella passata programmazione e devono considerare esplicitamente la disponibilità, accessibilità e qualità di alcuni servizi. Ad esempio, gli investimenti per i

servizi socio - sanitari erano stati considerati in gran parte, in ambito comunitario, come spesa “non eleggibile”; nel caso dell’istruzione, le questioni relative alla qualità dell’apprendimento e alle competenze acquisite non erano state sufficientemente considerate dalle politiche regionali<sup>4</sup>. Si tratta spesso di ambiti in cui i percorsi normativi sono consolidati da tempo, ma nei quali si osservano comunque differenze non accettabili nella disponibilità e qualità dei servizi erogati sul territorio, che condizionano fortemente sia il pieno sviluppo delle capacità individuali, sia l’attrattività dei territori per la localizzazione di attività imprenditoriali.

Inoltre, nella precedente esperienza di programmazione, avviata alla fine degli anni ’90, molti importanti percorsi di riforma di settore strategici per il QCS (risorse idriche, gestione dei rifiuti, servizi per l’impiego, ecc.) erano a livelli iniziali di realizzazione, per cui era innanzitutto necessario il monitoraggio del compimento di passaggi organizzativi e istituzionali.

Infine, erano ancora poco sviluppati i processi partecipativi di condivisione di obiettivi e di scambio di informazioni, indispensabili per la riuscita di sistemi di target, che hanno senso solo se definiti all’interno di un percorso concertativo e di monitoraggio continuo nel corso della realizzazione stessa dei meccanismi.

Riguardo a entrambi questi ultimi aspetti, le condizioni sono ora mutate. Per molti di quei servizi essenziali, i passaggi normativi e organizzativi si sono in gran parte compiuti o sono in via di consolidamento<sup>5</sup>, per cui è possibile compiere passi ulteriori e prendere a riferimento l’effettivo raggiungimento di risultati sostanziali. Quanto ai processi partecipativi, essi sono oggi assai più maturi e possono offrire una base di verifica e di mobilitazione all’uso di obiettivi di servizio.

#### **4. Quali servizi?**

La scelta dei servizi da prendere a riferimento per la eventuale fissazione di obiettivi di servizio dipende da due distinti ordini di considerazioni, relativi a cosa qualifichi come essenziale un servizio nello specifico contesto di una politica regionale di coesione, e a quali requisiti debbano essere soddisfatti affinché la fissazione di obiettivi di servizio sia fattibile. Consideriamo questi profili in sequenza.

L’individuazione dei servizi “essenziali” e della qualità delle prestazioni a essi relative dipende dal diverso grado di sviluppo di un Paese, che fa aumentare il livello e le tipologie di servizi percepiti come essenziali. Con il crescere del grado di sviluppo, le prestazioni sanitarie considerate minime si estendono a una gamma crescente di trattamenti; l’istruzione considerata di base ricomprende le scuole superiori; si richiede che i trasporti consentano facile accesso a mercati e luoghi di lavoro più lontani; che la fornitura di acqua e luce non subisca gravi interruzioni; che siano diffusi la raccolta differenziata e il riuso dei rifiuti; che sia favorito l’accesso di tutti al mercato del lavoro grazie a servizi per l’infanzia e di assistenza familiare o al funzionamento efficiente di

---

<sup>4</sup>Si vedano invece adesso gli esiti del Seminario Istruzione organizzato nell’ambito del processo di preparazione del QSN.

<sup>5</sup>Cfr. Relazione di monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità, anno 2005.

servizi per l'impiego; si considerano indispensabili standard adeguati dei servizi della pubblica amministrazione per facilitare l'avvio di attività imprenditoriali.

Un altro elemento da tenere in considerazione è, in ogni dato paese, la connessione<sup>6</sup> tra livello individuale del reddito e disponibilità di servizi: l'inadeguata disponibilità di servizi colpisce particolarmente chi non ha condizioni di reddito sufficienti per ricorrere ad alternative, mentre la non disponibilità di servizi di base costituisce essa stessa un fattore di povertà e di esclusione<sup>7</sup>. Questo implica che servizi inadeguati aggravano direttamente le condizioni di marginalità e di esclusione, e che dunque un intervento deciso sul miglioramento di diffusione e qualità di servizi essenziali contribuisce direttamente alla riduzione dell'esclusione sociale e della povertà.

La percezione di cosa è considerato essenziale è influenzata, poi, dalla misura delle disparità all'interno di uno stesso Paese, per cui diversi livelli di qualità o di servizi disponibili non sono tollerabili in un sistema unitario, in quanto determinano a priori diverse opportunità per il pieno sviluppo degli individui determinate dal luogo di nascita.

Alcune indicazioni relative ai servizi considerati essenziali ai fini dello sviluppo sono già state avanzate<sup>8</sup>, a partire dalle quali sarà possibile meglio specificare gli ambiti di interesse anche sulla base delle considerazioni che seguono. Comunque, le considerazioni qui svolte spingono a mettere l'accento sui servizi che costituiscono anche rilevante motivo di povertà e esclusione (frequenza e qualità della scuola dell'obbligo, livello minimo adeguato di prestazioni socio - sanitarie e servizi alla persona, forniture acqua, smaltimento dei rifiuti, ecc.). Per alcuni di questi aspetti la normativa è probabilmente già esistente e si tratta di mettere in cima alle priorità il raggiungimento e superamento di standard spesso disattesi. Lo sforzo deve essere inoltre nel garantire che non si tratti di risultati formali; l'accento andrebbe posto non solo sull'erogazione o accessibilità dei servizi, ma anche sulla loro qualità, anche al fine di diminuire la disparità tra le diverse aree del paese.

Date queste considerazioni generali, la scelta di alcuni, pochi, servizi essenziali per cui fissare obiettivi di servizio dovrebbe tenere conto della strategia della politica regionale entro cui questa scelta si iscrive.

Se, a mero titolo di esempio la strategia ritenesse indispensabile il conseguimento di livelli minimi di servizio nella qualità e/o nella fornitura dell'acqua o nella competenza degli studenti e degli adulti, allora tali servizi andrebbero preferiti ad altri nell'applicazione del metodo: essi diverrebbero punti di riferimento dell'azione

---

<sup>6</sup>Simili indicazioni sono emerse dall'Indagine DPS/Istat su povertà e esclusione sociale finanziata dal Dipartimento nel 2002.

<sup>7</sup>Secondo quest'ottica la povertà è intesa in senso più ampio come privazione di opportunità e dotazioni essenziali a cui ogni individuo ha diritto (nutrimento, educazione di base, accesso a servizi sanitari, servizi idrici, possibilità di partecipazione alla vita sociale e politica, possibilità di lavoro, ecc..).

<sup>8</sup>Cfr. F. Barca "Spunti in tema di ritardo..." e documenti prodotti dai gruppi di lavoro DSPN e DSM del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

amministrativa e politica e della mobilitazione culturale e politica attorno a essa (come spesso lo sono stati alcuni obiettivi della premialità adottate nel periodo 2000-2006).

Ciò a riprova del fatto che l'adozione di un simile metodo all'interno di interventi aggiuntivi non deve essere guidata da considerazioni generali di perequazione – pure fondamentali, ma affidate all'azione ordinaria – ma da considerazioni attinenti la strategia di sviluppo.

La scelta dei servizi per l'eventuale applicazione dell'ipotesi qui discussa dovrebbe, poi, dipendere da considerazioni di fattibilità. Due aspetti appaiono determinanti e individuano altrettanti criteri per l'identificazione:

- *Responsabilità*: la qualità di erogazione del servizio deve effettivamente dipendere in maniera determinante dall'azione di policy del soggetto istituzionale che si assume la responsabilità dell'obiettivo: in altre parole il nesso causale tra l'azione del soggetto e il raggiungimento degli obiettivi deve essere chiaro e esplicito; le condizioni di contesto devono essere prevedibili in modo soddisfacente; se per il conseguimento dell'obiettivo è necessario il concorso dell'azione di altri soggetti istituzionali, esso deve essere contrattualizzato (ad esempio attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro).
- *Misurabilità*: come insegna l'esperienza degli obiettivi intermedi (di *capacity building*) e della premialità del 2000-2006, obiettivi di servizio possono essere fissati solo in presenza di indicatori adeguatamente rappresentativi della fruizione e qualità del servizio, su cui esista consenso, ed effettivamente misurabili con adeguata approssimazione.

Su questi aspetti si soffermano i paragrafi che seguono.

## **5. Come valutare le risorse finanziarie necessarie per raggiungere gli obiettivi?**

E' necessario effettuare valutazioni/simulazioni relative al costo di attivazione del servizio anche per capire l'incidenza sul costo del diverso stato di avanzamento delle regioni rispetto all'offerta del servizio in questione. Le amministrazioni centrali e regionali dovrebbero avere la responsabilità di individuare la soglia dimensionale critica del finanziamento a un servizio.

Il costo che è necessario sostenere nel programma della politica regionale di coesione per conseguire l'obiettivo di servizio deve essere prevedibile in modo soddisfacente: se tale requisito non fosse soddisfatto, la fissazione ex ante degli obiettivi assumerebbe i tratti di un esercizio arbitrario. Ne deriva che la fissazione degli obiettivi deve avere luogo in modo concertato con i soggetti responsabili dell'attuazione.

Al contempo bisogna scegliere quale peso dare al costo di attivazione del servizio nella scelta dell'ammontare delle risorse finanziarie da assegnare al perseguimento

dell'obiettivo e, nel caso, anche alle incentivazioni finanziarie legate al raggiungimento del target.

## 6. Quali indicatori?

In generale, gli indicatori utilizzati per misurare i risultati delle policy sono distinti in relazione al profilo di policy che essi misurano: si fa riferimento secondo i casi a *input* (risorse finanziarie e umane impiegate), attività o *policy effort* (il risultato, ad esempio il numero di insegnanti per classe), *output* (la fruizione da parte dell'individuo/cittadino, esempio ore di insegnamento consumate), *outcome* (l'impatto, ad esempio, il livello di competenze acquisite).

Nel corso del ciclo di programmazione 2000/2006 sono stati utilizzati indicatori di diversa natura secondo le diverse finalità: principalmente indicatori di *output* e *outcome* per l'analisi e il monitoraggio del contesto in senso ampio; invece essenzialmente indicatori di *policy effort* nell'ambito dei sistemi di premialità. Questa distinzione era fondata sul fatto che l'impatto è più difficile da misurare e che è spesso influenzato anche da fattori esterni, per cui è difficile attribuire in base ad esso le responsabilità e quindi anche eventuali premi e sanzioni.

In considerazione delle differenze esistenti tra i vari servizi, anche in questa fase sarà probabilmente necessario utilizzare indicatori di diversa natura secondo i casi, prestando particolare attenzione alla corretta attribuzione delle responsabilità:

- 1) solo in alcuni casi limitati potrà essere possibile considerare indicatori di *impatto* (*outcome*) che possono indirettamente incorporare anche la qualità dei servizi resi (es. risultati di test di competenze individuali acquisite grazie all'insegnamento);
- 2) nella maggior parte dei casi, sarà necessario, per le difficoltà di misurazione dell'impatto, ricorrere a profili dell'*output* che possano costituire una proxy dell'impatto. Si tratta di caratteristiche dei servizi che influenzano la qualità della sua *fruizione* es. disponibilità, accessibilità, diffusione, assenza di interruzioni, volume e varietà di prestazioni o servizi disponibili e così via. L'avanzamento sarebbe comunque molto significativo rispetto ai precedenti indicatori utilizzati.

La scelta dell'indicatore su cui fissare un target all'interno di un certo servizio individuato come essenziale deve essere valutata attentamente per evitare il rischio di enfatizzare un aspetto marginale o non determinante di un certo settore, di creare incentivi distorti o infine di favorire un target solo perché più facilmente misurabile.

Al contrario, è necessario esplicitare sulla base di quale teoria/valutazione/casi osservati ecc. si prediliga un certo indicatore come misura sintetica del livello di servizio essenziale: ad esempio si ipotizza che il raggiungimento di tale obiettivo abbia ricadute positive su altri aspetti strategici del settore, modifichi la percezione e quindi l'attrattività del territorio da parte dei cittadini, comportamenti benefici (reali o percepiti) per i cittadini e le imprese anche su altri aspetti, inneschi effetti desiderati sullo sviluppo, ecc. In altre parole bisogna valutare in quale punto della "catena degli impatti" sia più

utile/opportuno inserire il target. L'esplicitazione dei benefici attesi è anche utile per il confronto con il partenariato.

A titolo di esempio si consideri la “percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata” come indicatore del settore rifiuti. Questo indicatore ha i pregi di misurabilità: è rilevato a livello regionale da quasi dieci anni, sono noti valori internazionali per il confronto, inoltre la normativa europea fissa obiettivi quantificati da raggiungere nei successivi anni sulla base dei quali si possono definire gli standard minimi di servizio. Ma per l'eventuale scelta di un indicatore di questo tipo queste considerazioni devono essere qualificate in base a valutazioni sugli impatti attesi dal soddisfacimento di questo specifico obiettivo, ad esempio nelle scelte regionali riguardo la gestione e lo smaltimento dei rifiuti<sup>9</sup>, oppure nelle ricadute economiche (costi di gestione) e ambientali (impatto ambientale ma anche rischi sanitari), o ancora nella percezione del degrado e sicurezza delle città<sup>10</sup> e così via.

Inoltre, può esistere un problema di disponibilità di informazione quantificata e comparabile tra le varie amministrazioni/territori. La non disponibilità di informazione può essere la causa di esclusione di indicatori significativi o dell'impossibilità di definire un valore obiettivo. In alcuni casi comunque gli indicatori necessari per valutare il raggiungimento di obiettivi di servizio potranno essere costruiti ad hoc con specifiche rilevazioni o tramite opportune elaborazioni di informazioni amministrative.

## **7. Quali soglie? A quali strumenti ricorrere per sostenere il raggiungimento degli obiettivi?**

I meccanismi di incentivazione finanziaria<sup>11</sup> si sono dimostrati molto efficaci per raggiungere gli obiettivi ad esempio nel caso degli obiettivi di processo del meccanismo premiale dei fondi strutturali 2000-06, per cui appare ragionevole pensare a target vincolanti associati a simili meccanismi. In questo nuovo ambito, tuttavia, sembra ancora più delicata una questione già emersa ai tempi della definizione dei meccanismi di premialità: il rischio che i soggetti istituzionali o amministrativi più deboli rimangano indietro e si amplino, quindi, le distanze.

Trattandosi di servizi essenziali, l'obiettivo è che in tutti i casi (senza eccezioni) siano raggiunti (almeno) livelli di servizio minimo e quindi colmati gli eventuali gap esistenti. L'utilizzo nelle passate esperienze di indicatori di processo e performance istituzionale, in gran parte sotto il controllo delle Amministrazioni regionali, ha in parte neutralizzato le conseguenze di “contesti sfavorevoli” sul raggiungimento degli obiettivi; ma queste difficoltà sono iniziate a emergere nel momento in cui le responsabilità di

---

<sup>9</sup>Vedi Legambiente “Comuni ricicloni” (2004) che riporta il caso di comuni in cui il comportamento virtuoso riguardo alla raccolta differenziata ha permesso una revisione delle scelte degli impianti per lo smaltimento nella direzione della minimizzazione dell'impatto ambientale.

<sup>10</sup>Vedi gli esempi della teoria delle “broken windows” di J. Wilson e G. Kelling (1996) per la prevenzione del vandalismo e incuria delle città.

<sup>11</sup>Intendiamo con questa espressione sia i meccanismi di sanzione o premio sia l'utilizzo di criteri che condizionano l'eleggibilità della spesa o le future assegnazioni di risorse.

organizzazione o gestione di un servizio non erano più direttamente delle Regioni (si pensi alle difficoltà nelle gare per servizio idrico e rifiuti, ma anche più semplicemente all'utilizzo di sportelli unici, ecc..).

Gli obiettivi dovrebbero, quindi, essere fissati tenendo conto di questi aspetti che potrebbero richiedere sforzi maggiori a amministrazioni più deboli e consistenti azioni di accompagnamento. Per le situazioni ancora lontane dal livello minimo si potrebbe tenere in considerazione l'ampiezza del gap. Ad esempio prevedendo azioni di accompagnamento differenziate (che potrebbero includere anche il contributo di esperienza dei soggetti più avanzati), e precisando i tempi per il raggiungimento degli obiettivi minimi e valutando i progressi compiuti.

Come già avvenuto nell'esperienza della premialità, nei casi in cui sia invece chiaro l'obiettivo da perseguire, ma difficile la fissazione di soglie in termini assoluti, potrebbero essere fissate soglie relative, pari, ad esempio, a una percentuale del risultato medio raggiunto da tutti i soggetti interessati.

In alcuni casi, si potrebbe anche pensare a obiettivi diversi per regione o declinati diversamente sul territorio. Un'esperienza di obiettivi scelti e specificati regionalmente è quella effettuata nelle Regioni del Mezzogiorno e finanziata con risorse FAS, illustrata in Allegato.

In quei casi, invece, in cui, secondo il tipo di servizio, gli standard definiti siano già raggiunti da alcuni soggetti si potrebbe ipotizzare un meccanismo che valuta, per chi è già in una situazione più avanzata, il raggiungimento di soglie successive più alte.

Infine, la scelta delle soglie dovrà tenere conto della normativa europea e nazionale vigente, ma nel fare questo si potrà tenere conto, di nuovo, della natura aggiuntiva delle risorse in questione e motivare così, in questo particolare contesto, "speciale", gli obiettivi fissati.

In tutti i casi andrà comunque esplicitato il percorso attuativo necessario inclusa un'attenta valutazione dei costi da sostenere a carico del programma.

Per quanto concerne il livello di governo "responsabile", il meccanismo di incentivazione finanziaria potrebbe essere esercitato nei confronti di un'Amministrazione nazionale competente per quel servizio e responsabile della relativa parte del programma; ovvero potrebbe riguardare le Amministrazioni Regionali. In alcuni casi il raggiungimento degli obiettivi potrebbe richiedere la responsabilizzazione congiunta di diversi livelli di governo<sup>12</sup>. Ma è presumibile che,

---

<sup>12</sup> Su questi aspetti potrebbe essere interessante approfondire l'esperienza del governo inglese che ha fondato il suo programma di governo sull'incremento di diffusione e qualità dei servizi pubblici. In estrema sintesi il sistema inglese si basa sulla definizione di *Public Service Agreements* nell'ambito dei quali si determinano per ogni Dipartimento/Ministero gli obiettivi e i target in termini di impatto, negoziati con il Ministero dell'Economia simultaneamente alla dotazione finanziaria necessaria per raggiungerli. Il Parlamento non è coinvolto nella determinazione dei target, ma li utilizza come strumento per giudicare l'operato dell'esecutivo. Tutto è disponibile sul web e la misurazione dei target è aggiornata periodicamente. Cfr. <http://www.hm-treasury.gov.uk/performance/index.cfm>. Simile enfasi sui servizi e sul monitoraggio degli stessi è presente anche in Australia dove è annualmente pubblicato un

qualunque sia la scelta, sia necessario prevedere un accordo fra più livelli di governo, ove si stabiliscano gli impegni concorrenti al conseguimento dell'obiettivo.

Nel caso di coinvolgimento di Amministrazioni centrali e Regioni, le Intese e gli APQ potrebbero essere le sedi istituzionali adatte per definire consensualmente gli obiettivi e i target e sancire i rispettivi e reciproci impegni per il loro raggiungimento. Nel caso di settori (ad esempio idrico o della gestione dei rifiuti) dove siano coinvolte le Regioni, le Amministrazioni provinciali, i Comuni, le Autorità d'Ambito, potrebbero essere considerati strumenti di accordo, di "patto" a livello locale<sup>13</sup>. In entrambi i casi negli accordi andrebbero individuate con estrema chiarezza le distinte responsabilità di ciascuno. In assenza di individuazione precisa e distinta delle responsabilità non sarebbe possibile applicare meccanismi di incentivazione finanziaria.

Nel processo di individuazione sia dei servizi, sia delle soglie – obiettivo dovrebbero, comunque, concorrere sia tutti i soggetti depositari di informazioni e competenze sia i soggetti del partenariato economico e sociale che, oltre alle competenze, sono necessari ad assicurare prima consenso agli obiettivi e poi mobilitazione degli interessi attorno alla loro verifica. Si potrebbero inoltre coinvolgere le istituzioni già impegnate in attività di monitoraggio e valutazione in aree rilevanti per i servizi di cui si intende fissare target<sup>14</sup>, anche con il fine di evitare che si moltiplichino standard e target gestiti e monitorati da diversi attori a diversi livelli.

Infine, per accrescere la responsabilizzazione delle Amministrazioni e quindi rafforzare la possibilità di conseguire i miglioramenti desiderati, è necessario non solo fissare i target e associare ad essi meccanismi di incentivazione finanziaria, ma anche fin da subito pensare a meccanismi di misurazione, monitoraggio e reporting efficaci. Quindi da un lato considerare la disponibilità e qualità dei dati (anche incoraggiando ulteriori iniziative in tal senso come ad esempio nel caso della formazione professionale). Dall'altro introdurre processi di monitoraggio utili sia per indirizzare le scelte di policy, ma anche per informare "gli aventi diritto" circa la qualità dei servizi offerti, ciò che si possono aspettare e chi è responsabile per migliorare la situazione<sup>15</sup>. In altre parole l'esistenza di standard minimi e target misurabili deve anche fornire un'occasione di valutazione come "voce" per i cittadini affinché possano beneficiare delle opportunità create dallo sviluppo e partecipare in modo attivo alla loro realizzazione<sup>16</sup>.

---

report on Public Services Performance. Cfr, Australian Public Service Commission: <http://www.apsc.gov.au>.

<sup>13</sup>Nel caso di settori di mercato alcuni di questi aspetti potrebbero essere inclusi nei disciplinari di concessione del servizio.

<sup>14</sup>Un esempio è l'INVALSI, l'istituto nazionale di valutazione per l'istruzione, che attualmente gestisce sia la valutazione delle scuole, sia l'indagine PISA per l'Italia. In generale una volta identificati i settori bisognerebbe fare riferimento alle rispettive Carte dei servizi già definite e alle eventuali attività di monitoraggio di esse già in corso.

<sup>15</sup>Ad esempio i dati sull'Italia dell'indagine PISA 2003 non sono mai stati resi noti, il rapporto sull'Italia mai pubblicato; non dovrebbe pertanto stupire che le percezioni degli studenti circa le loro effettive competenze siano decisamente migliori della realtà. O ancora, la valutazione della politica sperimentale del reddito minimo di inserimento, pur predisposta, non è mai stata presentata al Parlamento e resa pubblica come invece inizialmente previsto.

<sup>16</sup> Ritornando all'esempio inglese, un ruolo importante nella definizione degli obiettivi e nel giudizio sui risultati è svolto da consultazioni pubbliche con i cittadini e associazioni di consumatori.

## **8. Alcuni rischi legati all’approccio basato su target vincolanti**

E’ opportuno, in conclusione, esplicitare i rischi legati all’approccio sin qui discusso, anche tenendo conto delle difficoltà incontrate nel 2000-2006 nell’utilizzo del metodo dei target vincolanti per gli obiettivi intermedi. Sarà così possibile adottare gli opportuni rimedi.

Innanzitutto esiste un rischio legato alla “esasperazione” dei *performance target*. Il ricorso diffuso a tale metodo può determinare un’eccessiva concentrazione sugli obiettivi fissati, così come percepiti all’inizio del periodo di programmazione, a scapito della qualità generale delle prestazioni. Tale rischio è reso meno grave dal fatto che, ora, la scelta degli obiettivi può essere guidata dall’esperienza di circa cinque anni di programmazione. Il rischio può essere ulteriormente ridotto limitando grandemente il numero degli obiettivi e riferendolo a una parte solo del programma. Il rischio richiama, inoltre, la necessità di non perdere di vista lo scopo dello strumento, ovvero rendere l’amministrazione o il decisore responsabili nei confronti dei cittadini e in generale di chi utilizza i servizi.

Inoltre, modifiche nel tempo delle norme che regolano i servizi o delle priorità strategiche nazionali e comunitarie o comunque l’incertezza relativa a tali priorità potrebbero far ridurre la significatività dei target fissati all’inizio del periodo<sup>17</sup>.

Infine, esiste un rischio di conflittualità fra livelli di governo al momento della verifica dei risultati e di applicazione delle eventuali sanzioni/premi. Una dose di conflittualità è implicita in ogni meccanismo basato su target vincolanti, ma essa potrebbe assumere particolare rilievo per obiettivi di servizio per via del fatto che il loro conseguimento è sempre influenzato dal concorso di molteplici comportamenti privati e pubblici.

Sarà, dunque, necessario, ove si segua l’ipotesi discussa in queste pagine, selezionare con la massima cura i servizi e i relativi indicatori tenendo conto dei requisiti di *responsabilità* e *misurabilità* presentati al punto 4 (e poi esaminati nei paragrafi successivi), e disegnare negli Accordi modalità che contrattualizzino in modo adeguato gli impegni concorrenti al conseguimento degli obiettivi (cfr. par.7).

---

<sup>17</sup> Ad esempio si consideri il ritardo con cui l’Italia ha recepito la normativa europea sui temi ambientali e attualmente l’attesa relativa al Decreto di riordino in materia ambientale che potrebbe modificare alcuni aspetti considerati ad oggi prioritari. Andranno seguite inoltre con attenzione le ricadute derivanti dalle discussioni sul tema servizi a livello europeo.

## **Allegato : Meccanismi regionali di premialità**

### *Di cosa si tratta*

L'iniziativa di sistemi regionali di premialità è nata alla luce dei risultati positivi conseguiti tramite la premialità dei fondi strutturali. Alle Regioni è stata attribuita la facoltà di disegnare meccanismi simili sul proprio territorio, trasferendo così ai livelli regionali di governo la possibilità di promuovere alcuni obiettivi considerati di particolare rilevanza strategica sui propri territori. I meccanismi di premialità delle Regioni sono finanziati con risorse<sup>18</sup> previste dalla Delibera CIPE 20/2004 di riparto del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Secondo quanto concordato con le Amministrazioni regionali, i meccanismi - nel rispetto di criteri e requisiti minimi comuni - possono riguardare due distinti ambiti: 1) progetti "di eccellenza" in campo culturale, o ambientale o di sviluppo della Società dell'Informazione, e/o 2) il conseguimento di obiettivi di rafforzamento istituzionale. Nel primo caso si richiede la presentazione di progetti di qualità a seguito dell'emanazione di bandi specifici, finanziati con le risorse premiali, contenenti requisiti stringenti che possano garantire la qualità o la portata innovativa dei progetti. Nel secondo, le risorse sono attribuite secondo il conseguimento degli obiettivi istituzionali ai soggetti che partecipano al meccanismo.

### *Scelte delle Regioni*

Le Regioni hanno elaborato proposte<sup>19</sup> relative ai due possibili ambiti considerati (progetti di eccellenza e rafforzamento istituzionale) (Cfr. Tavola di Sintesi). In alcuni casi sono stati traslati a livello locale indicatori di processo già presenti tra quelli della premialità nazionale (ad esempio operatività degli sportelli unici, gestione dei rifiuti, rispetto delle scadenze per il monitoraggio, diffusione della finanza di progetto); in altri casi, pur nell'ambito di temi già oggetto del meccanismo di premialità del 6 per cento – diffusione della società dell'informazione, avanzamento della spesa nei PIT, pianificazione territoriale – le Regioni hanno individuato indicatori specifici, più rispondenti alla diversità di situazioni e di attività in corso sul territorio regionale. Nel caso della Puglia sono stati inclusi anche alcuni obiettivi in termini di servizi offerti: sono stati posti obiettivi in termini di percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti effettuata o di utilizzo per tipologia di servizio dei servizi informatici predisposti dai comuni a favore di cittadini e imprese<sup>20</sup>.

La facoltà di attivare meccanismi a livello locale ha innescato l'ideazione e l'elaborazione di molte proposte da parte dei diversi settori delle Amministrazioni

---

<sup>18</sup> L'ammontare di risorse, pari nel complesso a 76,5 milioni di euro è distribuito tra le 8 Regioni del Mezzogiorno beneficiarie del FAS secondo la consueta chiave di riparto. A un analogo meccanismo prendono parte anche le Regioni del Centro Nord alle quali è destinata una dotazione di 33 milioni di euro.

<sup>19</sup> La definizione delle proposte è avvenuta tramite un processo partenariale di definizione tecnica che ha coinvolto assieme alle Autorità di gestione delle Regioni interessate, l'Autorità di gestione del QCS e l'UVAL del DPS. Questo Allegato riguarda le sole Regioni del Mezzogiorno e si concentra sugli aspetti di rafforzamento istituzionale e non sui criteri utilizzati per la selezione dei progetti di qualità.

<sup>20</sup> Servizi di firma digitale; servizi ai cittadini (ICI, TARSU, cambi residenza); servizi alle imprese (visure catastali, concessioni edilizie, certificati).

regionali, degli enti locali, e da parte del partenariato economico e sociale. Nella costruzione dei meccanismi regionali è stata posta attenzione a concentrare gli incentivi su un numero limitato di obiettivi allo scopo di commisurare l'incentivo finanziario alle modifiche auspiccate nei comportamenti. Per limitare il rischio che l'incentivo finanziario si rivelasse troppo modesto per incentivare nuove azioni, nel caso della Campania, la Regione ha deciso di incrementare le risorse con un ulteriore incentivo di pari ammontare di risorse FAS nella sua disponibilità; la Regione Basilicata ha incrementato le risorse FAS disponibili con risorse POR di oltre quattro volte superiori.

#### *Situazione attuale*

Nel caso di sei Regioni sono stati emanati gli atti formali (Delibere di Giunta o bandi) necessari per avviare il funzionamento dei meccanismi. Le scelte in merito alla durata dei sistemi sono piuttosto diversificate: in alcuni casi sono destinati a concludersi già nel 2005 e in altri arrivano fino alla fine del 2007. Nel caso di Abruzzo e Calabria non sono state presentate formalmente proposte<sup>21</sup>.

#### *Tavola di sintesi sistemi regionali*

REGIONE	PROGETTI DI QUALITÀ		RAFFORZAMENTO ISTITUZIONALE	
	Ambiti dei progetti	Soggetti interessati	Obiettivi di avanzamento istituzionale	Soggetti interessati
<b>MOLISE</b> <i>Del. Giunta n.371 del 4.4.05 , proposte in corso valutazione</i>	Risorse culturali	PIT		
<b>BASILICATA</b> <i>Bando emanato DGR.686 23.3.2005 Scadenza 27.10.2005</i>	Rete ecologica Tutela e valorizzazione risorse culturali	PIT	Avanzamento procedurale degli interventi Funzionalità unità di coordinamento o gestione;	PIT
<b>CAMPANIA</b> <i>Decreto approvazione bando 26.11.04 Progetti presentati valutazione in corso</i>	Settori IIP (sistemi urbani, Beni culturali, Viabilità, Infrastrutture per attività economiche)	PIT (Tavolo di concertazione tramite Ente Capofila)	Assetti organizzativi degli Uffici Unici/Comune; avanzamento spesa; avanzamento procedure ambientali;	P I e Beneficiario finale del progetto
<b>PUGLIA</b> <i>Del 2048 29.12.04</i> a) Selezione progetti entro 31.5.05 b) due tranche 30.9.05 e 30.9.2006 c) 31.7.2005 e 31.7.2006 d) esito 31.9.05			a) Qualificazione ambientale in aree urbane;	Enti locali anche collegati in PI
			b) Gestione rifiuti;	Comuni in ATO
			c) Diffusione Società dell'Informazione; utilizzo e diffusione servizi tra i cittadini e imprese;	Comuni aderenti alla RUPAR
			d) Rete ecologica - Parchi Regionali;	Enti locali, Enti di gestione aree naturali protette
<b>SARDEGNA</b> <i>DGR 36/10 26.7.2005 Bandi e avvisi da emanare; Assegnazione maggio 2006</i>	Patrimonio culturale paesaggistico e ambientale	Raggruppamenti di Enti locali		
			Cooperazione tra istituzioni locali (Uffici Unici PIT , Sportelli unici);	Aggregazioni di comuni
			Programmazione, pianificazione e concertazione (Sistemi Turistici Locali Piani Gestione Aree Protette )	Soggetti pubblici
<b>SICILIA</b> <i>Relazione di monitoraggio per assegnazione risorse 15.10.07</i>			Pianificazione territoriale urbanistica o provinciale; diffusione utilizzo monitoraggio e rispetto scadenze; diffusione finanza di progetto;	PIT, PIOS, PROVINCE
			Rispetto tempistica di spesa;	PIT, PIOS,
			Coordinamento con altri enti;	PROVINCE

<sup>21</sup> In entrambi i casi alcune proposte preliminari presentate e discusse in partenariato tecnico non sono state poi presentate formalmente dall'Amministrazione regionale, probabilmente a seguito dell'insediarsi delle nuove Giunte.