

Claudia Trillo
Carmelina Bevilacqua*

*LUPT, Università "Federico II"
di Napoli*

**DSAT, Università "Mediterranea"
di Reggio Calabria*

La territorializzazione della spesa nella programmazione 2007-2013. Gli obiettivi di servizio come possibili catalizzatori di "sviluppo territorializzato"?

1. Gli obiettivi di servizio nella politica di sviluppo regionale

1.1 Genesi degli obiettivi di servizio e modalità di attuazione nell'ambito della nuova programmazione

Nella cornice dell'attività di programmazione in corso nel periodo 2007-2013 in Italia, gli "Obiettivi di Servizio" sono un meccanismo premiale introdotto dal Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) allo scopo di incentivare la focalizzazione dell'azione pubblica su quattro ambiti di servizio ritenuti essenziali (istruzione, cura alla persona, rifiuti e acqua).

Nel 2007, il Quadro Strategico Nazionale - QSN 2007-2013, ovvero il documento di indirizzo nazionale redatto dal MiSE per coordinare la programmazione regionale, introduce per le otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia) e per il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca- MIUR (limitatamente all'obiettivo "istruzione") i seguenti obiettivi strategici, definiti "Obiettivi di Servizio" (MiSE 2006a: 170):

1. elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;
2. aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
3. tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
4. tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

L'introduzione di questi quattro obiettivi viene motivata dall'osservazione che la valutazione dell'esperienza programmatoria 2000-2006 non è del tutto soddisfacente per quanto attiene all'innalzamento dell'offerta di servizi collettivi, e che le ragioni di questo insuccesso sono legate anche alla scarsa mobilitazione degli attori coinvolti (MiSE 2006a: 168).

Pertanto, nel QSN si ritiene che un numero limitato di obiettivi di servizio possa convogliare le energie dei diversi attori del processo decisionale in modo più focalizzato, senza sovraccaricare i programmi di ambizioni eccessive; al contempo, l'attribuzione di risorse premiali al raggiungimento di target misurabili dovrebbe rappresentare un fattore di successo, in quanto l'esperienza passata dimostra una reattività del sistema istituzionale e politico italiano al meccanismo degli incentivi (MiSE 2006a: 169).

Il processo di individuazione dei quattro obiettivi è frutto di una attività di concertazione interistituzionale, attuata attraverso la collaborazione di diverse amministrazioni (Ministero dello Sviluppo Economico, ISTAT, Regioni e ulteriori amministrazioni interessate), all'interno di un gruppo tecnico di lavoro attivo dal 2006. Il processo di definizione degli obiettivi, degli indicatori e del meccanismo premiale scaturisce dunque da un confronto tra i principali attori coinvolti nel processo di programmazione della scala nazionale e regionale (MiSE 2007: 1).

Il meccanismo consiste nella ripartizione di una quota di risorse premiali, pari a circa 3.000 Milioni di Euro (M€) per il ciclo di programmazione 2007-2013, in funzione del grado di raggiungimento di determinati valori-obiettivo (target) prefissati per 11 indicatori correlati ai quattro ambiti, di seguito elencati:

- S1: Percentuale di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media;
- S2: Percentuale di 15-enni con scarse competenze in lettura (OCSE-PISA);
- S3: Percentuale di 15-enni con scarse competenze in matematica (OCSE-PISA);
- S4: Percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia (sul totale dei Comuni della Regione);
- S5: Percentuale di bambini in età tra zero e tre anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia (sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni);
- S6: Percentuale di anziani che riceve assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore ai 65 anni);
- S7: Quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (Kg);
- S8: Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani;
- S9: Percentuale di frazione umida trattata in compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale;
- S10: Percentuale di acqua non dispersa;
- S11: Percentuale di abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario sugli abitanti equivalenti totali della regione.

Le tabelle che seguono sintetizzano i target fissati dalle diverse amministrazioni (Fonte: MiSE-DPS 2010).

Il meccanismo prevede l'accantonamento di una percentuale delle risorse finanziarie destinate alla politica regionale unitaria per il settennio 2007-2013. Le risorse dedicate al meccanismo incentivante per gli obiettivi di servizio sono a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) per il settennio 2007-2013. Per ciascun indicatore sono stati individuati, per ciascuna Regione e per il MIUR, i valori target che devono essere raggiunti al fine di ottenere le risorse premiali.

Ciascuna Amministrazione può aggiudicarsi una parte della quota globale potenzialmente di propria pertinenza in proporzione al numero di indicatori soddisfatti.

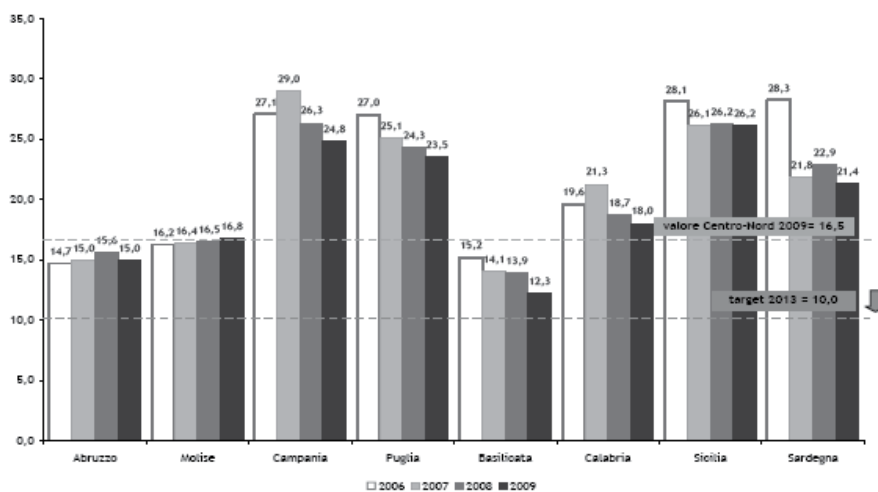
ti e alla percentuale di risorse finanziarie corrispondenti. L'assegnazione di risorse complessive quindi è stabilita pro-quota per indicatore al conseguimento del target.

Figura 1.1. Obiettivi di Servizio: Indicatori, valori di base (Mezzogiorno) e target al 2013.

OBIETTIVO	INDICATORE	Valore Baseline	Target 2013
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S.01 - % di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	26%	Ridurre la percentuale al 10%
	S.02 - % di 15-enni con scarse competenze in lettura (OCSE-PISA)	35%	Ridurre la percentuale al 20%
	S.03 - % di 15-enni con scarse competenze in matematica (OCSE-PISA)	48%	Ridurre la percentuale al 21%
Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.04 - % di Comuni con servizi per l'infanzia	21%	Aumentare la percentuale al 35%
	S.05 - % di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	4%	Aumentare la percentuale al 12%
	S.06 - % di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	2%	Aumentare la percentuale al 3,5%
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	S.07 - Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	395 kg per ab.	Ridurre a kg 230 per abitante
	S.08 - % raccolta differenziata	9%	Aumentare la percentuale al 40%
	S.09 - % di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	3%	Aumentare la percentuale al 20%
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al Servizio idrico integrato	S.10 - % di acqua non dispersa	59%	Aumentare la percentuale al 75%
	S.11 - % abitanti equivalenti serviti da depuratori con trattamento almeno secondario	63%	Aumentare la percentuale al 70%

Fonte: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS).

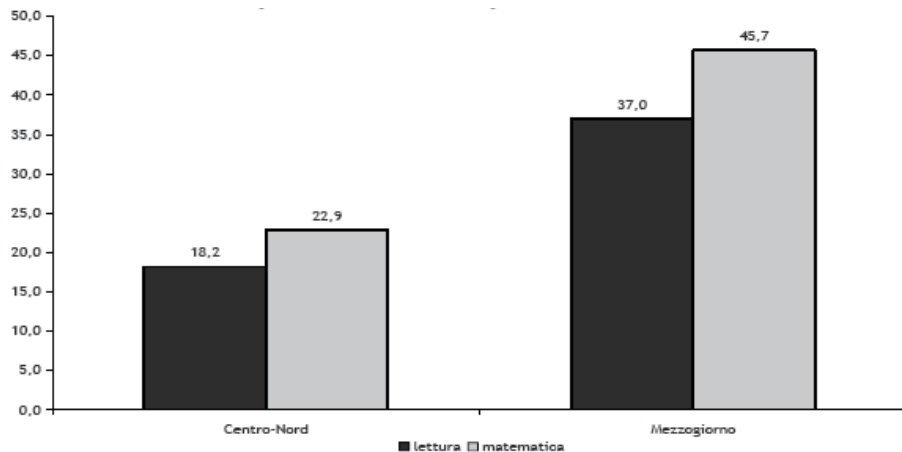
Figura 3.2. Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative (indicatore S.01).



Fonte: ISTAT. Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

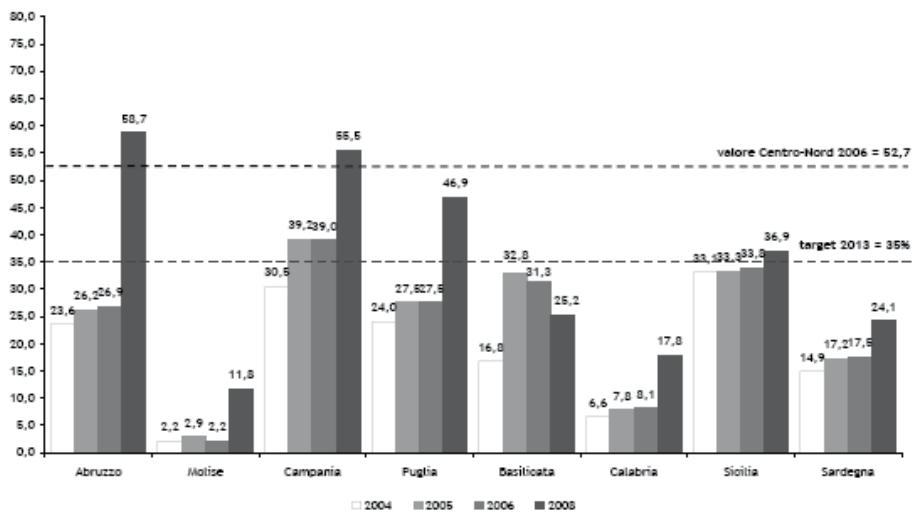
Nota: per l'anno 2009 si tratta di un valore provvisorio calcolato dall'ISTAT sulla base degli ultimi quattro trimestri disponibili del 2006 e primi due del 2009.

Figura 3.3. Percentuale di 15enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura e matematica secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE - anno 2006 (indicatori S.02 e S.03).



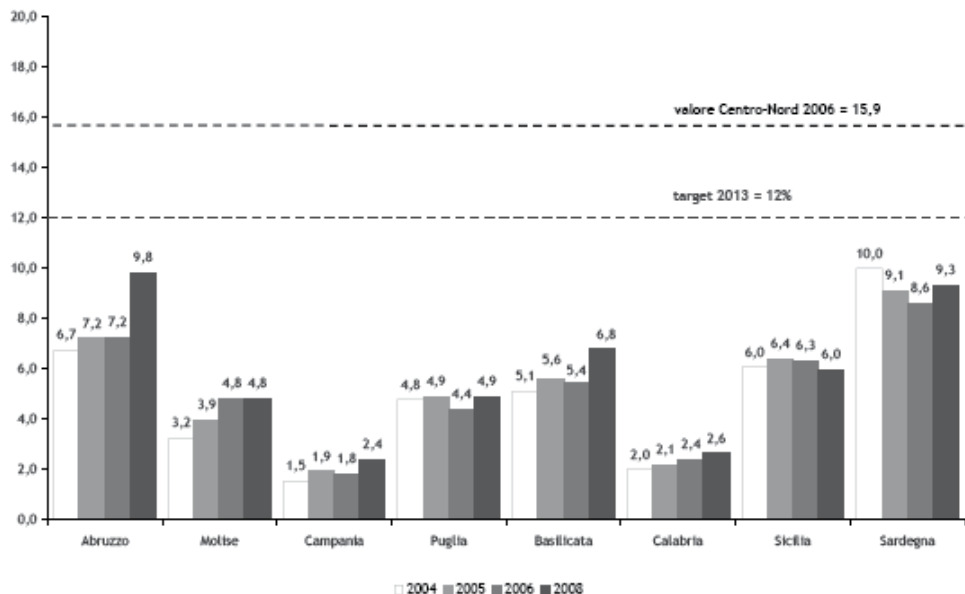
Fonte: OCSE. Indagine PISA.

Figura 3.4. Percentuale dei Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) su totale Comuni (indicatore S.04).



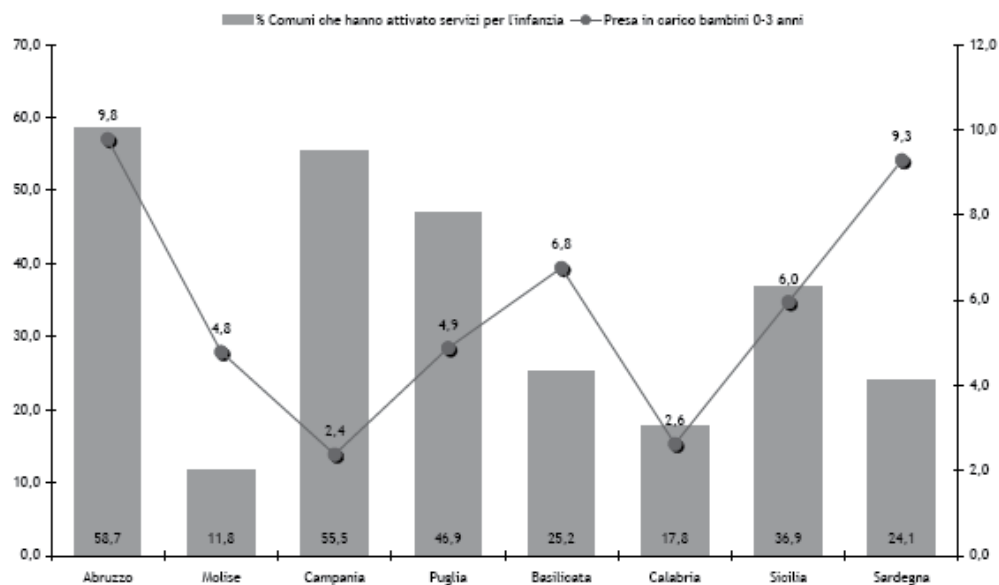
Fonte: ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni.

Figura 3.5. 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) sul totale della popolazione in età 0-3 anni (indicatore S.05).



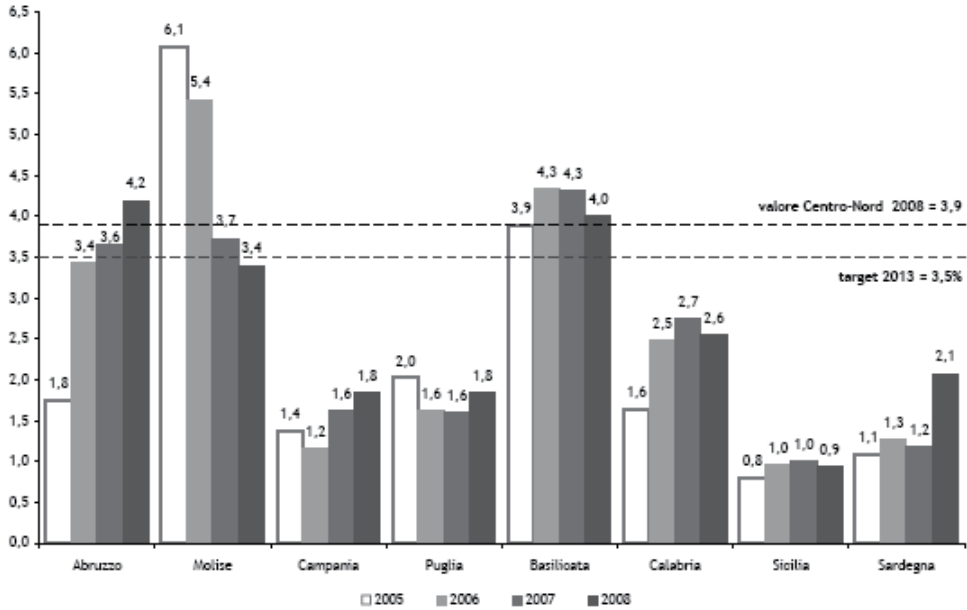
Fonte: ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni.

Figura 3.6. Servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi), anno 2008.



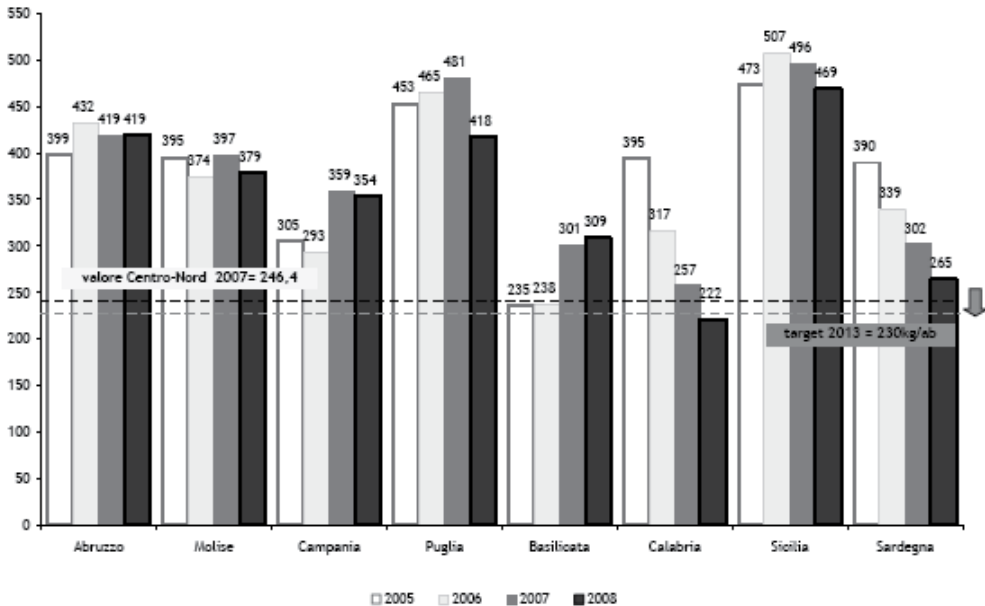
Fonte: ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni.

Figura 3.7. Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana - 65 anni e oltre (indicatore S.06).



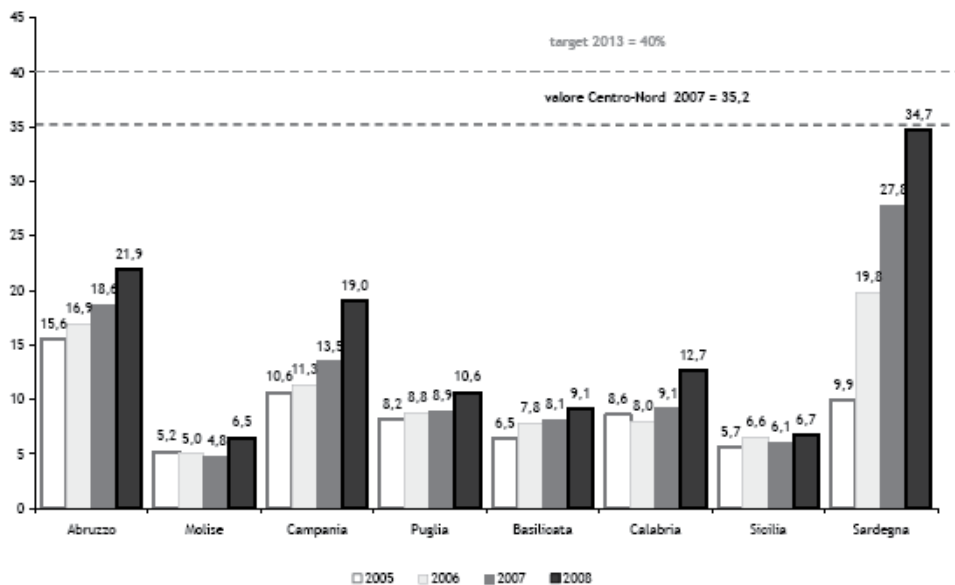
Fonte: elaborazione DPS-UVAL su dati ISTAT e Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS).

Figura 3.8. Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante - in kg (indicatore S.07).



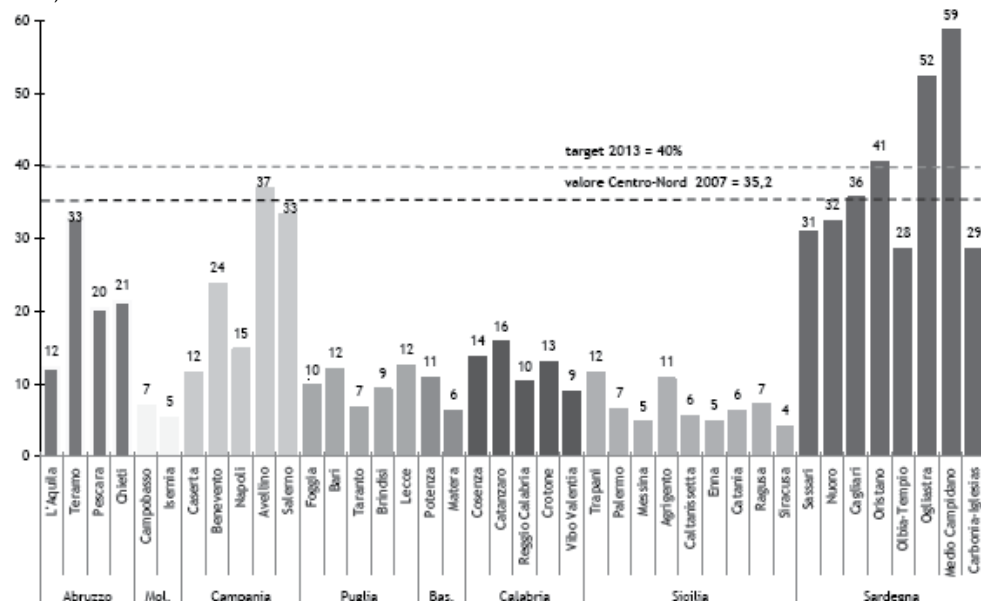
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA e ISTAT.

Figura 3.9. Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (indicatore S.08).



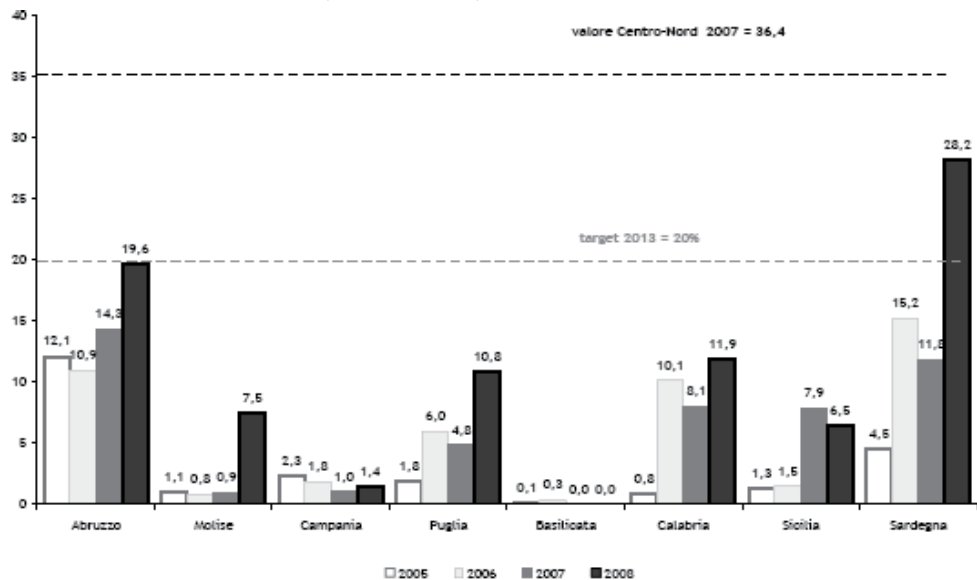
Fonte: ISPRA.

Figura 3.10. Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani, anno 2008.



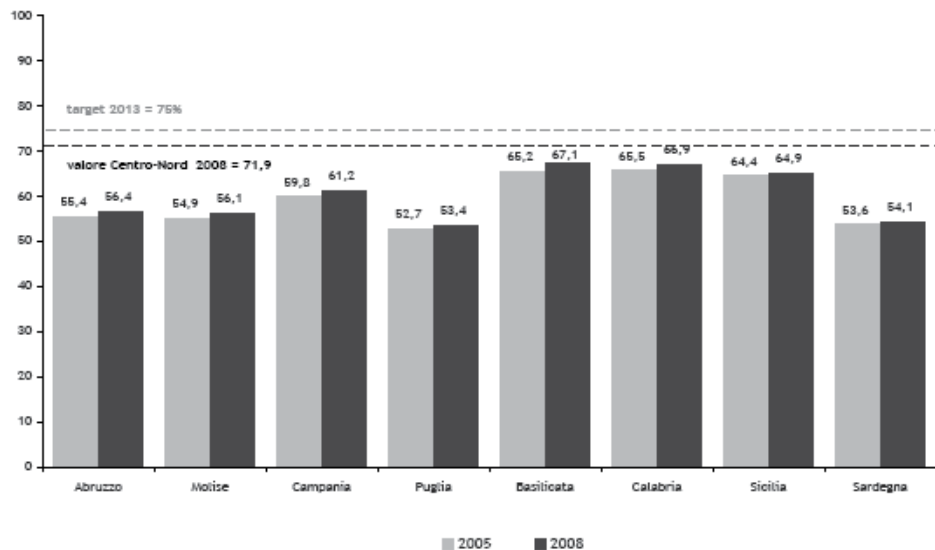
Fonte: ISPRA.

Figura 3.11. Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (indicatore S.09).



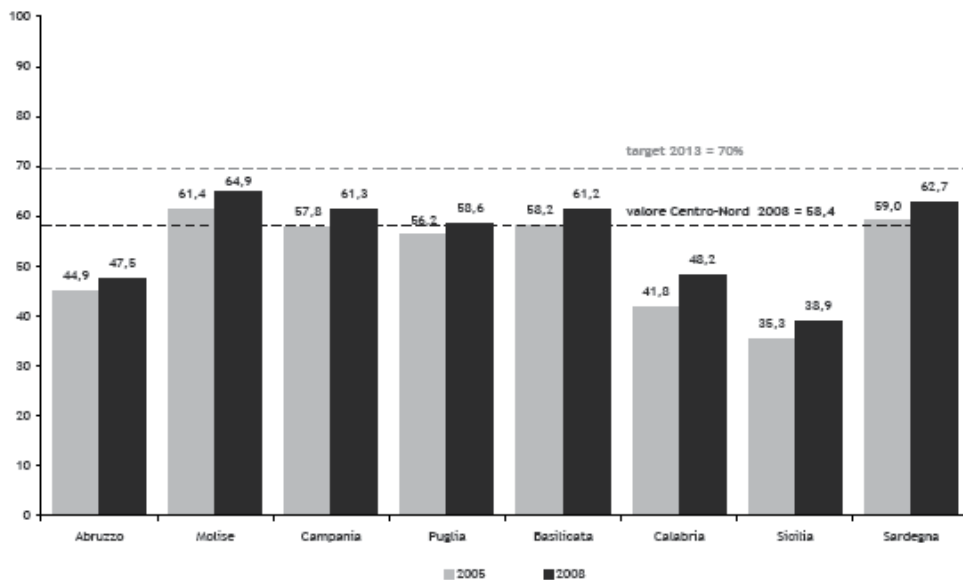
Fonte: ISPRA.

Figura 3.12. Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (indicatore S10).



Fonte: ISTAT, Sistema di indagine sulle acque (SIA).

Figura 3.13. Percentuale di abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (indicatore S.11 dettaglio).



Fonte: ISTAT, Sistema di indagine sulle acque (SIA).

Le eventuali risorse non assegnate per il mancato raggiungimento dei target al 2013 (eccedenze) costituiscono disponibilità finanziarie che potranno essere assegnate alle Amministrazioni che hanno conseguito tutti gli obiettivi di servizio. Di conseguenza una Amministrazione può ottenere risorse finanziarie più elevate della quota potenzialmente di propria pertinenza a inizio periodo.

Le tabelle 1.1 e 3.1 illustrano la situazione delle risorse premiali al 2010 (Fonte: MiSE-DPS 2010).

Le modalità con cui le amministrazioni si sono organizzate e/o si stanno organizzando per raggiungere i target fissati sono discrezionali; in altre parole, è compito delle varie amministrazioni individuare le risorse e le procedure più appropriate, affinché nel 2013 possano raggiungersi i target. Per tale ragione, gli Obiettivi di Servizio possono dirsi degli obiettivi trasversali rispetto ai programmi attualmente in corso nelle regioni, in quanto il loro perseguimento può avvenire attivando azioni specifiche all'interno di più programmi, nonché a valere su risorse di varia provenienza (risorse comunitarie, nazionali, regionali, locali, o anche risorse private). Oltre a fungere da collante per la programmazione unitaria, gli Obiettivi di Servizio dovrebbero fungere da catalizzatori di attenzione dei vari soggetti coinvolti nel processo di attuazione della spesa per il perseguimento di precisi e limitati livelli di erogazione di alcuni servizi, ovvero dovrebbero rappresentare un driver di cooperazione istituzionale e del miglioramento del sistema di governance.

Tabella 1.1. Obiettivi di Servizio: risorse premiali potenziali al 2013 per indicatore e Amministrazione, milioni di euro.

Amm.ne	Obiettivi / indicatori											Totale per Amm.ne
	Istruzione			Servizi di cura alla persona			Rifiuti			Acqua		
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11	
Abruzzo	10,86	10,86	10,86	8,87	8,87	17,74	13,30	13,30	8,87	17,74	17,74	139,01
Molise	6,06	6,06	6,06	4,95	4,95	9,89	7,43	7,43	4,95	9,89	9,89	77,56
Campania	52,16	52,16	52,16	42,60	42,60	85,20	63,90	63,90	42,60	85,20	85,20	667,68
Puglia	41,57	41,57	41,57	33,95	33,95	67,90	50,92	50,92	33,95	67,90	67,90	532,10
Basilicata	11,44	11,44	11,44	9,34	9,34	18,68	14,01	14,01	9,34	18,68	18,68	146,40
Calabria	23,74	23,74	23,74	19,39	19,39	38,78	29,08	29,08	19,39	38,78	38,78	303,89
Sicilia	54,80	54,80	54,80	44,76	44,76	89,52	67,14	67,14	44,76	89,52	89,52	701,52
Sardegna	28,95	28,95	28,95	23,64	23,64	47,29	35,47	35,47	23,64	47,29	47,29	370,58
MIUR	20,42	20,42	20,42	-	-	-	-	-	-	-	-	61,26
Totale per indicatore	250,00	250,00	250,00	187,50	187,50	375,00	281,25	281,25	187,50	375,00	375,00	3.000,00

Fonte: Tavola 2.1 Delibera CIPE 82/2007.

Tabella 3.1. Obiettivi di Servizio: calcolo delle risorse premiali per la scadenza intermedia (aggiornamento banca dati 30 novembre 2009), milioni di euro.

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

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL.

Le risorse premiali sono attribuite in due momenti (2009 e 2013). La prima verifica, effettuata alla fine del 2009, ha già attivato l'attribuzione di una prima tranche di risorse premiali grazie anche all'istituzione della premialità a livello sub-regionale: nel caso in cui la regione non riesca a raggiungere i target stabiliti può scegliere di premiare le performance positive di singoli ambiti territoriali.

Il processo di attivazione del meccanismo di premialità sub-regionale si è già concluso attraverso la selezione di alcuni indicatori di obiettivo di servizio da parte del Gruppo Tecnico Centrale attivabili sia per la verifica al 2009, sia per l'assegnazione della premialità sub-regionale. In particolare, gli indicatori selezionati sono: S5, S6, S8, S10, S11. Ciascuna Regione, quindi, ha dovuto scegliere quali indicatori di quelli selezionati dal Gruppo Tecnico Centrale potevano essere oggetto di verifica intermedia per l'assegnazione delle risorse complessive, e quali invece dovevano essere oggetto del meccanismo di premialità sub-regionale.

La quota massima di premialità assegnabile alle regioni, in seguito alla verifica al 2009, è pari al 50% delle risorse FAS complessivamente previste per la premialità al 2013. La Regione può decidere di assegnare il 50% di queste risorse agli enti erogatori/responsabili dei servizi essenziali che hanno dimostrato di operare secondo parametri di efficienza nell'erogazione del servizio rispetto al territorio loro competente, in relazione sempre ai servizi definiti dagli indicatori selezionati per la verifica di metà periodo e/o per la premialità sub-regionale.

In entrambi i casi le risorse premiali devono essere allocate, dalla Regione e/o dagli enti predisposti, per azioni/interventi relativi all'obiettivo di servizio per il quale l'ente erogatore si è dimostrato virtuoso. Nel caso in cui il target fosse completamente soddisfatto, le risorse della premialità dovranno essere impiegate comunque al perseguimento di altri obiettivi di servizio.

L'attivazione della premialità sub-regionale si è basata sulla costruzione di un sistema formale di attribuzione dei premi. Tale sistema aveva la finalità di rendere espliciti i meccanismi di riparto in modo da definire in maniera preventiva per ogni erogatore di servizio l'entità del premio perseguibile. I coefficienti di ripartizione, infatti, sono stati costruiti in maniera proporzionale sia alla popolazione/bacino di utenza dell'ente erogatore che a caratteri performativi degli indicatori (da definire a cura della regione) rilevati nei territori di riferimento.

I rapporti annuali di esecuzione elaborati da ciascuna regione entro marzo 2010 contengono le modalità di attivazione del meccanismo di premialità sub-regionale prescelto.

1.2 I piani di azione per gli Obiettivi di Servizio

Lo strumento con il quale le Amministrazioni regionali procedono alla costruzione del percorso di avvicinamento ai target prefissati è definito "Piano di azione degli Obiettivi di Servizio" (Delibera CIPE 82/2007). Nel Piano sono indicate: le azioni da promuovere sul territorio per il conseguimento degli obiettivi, le modalità organizzative per ciascuna azione; le risorse umane e finanziarie necessarie, i tempi previsti per ciascuna attività, gli strumenti che si intendono utilizzare per assicurare che tali azioni siano svolte (compresi eventuali meccanismi di incentivazione per gli enti locali e eventuali modifiche o innovazioni normative) e i meccanismi di monitoraggio dell'attuazione del Piano.

Durante il periodo di riferimento per l'attuazione del meccanismo premiale, ciascuna Regione del Mezzogiorno e il MIUR sono tenuti a predisporre rapporti annuali di esecuzione del Piano d'azione.

Nel 2009 è stata effettuata una prima verifica del livello di perseguimento dei target, attraverso la redazione di rapporti di esecuzione Rapporti Annuali degli Obiettivi di Servizio (RAOS) previsti dalla Delibera CIPE anche allo scopo di costruire una base di dati per l'attribuzione della premialità intermedia (MIUR 2009, Regione Abruzzo 2009, Regione Basilicata 2009, Regione Calabria 2009, Regione Campania 2009, Regione Molise 2009, Regione Sardegna 2009, Regione Sicilia 2009).

Tabella 3. Risorse programmate dalle regioni per il perseguimento dei target (elaborazione propria su RAOS Regionali 2009).

Obiettivo	Indicatori	Campania		Puglia		Molise		Calabria		Abruzzo		Basilicata		Sardegna		Sicilia		
		Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	Tot. Program. (Meuro)	% sul tot.	
Istruzione	Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S01-S02-S03	298,8	18,2%	0,0	0,0%	17,2	20,2%	344,5	24,2%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,5	0,2%	nd	
	Aumentare i servizi di cura alla persona, per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S04-S05-S06	449,7	27,4%	0,0	0,0%	18,3	21,5%	481,3	33,9%	143,1	58,0%	38,6	9,7%	99,5	40,4%	nd	
	Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani	S07-S08-S09	476,3	29,0%	200,0	100,0%	19,7	23,1%	193,0	13,6%	27,0	10,9%	73,0	18,4%	0,0	0,0%	nd	
	Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato	S10-S11	415,0	25,3%	0,0	0,0%	30,0	35,2%	402,4	28,3%	76,8	31,1%	284,8	71,9%	146,5	59,4%	172,9	100,0%
			1.839,8	100,0%	200,0	100%	85,2	100,0%	1.421,2	100,0%	246,9	100,0%	396,4	100,0%	246,6	100,0%	172,9	100,0%

Un'analisi dei RAOS consultabili on-line sui siti ufficiali delle regioni ha consentito di apprezzare la magnitudo delle risorse messe in campo per il perseguimento dei quattro obiettivi di servizio, sintetizzate nella tabella 3.

2. Obiettivi di servizio e politiche di sviluppo territoriale: un nesso mancante?

2.1 Obiettivi di servizio e progetto di territorio

Gli obiettivi comunitari di coesione sociale ed economica si traducono, nell'ambito delle politiche di sviluppo, nella formulazione di strategie capaci di compensare, attraverso forme di partecipazione istituzionalizzata, istanze di innalzamento del potenziale competitivo con quelle più legate alla redistribuzione territoriale dei vantaggi ad esso ascrivibile.

Le politiche di sviluppo adottate su scala regionale dovrebbero perseguire la crescita bilanciata attraverso equilibri/disequilibri dinamici tali da garantire il raggiungimento di livelli di qualità della vita non al di sotto di *standard* di sviluppo generalmente condivisi (distribuzione reddito pro-capite, consumi, occupazione ecc.). La gestione di tali standard di sviluppo si basa sul riconoscimento delle interazioni, funzionali allo sviluppo, di sinergie istituzionali, economiche e sociali all'interno di un frame fortemente territorialista (Bevilacqua 2001).

Gli obiettivi di servizio aspirano a rappresentare, nell'ambito delle politiche di sviluppo, una nuova modalità di "bilanciamento" della crescita economica fra regioni a lento sviluppo e regioni più competitive.

Essi basano la loro forza innovativa sul capovolgimento della logica allocativa delle risorse finanziarie, introducendo la meccanica dell'investimento pubblico non già come strumento per la realizzazione di opere pubbliche e/o di aiuti alle

imprese, ma come premio, in funzione del livello prestazionale dell'azione politica e programmatoria della regione nel raggiungimento di target prefissati in materia di offerta ed erogazione dei servizi.

Il processo di costruzione della politica degli obiettivi di servizio, prima a livello centrale e poi a livello regionale, da un lato, ha dimostrato come fosse necessaria una spinta innovativa nella concettualizzazione della politica di sviluppo, ormai affetta dall'annosa problematica della non misurabilità degli effetti e dal divario sempre più crescente tra esiti reali delle sue azioni e risultati attesi della sua programmazione. Dall'altro, ha consentito una declinazione della politica dello sviluppo più *place based oriented* (Barca 2009: 32), ovvero più orientata a tradurre in termini pratici i principi del raccordo concettuale tra pianificazione territoriale e politiche di sviluppo (Bevilacqua e Trillo 2009).

La scelta degli obiettivi di servizio su cui istituire il nuovo meccanismo premiale è stata concertata insieme a tutte le regioni del Mezzogiorno, la finalità della negoziazione interistituzionale era quella di individuare un insieme unico di servizi ritenuti essenziali per tutte le regioni.

Tale necessità, in parte, scaturiva dalla valenza sperimentale dell'approccio, dall'altra dall'esigenza di rendere comparabili le informazioni desunte dall'andamento degli indicatori per assegnare la cosiddetta premialità in maniera equa e rispettosa delle diverse risposte regionali ad uno stesso problema diagnosticato. La regia a livello centrale da parte del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo è stata fondamentale per inserire una nuova logica nell'ambito della formulazione delle politiche di sviluppo. Nello stesso tempo ha rappresentato un valido stimolo alla riproposizione della pianificazione territoriale come *frame* fondamentale per l'attivazione programmatoria delle politiche di sviluppo.

L'uso degli obiettivi di servizio come nuovo approccio alla formulazione delle politiche di sviluppo a livello regionale, successivamente all'esperienza maturata con la regia nazionale, attiverebbe un sistema di governance multilivello per la pianificazione dei servizi, diversificati a seconda del fabbisogno osservato. In altre parole, la domanda di servizi essenziali dovrebbe trovare un luogo di espressione progettuale in modo da rendere più efficace il meccanismo premiale alla base della nuova politica di sviluppo.

La partecipazione alla costruzione della decisione ha introdotto nella gestione e amministrazione della cosa pubblica la governance multilivello che può essere considerata come l'applicazione di procedure comportamentali, nell'ambito dell'autorità che ciascun livello amministrativo esercita, finalizzate a strutturare la decisione verso una gestione più strategica dell'azione pubblica.

La formazione della decisione acquisisce un carattere multiplo per garantire la misurabilità e verificabilità dei suoi effetti. Non esiste più, in pratica, la netta divisione tra chi decide e chi attua la decisione. Anche il responsabile dell'attuazione partecipa alla formazione della decisione nel momento in cui programma azioni di controllo e verifica della raggiungibilità degli obiettivi prefissati.

Efficienza, efficacia ed economicità sono i paradigmi fondanti l'azione pubblica, sia a livello politico che a livello amministrativo, perché consentono di orientare le azioni verso risultati tangibili e comunicabili. Lo scopo non riguarda più solo

al semplice offerta di servizi, ma è il raggiungimento di livelli-target di soddisfacimento che l'erogazione del servizio produce. Per poter raggiungere tale obiettivo è necessario che la Pubblica Amministrazione abbia la possibilità di scegliere tra gli strumenti/mezzi a disposizione quelli che massimizzano il livello di soddisfacimento, ovvero che consentono di raggiungere i livelli/target di soddisfacimento prestabiliti e per raggiungere tale "scopo" è necessario che tutti gli operatori del mercato vi partecipano.

Il quadro interpretativo in cui collocare i servizi come tematica di politica pubblica si delinea attraverso gli strumenti propri del mercato. La domanda è caratterizzata non solo dalla esplicitazione stigmatizzante del bisogno di tipologie di servizi, ma anche dalla necessità che quel servizio richiesto sia erogato secondo parametri di performance che attestino il rispetto di standard qualitativi e prestazionali.

Ciò ovviamente ribalta la predisposizione attuale all'autoreferenzialità e al rigido rispetto della norma come unico sistema di controllo dell'azione pubblica. Il dinamismo sociale ed economico attivato dalla globalizzazione richiede una pubblica amministrazione più snella e più orientata al mercato, non più produttrice diretta dei servizi, ma manager dell'erogazione. Ecco perché diventa fondamentale la partecipazione della community attraverso gli strumenti del *customer satisfaction* e del bilancio sociale.

In tale contesto, il piano di attuazione degli obiettivi di servizio potrebbe acquisire una valenza di progetto territoriale in cui sono sanciti gli accordi istituzionali necessari per la sua realizzazione; tale potenzialità presupporrebbe una raccordo concettuale ed operativo tra pianificazione del territorio e programmazione dello sviluppo, attualmente poco attivato.

2.2 Potenzialità e limiti di una metodologia innovativa

Rispetto a quanto discusso, le potenzialità della metodologia sottesa al sistema premiale degli obiettivi di servizio possono essere riassunte nei seguenti punti:

- enfasi posta su un approccio alla programmazione fondato sui risultati piuttosto che sul perseguimento di indicatori di realizzazione o peggio ancora delle performance della spesa;
- aspirazione a mettere in atto meccanismi di governance interistituzionale, verticale e orizzontale, attraverso un approccio per obiettivi piuttosto che per progetti;
- tentativo di responsabilizzazione di tutti i livelli istituzionali coinvolti, anche attraverso un coinvolgimento attivo, attraverso il meccanismo della sub-premialità regionale, della componente locale più vicina ai territori.

Sebbene è indiscutibile che tali aspetti possano incidere positivamente in termini di una maggiore efficienza delle politiche di sviluppo del territorio, è difficile allo stato attuale ritenere che possano rappresentare una strategia vincente per supportare una migliore spazializzazione della spesa, o una maggiore terri-

torializzazione delle politiche. Gli obiettivi di servizio coincidono senz'altro con obiettivi primari per l'azione pubblica, ma non posseggono quell'ampiezza propria della razionalità pianificatoria che dovrebbe condurre a verifiche olistiche e comprensive nella costruzione delle strategie. Possono quindi senz'altro ascrivere tra i meccanismi utili a "oliare" la macchina della governance interistituzionale, nonché incentivanti comportamenti virtuosi nella macchina amministrativa in termini di maggiore consapevolezza dei propri ruoli rispetto al perseguimento degli obiettivi dati, ma sicuramente non possono essere considerati un surrogato alla istanza di trasversalità e coerenza perseguibili attraverso il sistema di pianificazione.

Bibliografia

- Barca F. (2005a) *Spunti in tema di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie. Verso una strategia nazionale di politica regionale per il 2007-2013*. Roma: versione provvisoria, Luglio
- Barca F. (2005b) *Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione*. II Versione, Ottobre. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Barca F. (2009) *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April. <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf> (accessed June 2010)
- Bevilacqua C. (2001) *Politiche di sviluppo e pianificazione territoriale*. Roma: Gangemi Editore
- Bevilacqua C. e Trillo C. (2009) *Il profilo territoriale della programmazione 2007-2013* Roma: Formez
- CIPE (2007) *Delibera CIPE 82/2007*. Roma: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
- MiSE (2006a) *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 approvato dalla Commissione Europea con decisione CE(2007) 3329 del 13/7/07*. Roma: Ministero dello Sviluppo Economico
- MiSE-DPS (2006b) *Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*. Roma: Ministero dello Sviluppo Economico
- MiSE-DPS (2010) *Stato di Avanzamento degli Obiettivi di Servizio. Istruttoria per l'attribuzione dei premi intermedi. Prima relazione al Comitato Nazionale per il Coordinamento e la Sorveglianza della Politica Regionale Unitaria*, Febbraio
- MiSE (2007) *Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013*. Roma: Ministero dello Sviluppo Economico
- MiSE-DPS (2008) *Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*. Roma: Ministero dello Sviluppo Economico
- Regione Abruzzo (2009) *Rapporto Annuale di esecuzione dell'attuazione del meccanismo degli Obiettivi di Servizio (RAOS) 2007-2013*, Novembre: L'Aquila
- Regione Basilicata (2009) *Rapporto Annuale del piano d'azione per il raggiungimento degli Obiettivi di Servizio, RAOS n. 1*
- Regione Calabria (2009) *Rapporto Annuale del piano d'azione per il raggiungimento degli Obiettivi di Servizio*, Ottobre
- Regione Campania (2009) *Piano d'Azione degli obiettivi di Servizio. Rapporto Annuale di Esecuzione*, Ottobre
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2009) *Rapporto Annuale Obiettivi di Servizio*, Ottobre: Roma
- Regione Molise (2009) *Rapporto Annuale degli Obiettivi di Servizio 2007-2013*, Ottobre
- Regione Puglia (2009) *Rapporto 2009 di Esecuzione degli Obiettivi di Servizio*, Ottobre
- Regione Sicilia (2009) *1° Rapporto Annuale degli Obiettivi di Servizio*, 30 Ottobre
- Regione Sardegna (2009) *Rapporto Annuale degli Obiettivi di Servizio – Anno 2009*