

**OBIETTIVI DI SERVIZIO PER LE POLITICHE DI COESIONE REGIONALE:  
ANALISI DEGLI INDICATORI E ALCUNE RIFLESSIONI SUI VALORI TARGET**

Raffaella CHIOCCHINI e Daniela FANTOZZI

Istat, Via A. Ravà 150, 00142 Roma

Istat, Via A. Ravà 150, 00142 Roma

**SOMMARIO**

La politica di sviluppo regionale del nuovo ciclo di programmazione comunitario 2007-2013 riconosce come centrale, per una nuova strategia di *policy*, il miglioramento della disponibilità di beni e servizi nelle aree in cui la loro scarsità o assenza comporta disagio ed effetti negativi sulla competitività.

Il lavoro presenta l'analisi di 11 indicatori selezionati per misurare il raggiungimento di valori target nei servizi ritenuti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza ad investire delle imprese nelle regioni del Mezzogiorno, ai quali è legato un meccanismo premiale. Essi riguardano gli ambiti *qualità dell'istruzione, servizi di cura per i bambini e popolazione anziana, rifiuti urbani e acqua*.

L'analisi delle distanze mette in evidenza i divari del Mezzogiorno con il resto del Paese nell'offerta di alcuni servizi e una variabilità anche all'interno delle regioni meridionali che lascia supporre un andamento a velocità differenti per il raggiungimento dei valori obiettivo al 2013 e per l'effettivo miglioramento dei servizi in quei territori.

Le considerazioni espresse in questo lavoro non impegnano l'Istituto nazionale di statistica, ma scaturiscono da riflessioni degli autori. La responsabilità per eventuali errori o imprecisioni è attribuita agli autori.

I paragrafi 1 e 2 sono a cura di Daniela Fantozzi, i paragrafi 3 e 4 sono a cura di Daniela Fantozzi e Raffaella Chiocchini, il paragrafo 3.3 è a cura di Daniela Fantozzi.

Per informazioni più dettagliate su *Obiettivi di servizio* cfr. il sito web [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/)

## **1. NUOVE STRATEGIE DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA 2007-13: OBIETTIVI MISURABILI PER SERVIZI ESSENZIALI**

La nuova politica europea per la coesione regionale riferita al contesto italiano, è finalizzata al miglioramento dei servizi disponibili per cittadini e imprese, nonché alla promozione diretta di sviluppo economico e occupazione nel Mezzogiorno.

Il ruolo chiave attribuito alla disponibilità di servizi in ambiti essenziali per la qualità della vita e per la convenienza ad investire, è la novità della politica regionale del nuovo ciclo di programmazione comunitario elaborata e descritta nel Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN) – approvato dalla Commissione Europea con decisione CE (2007) 3329 il 13 Luglio 2007. L’offerta di servizi per la collettività si basa su un approccio interpretativo secondo 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.

Tuttavia l’attuale assenza o carenza di alcuni servizi essenziali, soprattutto nel Mezzogiorno, che comporta condizioni di disagio e bassa competitività, spinge i decisori politici ad affrontare il problema con strumenti mirati e pertinenti.

Come si legge nel QSN “le analisi dell’esperienza condotta suggeriscono che al mancato raggiungimento di obiettivi minimi di servizio concorrono la lentezza dei percorsi di miglioramento, pure intrapresi, e in alcuni casi l’insufficiente sostegno e governo di un vero processo di apertura alla concorrenza, che riduca effettivamente le posizioni di monopolio e permetta la riorganizzazione industriale di settori rilevanti per l’offerta dei servizi essenziali, quali ad esempio acqua, rifiuti e trasporti pubblici locali. Tuttavia, sembra anche avere pesato una insufficiente “mobilitazione” culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi, che consentisse di vincere le forti resistenze al cambiamento provenienti da interessi favoriti dalla persistenza delle condizioni esistenti”.

“La dimensione dell’inefficienza”, prosegue il QSN, “nella produzione e qualità di servizi collettivi è assai più grave nel Mezzogiorno; ciò vale soprattutto per quei servizi collettivi che sono a valle di investimenti in infrastrutture (si pensi alla regolarità della distribuzione dell’acqua e dell’energia, alla salubrità dell’ambiente attraverso una corretta gestione dei rifiuti urbani e speciali o della disponibilità dei servizi di fognatura e depurazione delle acque, alla capillarità dei trasporti e in generale al livello di accessibilità per persone e merci di un’area). Vale anche per i servizi socio-assistenziali o di istruzione e formazione, che non sono direttamente riconducibili a interventi infrastrutturali in senso stretto, ma che tuttavia contribuiscono fortemente a connotare un’area come più o meno sviluppata” (cfr. paragrafo III. 4).

Pertanto il persistere di divari regionali nella disponibilità di beni e servizi essenziali per i quali dovrebbero essere garantite ai cittadini uguali possibilità di accesso hanno suggerito ai *policy maker*, per il ciclo di programmazione comunitario 2007-13, di:

- individuare gli ambiti in cui raggiungere standard adeguati e livelli minimi di servizi per la collettività e le imprese;
- tradurli in obiettivi finali e misurabili per poter valutare la politica di coesione regionale e connotare il livello di sviluppo di un'area;
- fissare target vincolanti di servizio rivolti alle le regioni del Mezzogiorno a cui siano legati meccanismi di premialità al fine incentivare il raggiungimento degli obiettivi.

A tal proposito, per gli ambiti individuati: *qualità dell'istruzione, servizi di cura per i bambini e popolazione anziana, rifiuti urbani e acqua*, si esplicitano quattro obiettivi (finali) di servizio:

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 sistema di gestione dei rifiuti urbani*
4. *Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato*

La loro misurazione è espressa con riferimento a 11 indicatori statistici pertinenti e condivisi, la cui dinamica esprime l'andamento dell'offerta e della qualità dei servizi disponibili sul territorio. Anche i valori target sono espressi in relazione agli indicatori selezionati per i diversi obiettivi. Ad ogni indicatore è associato un valore obiettivo (valore target) da raggiungere al 2013.

L'intento è quello di dare centralità a tali obiettivi, di mobilitare un numero maggiore di attori rispetto al passato, considerando che il miglioramento dei servizi collettivi dipende fortemente anche dalle scelte della politica ordinaria, e di attribuire alle politiche di sviluppo un ruolo effettivamente aggiuntivo, così come era nella filosofia del principio di sussidiarietà espresso già nel precedente ciclo di programmazione 2000-06.

Per tali ragioni la scelta è ricaduta su obiettivi che presentano un alto grado di comprensione e condivisione da parte dei cittadini in modo da poter attivare forme di partecipazione della cittadinanza attiva, particolarmente rilevanti per il conseguimento dei risultati; inoltre gli obiettivi devono rappresentare un miglioramento percepibile delle condizioni di vita dei cittadini o delle condizioni di contesto per l'attività economica.

La novità, rispetto alla precedente programmazione, è che si fissano target vincolanti su obiettivi finali delle politiche, esplicitamente espressi in termini di servizio reso ai cittadini, e non più solo su obiettivi intermedi di *capacity building*, quali ad esempio il rafforzamento dell'efficienza amministrativa.

### *1.1 Il meccanismo premiale e le risorse stanziare*

Per dare centralità e visibilità agli obiettivi, al raggiungimento dei target è collegato un meccanismo premiale che ha come scopo principale quello di incentivare le amministrazioni interessate al raggiungimento del target e quindi al miglioramento dei servizi offerti sul territorio, ma ha anche l'intento di coinvolgere i diversi livelli di governo che condividono responsabilità nell'erogazione dei servizi (Provincia, Istituti scolastici, Asl, Autorità d'ambito, Comuni, ecc.). Partecipano al meccanismo d'incentivazione collegato agli obiettivi di servizio le otto regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, che concorrono al conseguimento dei target definiti per gli 11 indicatori e il Ministero della Pubblica limitatamente agli indicatori dell'obiettivo istruzione.

Le risorse premiali previste ammontano a circa 3 miliardi di euro nella dotazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate 2007-13 (il Fondo costituisce dal 2003 lo strumento generale di governo della nuova politica nazionale regionale per la realizzazione di intervento nelle aree disagiate). A ciascuno dei quattro obiettivi è collegato un peso finanziario equivalente pari a circa 750 milioni di euro. Pertanto a ciascun indicatore corrisponde un ammontare certo di risorse che ogni regione insieme al Ministero della Pubblica Istruzione, relativamente all'obiettivo Istruzione, potrà ricevere in base al numero di indicatori soddisfatti e a precisi criteri di attribuzione (per maggior dettaglio sulla ripartizione delle quote legate al meccanismo premiale si veda *Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013*, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 1 agosto 2007, pp.12-14).

La verifica del raggiungimento degli obiettivi di servizio è prevista al 2013. Tuttavia la verifica finale è preceduta da una intermedia fissata alla fine 2009. La scadenza intermedia attiva solo una parte del premio finanziario, comunque non superiore al 50 per cento del premio complessivo, che tiene conto della percentuale di distanza colmata tra il valore attuale (*baseline*) dell'indicatore e il target al 2013.

Al mancato raggiungimento di uno o più target di servizio corrisponde la non attribuzione alle regioni della corrispondente quota di risorse: in questo modo si focalizza l'attenzione non sulle azioni intraprese dalle singole regioni per raggiungere l'obiettivo, ma sull'effettivo miglioramento del servizio.

L'importanza di premiare lo sforzo delle regioni nell'intraprendere un percorso "virtuoso" di miglioramento per alcuni servizi ritenuti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e delle imprese sul territorio è avvalorata dalla "clausola di flessibilità" collegata al meccanismo di assegnazione delle risorse premiali. La clausola, applicabile alla scadenza finale del 2013 al massimo a quattro indicatori, prevede che:

"... qualora alla verifica finale del 2013 una regione non raggiunga il target ma abbia colmato non meno del 60% della distanza tra il valore di partenza (baseline) e il valore target, il meccanismo di verifica si considera soddisfatto e la regione ha diritto alle risorse premiali allocate per tale indicatore. L'applicazione del meccanismo di flessibilità non può valere per tutti gli indicatori di uno specifico ambito: pertanto, almeno un indicatore all'interno di ciascuno degli obiettivi istruzione, servizi per l'infanzia e gli anziani, rifiuti e acqua deve essere pienamente conseguito per ottenere l'intera dotazione di risorse finanziarie" (cfr. par.5. 45. *Op. cit.*, 1 agosto 2007).

E' chiaro dunque l'intento di premiare ogni sforzo fatto in direzione di un ampliamento della diffusione e qualità dei servizi. Il meccanismo di incentivazione prevede da ultimo anche un riconoscimento di risorse premiali alle eccellenze sul territorio: qualora la Regione non raggiungesse il target alla scadenza del 2013, parte del premio sarà attribuita agli Enti erogatori o responsabili dei servizi che abbiano migliorato la propria performance relativamente agli indicatori di servizio, all'interno di un sistema formale incentivante istituito dalla Regione.

## **2. I CRITERI DI SCELTA DEGLI INDICATORI E DEI VALORI TERGET**

Il conseguimento degli obiettivi è misurato, come già descritto nel paragrafo precedente, attraverso target quantitativi per undici indicatori statistici di offerta e qualità dei servizi disponibili sul territorio. La selezione e definizioni degli indicatori, nonché dei valori target, hanno coinvolto l'Istat in un qualificato gruppo di lavoro promosso dal Dipartimento delle politiche di sviluppo (DPS - Ministero dello Sviluppo economico), in cui hanno partecipato anche i Ministeri interessati per materia, il Dipartimento della funzione pubblica e le regioni partecipanti allo schema incentivante. In generale il gruppo tecnico ha delineato i seguenti criteri per la scelta degli indicatori:

- *misurabilità*: gli indicatori quantitativi e i valori obiettivo (target) devono misurare rispettivamente la qualità e il miglioramento del servizio reso. Le fonti utilizzate sono quelle della statistica ufficiale che garantisce: una metodologia di rilevazione omogenea tra territori e la replicabilità nel tempo della rilevazione. In assenza delle

fonti ufficiali si decide *ex ante* in piena condivisione le modalità di produzione e diffusione dell'informazione aggiuntiva.

- *responsabilità*: ovvero la chiara indicazione dell'Istituzione responsabile dell'attuazione e dell'erogazione del servizio, come condizione necessaria per definire un meccanismo di incentivazione equo e adeguato a garantire la partecipazione dei diversi livelli di governo preposti al miglioramento dei valori degli indicatori.
- *comprensione e condivisione pubblica*: per consentire ai cittadini di capire l'importanza degli obiettivi e auspicare un loro coinvolgimento.

Per la scelta dei valori target è opportuno sottolineare che si è scelto un target unico per tutte le regioni associato ad ogni indicatore, con la necessità di garantire a tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi e quindi di equità di opportunità per i cittadini.

Inoltre, come si legge nel QSN, tale scelta risulta obbligata nei casi in cui i processi di coordinamento aperto a livello europeo (es. strategia di Lisbona) o la normativa vigente prevedono un target unico per la media europea o italiana (es. si veda ad esempio l'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e l'obiettivo di tutelare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani).

Nella tavola 1 sono descritti per ogni obiettivo, gli indicatori selezionati e la loro definizione tecnica; si descrive inoltre il valore target assegnato per ogni indicatore, la direzione del cambiamento verso cui dovrebbe muoversi l'indicatore per registrare un miglioramento del servizio, e le amministrazioni beneficiarie della premialità.

**Tabella 1. Indicatori per obiettivi di servizio, target e beneficiari della premialità**

Ob.	Indicatore	Definizione tecnica indicatore	Target al 2013	Direz. del miglioramento	Beneficiari della premialità
<b>I</b>	<b>Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (S.01)</b>	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	Ciascuna regione almeno il <b>10%</b> (valore strategia di Lisbona per l'Italia al 2010)	↓	<b>Ministero della Pubblica Istruzione</b> (quota per ogni regioni che consegue il proprio target) e le 8 regioni del Mezzogiorno
	<b>Studenti con scarse competenze in lettura (S.02)</b>	Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura.	Metà premio se la regione non supera il <b>20%</b> (valore UE al 2003); metà premio se il decremento tra il valore 2009 e 2013 è superiore al 70% di quello registrato in media nel Mezzogiorno nello stesso periodo	↓	
	<b>Studenti con scarse competenze in matematica (S.03)</b>	Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica.	Metà premio se la regione non supera <b>21%</b> (valore UE al 2003); metà premio se il decremento tra il valore 2009 e 2013 è superiore al 70% di quello registrato in media nel Mezzogiorno nello stesso periodo	↓	
<b>II</b>	<b>Diffusione del servizio di asilo nido (S.04)</b>	Percentuale dei comuni (sul totale dei comuni della regione) che hanno attivato il servizio di asilo nido	Ciascuna regione almeno il <b>35%</b> (circa valore Italia attuale)	↑	Le 8 regioni del Mezzogiorno
	<b>Presa in carico dell'utenza per il servizio di asilo nido (S.05)</b>	Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido sul totale della popolazione in età 0-3 anni (a)	Ciascuna regione almeno il <b>12%</b> (circa valore Italia attuale); di cui almeno il 70% dell'utenza fruisce di asili nido	↑	
	<b>Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (S.06)</b>	Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%)	Ciascuna regione almeno <b>3,5%</b> (valore dei LEP-Min. Salute)	↑	

III	<b>Rifiuti urbani smaltiti in discarica (S.07)</b>	Quantità procapite di rifiuti urbani smaltiti in discarica (in kg)	2 regole: ogni regione al massimo <b>230 Kg/procapite</b> (circa valore media UE); il rifiuto in discarica non supera il 50% del rifiuto prodotto	↓	Le 8 regioni del Mezzogiorno
	<b>Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (S.08)</b>	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	Ogni regione almeno il <b>40%</b> (legge finanziaria 2007)	↑	
	<b>Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità (S.09)</b>	Percentuale di frazione umida (b), proveniente dalla raccolta differenziata, trattata in impianti di compostaggio in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex D.lgs. 217/2006	Ogni regione almeno il <b>20%</b> (circa valore Italia attuale)	↑	
IV	<b>Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano (S.10)</b>	Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	Ogni regione almeno il <b>75%</b>	↑	Le 8 regioni del Mezzogiorno
	<b>Quota di popolazione equivalente servita da depurazione (S.11)</b>	Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali della regione (valore percentuale).	Ogni regione almeno il <b>70%</b> (circa valore del C-N)	↑	

- (a) L'indicatore è misurato a livello regionale considerando che l'utenza accolta in asili nido deve essere pari ad almeno il 70% del totale. Tale valore costituisce un riferimento per assicurare una base minima di servizio con standard omogenei sul territorio nazionale. Pertanto eventuale utenza servita da altre tipologie di servizio che superi la soglia del 30 per cento non viene considerata nel calcolo dell'indicatore per questo fine.
- (b) Per frazione umida del rifiuto urbano si intende l'organico selezionato e i rifiuti biodegradabili provenienti da giardini e parchi.

Date le condizioni di scarsità o assenza di alcuni servizi essenziali nei territori del Mezzogiorno e visti gli obiettivi finali, espressi in valori target fissati dai *policy maker*, si pongono ora alcune questioni di rilievo: gli obiettivi stabiliti per il 2013 sono raggiungibili o troppo ambiziosi per le regioni del Mezzogiorno? Come funzionerà il meccanismo premiale? Per quali regioni e quali obiettivi? Le regioni saranno realmente incentivate a migliorare la qualità e disponibilità dei servizi sul territorio?



### 3. UN'ANALISI DELLE CONDIZIONI DI PARTENZA: LE DISTANZE DAI TARGET

Provare a rispondere alle domande poste implica un'analisi più attenta delle informazioni statistiche attualmente disponibili. Si noterà infatti che in alcuni settori la distanza dal target è più accentuata che in altri e quindi la possibilità di raggiungere l'obiettivo al 2013 varia da regione a regione e per i diversi indicatori.

E' opportuno sottolineare tuttavia che in questa sede non sarà data una lettura valutativa degli indicatori, si cercherà invece di analizzare:

- a) con l'ausilio dei grafici a radar, quali sono le condizioni di partenza delle regioni rispetto al resto del Paese e ai valori target;
- b) e attraverso un esercizio di simulazione, date le condizioni di partenza e alcune ipotesi sulla crescita delle variabili, se le regioni italiane del Mezzogiorno raggiungeranno gli obiettivi fissati per il 2013.

#### *3.1 Un'analisi spaziale delle distanze delle regioni del Mezzogiorno e una riflessione critica sui valori target*

Di seguito si analizzano gli indicatori per obiettivi di servizio, descritti nel precedente paragrafo, soffermandoci per ognuno di essi, su:

- le distanze tra i valori che gli indicatori assumono per le regioni del Mezzogiorno per l'ultimo anno disponibile e i valori target ad essi assegnati;
- la distanza tra le regioni del Mezzogiorno e la regione che assume il valore migliore per l'offerta dei servizi, che chiameremo *best performer* (corrispondente ad una regione o provincia autonoma del Centro-Nord) .

Tale confronto permette di comprendere :

1. quali sono le condizioni di partenza delle regioni rispetto ai target vincolanti al 2013 per l'ottenimento delle risorse;
2. l'intensità del divario con la regione "migliore", mettendo in evidenza la situazione attuale sulla disponibilità di alcuni servizi ritenuti essenziali per lo sviluppo e la crescita dei territori del Sud;
3. l'esistenza di una discreta disomogeneità sull'erogazione dei servizi anche all'interno delle 8 regioni del Mezzogiorno.

(per una lettura completa dei dati per regione e per indicatore all'ultimo anno disponibile si rimanda alla tavola 1 in appendice).

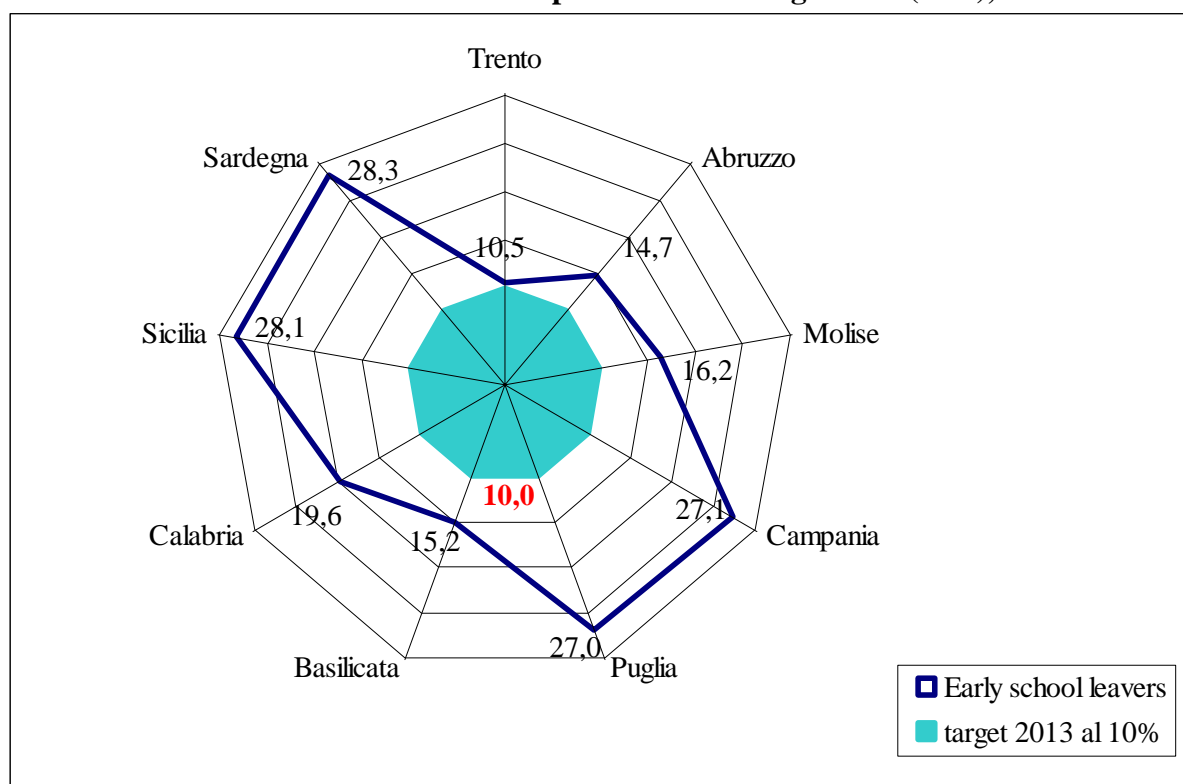
**Obiettivo I. Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione**

Nel primo gruppo di obiettivi, analizziamo per disponibilità di dati per regione, solo l'indicatore *Giovani che abbandonano prematuramente gli studi*, il cui target è fissato per il 2013 al 10% (si ricorda che è il valore fissato dall'agenda di Lisbona per il 2010).

Dal grafico 3.1 è possibile evidenziare le condizioni di partenza, al 2006, delle regioni del Mezzogiorno rispetto all'obiettivo prefissato. La distanza rispetto al valore target è notevole per quasi tutte le regioni (Campania, Puglia, Calabria, Sardegna, Sicilia) pari a circa 17-18 punti percentuali; è meno accentuata per la Basilicata (15,2) e l'Abruzzo (14,7) che partono quindi in relativo vantaggio rispetto alle altre regioni meridionali.

E' comunque forte il divario tra il *best performer*, la provincia autonoma di Trento, i cui giovani che lasciano prematuramente gli studi sono pari al 10,5%, valore molto vicino al target di Lisbona, e la regione "più lontana" ovvero la Sardegna con il 28,3%: la distanza è di 17,8 in percentuale. In media il 25,5 per cento dei giovani del Mezzogiorno abbandonano prematuramente gli studi rispetto ad una media del Centro-Nord del 16,8.

**Grafico 3.1 – Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (S.01), anno 2006**



Fonte: Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

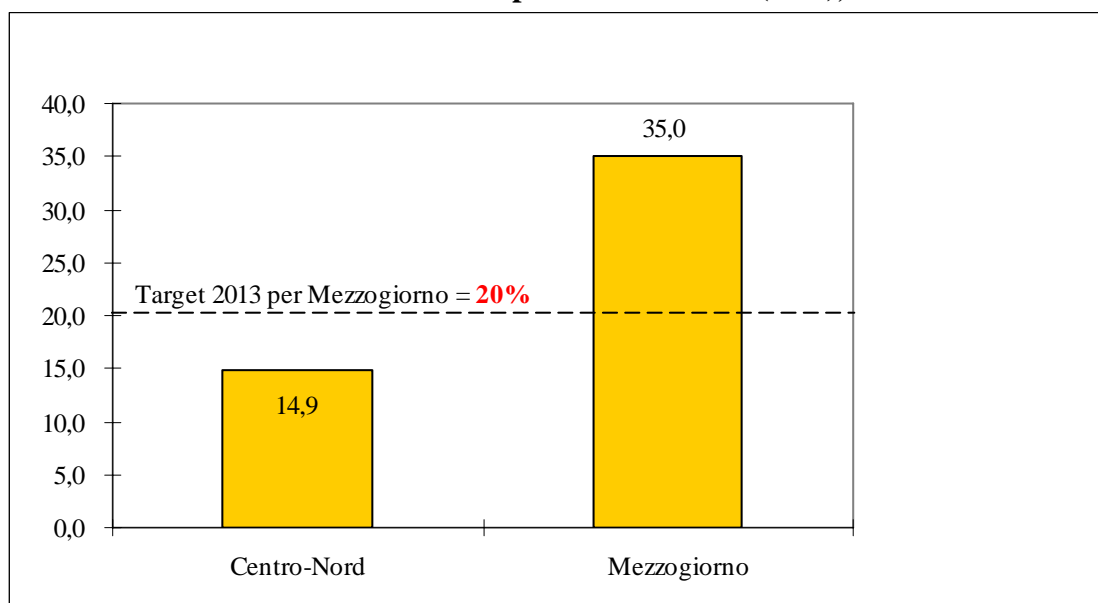
Per questo indicatore il target fissato sembra alquanto ambizioso; anche le previsioni demografiche fino al 2013 che tendono ad evidenziare una diminuzione della popolazione per

la fascia di età 18-24 anni considerata al denominatore, potrebbero non facilitare il raggiungimento del valore obiettivo.

Per gli altri due indicatori appartenenti al primo obiettivo, *Studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura* e *Studenti con scarse competenze in matematica*, si riportano dei grafici più semplici in cui è possibile fare solo un confronto Centro-Nord e il Mezzogiorno e analizzare la distanza tra la media delle regioni del Mezzogiorno e il valore target, seconda la prima modalità indicata nel documento diffuso dal DPS il 1/08/2007 che riguarda una soglia unica riferita al Mezzogiorno. La mancanza di un dettaglio territoriale maggiore è dovuto al disegno dell'indagine PISA, che almeno fino al 2003, presenta per l'Italia valori per le sole ripartizioni Centro-Nord e Mezzogiorno (PISA 2006 prevede anche i dati per alcune regioni del Mezzogiorno).

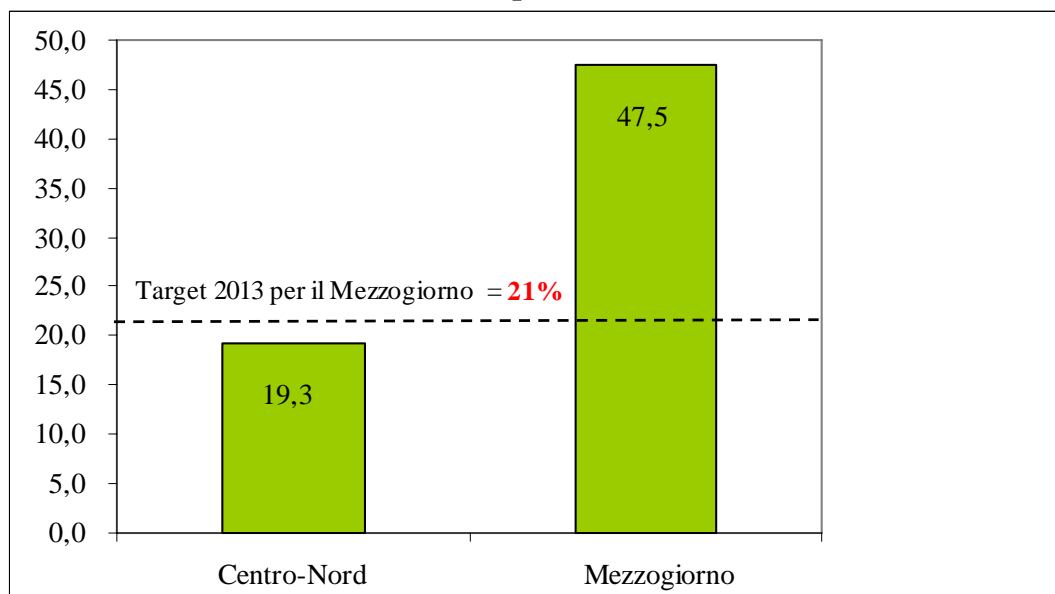
Sia per gli studenti di 15 anni del Mezzogiorno con scarse competenze in lettura che per quelli con scarse competenze in matematica si nota che la distanza dal target è, rispettivamente, di 15 e 16,7 punti percentuali: un percorso abbastanza difficile per le regioni del Sud, sembrerebbe. È inoltre forte anche il divario di partenza con le regioni del Centro-Nord: in lettura gli studenti del Nord superano il Mezzogiorno di circa 20 punti in percentuale mentre in matematica di circa il 27 punti (cfr. grafici 3.2 e 3.3.). Si ricorda che per incentivare le singole regioni al miglioramento la regola prevede che ciascuna regione ha diritto a metà del premio se registra tra il 2009 e il 2012 una riduzione in punti percentuali - negli studenti con al massimo il primo livello in lettura e 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.

**Grafico 3.2 – Studenti con scarse competenze in lettura (S.02), anno 2003**



Fonte: Ocse, Indagine PISA

**Grafico 3.3 – Studenti con scarse competenze in matematica (S.03), anno 2003**



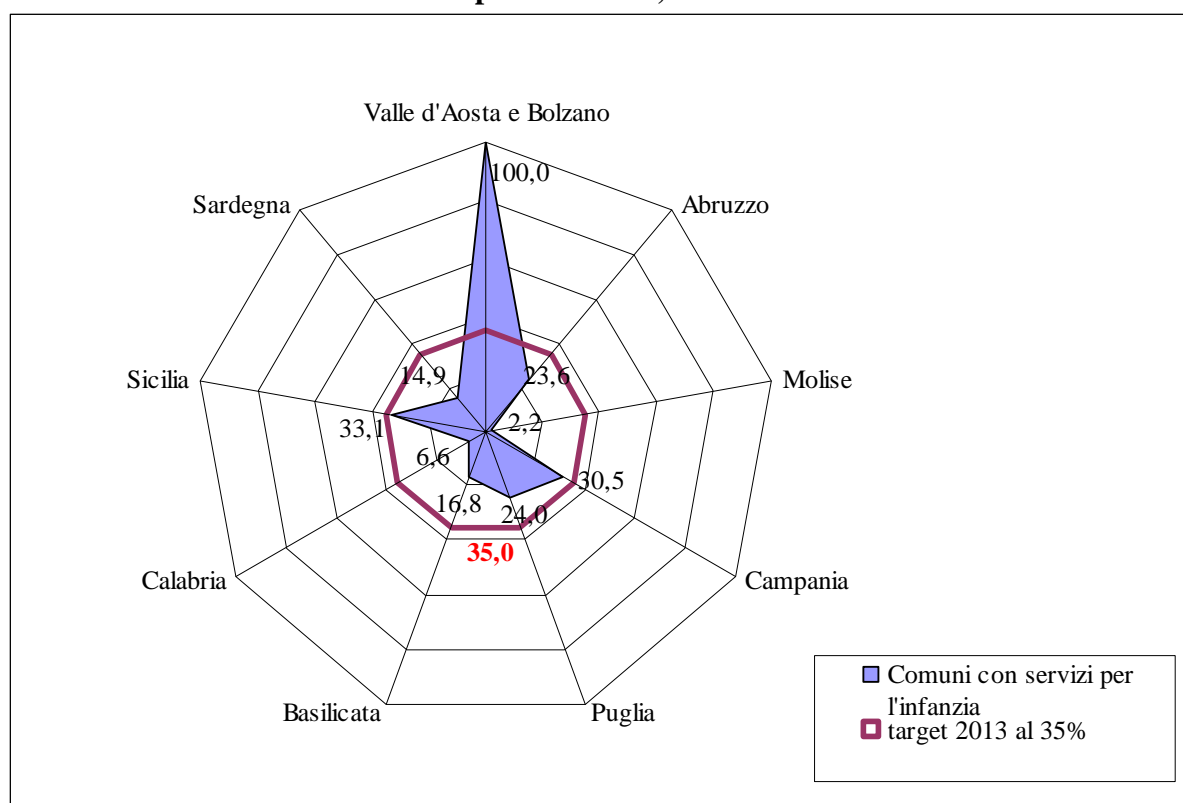
Fonte: Ocse, Indagine PISA

**Obiettivo II.** *Aumentare i servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro*

Nel gruppo del secondo obiettivo, l'indicatore sulla *Diffusione dei servizi per l'infanzia* che si esprime attraverso la percentuale di comuni che ha attivato i servizi di asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi (si è ritenuto di includere i servizi integrativi per tener conto delle condizioni orografiche e delle struttura demografica delle aree interne e rurali che rendono complicata e costosa la diffusione del servizio nella sua forma tradizionale) mette in evidenza che alcune regioni del Mezzogiorno non sono molto distanti dal target del 35 per cento. In particolare la Campania, al 2004, parte da un valore pari al 30,5 per cento e la Sicilia presenta una diffusione sul territorio dei servizi per l'infanzia del 33,1 per cento: entrambi i valori sono abbastanza vicini al target stabilito anche se le differenze all'interno delle regioni del Mezzogiorno sono evidenti: si pensi che il Molise parte dal 2,2 e la Calabria dal 6,6 per cento, valori molto distanti dal target del 2013.

Quindi per alcune regioni del Sud sembrerebbe più facile raggiungere l'obiettivo del 35 per cento al 2013, rispetto ad altre.

**Grafico 3.4 - Diffusione dei servizi per l'infanzia, anno 2004**



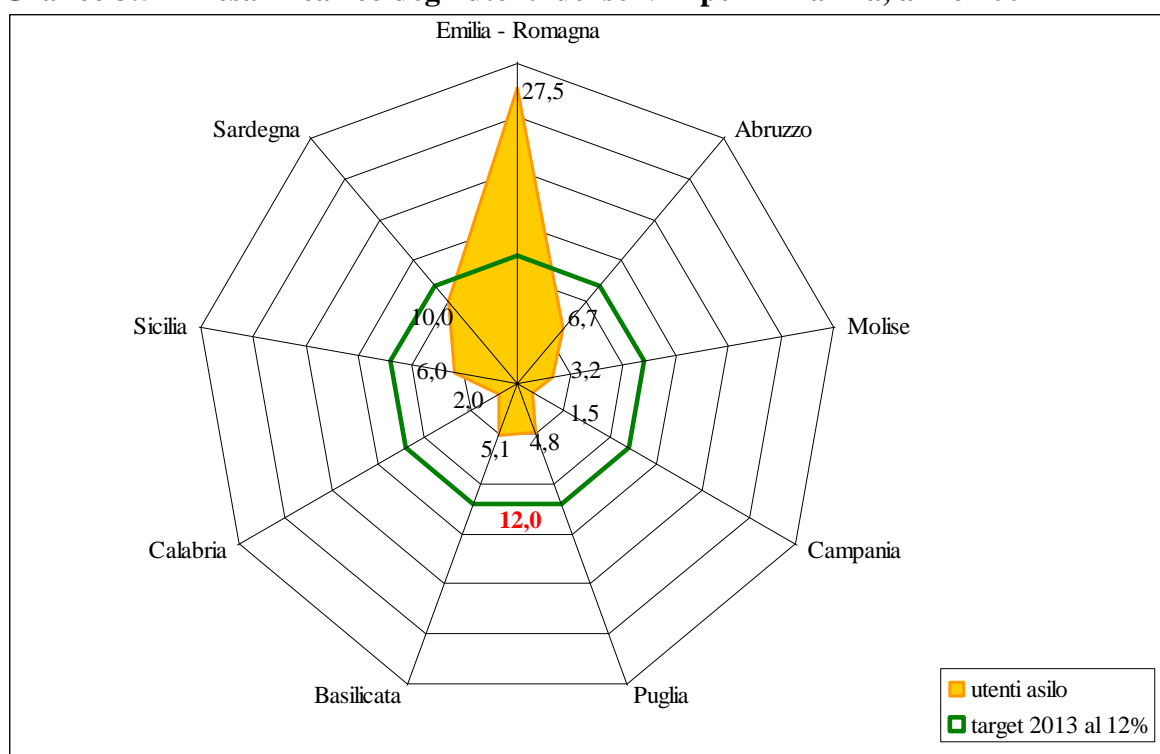
Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

Il territorio che offre una piena e più alta diffusione dei servizi per l'infanzia è la provincia autonoma di Bolzano in cui tutti i comuni hanno attivato asili nido o servizi integrativi. In media le regioni del Centro-Nord coprono il 47,6 per cento del territorio mentre il Mezzogiorno il 21,1 per cento.

Abbastanza disomogenea è la situazione del Mezzogiorno anche per quanto riguarda la *percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia*. La regione più virtuosa al 2004 è la Sardegna con una percentuale del 10 per cento e molto vicina al target 2013, del 12 per cento. Più distanti dalla soglia sono invece Campania, Calabria e Molise con rispettivamente l'1,5 per cento il 2 e il 3,2 per cento.

La distanza sulla presa in carico dell'utenza per i servizi all'infanzia si accentua nei confronti del *best performer*: l'Emilia Romagna presenta infatti una percentuale di bambini che usufruisce dei servizi pari al 27,5, ben più alta rispetto al target fissato per le regioni del Mezzogiorno e sicuramente ancor più ampia se la si confronta con le percentuali delle singole regioni del sud. Il divario tra i territori è ben sintetizzato tra il dato del Centro-Nord pari al 15,5 per cento e quello del Mezzogiorno pari al 4,2 per cento.

**Grafico 3.5 - Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia, anno 2004**



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

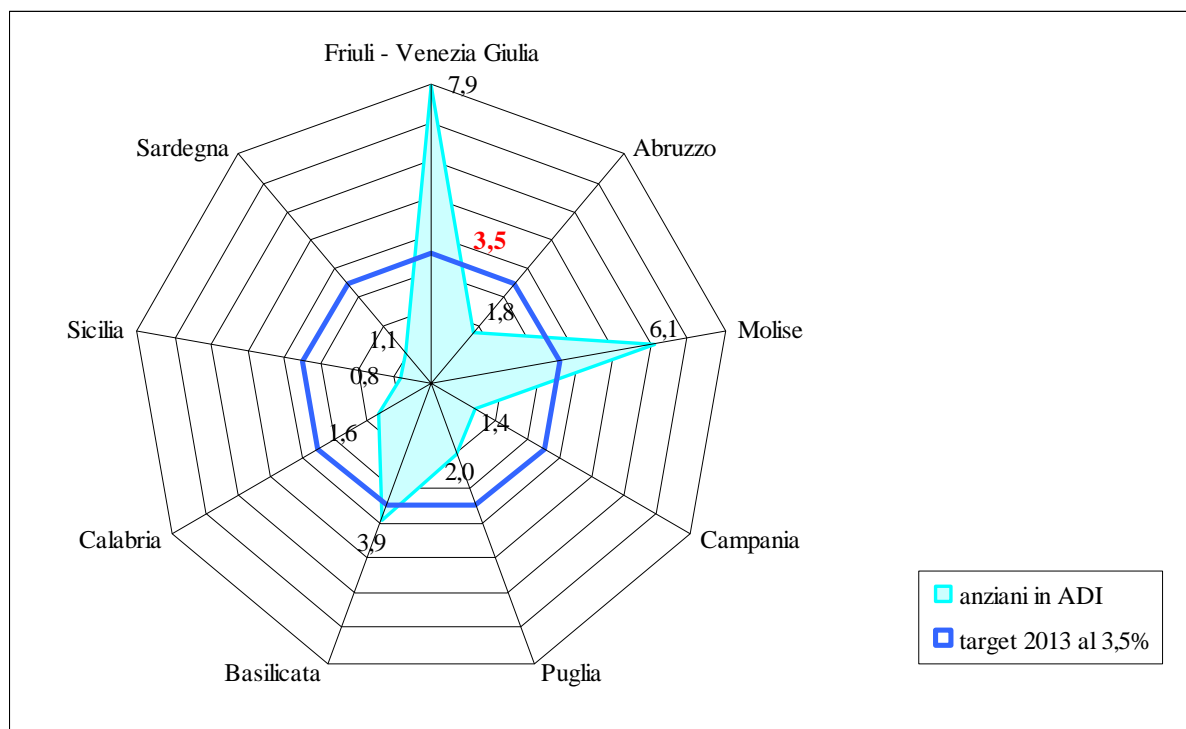
Sembra prefigurarsi anche per questo indicatore un mezzogiorno a due velocità: Sardegna, Sicilia e Abruzzo hanno un vantaggio di partenza nei confronti delle altre regioni del Mezzogiorno rispetto al valore obiettivo del 2013, pari al 12 per cento.

Si sottolinea che data l'importanza attribuita dalla normativa al riequilibrio territoriale dei servizi per l'infanzia, l'ordine di grandezza delle risorse premiali attribuite al target è molto elevato.

Il terzo indicatore del gruppo del secondo obiettivo riguarda la percentuale di *anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)*. Questo indicatore coglie in parte anche aspetti di accessibilità e qualità del servizio, essendo una modalità avanzata ed efficiente di erogazione dei servizi di cura all'anziano rispetto a quelle tradizionali.

Come si legge dal grafico 3.6 questo indicatore presenta una certa variabilità tra le regioni rispetto al valore target fissato al 3,5 per cento (valore fissato dai Livelli essenziali di prestazioni civili e sociali): sia il Molise che la Basilicata partono da una situazione di eccezione avendo già valori che superano il target, pari rispettivamente a 6,1 per cento e 3,9 per cento. Particolare è sicuramente la posizione del Molise che supera il valore target di oltre 2 punti percentuali.

**Grafico 3.6 - Presa in carico degli anziani del servizio di assistenza domiciliare integrata, anno 2005**



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Ministero della salute

In questi due casi l'indicazione dei documenti ufficiali è quella di mantenere negli anni futuri le attuali percentuali di copertura, considerato anche il previsto invecchiamento della popolazione. Infatti la dinamica prevista in aumento della fascia di età 65 anni e oltre che entra al denominatore tenderebbe a ridurre il valore dell'indicatore. Tale ragionamento si estende anche alle altre regioni che partono da valori molto più bassi.

Tra le altre regioni del Mezzogiorno quasi tutte, tranne la Sardegna e la Sicilia, presentano una distanza dal target di circa due punti percentuali denotando una condizione di partenza abbastanza omogenea ma svantaggiata. La Sicilia dimostra uno svantaggio maggiore poiché la percentuale di presa in carico degli anziani è pari allo 0,8% più bassa rispetto alle altre, come pure la Sardegna (con 1,1%). La distanza dal *best performer* è ampia: il Friuli Venezia Giulia presenta un valore al 2005 del 7,9 per cento, più del doppio rispetto al target fissato per 2013.

In media i divari si attenuano considerando il valore del Centro-Nord pari al 3,5 per cento e il valore del Mezzogiorno che al 2005 è pari all'1,6%, anche se rimane la difficoltà per le regioni del Mezzogiorno, eccezion fatta per Molise e Basilicata, a raggiungere l'obiettivo.

**Obiettivo III.** *Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani*

I tre indicatori relativi al terzo obiettivo, riguardanti la gestione dei rifiuti urbani, evidenziano tutti come le regioni del Mezzogiorno siano ancora molto distanti dai target fissati al 2013.

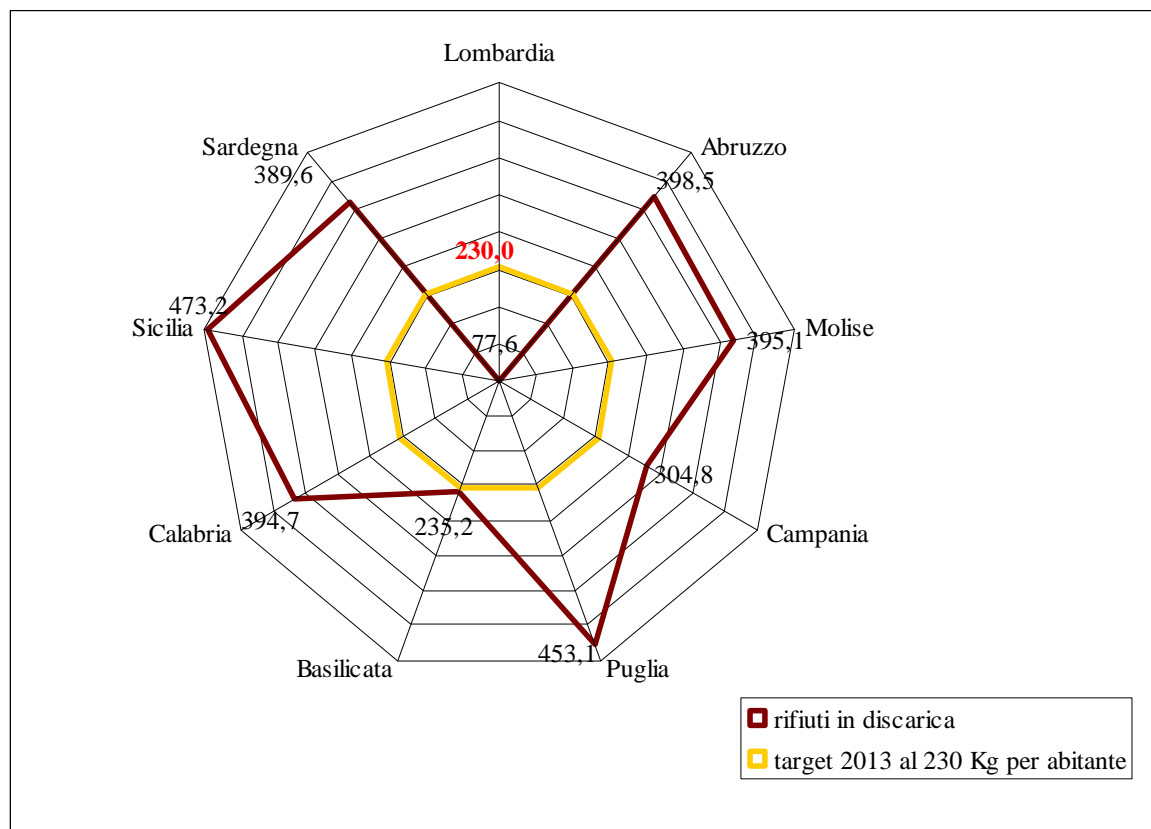
Per quanto riguarda l'indicatore S.07 *Rifiuti urbani smaltiti in discarica* che è la quantità procapite in kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica, presente anche tra gli indicatori di Lisbona, come si può notare dal grafico 3.7, il divario rispetto al valore target di 230 chilogrammi/procapite è piuttosto elevato. Il valore target per questo indicatore è stato fissato all'incirca uguale al valore della media UE 25 al 2005; questo valore deve essere affiancato anche dalla condizione che la percentuale del rifiuto urbano smaltito in discarica non deve superare il 50 per cento del rifiuto urbano prodotto.

La regione Basilicata con il valore di 235,2 chilogrammi/procapite è l'unica che si avvicina molto al valore target 2013; la Campania con un valore di 304,8 chilogrammi/procapite, sebbene ancora distante, si trova in posizione decisamente più avvantaggiata rispetto alle restanti regioni del Mezzogiorno. Si può notare infatti come le altre regioni abbiano valori superiori a 380 chilogrammi/procapite con il valore massimo raggiunto dalla regione Sicilia di 473,2 chilogrammi procapite.

La distanza che separa le regioni del Mezzogiorno dalla regione Lombardia pari a 77,6 chilogrammi/procapite, che è il *best performer* risulta essere elevatissima. La considerazione principale che si può fare per il raggiungimento del valore target al 2013 è che come le regioni del Nord, gradualmente, anche le regioni del Mezzogiorno si stanno dotando di impianti che permettono lo smaltimento del rifiuto e il recupero di parte di esso per altri utilizzi; per cui negli anni futuri del nuovo ciclo di programmazione il rifiuto smaltito in discarica diminuirà gradualmente ed aumenteranno le altre forme di smaltimento del rifiuto urbano.



**Grafico 3.7 - Rifiuti urbani smaltiti in discarica, anno 2005**



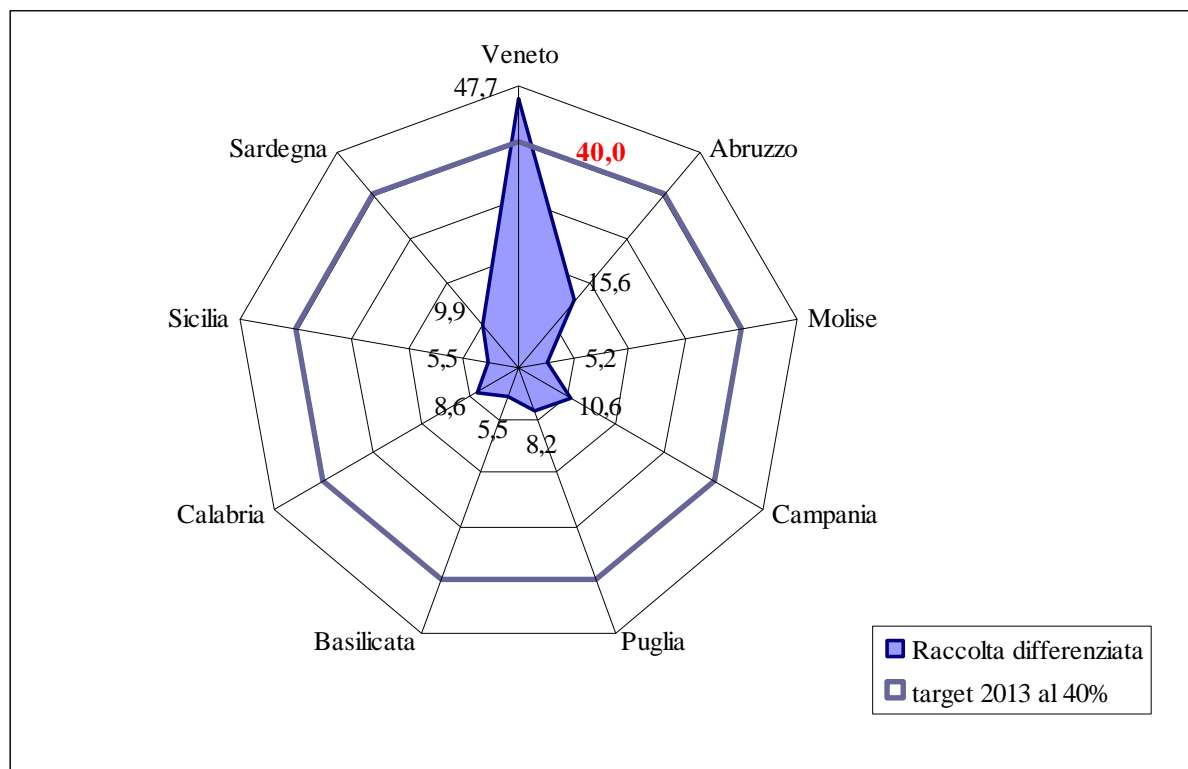
Fonte: Elaborazioni Istat su dati Apat

Per quanto riguarda il secondo indicatore S.08 di questo obiettivo sulla *raccolta differenziata dei rifiuti urbani* che quantifica la percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani prodotti, la situazione delle regioni del Mezzogiorno risulta essere decisamente molto lontana dal valore target fissato al 2013. Il valore target del 40 per cento di raccolta differenziata rispetto al totale dei rifiuti urbani prodotti è stato fissato tenendo conto delle attuali normative vigenti in materia di rifiuti e della legge finanziaria 2007 che prevede valori crescenti di raccolta differenziata da raggiungere nei prossimi cinque anni.

Le regioni con i valori più bassi di raccolta differenziata, che ancora è al di sotto del 6 per cento, sono la Basilicata, la Sicilia e il Molise; altre tre regioni la Calabria, la Campania e la Sardegna hanno valori prossimi al 10 per cento, l'Abruzzo presenta la migliore situazione con un valore del 15,6 per cento. Si può considerare che l'Abruzzo che è la regione nella migliore condizione dovrebbe colmare il 150 per cento circa della distanza per raggiungere il valore target. Il raggiungimento dell'obiettivo, sebbene possa ad ora apparire piuttosto difficoltoso, dovrebbe essere permesso dalle incentivazioni fornite alle regioni in questa direzione che dovrebbero permettere di ottenere un miglioramento della situazione nei prossimi anni.

Come si può notare il *best performer* che è la regione Veneto ha già superato nel 2005 il valore target fissato al 2013, mostrando un valore pari al 47,7 per cento.

**Grafico 3.8 – Raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anno 2005**



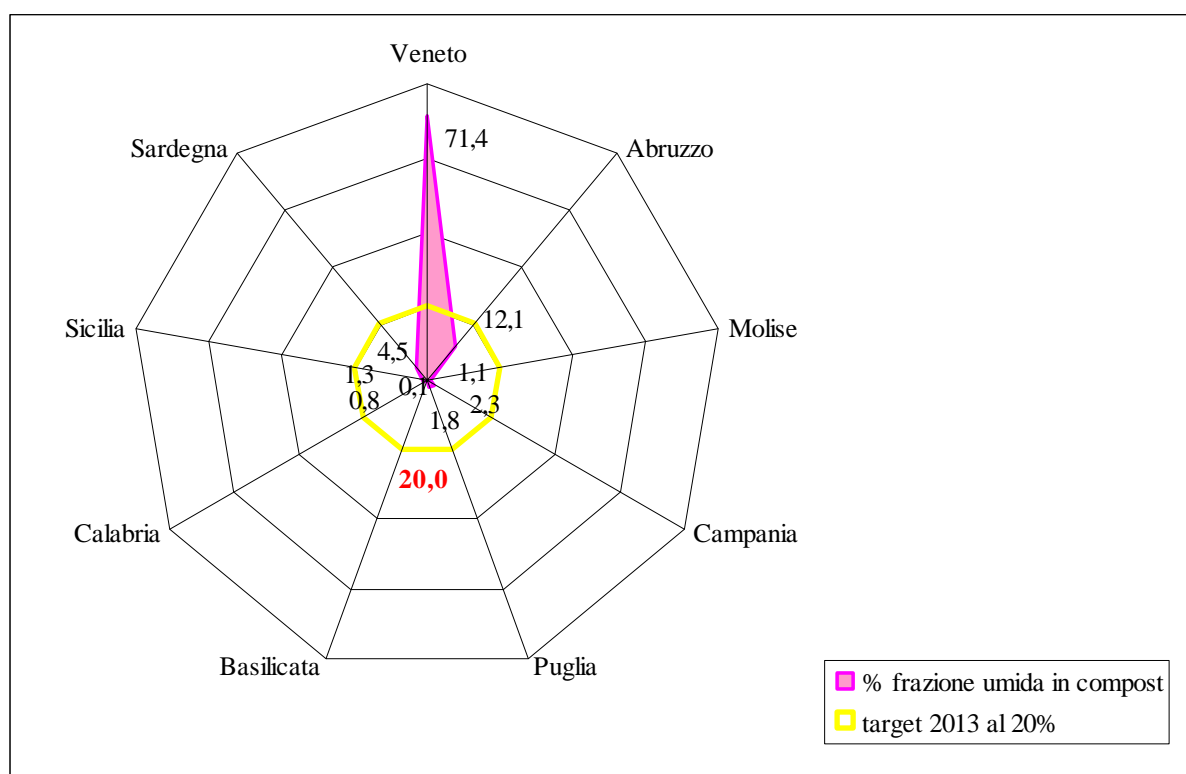
Fonte: Elaborazioni Istat su dati Apat

L'ultimo indicatore di questo obiettivo, l'S.09 è la *quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità* che esprime la percentuale di frazione umida, proveniente dalla raccolta differenziata, trattata in impianti di compostaggio in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex D.lgs. 217/2006. Il significato di questo indicatore è strettamente legato alla raccolta differenziata in quanto la separazione della frazione umida è legata a quest'ultima, è un indicatore che rappresenta la capacità di recupero della materia.

Il grafico 3.9 evidenzia come in questo caso il divario rispetto al valore target sia ancora più evidente rispetto agli indicatori precedenti. Il valore target di questo indicatore pari al 20 per cento è stato preso considerando il valore che l'Italia ha assunto al 2005. Come si può notare i valori delle regioni del Mezzogiorno sono tutti al di sotto del 5 per cento tranne l'Abruzzo che trovandosi già al 12,5 per cento deve potenziare di circa il 40 per cento questo tipo di trattamento. La regione che presenta il valore più basso è la Basilicata con lo 0,1 per cento.

Questo indicatore essendo strettamente collegato alla raccolta differenziata e alla separazione delle diverse frazioni merceologiche prodotte dalla raccolta differenziata (es. umido, organico, vetro, plastica, etc.) sicuramente subirà una crescita in positivo nei prossimi anni visto anche l'obiettivo target fissato per l'indicatore precedente sulla raccolta differenziata (le regioni del Sud si stanno dotando già di impianti che permettono questo tipo di trattamento) anche se i valorosi attuali segnano buone prospettive solo per Abruzzo e in misura minore per la Sardegna.

**Grafico 3.9 – Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità, anno 2005**



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Apat

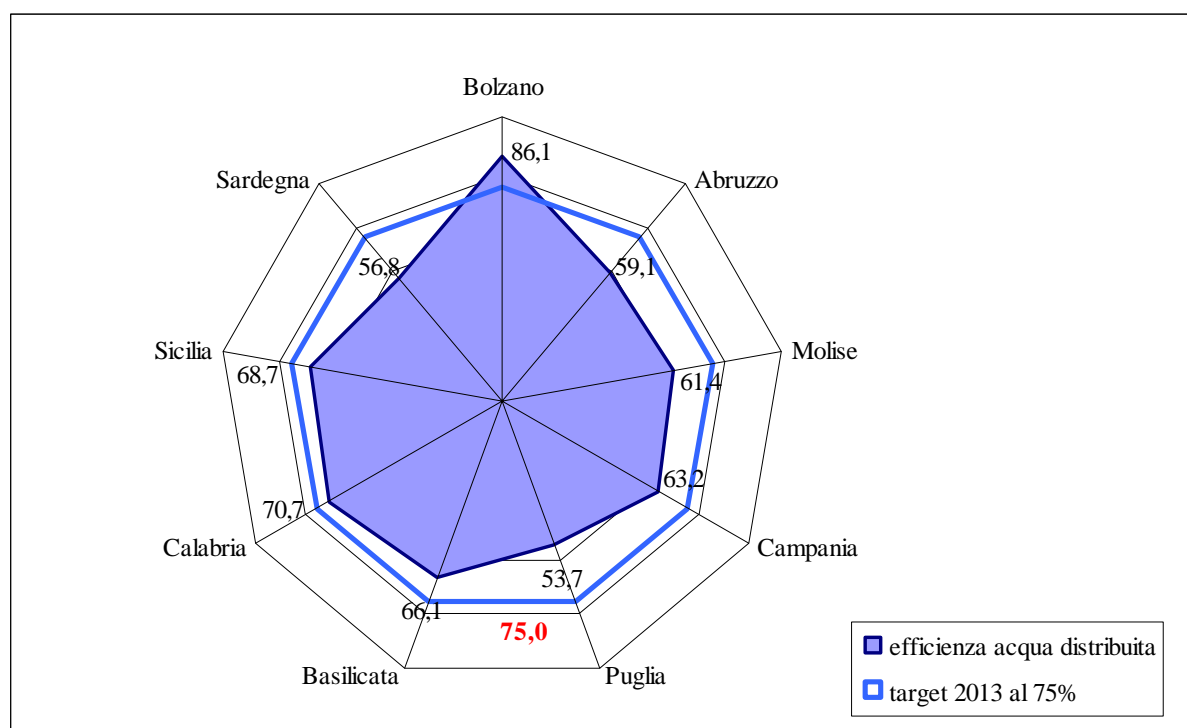
**Obiettivo IV.** *Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato.*

I due indicatori di questo obiettivo sono volti a monitorare lo stato di utilizzo delle risorse idriche e di smaltimento dei reflui urbani nell'ottica dell'attuazione definitiva da parte delle ATO (Ambito Territoriale Ottimale) competenti del servizio idrico integrato.

Il primo indicatore S.10 *Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano* misura la percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione

comunale. Questo indicatore quantifica l'efficienza della rete di distribuzione in base ai flussi di acqua potabile destinata ai consumi ma comprende una componente di perdite destinate agli usi pubblici. La situazione delle regioni del Mezzogiorno è in gran parte piuttosto buona, i divari rispetto al valore target fissato che è del 75 per cento non sono elevati. Le regioni che presentano la situazione migliore sono Calabria (70,7%) e Sicilia (68,7%) che devono aumentare la loro efficienza rispettivamente del 4,2 per cento e del 9,2 per cento. La regione che si trova nella situazione peggiore è la Puglia che per il raggiungimento del valore target dovrebbe aumentare la sua efficienza di circa il 40 per cento: è noto, infatti, come l'acquedotto pugliese sia da anni fonte di perdite idriche destinate ai consumi della popolazione.

**Grafico 3.10 – Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano, anno 2005**



Fonte: Istat, Sistema informativo sulle acque

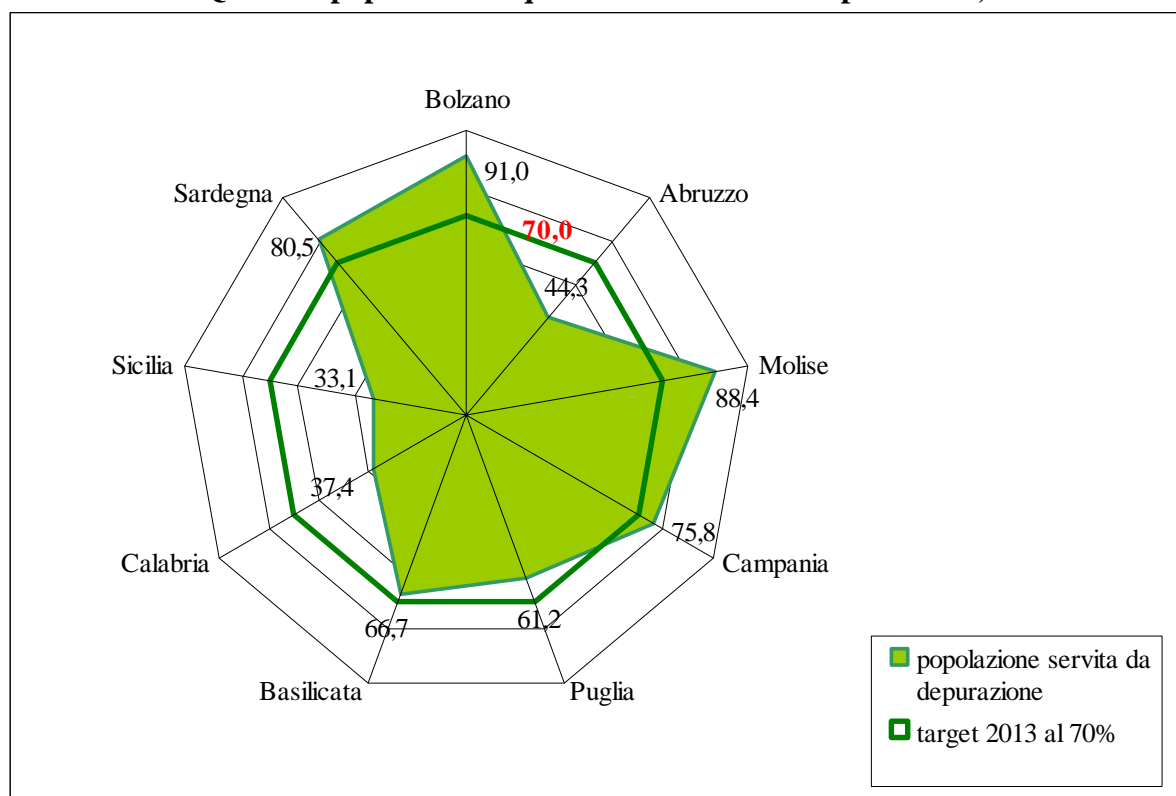
Il *best performer* è rappresentato da Bolzano che con l'86,1 per cento risulta essere la regione più efficiente.

L'ultimo indicatore S.11 *Quota di popolazione equivalente servita da depurazione* quantifica gli abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario in rapporto agli abitanti equivalenti totali urbani della regione (per una definizione puntuale di *abitanti equivalenti effettivi* e *abitanti equivalenti serviti* e di *impianto di depurazione* si rimanda alla pubblicazione Istat "Livello di

inquinamento delle acque reflue”, anno 2005). Questo indicatore volto a misurare i miglioramenti in termini di depurazione dei reflui urbani da parte delle regioni mette in evidenza dal grafico 3.11 come alcune regioni del Mezzogiorno siano ancora in condizioni di criticità: il divario rispetto al valore target del 70 per cento fissato, per alcune regioni è ancora piuttosto elevato. La situazione è comunque piuttosto eterogenea si hanno infatti, il Molise (88,4%), la Sardegna (80,5%) e la Campania (75,8%) che hanno già superato il valore target, la Basilicata (66,7%) si avvicina già molto al valore target mentre la Sicilia (33,1%), la Calabria (37,4%) e l’Abruzzo (44,3%) devono ancora colmare una certa distanza per il raggiungimento dell’obiettivo fissato al 2013. Per le regioni che hanno già raggiunto l’obiettivo è richiesto almeno il mantenimento della situazione attuale, per le regioni che devono raggiungerlo è richiesto invece il potenziamento degli impianti che permettono la depurazione dei reflui urbani e delle acque a queste assimilabili.

Il *best performer* rappresentato nuovamente da Bolzano ha un valore del 91,0 per cento di quota di popolazione equivalente effettivamente servita dal servizio di depurazione secondario o terziario.

**Grafico 3.11 – Quota di popolazione equivalente servita da depurazione, anno 2005**



Fonte: Istat, Livello di inquinamento delle acque reflue

### 3.2 Un esercizio di simulazione per il 2013

Attraverso una simulazione sulla crescita di due indicatori *S.06 Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare* e *S.08 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani* che si riferiscono a obiettivi diversi, possiamo provare a vedere, con metodo più scientifico, come potrebbe essere l'andamento nel tempo dei valori degli indicatori e stimare quali regioni raggiungerebbero il valore target al 2013. Si ricorda che i valori target per i due indicatori sono rispettivamente pari al 3,5 per cento per gli anziani trattati in ADI e al 40 per cento per i rifiuti oggetto di raccolta differenziata.

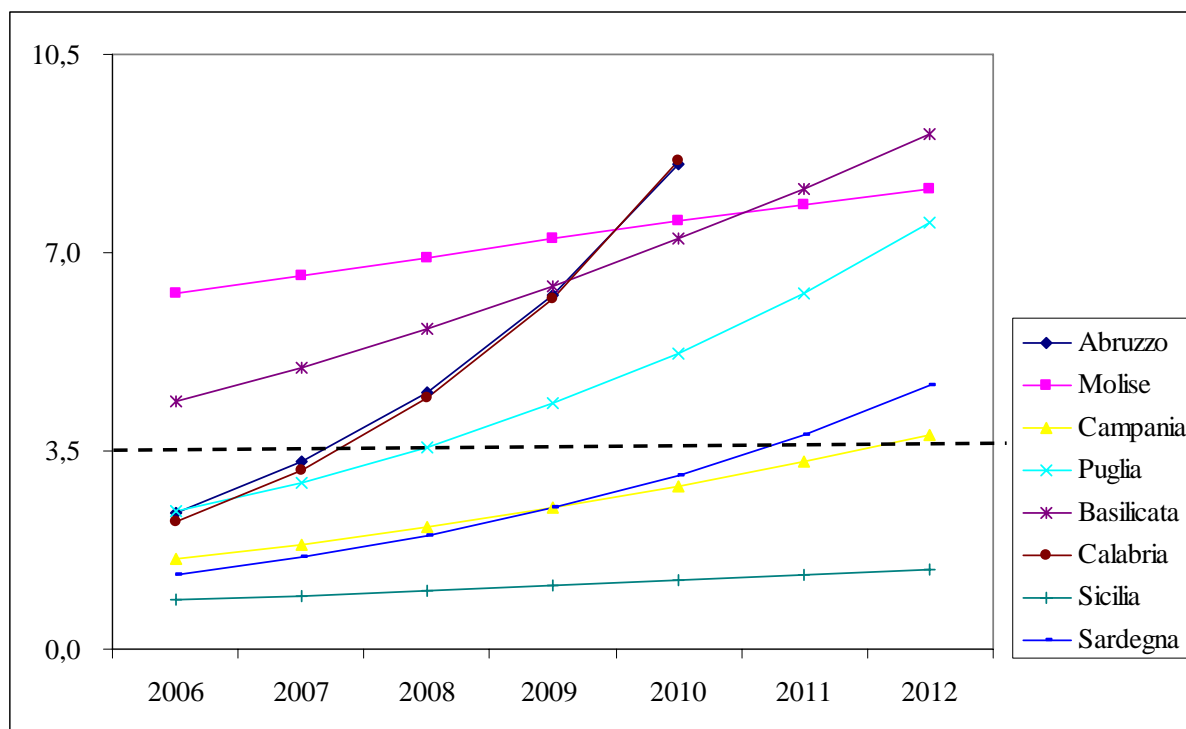
Gli indicatori sono selezionati sulla base di una maggiore disponibilità dei dati in serie storica delle variabili che entrano nella loro costruzione. Si è proceduto quindi:

1. a calcolare i tassi di crescita medi per le variabili: Anziani trattati in ADI (tasso medio 2001-05), Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata (tasso medio 2002-05), Rifiuti urbani totali (tasso medio 2002-05). Per la popolazione 65 anni e oltre si utilizzano le previsioni demografiche dell'Istat;
2. ad applicare i tassi di crescita calcolati alle rispettive variabili, ipotizzando una crescita costante nel periodo 2006-2012(nel 2013 l'ultimo anno disponibile corrisponde a valori per l'anno 2012);
3. a calcolare gli indicatori sui valori stimati dal 2006 al 2012.

Il risultato stimato per i due indicatori mostra dei possibili percorsi di crescita in cui emergono le regioni che raggiungerebbero più velocemente il valore target, le regioni che lo raggiungerebbero ma con velocità diversa e le regioni che non lo raggiungerebbero e che per questo abbiamo definito "a rischio".

Per l'indicatore S.06 il grafico mostra come le regioni Abruzzo, Puglia e Calabria raggiungerebbero il target già al 2008, addirittura prima della verifica intermedia del 2009; che la Sardegna e la Campania raggiungerebbero il target rispettivamente al 2011 e al 2012 e che la Sicilia rimarrebbe fuori dall'obiettivo. Basilicata e Molise, con valori di partenza già più alti del valore target, manterrebbero un andamento crescente nonostante la previsioni di crescita della popolazione di 65 e oltre che entra nel denominatore dell'indicatore.

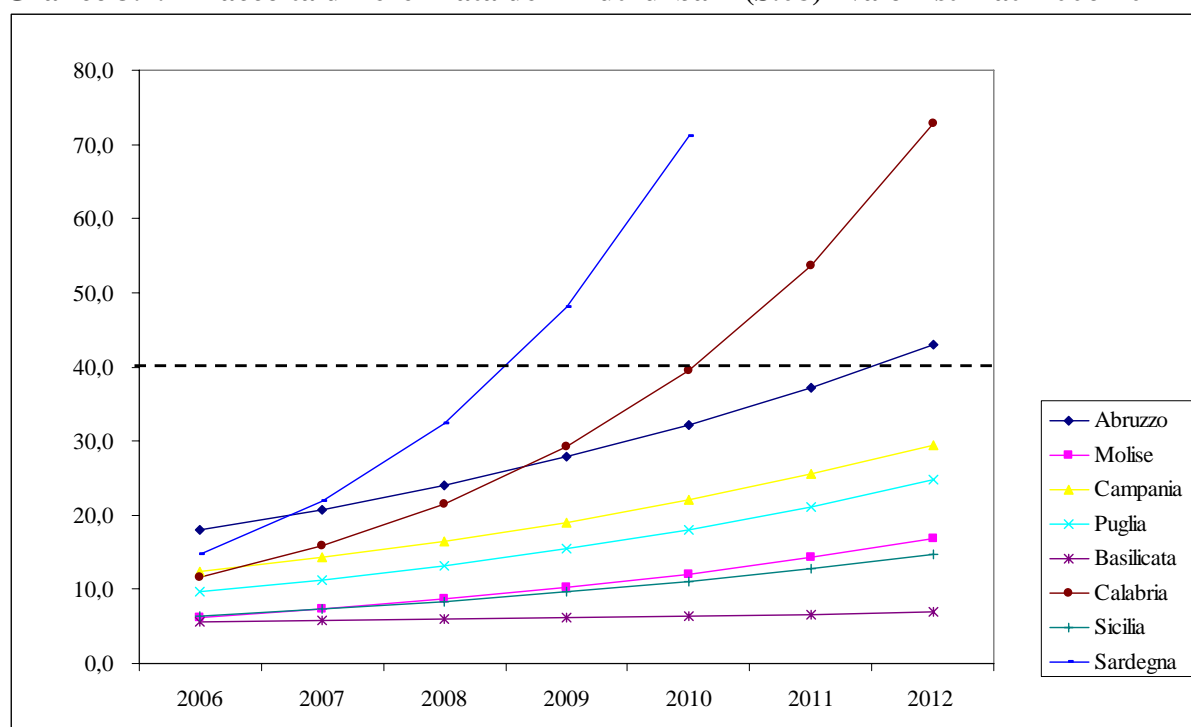
**Grafico 3.2.1 Presa in carico degli anziani trattati in ADI (S.06) – valori stimati 2006-2012**



Fonte: Stime su dati Ministero della Salute-Istat

Osservando l'andamento delle regioni per l'indicatore S.08 si nota che arriverebbe al target del 40 per cento già alla verifica intermedia del 2009 solo la Sardegna; la Calabria e l'Abruzzo raggiungerebbero il target più lentamente al 2011 e al 2012, mentre sono "a rischio" Molise, Campania, Basilicata, Puglia e Sicilia poiché non raggiungerebbero il target alla fine del periodo, secondo le stime dell'esperimento.

**Grafico 3.2.2 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (S.08)– valori stimati 2006-2012**



Fonte: Stime su dati Apat

In generale, ai fini di una corretta lettura e analisi dei valori target, è importante tener conto che le variazioni di livello osservabili per le stime prodotte o per i valori degli indicatori che si osserveranno fino al 2013 possono essere indotte da:

- a) un miglioramento effettivo della diffusione e/o qualità del servizio sul territorio (espresso dalla variabile numeratore dell'indicatore);
- b) dalla dinamica della variabile che entra nel denominatore di alcuni di essi (vedi ad esempio gli indicatori rapportati alla popolazione, o classi di essa, o rapportati ai rifiuti totali prodotti)
- c) essere l'effetto combinato dei due, nel caso più frequente;

inoltre le variazioni nel valore degli indicatori possono essere in parte la conseguenza di eventuali fattori esogeni dei contesti (non direttamente prevedibili o rilevabili) che possono influenzare, in un senso o nell'altro, il raggiungimento degli obiettivi da parte degli regioni.

Ad esempio se consideriamo la *Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido sul totale della popolazione in età 0-3 anni*, potrebbe verificarsi un effetto tale per cui il valore del 12 per cento si raggiungerebbe più per la riduzione del denominatore, ovvero per la fascia di popolazione in età 0-3 anni, tra l'altro prevista dalle previsioni demografiche, che per le azioni intraprese per la diffusione e miglioramento dei servizi all'infanzia da parte degli attori coinvolti. Un ragionamento analogo, ma che va nella direzione opposta, potrebbe valere per l'indicatore *Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)* in cui l'obiettivo al 2013 del 3,5 per cento potrebbe non essere raggiunto più per un



aumento della popolazione anziana che entra al denominatore e per cui è prevista una crescita nel medio periodo, che per la crescita dell'utenza del servizio di assistenza domiciliare.

### *3.3 Per quali regioni e su quali obiettivi funzionerebbe la premialità e il meccanismo della clausola di flessibilità?*

Sulla base delle analisi delle condizioni di partenza delle regioni del Mezzogiorno e sulle considerazioni svolte riguardo la possibilità di raggiungimento dei valori target al 2013, proviamo a delineare uno schema delle regioni per il 2013 in cui si ipotizza quali e quanti valori obiettivo saranno raggiunti. Lo schema è utile per capire come funzionerebbe il meccanismo premiale e in particolare, per quali regioni si potrebbe adottare la “clausola di flessibilità” prevista dal documento sulle *Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013* del 1 agosto 2007. Si tralasciano in questa sede le ipotesi sulla verifica intermedia del 2009, che comunque, ricordiamo, attiverebbe una prima parte delle risorse.

Il meccanismo della clausola di flessibilità, introdotto per premiare lo sforzo delle regioni che intraprendono un percorso di miglioramento, prevede che alla scadenza del 2013, anche se la regione, non ha raggiunto il target ma ha colmato almeno il 60% della distanza tra il valore di partenza (*baseline*) e il valore obiettivo, ha comunque diritto alle risorse premiali allocate per tale indicatore. Tale meccanismo non vale per tutti gli indicatori di uno specifico ambito, pertanto si richiede, al fine di ottenere l'intera dotazione di risorse allocate, che almeno un indicatore all'interno di ciascun obiettivo deve essere pienamente conseguito. La clausola è comunque applicabile al massimo a 4 indicatori.

Nella valutazione che segue, si tralasciano ipotesi sugli indicatori S.02 e S.03 relativi alle competenze degli studenti in lettura e matematica poiché al momento non si hanno informazioni per regione, utili per formulare delle ipotesi sui valori target, considerato anche che al 2003 la distanza tra il Mezzogiorno e il target fissato è abbastanza elevata (cfr. graf. 3.2 e 3.3). La clausola per questi indicatori è meno inclusiva in quanto prevede che la regione avrebbe diritto al premio se al 2013 ha soddisfatto il criterio relativo ad aver registrato un tasso di crescita tra il 2009 e il 2013 maggiore del 70% del tasso di crescita del Mezzogiorno nello stesso periodo (si ricorda che il primo criterio prevede di non superare al 2013, rispettivamente il 20 per cento e il 21 per cento del primo livello in lettura e matematica, rispettivamente).

Quindi per l'obiettivo *istruzione*, le risorse premiali si considerano allocate solo se compaiono giudizi positivi “SI” per il primo indicatore; al momento non si ritiene possibile fare ipotesi valide sui target per S.02 e S.03, per la mancanza di dati regionali, pertanto si lascerà in parentesi un'eventuale probabilità di attivazione della clausola. Sono indicati in parentesi

anche quegli indicatori sui cui si esprime il giudizio “FORSE” e per cui è dubbia, appunto, anche l’attivazione della clausola.

In generale si nota che molte regioni del Mezzogiorno avrebbero difficoltà a raggiungere il target al 2013 per l’indicatore S.01 sui giovani che lasciano prima gli studi, pertanto, eccezion fatta per Abruzzo, Molise, Basilicata e forse Calabria, le altre regioni potrebbero non essere premiate (salvo, ovviamente, l’andamento degli indicatori S.02 e S.03).

Per il secondo obiettivo, invece, quasi tutte le regioni potrebbero ricevere le risorse allocate poiché possono raggiungere tutte almeno un target, dal momento che c’è molta variabilità nei dati all’interno delle regioni meridionali; per gli altri indicatori del secondo obiettivo sui servizi di cura alla persona, si potrebbe quindi attivare la clausola. Solo la Calabria rischia di non attivare la clausola poiché ha più di quattro indicatori fra tutti gli obiettivi, che potrebbero non raggiungere il target.

Il terzo obiettivo relativo ai rifiuti metterebbe a rischio il raggiungimento del target sui tre indicatori per Molise, Puglia e Sicilia; le altre regioni potrebbero usufruire della clausola per l’ottenimento delle risorse stanziare, anche se al momento i dati relativi ai tre indicatori sui rifiuti appaiono critici.

Infine il quarto obiettivo sul sistema idrico, visto il buon livello dei valori degli indicatori per tutte le regioni rispetto ai target, permetterebbe a tutte le regioni di raggiungere il valore obiettivo e di ricevere le risorse previste.

Dunque dallo schema ipotizzato, solo Abruzzo e Basilicata, al momento, riceverebbero la premialità al 2013 per ogni obiettivo.

Nel complesso, considerata l’analisi di partenza degli indicatori, gli ambiti in cui le regioni dovranno lavorare di più per migliorare e incrementare il servizio offerto al 2013 sembrano essere Istruzione e Rifiuti.

Si auspica tuttavia che il meccanismo della premialità, a quanto pare molto inclusivo, incentivi nella giusta direzione il lavoro delle regioni e degli altri enti locali al fine di ottenere un effettivo miglioramento dei servizi sul territorio.

Tavola 2 Target raggiungibili e eleggibilità al meccanismo premiale

OBIETTIVO	Elevare le competenze degli studenti e la 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 alla gestione dei rifiuti urbani			Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	
COD. IND.	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11
	raggiungono il target al 2013										
Abruzzo	si	in sospeso	in sospeso	si	si	si	no	si	si	si	no
Molise	si			no	no	si	no	no	no	si	si
Campania	no			si	no	si	si	no	no	si	si
Puglia	no			si	forse	si	no	no	no	forse	si
Basilicata	si			forse	forse	si	si	no	no	si	si
Calabria	forse			no	no	si	no	si	no	si	no
Sicilia	no			si	si	no	no	no	no	si	no
Sardegna	no			forse	si	si	no	si	si	forse	si

NOTE: Per gli indicatori S.02 e S.03 sono attualmente disponibili solo i valori delle macroaree pertanto non è possibile stimare l'andamento dei valori regionali.

<b>Eleggibilità per la clausola di flessibilità</b> (se si copre almeno il 60% della distanza dal valore realizzato al 2013 e il valore target, ed è conseguito per ogni obiettivo almeno un target)	<b>Settore non coperto dalla premialità</b>
---	---

SI per S.07 e S.11	<b>tutti coperti</b>
SI per S.04 e S.05	rifiuti
SI per S.05, S.08 e S.09	(istruzione)
SI per (S.05), (S.10)	(istruzione), rifiuti
SI per (S.04) (S.05), S.08 e S.09	<b>tutti coperti</b>
SI per S.04 e S.05, S.07 e S.09, S.11	(istruzione), servizi di cura, rifiuti, acqua
SI per S.06 e S.11	(istruzione), rifiuti
SI per (S.04), S.07 e (S.10)	istruzione

#### **4. MEZZOGIORNO A VELOCITÀ DIFFERENTI E RACCOMANDAZIONI PER IL 2013**

Analizzando le distanze di partenza che separano le regioni del Mezzogiorno dai target previsti per ogni indicatore, è difficile pensare che tutte le regioni riusciranno a raggiungere gli obiettivi fissati per 2013.

Abbiamo visto che per gli obiettivi istruzione, servizi per l'infanzia e gli anziani, tutela dell'ambiente in relazione ai rifiuti, esiste, oltre ad una distanza rilevante con i rispettivi valori obiettivo, una variabilità anche tra le regioni del Sud che lascia pensare a un Mezzogiorno a velocità diverse: alcune regioni hanno buone probabilità di raggiungere i target al 2013 per altre la probabilità è più bassa. Fa eccezione l'obiettivo sulla tutela dell'ambiente in relazione al servizio idrico che prospetta invece buone possibilità per il raggiungimento dei valori obiettivo alla fine del periodo di programmazione. Anche i due esercizi di simulazione sugli indicatori di presa in carico degli anziani per il trattamento in assistenza domiciliare e sui rifiuti oggetto di raccolta differenziata sembrano confermare questa tesi.

Occorre comunque prestar attenzione, in sede di valutazione del servizio reso ai cittadini, agli effetti statistici del denominatore; tali effetti possono influenzare gli indicatori per obiettivi di servizio che si costruiscono in rapporto a variabili, come la popolazione, che seguono una dinamica influenzata da altri fattori. E' anche importante per il decisore politico e per il valutatore, nel tracciare un disegno complessivo degli effetti delle politiche, non tralasciare i fattori esterni alle *policy* che possono influenzare, al di là delle azioni intraprese, le variabili oggetto di studio.

Riteniamo inoltre che le condizioni di flessibilità adottate dal decisore politico sia in termini di fissazione dei target che di regole per l'ottenimento delle risorse potrebbero rappresentare, da un lato, uno stimolo per le amministrazioni coinvolte a raggiungere i target stabiliti a fine programmazione ma dall'altro, una "minaccia" all'effettivo miglioramento dei servizi sul territorio se si distorce il senso stesso della premialità.

Si auspica tuttavia che i meccanismi "virtuosi" tra gli attori coinvolti che dovrebbero attivarsi ai vari livelli di governo, e la condivisione degli obiettivi anche da parte delle popolazioni locali rappresentino un volano per la crescita dei servizi sul territorio sia in termini di diffusione che di qualità.

## Appendice

Tabella: Indicatori, disponibilità dell'informazione e fonte di informazione

OBIETTIVO	Elevare le competenze degli studenti e la 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 alla gestione dei rifiuti urbani			Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	
INDICATORE	Percentuale della popolazione e 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	Percentuale di 15-enni, con al il massimo primo livello di competenza nell'area della lettura	Percentuale di 15-enni, con al massimo il primo livello di competenza nell'area della matematica	Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione	Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione in età 0-3 anni	Percentuale anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	Percentuale di frazione umida trattata in compostaggi o sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione	Abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli AE totali urbani
COD. IND.	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11
Anno attualmente disponibile	2006	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2005	2005	2005	2005
Abruzzo	14,7			23,6	6,7	1,8	398,5	15,6	12,1	59,1	44,3
Molise	16,2			2,2	3,2	6,1	395,1	5,2	1,1	61,4	88,4
Campania	27,1			30,5	1,5	1,4	304,8	10,6	2,3	63,2	75,8
Puglia	27,0			24,0	4,8	2,0	453,1	8,2	1,8	53,7	61,2
Basilicata	15,2			16,8	5,1	3,9	235,2	5,5	0,1	66,1	66,7
Calabria	19,6			6,6	2,0	1,6	394,7	8,6	0,8	70,7	37,4

Sicilia	28,1			33,1	6,0	0,8	473,2	5,5	1,3	68,7	33,1
Sardegna	28,3			14,9	10,0	1,1	389,6	9,9	4,5	56,8	80,5
Mezzogiorno	25,5	35,0	47,5	21,1	4,2	1,6	395,3	8,7	2,6	62,6	56,6
<b>Italia</b>	<b>20,6</b>	<b>23,9</b>	<b>31,9</b>	<b>39,2</b>	<b>11,3</b>	<b>2,9</b>	<b>310,3</b>	<b>24,3</b>	<b>20,5</b>	<b>69,9</b>	<b>63,5</b>
Centro-Nord	16,8	14,9	19,3	47,6	15,5	3,5	263,8	31,8	29,1	73,4	67,2

<b>Fonte</b>	Istat (Rilevazioni e continue forze di lavoro)	OCSE- PISA	OCSE- PISA	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Ministero della Salute (Sistema informativo Sanitario)	APAT	APAT	APAT	Istat (sistema informativo sulle acque) Istat (sistema informativo sulle acque)	Istat (sistema informativo sulle acque) Istat (sistema informativo sulle acque)
--------------	---	---------------	---------------	--	---	---	------	------	------	--	--

NOTE: Per gli indicatori S.02 e S.03 sono attualmente disponibili solo i valori delle macroaree

Si ringrazia Roberto Fantozzi per i preziosi consigli nella fase di analisi ed elaborazioni dei dati.

## **BIBLIOGRAFIA**

Brezzi M. e Utili F. *Il meccanismo di incentivazione degli obiettivi di servizio: regole per l'attuazione e responsabilità condivise sul territorio* in Workshop su politica regionale e premialità 2007-2013, 20 giugno 2007.

Dipartimento per le politiche di sviluppo, Ministero dello sviluppo economico *Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013*, 1 agosto 2007.

(Tutte le informazioni relative agli obiettivi di servizio sono disponibili sul sito [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/))

Dipartimento per le politiche di sviluppo, Ministero dello sviluppo economico *Quadro strategico nazionale 2007-13*, approvato con decisione CE (2007) 3329 il 13 Luglio 2007.

Istat, *Rapporto Annuale sulla situazione del paese. Anno 2006*. Vedi anche [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it)

Dipartimento per le politiche di sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze *Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-06*, approvato con decisione della Commissione C(2000) 2050 del 1 agosto 2000.

Dipartimento per le politiche di sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze *Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione*, ottobre 2005, II versione.

European Commission. *A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation*. Third report on economic and social cohesion. Bruxelles 2004.

Istat, *Livelli di inquinamento delle acque reflue*, 2005

Istat, *Sistema di indagine sulle acque*, <http://acqua.istat.it/>

## **Abstract**

European regional development policy for period 2007-13 focus the attention on the improvement of goods and services in area in which socio-economic gap and low competitiveness represent a problem for local population.

The main goal of this work is to investigate 11 regional indicators selected to measure explicit target value in for quality of life and for the opportunity to invest by enterprises in Mezzogiorno area. An incentive scheme is linked to essential services. They take into account important sector as Education, Child an elderly care, Waste management, Water service.

Distance analysis reveals the gap among Mezzogiorno and the other regions of Italy in the supply of services, and on variability among south regions. These data let suppose different speed trend among Mezzogiorno regions to reach target values at the end of 2013 and to increase quality of services.