

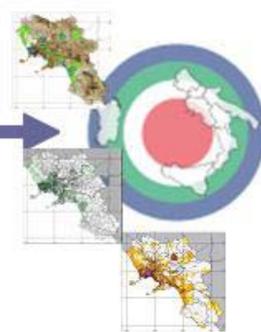


**Programmazione
2007-2013**



La tua
Campania
cresce in **Europa**

Obiettivi di Servizio Regione Campania



**Piano di Azione per il
perseguimento
degli obiettivi di servizio**

<u>STRUTTURA DEL PIANO</u>	5
<i>Premessa</i>	5
<i>Impostazione metodologica</i>	5
<u>I PARTE LE CONDIZIONI AL CONTORNO: INQUADRAMENTO NORMATIVO E FINALITÀ</u>	7
<u>LE REGOLE DELLA PREMIALITÀ DEL OSN ED IL MECCANISMO DI FLESSIBILITÀ</u>	8
<i>Le risorse per la premialità</i>	9
<u>LE CARATTERISTICHE DEL PIANO ED IL SISTEMA DI GOVERNANCE</u>	11
<i>La strategia regionale in materia di obiettivi di servizio</i>	15
<i>Il sistema di governance</i>	16
Il coordinamento del piano: attività e funzioni.....	18
Il ruolo del partenariato	19
Il Meccanismo premiale sub-regionale	20
Monitoraggio e Valutazione	21
<i>Le Azioni di Sistema</i>	24
<u>II PARTE GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO NELLO SPAZIO REGIONALE</u>	26
<u>ISTRUZIONE</u>	27
<i>Quadro di riferimento</i>	27
<i>Situazione regionale attuale e articolazione territoriale</i>	28
<i>Quadro degli interventi per il ciclo 2000 - 2006 e Lezioni apprese</i>	32
Lezioni apprese.....	34
<i>Piano delle attività</i>	35
Individuazione delle priorità, delle azioni e degli interventi.....	35
<u>SERVIZI DI CURA PER L'INFANZIA</u>	37
<i>Quadro di riferimento</i>	37
<i>Situazione regionale attuale e articolazione territoriale</i>	39
<i>Quadro degli interventi per il ciclo 2000 - 2006 e Lezioni apprese</i>	41
Lezioni del passato	44
Buone prassi rilevate	45
<i>Piano delle attività</i>	45
Individuazione delle priorità, delle azioni e dei relativi impatti attesi.....	45
<u>SERVIZI DI CURA PER GLI ANZIANI</u>	65
<i>Quadro di riferimento</i>	65
<i>Situazione regionale attuale e articolazione territoriale</i>	66
<i>Quadro degli interventi per il ciclo 2000-2006 e Lezioni apprese</i>	70
Lezioni apprese.....	77
Buone prassi rilevate	78

<i>Piano delle attività</i>	80
Individuazione delle priorità, delle azioni e degli interventi.....	80
<u>GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI</u>	81
<i>Quadro di riferimento</i>	81
<i>Situazione regionale attuale ed articolazione territoriale</i>	86
<i>Quadro degli interventi per il ciclo 2000-2006 e Lezioni apprese</i>	94
Lezioni del passato	96
Buone prassi rilevate	98
<i>Piano delle attività</i>	103
Individuazione delle priorità, delle azioni e dei relativi impatti attesi.....	104
<u>SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</u>	113
<i>Quadro di riferimento</i>	113
<i>Situazione regionale attuale ed articolazione territoriale</i>	115
<i>Quadro degli interventi per il ciclo 2000-2006 e Lezioni apprese</i>	120
Lezioni del passato	123
Buone prassi rilevate	125
<i>Piano delle attività</i>	129
Individuazione delle priorità, delle azioni e dei relativi impatti attesi.....	129
<u>III PARTE IL PIANO DI COMUNICAZIONE</u>	133
<u>FINALITÀ</u>	134
<i>Scopi principali</i>	134
<i>Strategia</i>	134
<i>Principali Destinatari</i>	135
<u>AZIONI</u>	135
Azioni di animazione territoriale.....	135
Evento pubblico di presentazione del Piano d' Azione.....	136
Strategia sul web	136
<i>Pianificazione Pubblicitaria</i>	136
<i>Organizzazione</i>	137
<i>Tempi di realizzazione</i>	138
<i>Partenariato</i>	138
Partenariato on line.....	138

<u><i>IV PARTE LA GESTIONE DEL PIANO</i></u>	<u><i>140</i></u>
<u><i>SCHEDA DI SINTESI: LA ROAD MAP DELL'OBBIETTIVO DI SERVIZIO ISTRUZIONE.....</i></u>	<u><i>141</i></u>
<u><i> SCHEDA DI SINTESI: LA ROAD MAP DELL'OBBIETTIVO DI SERVIZIO DI CURA PER L'INFANZIA.....</i></u>	<u><i>149</i></u>
<u><i> SCHEDA DI SINTESI: LA ROAD MAP DELL'OBBIETTIVO DI SERVIZIO DI CURA PER GLI ANZIANI.....</i></u>	<u><i>158</i></u>
<u><i> SCHEDA DI SINTESI: LA ROAD MAP DELL'OBBIETTIVO DI SERVIZIO GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI.....</i></u>	<u><i>176</i></u>
<u><i>SCHEDA DI SINTESI: LA ROAD MAP DELL'OBBIETTIVO SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</i></u>	<u><i>189</i></u>

STRUTTURA DEL PIANO

Premessa

Il QSN per la politica regionale di sviluppo 2007/2013 ha individuato, per le regioni del Mezzogiorno, quattro obiettivi strategici connessi al miglioramento dell'offerta di servizi pubblici essenziali:

1. innalzamento delle competenze degli studenti e della capacità di apprendimento della popolazione
2. incremento dei servizi di cura alla persona
3. miglioramento della gestione dei rifiuti urbani
4. miglioramento del servizio idrico integrato

La verifica del livello di offerta dei quattro Obiettivi di servizio è sintetizzato in 11 indicatori per ciascuno dei quali sono fissati traguardi che rappresentano "gli standard minimi per garantire equità di accesso ai servizi, in coerenza con obiettivi normativi e le strategie europee" al fine di superare al 30 novembre 2013 i diversi gap territoriali.

Tali target vanno conseguiti entro la data prevista per la verifica finale (2013 su dati 2012) per poter accedere a risorse premiali a valere sul FAS.

E' prevista una verifica intermedia al 30 novembre 2009 (su dati 2008): sarà attribuita una quota parziale della riserva da calcolarsi in relazione alla distanza coperta tra la situazione di partenza della singola regione (baseline) ed il valore target al 2013.

Gli indirizzi del QSN sono stati esplicitati nel documento "*Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013*" approvato con **D. Cipe n. 82 del 3 agosto 2007**.

Tale documento esplicita le **regole** della premialità per il Mezzogiorno 2007/2013, istituisce un **Gruppo tecnico centrale** di accompagnamento per il coordinamento del meccanismo e prevede **progetti di azioni di sistema e di assistenza tecnica** a supporto del meccanismo nonché una attività ad hoc per il rafforzamento della **informazione statistica** necessaria a garantire l'andamento del meccanismo premiale.

Il raggiungimento degli Obiettivi di servizio rappresenta per le Regioni del Mezzogiorno e per la Campania, in particolare, una sfida la cui portata va oltre la mera dimensione finanziaria del programma. Infatti, come l'esperienza anche più recente ha dimostrato, la capacità delle istituzioni di garantire adeguati standard nei servizi di pubblica utilità, in ambiti essenziali, incide in modo radicale sulle condizioni di vita di cittadini e imprese e genera effetti moltiplicativi sugli atteggiamenti e sulle scelte che questi adottano, anche in termini di partecipazione attiva alla vita democratica.

Sulla base di tali considerazioni, in coerenza con le politiche regionali unitarie del ciclo 2007-2013, la Regione Campania ha inteso puntare in modo qualificato e selettivo sul programma "Obiettivi di servizio", concentrando un notevole impiego di risorse umane, organizzative e finanziarie.

Impostazione metodologica

La costruzione del piano di azione si basa su **due presupposti cardine** della strategia regionale nell'ambito degli obiettivi di servizio.

Il **primo** riguarda la strutturazione di una **governance** che sappia porre, ai vari livelli di competenza amministrativa, il raggiungimento dei risultati prefigurati come **principio di efficacia** dell'azione pubblica. L'azione pubblica è caratterizzata dalla capacità di individuare e perseguire un obiettivo misurando opportunità e pertinenza delle proprie azioni sulla base dell'effettiva possibilità di avvicinare l'esito positivo all'azione stessa. In base a tale impostazione, la governance **implica** una "responsabilizzazione al plurale" degli attori coinvolti nel processo, **produce** un'azione pluridimensionale che investe i diversi livelli delle rappresentanze, i sistemi delle competenze, i sistemi delle relazioni, le forme dell'ascolto e del dialogo, **integra** le reti di elaborazione di politiche pubbliche al fine di dare un senso alla grande

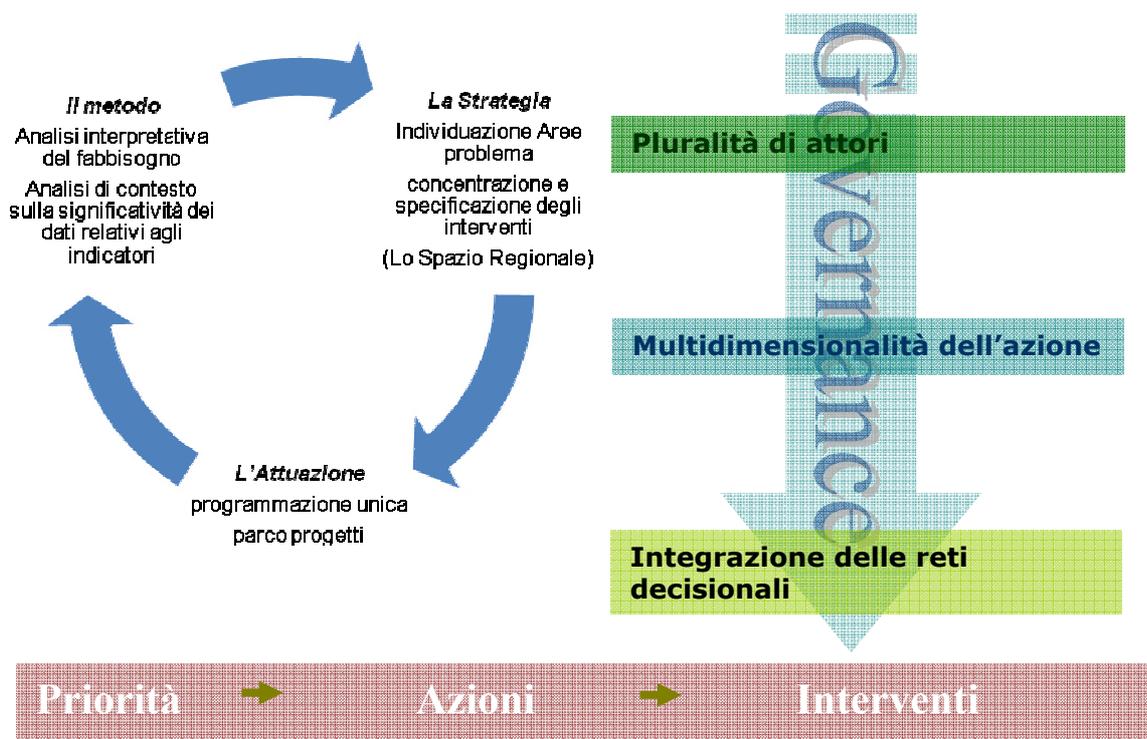
diversità dei meccanismi cooperativi e concorrenziali che costituiscono l'azione pubblica sul territorio.

Il **secondo** si identifica nella specificazione e concentrazione delle azioni e degli interventi attraverso il **principio della territorializzazione** della spesa. La *spazializzazione* delle problematiche ha il ruolo di supportare il processo decisionale nell'allocazione della spesa, evidenziando le criticità in correlazione a specifici territori. **L'indicatore spazializzato** supporta il controllo dei processi decisionali nel tempo, attraverso una sistematica acquisizione dei dati.

I due presupposti cardine delineati costruiscono il *frame* operativo e gestionale di costruzione del piano:

da un lato l'applicazione delle tre funzioni della governance - la pluralità degli attori, la multidimensionalità dell'azione, l'integrazione delle reti decisionali - dall'altro la territorializzazione della spesa fanno sì che l'analisi del fabbisogno orientata agli obiettivi di servizio acquisisca un carattere di forte orientamento all'azione.

Figura 1 Framework del piano di azione



In base a tale impostazione, il piano è articolato in tre parti finalizzate ad evidenziare l'integrazione programmatica delle azioni-interventi individuati.

La prima parte ha l'obiettivo di collocare la descrizione del programma nell'ambito delle priorità sancite a livello nazionale, con particolare riferimento alla disamina dei singoli obiettivi, dei relativi indicatori e dei target attesi, all'esplicitazione delle regole adottate per l'attribuzione della premialità del QSN ed alle risorse finanziarie disponibili. Sono così illustrate le scelte della Regione Campania per il perseguimento degli Obiettivi di servizio sotto il profilo delle strategie, con particolare riferimento alla definizione dei raccordi tra programmazione FAS e politiche regionali comunitarie in materia di Obiettivi di servizio, delle scelte organizzative, con una distinta disamina del ruolo attribuito al partenariato, degli strumenti adottati per garantire il raggiungimento degli obiettivi, anche in termini di azioni di sistema e per il monitoraggio dei risultati.

La seconda parte riporta in dettaglio le azioni previste dal Piano d'azione regionale per i singoli obiettivi, mentre la terza illustra le azioni di comunicazioni a supporto dell'attuazione del piano.

I PARTE
LE CONDIZIONI AL CONTORNO:
INQUADRAMENTO NORMATIVO E FINALITÀ

LE REGOLE DELLA PREMIALITÀ DEL QSN ED IL MECCANISMO DI FLESSIBILITÀ

Le risorse stanziare per la premialità, saranno assegnate alle singole Amministrazioni dal CIPE, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico, al raggiungimento degli Obiettivi di servizio, in ragione dei risultati conseguiti sui singoli indicatori e saranno vincolate alla programmazione del settore di competenza. Il meccanismo di regolazione della premialità, disciplinato dalla più volte citata delibera CIPE n. 82 del 2007, prevede la verifica definitiva del raggiungimento degli obiettivi al 30 novembre 2013 ed una verifica intermedia al 30 novembre 2009¹.

Entrambe le verifiche concorrono all'assegnazione del premio. In particolare, l'assegnazione di risorse alla scadenza intermedia avviene in misura non superiore al 50% del premio complessivo dell'indicatore, in base alla distanza colmata tra il valore di partenza (baseline) ed il valore-target al 2013². Nel dettaglio, l'ammontare di risorse da assegnare alla scadenza intermedia è determinato applicando un fattore di correzione alla percentuale di distanza colmata. Il citato fattore è pari ad 1,5 per una distanza inferiore o uguale al 25% cui si aggiunge uno 0,5% delle risorse totali dell'indicatore per ogni punto percentuale di riduzione della distanza ulteriore rispetto al 25% e fino al limite del 50% di riduzione. Inoltre, qualora alla scadenza intermedia non si verifici alcun miglioramento dell'indicatore, le risorse stanziare per la Regione per lo specifico indicatore rimangono appostate e disponibili per la medesima Amministrazione, la quale potrà riceverle alla scadenza finale del 2013. A detta scadenza è prevista la verifica definitiva degli indicatori con la conseguente assegnazione delle risorse. La quota di queste ultime rimasta non assegnata per il mancato raggiungimento dei target viene ripartita tra le altre amministrazioni che li hanno, invece, raggiunto, nella relativa proporzione.

Per la sola quota di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione il meccanismo di assegnazione delle risorse è parzialmente diverso dalle altre amministrazioni. In particolare, il citato Ministero dispone di una quota pari ad un terzo del premio teorico degli indicatori S.01, S.02, S.03. Per l'indicatore S.01, alla scadenza intermedia del 2009, esso riceve una quota del premio appostato per Regione pari alla percentuale della distanza che quest'ultima ha colmato tra il valore baseline e il target 2013. Alla scadenza finale del 2013 il Ministero ottiene una quota del proprio premio fissa ed uguale per ogni Regione che abbia raggiunto il target, al netto delle risorse già acquisite in sede di verifica intermedia. Per gli indicatori S.02 e S.03, alla verifica intermedia del 2009, il Ministero riceve una quota del premio allocata per indicatore pari alla percentuale di distanza colmata dal Mezzogiorno tra il valore baseline del 2003 e il valore del 2013. Alla scadenza finale del 2013 il Ministero ottiene una quota del proprio premio fissa ed uguale per ogni Regione aggiudicataria del premio, al netto delle risorse già acquisite alla scadenza del 2009. Qualora una Regione abbia soddisfatto solo una delle due condizioni del target al 2013, e quindi abbia accesso al solo 50% del premio teorico, anche il Ministero in parola avrà diritto esclusivamente alla metà del proprio premio.

Il meccanismo di quantificazione delle risorse premiali intermedie, pertanto, è basato su una progressione aritmetica che - pur se di andamento decrescente al crescere della performance oltre il 25% di riduzione - tende a stimolare la competitività, premiando l'impegno delle Amministrazioni coinvolte già nella fase di avvio del ciclo di programmazione. Ciò, in considerazione della descritta rilevanza strategica degli obiettivi, trasversale alle singole politiche settoriali, delle quali gli stessi sono prodromi e della conseguente esigenza di coordinare il time to target degli Obiettivi di servizio rispetto agli altri, specifici obiettivi posti dalla programmazione unitaria.

Il regolamento d'attuazione del meccanismo di incentivazione prevede, inoltre, delle clausole di flessibilità nella valutazione dei target alla scadenza finale del 2013.

Anzitutto, qualora una Regione non abbia raggiunto il target, ma abbia ridotto di almeno il 60% la distanza tra il valore di partenza ed il target al 2013, la stessa ha diritto al premio. Detta clausola, tuttavia, opera alle seguenti condizioni:

¹ I valori di riferimento sono, di massima, riferiti al 2008 per la verifica intermedia ed al 2012 per quella finale. Per i soli indicatori delle competenze di base degli studenti di fonte OCSE-PISA, il valore di riferimento per la verifica intermedia è del 2009, in ragione della scadenza di effettuazione della relativa indagine, i cui risultati vengono pubblicati nel 2010.

² Per gli indicatori S02 ed S03, alla scadenza intermedia i relativi valori sono disponibili solo su base nazionale e pertanto il premio, nella misura prevista a tale scadenza, potrà essere assegnato soltanto al Ministero della Pubblica Istruzione. Per detti indicatori le Regioni riceveranno il premio alla scadenza finale del 2013.

non è applicabile per tutti gli indicatori di uno specifico obiettivo (almeno un target deve essere soddisfatto);

non è applicabile a più di quattro indicatori degli undici totali.

Si tratta, a ben vedere, di una norma attuativa che contempla l'eterogeneità delle situazioni di partenza dei diversi contesti regionali rispetto ai singoli indicatori e tende, quindi, a premiare lo sforzo realizzato dalla Regione, in luogo del completo raggiungimento degli Obiettivi di servizio, allorché l'impegno profuso assuma valori comunque significativi.

Un'ulteriore clausola di flessibilità, valevole per i soli indicatori S.02 ed S.03, prevede che nel caso in cui in una Regione gli indicatori subiscano nel periodo 2009-2012 una riduzione superiore del 70% almeno alla corrispondente riduzione media nell'area Mezzogiorno, alla Regione spetta comunque il premio nella misura piena e non ridotta.

Altro elemento-chiave del meccanismo che disciplina l'assegnazione delle risorse è dato dalla previsione che queste ultime possano essere a loro volta assegnate dalle amministrazioni destinatarie (Regioni e Ministero della Pubblica Istruzione), agli enti erogatori o responsabili³ dei servizi oggetto di misurazione. Detta norma consente, quindi, la creazione di un sistema di incentivazione sub regionale, allo scopo di incrementare l'incisività delle azioni poste in essere per il raggiungimento degli obiettivi, mediante una partecipazione anche finanziaria al sistema premiale da parte dei soggetti cui concretamente è demandata l'attuazione degli strumenti e dal cui operato, pertanto, dipende in larga parte la capacità di risultato.

L'attivazione di un sistema di premialità sub-regionale, peraltro, è condizione per l'applicazione di un'ulteriore norma derogatoria in tema assegnazione delle risorse, destinata a quelle Regioni che non hanno raggiunto il target di un dato Obiettivo di servizio. In tali casi, laddove le amministrazioni regionali non beneficino già della clausola generale di flessibilità, esse disporranno di risorse da destinare agli enti erogatori o responsabili dei servizi, al fine di premiarne gli eventuali risultati positivi da questi raggiunti su base locale. Le risorse all'uopo destinate non possono essere superiori al 50% di quelle totali appostate sul singolo indicatore e ciò per ognuno degli indicatori coinvolti nel sistema di premialità.

Pertanto, qualora in un determinato ambito territoriale (distintamente monitorabile rispetto al dato regionale) un ente erogatore o responsabile del servizio abbia migliorato la propria performance, di un valore almeno pari alla distanza tra la media regionale (assunta come baseline) ed il target 2013, ad esso, potranno essere destinate le risorse premiali individuali, commisurate, presumibilmente, alla dimensione del bacino di utenza servita⁴.

Si tratta, pertanto, di una norma volta a premiare gli sforzi compiuti su base locale nell'erogazione dei servizi misurati, al di là di eventuali risultati medi regionali negativi, stimolando, in tal senso, la competitività infra-regionale.

Le risorse per la premialità

Le risorse globalmente assegnate agli Obiettivi di servizio per la parte destinata ai premi, ammontano a 3.000,00 milioni di euro⁵, tratte dalla riserva generale del 30% dei fondi FAS 2007-2013 prevista dal punto 5 della delibera CIPE 22 dicembre 2006, n. 174. A ciascuna Amministrazione competente nell'attuazione degli obiettivi di servizio è stata assegnata una dotazione (premio teorico) complessiva per la totalità degli obiettivi di servizio. Detta assegnazione è stata effettuata in proporzione alle quote di riparto dei fondi FAS 2007-2013 alle Regioni del Mezzogiorno. Per il solo Obiettivo di servizio legato all'istruzione, la ripartizione del premio teorico tra Regioni e Ministero è basata sulla distribuzione percentuale delle risorse

³ Circa i potenziali soggetti beneficiari della premialità sub-regionale va tenuto presente che ogni servizio pubblico interessato dagli obiettivi di servizio è organizzato secondo una propria filiera istituzionale-organizzativa, che prevede, con ruoli e statuti diversi, la figura del soggetto responsabile del servizio (titolare della responsabilità del servizio stesso) e quella, eventualmente distinta, del soggetto erogatore (di norma su base territoriale). Sono evidenti le diverse implicazioni di sistemi di premialità che coinvolgano esclusivamente gli uni o gli altri o entrambi. Al riguardo, va evidenziato che la norma contenuta nella delibera CIPE sembrerebbe precludere la possibilità di un sistema premiale partecipato da entrambe le figure (laddove distinte). Tuttavia si ritiene che detto aspetto meriti approfondimento, in quanto una siffatta interpretazione restrittiva potrebbe essere contraria allo spirito informatore della norma stessa.

⁴ Va ricordato che la delibera CIPE n. 82/2007 prevede che le regole del sistema di premialità sub-regionale proposto dalla Regione debbano essere *validate* dal Gruppo tecnico centrale di accompagnamento, al fine di verificarne la coerenza con gli obiettivi di servizio.

⁵ Punto 1.1 della Delibera CIPE n. 166 del 21/12/2007 di attuazione del QSN.

destinate dal FAS alle Regioni ed al Ministero della Pubblica Istruzione. Ciò, in quanto il Ministero della Pubblica Istruzione partecipa esso stesso all'assegnazione dei premi, in virtù del ruolo svolto in relazione ai relativi indicatori.

Le risorse complessivamente disponibili per le singole Regioni sono ripartite in eguale misura tra i quattro obiettivi di servizio. Diversamente, nell'ambito della quota assegnata in ciascuna Regione ad ogni singolo obiettivo di servizio, le risorse sono distribuite sui singoli indicatori in base ad un criterio ponderale: ad ogni indicatore viene attribuito un peso, derivante da una valutazione di priorità assegnatagli dal partenariato, fatta eccezione per l'obiettivo legato all'istruzione e quello legato al ciclo integrato delle acque, per i quali il riparto delle risorse tra gli indicatori risulta essere uguale.

L'ammontare di risorse che ciascuna amministrazioni riceverà alla scadenza del 2013, dipende dai risultati da essa conseguiti per ogni singolo Obiettivo di servizio nei corrispondenti indicatori, secondo le regole esposte nel paragrafo precedente.

Tabella 1 Le risorse finanziarie per regioni

<i>Amministrazioni</i>	<i>obiettivi / indicatori</i>											totale risorse premiali 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
Min. P. Istruzione	20,42	20,42	20,42	-	-	-	-	-	-	-	-	61,26
Totale risorse per indicatore	250,00	250,00	250,00	187,5	187,5	375,00	281,25	281,25	187,5	375,00	375,00	3.000,00
Totale risorse per obiettivo	750,00			750,00			750,00			750		3.000,00

Il quadro finanziario delle assegnazioni teoriche di risorse, riportato sopra, pertanto, è soggetto a sensibili mutamenti a consuntivo.

Da ultimo, è utile evidenziare la circostanza che le risorse assegnate a titolo di premialità, per espressa previsione della Conferenza Stato-Regioni, sono destinate alla programmazione dei settori di competenza cui esse sono collegate. Ciò darà luogo ad una concentrazione degli investimenti in detti settori che determinerà, mediante un'efficace integrazione con le politiche ordinarie, la sostenibilità nel tempo degli indicatori e, in generale, degli Obiettivi di servizio.

LE CARATTERISTICHE DEL PIANO ED IL SISTEMA DI GOVERNANCE

Gli Obiettivi di servizio sono stati dettagliati nel documento tecnico approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 1 agosto 2007, recepito dal CIPE con la delibera 3 agosto 2007, n. 82 che ha stanziato i fondi per il meccanismo premiale "Obiettivi di servizio" (come disciplinato nel citato documento) e per le attività connesse ("Gruppo tecnico centrale di accompagnamento", progetto "Azioni di sistema", "Attività di supporto per la disponibilità statistica").

La descrizione degli obiettivi e dei singoli target, con i relativi valori attesi al 2013 è riportata di seguito, rinviando alla delibera CIPE n. 82/2007 per il dettaglio tecnico-statistico dei singoli indicatori.

Tabella 2 Gli obiettivi di servizio e gli indicatori

OBIETTIVO	INDICATORE	DESCRIZIONE INDICATORE
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S01. Giovani che abbandonano prematuramente gli studi	Percentuale di giovani (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
	S02. Studenti con scarse competenze in lettura	Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) della lettura
	S03. Studenti con scarse competenze in matematica	Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica
Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S04. Diffusione del servizio di asilo nido	Percentuale dei comuni (sul totale dei comuni della Regione) che hanno attivato servizi per l'infanzia
	S05. Presa in carico dell'utenza per il servizio di asilo nido	Percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni)
	S06. Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI)	Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al gestione dei rifiuti urbani	S07. Rifiuti urbani smaltiti in discarica	Quantità procapite di rifiuti urbani smaltiti in discarica (in kg)
	S08 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani
	S09. Quantità di frazione umida trattata per la produzione di compost di qualità	Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost di qualità
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	S10. Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano	Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale
	S11. Popolazione equivalente servita da depurazione	Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali della regione (%)

L'Obiettivo di servizio "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione" misurato attraverso i tre indicatori S01, S02, S03 (tab 1) è volto a migliorare le condizioni del Mezzogiorno in tema di competenze e capacità di apprendimento della popolazione giovanile, al fine di incrementarne, in termini potenziali, il grado di partecipazione attiva alla vita sociale ed al mercato del lavoro. Esso è coerente alla Strategia di Lisbona, adottata nel marzo 2000 dal Consiglio Europeo e fissata al 2010, mirata a far diventare quella europea *l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*. L'Obiettivo in questione mira, pertanto, ad incrementare l'occupabilità delle fasce giovanili ed il grado potenziale di cittadinanza attiva, contribuendo in modo significativo, al benessere ed alla coesione sociale.

In particolare, gli indicatori adottati contribuiscono all'Obiettivo, attraverso:

- la riduzione degli abbandoni scolastici precoci ed il conseguente aumento del tasso di scolarizzazione per la scuola secondaria superiore (S.01);
- l'innalzamento del livello delle competenze di base, cioè lettura e competenze di tipo matematico (S.02 ed S.03), ritenute significativa espressione del livello di qualità del servizio istruzione.

Caratteristica comune a tutti gli indicatori dell'Obiettivo di servizio Istruzione è la forte interconnessione tra vari livelli di governo ai fini dell'attuazione e dell'efficacia delle relative politiche. In particolare, va riconosciuto il ruolo fondamentale del Ministero della Pubblica Istruzione in termini di azioni da porre in essere e di influenza sul risultato atteso, soprattutto per gli indicatori S2 ed S3. Al riguardo, va tenuto presente che proprio in ragione della centralità del ruolo ricoperto nell'attuazione delle politiche per l'Obiettivo di servizio Istruzione, il Ministero della Pubblica Istruzione partecipa alla ripartizione dei fondi degli indicatori S2 ed S3, unitamente alle regioni⁶. Oltre il Ministero della P.I. e le Regioni, la responsabilità per l'attuazione delle politiche su questo obiettivo ricadono sulle Province e sugli istituti scolastici.

I valori target fissati al 2013 e le relative baseline sono i seguenti:

Tabella 3 I valori target per il perseguimento dell'Obiettivo di servizio "Istruzione" – Regione Campania

Indicatore premialità	Valore Base	Unità di misura	Target 2009	Target 2013	Fonte
S.01	148.538	N. di giovani (18-24) che non ha concluso un corso di formazione	115.159	54.864	Istat
	27,1%	% sul totale di giovani (18-24)	21%	Non superiore al 10%	
S.02	27.541	N. di studenti di 15anni con un livello basso di comp. (lettura)	21.717	13.112	OCSE-PISA 2006 Anagrafe Regionale della Dispersione Scolastica Regione Campania
	36 %	% sul totale dei 15-enni.	30%	Non superiore al 20%	
S.03	33.126	N. di studenti di 15anni con un livello basso di comp. (matematica)	28.232	13.768	OCSE-PISA 2006 Anagrafe Regionale della Dispersione Scolastica Regione Campania
	44,3%	% sul totale dei 15-enni.	39%	Non superiore al 21%	

Rispetto all'Indicatore S02 la Regione dovrà registrare tra il 2009 e il 2012 una riduzione in punti percentuali - negli studenti con al massimo il primo livello in lettura - superiore ad almeno il 70% in valore assoluto della variazione in punti percentuali che ha registrato l'area Mezzogiorno nello stesso periodo. Per S03 la Regione dovrà registrare tra il 2009 e il 2012 una riduzione in punti percentuali - negli studenti con al massimo il primo livello in matematica - superiore ad almeno il 70% in valore assoluto della variazione in punti percentuali che ha registrato l'area Mezzogiorno nello stesso periodo.

La quantificazione dei target obiettivo tiene conto degli obiettivi della Strategia di Lisbona, in termini di risultato e della necessità di contemplare le differenti situazioni di partenza delle singole regioni, in termini di meccanismi di quantificazione dei premi.

In merito all'entità del premio per gli indicatori S02 ed S03, alla Regione spetta il premio nella misura del 50% in caso di riduzione della percentuale monitorata nel periodo 2009-2012 superiore del 70% almeno alla corrispondente riduzione nell'area Mezzogiorno .

A sostegno del raggiungimento del target previsto per l'Obiettivo di servizio "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione", le Regioni facenti parte dell'Obiettivo "Convergenza" ex obiettivo 1, usufruiranno delle azioni previste dal PON Istruzione per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) "Ambienti per l'apprendimento" e dal PON Istruzione per il Fondo Sociale Europeo (FSE) "Competenze per lo Sviluppo", entrambi a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione.

Gli assi prioritari del suddetto Programma FESR, riguardano la promozione e lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza ed il miglioramento delle infrastrutture scolastiche. Il Programma FSE si focalizza invece, sulla riforma strutturale degli investimenti nel capitale umano da finalizzare alla diffusione della società della conoscenza, dell'inclusione e dell'apprendimento continuo. Trasversale ai due programmi, l'asse del potenziamento delle capacità istituzionali e dell'assistenza tecnica.

È di immediata percezione, pertanto, l'incidenza dei suddetti PON nella realizzazione degli indicatori individuati per l'Istruzione dagli Obiettivi di Servizio.

⁶ Si veda il paragrafo II.2.

L'Obiettivo di servizio “Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro” misurato attraverso i tre indicatori S.04, S.05 S.06 (tab.1) è teso a favorire l'incremento del tasso di occupazione femminile e, quindi, il livello di benessere del territorio, mediante una politica volta a conciliare vita lavorativa e vita familiare, alleggerendo i carichi familiari, legati alla cura dell'infanzia e degli anziani. Si tratta di una misura che interviene in modo incisivo sul problema dell'accesso delle donne al mercato del lavoro.

In particolare, gli indicatori adottati contribuiscono all'Obiettivo di servizio attraverso:

- la diffusione degli asili nido e dei servizi similari sul territorio regionale (S.04);
- la popolazione infantile servita (numero di utenti del servizio) (S.05);
- la popolazione anziana servita in A.D.I. (S.06).

Sotto il profilo delle responsabilità, l'Obiettivo di servizio ricade nelle competenze congiunte delle Regioni e dei Comuni, oltre che del Ministero della Solidarietà Sociale e del Dipartimento della Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché – per il solo indicatore relativo al servizio A.D.I. – del Ministero della Salute, con una prevalenza dei livelli di governo locale. Le autorità centrali, infatti, non partecipano alla ripartizione dei fondi assegnati ai singoli indicatori.

I valori target fissati al 2013 e le relative baseline sono i seguenti:

Tabella 4 I valori target per il perseguimento dell'Obiettivo di servizio “Servizi per l'infanzia e per gli anziani” – Regione Campania

Indicatore premialità	Valore Base	Unità di misura	Target 2009	Target 2013	Fonte
S.04	168	N. di comuni che hanno attivato i servizi per l'infanzia	176	192	Istat
	30,5	% sul totale dei comuni	32%	35%	
S.05	2.297 ⁷	N. di bambini (0-3) che hanno usufruito di un servizio per l'infanzia	12.833 ⁸	32.271 ⁹	Istat
	1,19%	% sul totale dei bambini (0-3)	5,09%	12,80%	
S06	12.109	N. di anziani (oltre 65) trattati in assistenza domiciliare integrata	19.170	34.383	Ministero della Salute
	1,4%	% sul totale degli anziani (oltre 65)	2,10%	3,5%	

La quantificazione del target per l'indicatore S.04 contempla le difficoltà di coprire il servizio in determinati territori, in cui vi è una forte dispersione abitativa (numero di comuni/superficie territoriale) che friziona una equilibrata distribuzione dell'offerta del servizio

La misura del target per l'indicatore S.05 considera la forte disparità del dato di partenza tra le aree del Mezzogiorno ed il Centro-Nord.

Il target assegnato all'indicatore S.06 corrisponde al valore fissato dai Livelli Essenziali di Assistenza¹⁰.

L'Obiettivo di servizio Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani” misurato attraverso i tre indicatori S.07, S.08, S.09 (tab.1) è teso a stimolare la razionalizzazione della gestione del ciclo dei rifiuti, in considerazione degli ingenti costi ambientali e finanziari ad esso connessi. Inoltre, quest'ultimo coinvolge un servizio particolarmente rappresentativo della qualità della gestione del territorio da parte delle istituzioni di governo locale, capace, pertanto, di influenzare il grado di competitività del territorio stesso.

In particolare, gli indicatori adottati contribuiscono all'Obiettivo attraverso:

- la riduzione delle quantità di rifiuti in assoluto (S.07);
- l'incremento delle quantità di rifiuti oggetto di un trattamento fisico-tecnico di recupero (S.08);
- la quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sul totale della quota di frazione umida selezionata, rispetto al totale dei rifiuti urbani raccolti (S.09).

I primi due indicatori sintetizzano l'efficienza generale del servizio, mentre il terzo è un indicatore di efficienza specifico, relativo ad un settore circoscritto della filiera dei rifiuti urbani.

⁷ Il dato è riferito alla base della popolazione residente da 0 – 3 anni nel 2004

⁸ Il dato è stato calcolato sulla popolazione residente al 01.012007 nella fascia di età interessata

⁹ vedi cfr. nota 4

¹⁰ Di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Sotto il profilo delle competenze istituzionali, alla competenza delle Regioni, delle Autorità di ambito e dei comuni si affianca quella generale del Ministero dell'Ambiente e del Territorio. Alla ripartizione dei fondi assegnati ai singoli indicatori partecipano esclusivamente le Regioni.

I valori target fissati al 2013 e le relative *baseline* sono i seguenti:

Tabella 5 I valori target per il perseguimento dell'Obiettivo di servizio "Ciclo Integrato dei rifiuti" – Regione Campania

Indicatore premialità	Valore Base	Unità di misura	Target 2009	Target 2013	Fonte
S.07	304,8	Kg di rifiuti urbani per abitante all'anno smaltiti in discariche	375	230	APAT - ONR
	1.764.901	Tonnellate di rifiuti urbani smaltiti in discarica.	2.193.648	1.358.962	
S.08	10,6%		25%	40%	APAT - ONR
	298.750	Tonnellate	731.216 t	1.181.706 t	
S.09	2,33 %		8 %	20%	APAT - ONR
	21.064 t		74.877 t	189.073 t	

La quantificazione del target per l'indicatore S.07, che fa parte del set d'indicatori della Strategia di Lisbona, è stata fatta considerando i valori medi europei del 2005. Il target fissato per l'indicatore S.08 parte dalla considerazione della forte disparità del dato di partenza tra le aree del Mezzogiorno ed il Centro-Nord e considera obblighi normativi già vigenti, stabiliti dal D.Lgs. n. 22/1997, aggiornati dal D.Lgs. n. 152/2006, nonché la tendenza normativa verso politiche comunitarie sempre più restrittive in tema di gestione del ciclo dei rifiuti.

S.07 Il valore di riferimento al 2005 risulta essere pari a 304,8 kg/ab*anno che, in valore assoluto (1.764.901 t) rappresenta circa il 63% della produzione totale di rifiuti urbani (2.806.113 t). Nella sezione dedicata alla situazione di partenza verranno analizzati questi dati in rapporto a quelli derivanti da altre fonti, considerando i flussi di rifiuti (dentro e fuori regione) e la situazione emergenziale esistente. In base a tali stime la quantificazione dell'indicatore risulta pari ad un valore di 391 kg/ab*anno (fonte ARPAC). Infine semplificando e assumendo la quantità di rifiuti smaltita in discarica come il totale dei rifiuti prodotti al netto della raccolta differenziata si ottiene il valore di 433 kg/ab*anno (cfr. IV 3.2.1 pag.142).

S.08 La percentuale di riferimento al 2005 risulta essere pari a 10,6%, valore inferiore a quelli fissati dalla normativa vigente. Le attività che si intendono porre in essere per in relazione alla Raccolta Differenziata fanno presupporre di poter raggiungere e anche superare i target prefissati. Tuttavia, in virtù della complessa situazione emergenziale nella quale versa la Campania si è preferito mantenere il target indicato dal Quadro Strategico Nazionale 2007 – 2013.

S.09 Il valore al 2005 dell'indicatore è pari al 2,33%, che rappresenta una quantità molto modesta ed esplicativa della situazione regionale nella quale l'impiantistica dedicata risulta in generale sotto utilizzata a causa della bassa percentuale di raccolta differenziata, in particolare della frazione umida.

L'Obiettivo di servizio "Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato" misurato attraverso i due indicatori S.10, S.11 è teso ad incentivare l'efficienza nella gestione del ciclo delle acque, sulla base di considerazioni non dissimili da quelle fatte circa la gestione del ciclo dei rifiuti, ivi comprese le variabili di tipo economico-finanziario relative ai costi ambientali dell'inefficienza.

In particolare, gli indicatori adottati contribuiscono all'Obiettivo attraverso:

- il miglioramento del grado di efficienza della reti distributive comunali dell'acqua potabile, misurato dalla riduzione delle perdite (S.10);
- l'incremento della popolazione il cui territorio è servito da impianti di depurazione con trattamento secondario e terziario, delle acque reflue, con impatto positivo sulla qualità delle acque marine (S.11).

Entrambi gli indicatori esprimono il livello di efficienza generale del Servizio Idrico Integrato.

Il sistema di competenze istituzionali nella filiera del servizio in questione vede il coinvolgimento delle Regioni, delle Autorità di ambito e dei comuni, con un ruolo prioritario, oltre che del Ministero dell'Ambiente e del Territorio. Esclusivamente le Regioni partecipano alla ripartizione dei fondi assegnati ai singoli indicatori.

Per ognuno di tali indicatori sono stati fissati i target di base e i target da raggiungere al 2013 attraverso l'analisi statistica dell'ISTAT dei dati ufficiali ed omogenei ottenuti dall'Indagine censuaria sul Sistema delle Acque (SIA 2005) effettuata nel 1999 aggiornata al 2005.

Tabella 6 I valori target per il perseguimento dell'Obiettivo di servizio "Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato" – Regione Campania

<i>Indicatore premialità</i>	<i>Valore Base Secondo stima ufficiale (2005)</i>	<i>Unità di misura</i>	<i>Target 2009</i>	<i>Target 2013</i>	<i>Fonte</i>
S.10	63.2%	%		75.0%	ISTAT - SIA Sistema di Indagini sulle Acque anno 2005
	462.182	(migliaia di mc acqua erogata)		548.442	
	55% (2006)			75%	Fonte Indagine effettuata dalla GORI s.p.a. e dal Formez
S.11	75.8%			75,8%	ISTAT - SIA Sistema di Indagini sulle Acque anno 2005
	6.799.216	AES abitanti equivalenti servit			

Il target per l'indicatore S.10 tiene conto degli obblighi normativi di settore (DPCM 4/3/1996) e della circostanza che non è possibile stimare statisticamente tipologie di perdite diverse da quelle imputabili a rotture, guasti, trafileture, immissioni, etc. (perdite reali). Si è ritenuto, quindi, opportuno fissare un valore più alto di perdita massima consentita dall'indicatore (25%). Per quanto attiene all'indicatore S.11, va evidenziato che il tipo di depurazione considerata contempla i trattamenti secondari e terziari, in grado di garantire consistenti volumi di acque reflue depurate. Si tratta, pertanto, di un indicatore significativo anche della qualità del servizio di depurazione, attesa l'esistenza di una variegata gamma di opzioni tecniche e tecnologiche per la depurazione, cui corrispondono gradi differenti di qualità del servizio. Inoltre, l'indicatore esprime, ancorché in modo indiretto, la capacità della rete fognaria, che è un *carattere* statisticamente non rilevabile con affidabilità scientifica, secondo i parametri di omogeneità e disponibilità necessari per una sua eventuale adozione ai fini degli obiettivi di servizio. Infine, va osservato che gli "abitanti equivalenti effettivi" e gli "abitanti equivalenti totali urbani" sono parametri elaborati dall'Istat per la misurazione degli Obiettivi di servizio in convenzione con il Ministero dell'Ambiente¹¹. Per la quantificazione del target al 2013 si è tenuto conto dello standard medio delle aree del Centro-Nord, ritenuto adeguato.

La strategia regionale in materia di obiettivi di servizio

Le considerazioni che hanno fatto da presupposto alla scelta degli Obiettivi di servizio per l'area della Convergenza assumono particolare rilevanza in Campania, anche alla luce delle difficoltà dell'economia regionale e della scarsa competitività dei servizi di pubblica utilità per il cittadino e l'impresa.

Sulla base di quest'ultima osservazione, la Regione Campania ha adottato scelte importanti in sede di programmazione circa il ruolo ed il peso da attribuire agli Obiettivi di servizio nell'ambito della strategia regionale di sviluppo.

¹¹ Queste due unità di misura esprimono il carico organico biodegradabile potenziale corrispondente a 60 grammi al giorno di BOD5 (domanda biochimica di ossigeno a 5 giorni), pari a quanto mediamente immesso nelle acque di scarico da un abitante residente stabilmente, secondo la definizione data dalla vigente normativa in materia di protezione e depurazione delle acque dall'inquinamento (D.lgs 152/06). Nella stima degli Abitanti Equivalenti Totali Urbani sono considerate le acque reflue urbane recapitate nella rete fognaria prodotte da attività domestiche e ad esse assimilabili, compresi anche gli scarichi di attività alberghiere, turistiche, scolastiche e di micro-imprese generalmente operanti all'interno dei centri urbani, che presentano caratteristiche qualitative equivalenti al metabolismo umano o ad attività domestiche e in cui gli inquinanti sono costituiti prevalentemente da sostanze biodegradabili. Nella stima degli Abitanti Equivalenti Totali sono invece considerate tutte le acque reflue, comprendenti anche gli scarichi delle industrie manifatturiere presenti sul territorio comunale e, quindi, non assimilabili alle attività domestiche ma per le quali, attraverso la conversione in Abitante Equivalente, ne viene valutata soltanto la componente biodegradabile.

Tale scelte si sostanziano nell'uso degli obiettivi di servizio come strumento di raccordo programmatico per la scelta dei temi portanti (qualità della vita e servizi al cittadino) nella costruzione della programmazione unitaria 2007-2013 e nella concentrazione di risorse finanziarie ed organizzative sulle azioni programmate per il loro perseguimento.

Il ruolo di **raccordo programmatico** attribuito agli obiettivi di servizio consente di conseguire un elevato grado di coerenza nei diversi strumenti di programmazione (FESR, FEASR, FSE, FAS e risorse ordinarie), attraverso l'applicazione dell'approccio integrato secondo diversi aspetti, da quello procedurale a quello operativo e finanziario, quest'ultimo importante per l'integrazione delle fonti di finanziamento. L'applicazione dell'approccio integrato è considerato fattore-chiave per la costruzione di un processo di programmazione unitaria efficace e strategicamente rilevante e consistente.

La finalità legata alla **concentrazione finanziaria** da perseguire attraverso gli obiettivi di servizio consente di effettuare scelte di investimento su azioni mirate innescando un meccanismo virtuoso di qualità della spesa per la forte responsabilità attribuita al processo di individuazione degli interventi collegati alle azioni di ciascun obiettivo di servizio.

In tale contesto la scelta degli strumenti e modalità di attuazione degli interventi come la gestione del processo di concertazione e negoziazione con i settori specifici della Regione competenti, a secondo dell'obiettivo di servizio, hanno acquisito un ruolo di forte impatto strategico.

La gestione della concertazione interistituzionale si basa su un approccio incrementale che ha visto sviluppare le peculiarità di ciascun obiettivo di servizio, attraverso l'uso di strumenti propri del *project management*, insieme alla necessità di orientare le azioni verso interventi capaci di produrre risultati tangibili, nella direzione del perseguimento del target prefissati. Tale impostazione ha consentito di sviluppare il **sistema della governance** del piano secondo tre linee strategiche tra loro ovviamente interconnesse:

1. la prima, legata alla **costruzione del piano**, ha l'obiettivo di costruire la decisione intorno al reale fabbisogno differenziato a seconda dei contesti territoriali, definendo, in tal modo, la **dimensione territoriale** del piano.
2. La seconda, legata all'**attuazione del piano**, ha l'obiettivo di coinvolgere gli attori locali attraverso meccanismi di individuazione degli interventi coerenti con la localizzazione del fabbisogno.
3. La terza, legata alla **gestione del piano**, ha l'obiettivo di attivare meccanismi di sorveglianza con il coinvolgimento della rete dei soggetti dell'azione locale per garantire il raggiungimento dei target prefissati secondo le modalità e i tempi stabiliti.

Il sistema di governance

Il sistema di governance, come è stato prima accennato, acquista un ruolo di forte impatto strategico nel piano. La sua peculiarità si evince nell'attivazione di un approccio integrato e incrementale che coinvolge i soggetti dell'azione pubblica secondo meccanismi di **efficacia della spesa**, di **consistenza e rilevanza strategica** attraverso la costruzione della dimensione territoriale del piano.

Tale sistema trova la sua attivazione attraverso la costruzione, l'attuazione e la gestione del piano, attività che rientrano nel funzionamento dell'attività complessiva legata al **coordinamento del piano**.

La costruzione del piano è orientata alla formazione della decisione secondo i principi della *responsabilizzazione al plurale* degli attori coinvolti nel processo. Esso si sostanzia mediante il consolidamento del ruolo attribuito all'Ufficio di gabinetto del Presidente quale struttura di coordinamento della politica regionale unitaria 2007-2013. A tale Ufficio partecipano le autorità di gestione del POR FESR, FSE e del PA FAS, nonché i dirigenti di staff rispettivamente incaricati in materia di: attività di supporto alla realizzazione della programmazione unitaria 2007-2013, attività di programmazione economica, di redazione dei documenti programmatici dei fondi comunitari e del FAS; attività connesse alla programmazione dei fondi comunitari con specifiche legate agli attrattori culturali, risorse naturali e turismo.

Inoltre, l'Ufficio è sede di coordinamento delle differenti competenze regionali, attesa la necessità di valorizzare i punti di complementarità e di sinergia esistenti tra le diverse AGC regionali, a tal fine avvalendosi della conferenza dei dirigenti di vertice delle strutture regionali, con i responsabili degli obiettivi operativi delle diverse AGC e, in relazione alla valutazione e monitoraggio dei programmi, dei piani e dei progetti, del Nucleo di valutazione e verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania.

Infatti, caratteristica delle azioni mirate al raggiungimento degli obiettivi di servizio risulta essere la trasversalità organizzativa rispetto alle competenze delle singole AGC. A tal proposito, l'assenza di adeguato coordinamento tra i settori, potrebbe condurre alla sovrapposizione di attività simili e all'inefficiente utilizzo di risorse. Il Gruppo di coordinamento è assunto quindi, come "spazio" di interazione, condivisione ed attuazione tra i settori dell'apparato amministrativo regionale.

Nel processo di costruzione del piano il coinvolgimento di ciascuna AGC competente ha riguardato, da un lato, l'individuazione dello stato dell'arte relativamente a ciascun obiettivo di servizio attraverso la raccolta di dati, di particolari fonti di rilevamento e di problematiche legate alla misurabilità degli indicatori, dall'altro, la sistematizzazione dei punti di forza e di debolezza e la loro trasformazione in azioni e interventi, secondo un format unico, la **road map** degli obiettivi di servizio, che rendesse omogeneo il criterio di contribuzione diretta di ciascuna azione individuata al raggiungimento del target prefissato. In particolare, l'uso della road map come strumento di programmazione dell'attuazione dell'obiettivo di servizio, per le sue peculiarità informative consente anche di controllare l'attuazione diventando così anche uno strumento dell'attività di gestione del piano.

L'attuazione del piano è orientata all'applicazione dei meccanismi di individuazione degli interventi coerenti con la localizzazione del fabbisogno. Essa si sviluppa attraverso il ricorso di procedure negoziali, procedure di evidenza pubblica, procedure di interpello per la proposizione e l'implementazione di interventi mirati agli Obiettivi di servizio, con la comune caratteristica di utilizzare criteri di scelta e di selezione basati anche sulla dimensione territoriale del piano. In relazione all'attivazione di strumenti innovativi che sappiano far convergere sugli obiettivi di servizio gli interessi espressi ai vari livelli di competenze territoriali, la Regione intende indirizzare anche lo strumento del Parco Progetti Regionale¹², istituito con delibera di Giunta Regionale n. 1041/2006, verso una maggiore responsabilizzazione del territorio al raggiungimento degli obiettivi di servizio prefissati.

E', infatti, intenzione dell'Amministrazione regionale giungere ad un livello di definizione maggiore e orientare la domanda potenziale del territorio prevalentemente in direzione degli obiettivi di servizio e target mezzogiorno.

Nell'ambito dell'attuazione del piano soprattutto per ciò che concerne le specifiche degli obiettivi di servizio legati all'istruzione e alle politiche sociali sono previste procedure di integrazione strumentale con i **piani integrati urbani (PIU)** previsti per le città medie - dove si concentrano maggiormente i fenomeni della dispersione scolastica e del disagio sociale – nell'ambito del

¹² Il Parco Progetti Regionale (PPR) è uno strumento di individuazione delle istanze di finanziamento proveniente dai soggetti pubblici - nello loro qualità di stazione appaltante, ovvero competente nell'attivazione delle procedure di appalto secondo la normativa vigente in materia - che rispondono a preventivi criteri di efficacia della spesa, sostanzianti nella valenza strategica rispetto agli strumenti di programmazione vigenti e nella declinazione della sostenibilità in tecnico-amministrativa, economico-finanziaria e gestionale.

Scopo dell'attivazione del PPR è quello di raccogliere interventi in base a criteri generali (valenza e sostenibilità) che conferiscono all'investimento pubblico un livello accettabile di qualità, in modo da rispondere efficacemente, in un secondo momento, a specifici criteri di selezione scaturiti da particolari richieste di perseguimento degli obiettivi di sviluppo, delineati nei programmi operativi regionali e provenienti dalla sfera del policy maker.

La sua attivazione è stata sperimentata mediante una procedura a sportello scandita da fasi temporali per garantire che venissero espletate le verifiche di ammissibilità e di valutazione: i soggetti ammissibili hanno inviato le loro istanze di finanziamento compilando una scheda dettagliata del progetto sulla base della quale venisse accertata il livello accettabile di qualità.

Il PPR è stato recentemente sperimentato per costruire un ponte tra la programmazione 2000-2006 in fase di chiusura e la programmazione 2007-2013. I criteri di ammissibilità, difatti, erano legati esclusivamente alla dimensione finanziaria del progetto e il livello di cantierabilità (definitivo vs. esecutivo).

In relazione agli obiettivi di servizio, la Regione intende utilizzare lo strumento del PPR perfezionando i criteri di ammissibilità verso criteri che attestino la coerenza degli interventi con gli obiettivi di servizio.

POR FESR 2007-2013, relativamente all'obiettivo operativo "Sviluppo urbano e qualità della vita".

La gestione del piano è orientata ad attivare meccanismi di sorveglianza con il coinvolgimento della rete dei soggetti dell'azione locale. Essa si sviluppa attraverso le procedure attivate dal Coordinamento del piano e gli strumenti propri del project management. In particolare, per avviare il sistema di sorveglianza secondo un comune *frame* che sin dalla fase di programmazione dell'attuazione consentisse ai responsabili dell'azione di attivare i relativi strumenti di controllo, è stata utilizzata per ciascun obiettivo di servizio una **road map** che consentisse una facile comparazione per ciascuna azione individuata, della capacità di incidere sull'obiettivo di servizio specifico, delle eventuali frizioni in corso di realizzazione dei singoli interventi. Durante la fase di gestione del piano è prevista, pertanto, la redazione di un Rapporto di Controllo di Gestione, secondo la **road map gestionale**, che rilevi ogni 4 mesi l'andamento procedurale, fisico e finanziario di ciascun obiettivo, riportando eventuali richieste di variazioni per l'aggiustamento del piano in corso d'opera. Attraverso il rapporto di controllo di gestione si crea il necessario collegamento tra monitoraggio e valutazione nella direzione di produrre strumenti di attuazione sempre più flessibili e nello stesso tempo più efficaci perché sottoposti ad un processo di valutazione continua (cfr. *Valutazione e monitoraggio*).

Il coordinamento del piano: attività e funzioni

Nell'ambito del Gruppo di coordinamento per l'attuazione del programma di sviluppo regionale, la funzione di coordinamento del Piano di azione degli Obiettivi di servizio è svolta dal Coordinamento della **Programmazione unitaria** per la politica regionale 2007/13.

I principali strumenti attraverso cui esercitare questa funzione sono:

- il sistema di monitoraggio unitario
- il rapporto di controllo di gestione
- il Piano di Comunicazione

A tal fine, per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal presente Piano d'azione, si precisa che le responsabilità sono da individuarsi sia presso le singole Aree di competenza che verso soggetti esterni all'Amministrazione ma competenti per l'attuazione del piano (Ministeri, Enti locali, Ato, etc.)

Al Coordinatore del Piano competono le azioni relative a :

- a) Monitoraggio del Piano in raccordo con i sistemi informativi regionali al fine di verificare i risultati raggiunti e quindi riprogrammare il Piano stesso;
- b) Raccordo con altri strumenti di programmazione regionali;
- c) Predisposizione del Rapporto Annuale di esecuzione;
- d) Organizzazione delle attività del gruppo di coordinamento operativo;
- e) Gestione dei rapporti con il partenariato;
- f) Gestione dell'insieme delle azioni di comunicazione e pubblicità;

Le responsabilità relative alla programmazione delle azioni, alla gestione operativa ed al controllo delle singole operazioni è affidata per materia alle Aree generali di coordinamento competenti.

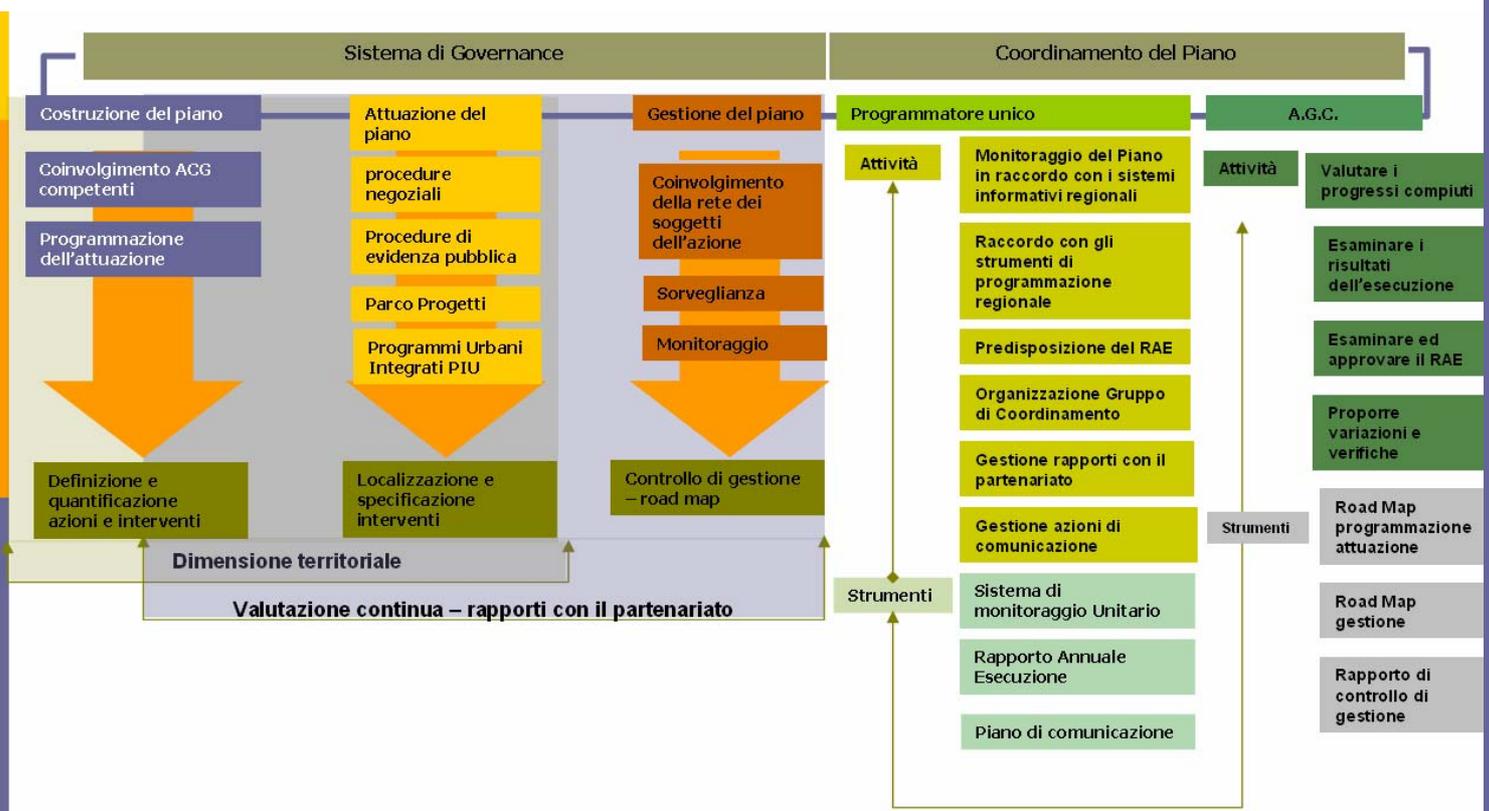
I settori e i servizi competenti per Area sono responsabili dell'attuazione delle azioni e degli interventi previsti dal Piano d'azione e quindi:

- Pongono in essere gli atti amministrativi necessari alla selezione e realizzazione delle singole operazioni;
- Svolgono le necessarie e dovute azioni di monitoraggio informato il Coordinatore del Piano;
- Propongono eventuali modifiche al Piano d'Azione per quanto di loro competenza.

Gli strumenti che ciascuna Area generale di coordinamento competente può utilizzare per l'espletamento delle funzioni di programmazione dell'attuazione e del controllo dei risultati sono:

- la road map – programmazione dell'attuazione;
- la road map – gestionale (estratto dalla programmazione dell'attuazione);
- rapporto di controllo di gestione redatto ogni 4 mesi.

Figura 2 La governance del Piano



Il ruolo del partenariato

La Regione Campania considera la concertazione con le parti sociali e con i soggetti della filiera istituzionale un metodo imprescindibile per l'adozione delle decisioni relative alle politiche di sviluppo regionali, nonché per la verifica dell'attuazione e dei risultati di tali politiche. In maniera particolare, per ciò che riguarda il presente piano d'azione, il ruolo del Partenariato diventa centrale per la corretta attuazione delle azioni tese al raggiungimento degli obiettivi.

Il protocollo d'intesa per l'attuazione della programmazione unitaria 2007-2013, approvato il 3 aprile 2008 e sottoscritto dalla Regione Campania e dai componenti del Tavolo Regionale del Partenariato Economico e Sociale, riconosce a quest'ultimo un *"ruolo decisivo nella condivisione delle procedure e degli strumenti attuativi che rispondano meglio alle esigenze delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini campani, nonché nel monitoraggio e nella valutazione, in itinere ed ex-post, della validità delle scelte adottate, con particolare riferimento all'impatto occupazionale e all'andamento del PIL"*.

L'azione sinergica tra le parti economiche e sociali e le istituzioni è condizione indispensabile per il conseguimento degli obiettivi di servizio e degli altri target individuati dal QSN, descrivere e precisare le trasformazioni ed i cambiamenti che le politiche intendono produrre, fornendo ai decisori istituzionali una base solida per monitorare e re-indirizzare gli interventi e per sostenere la valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Coerentemente con tale premessa, il confronto con le parti economiche e sociali rappresenta, quindi, uno degli elementi essenziali non solo nell'iter di definizione del Piano d'Azione per il raggiungimento degli Obiettivi di Servizio ma anche ai fini dell'attuazione e del monitoraggio delle azioni in esso contemplate.

Nonostante l'individuazione degli indicatori sia stata definita a livello di QSN e non abbia consentito al partenariato regionale di concorrere alla determinazione dei target, il CIPE, nel prevedere esplicitamente che la definizione del Piano d'Azione avvenisse attraverso momenti di confronto con il PES, ha riconosciuto un valore determinante alla concertazione delle modalità di perseguimento degli Obiettivi di servizio.

La natura dei target implica che al loro conseguimento debba concorrere una molteplicità di soggetti, non tutti appartenenti alla filiera istituzionale; il contributo delle parti sociali può risultare estremamente utile sul versante della informazione e della sensibilizzazione di settori significativi della pubblica opinione, ma anche come canalizzatore dei fabbisogni territoriali e della scelta degli strumenti che ciascuna amministrazione deve mettere in campo per puntare ad ottenere i risultati attesi, favorendo le indispensabili sinergie tra i diversi attori.

L'introduzione degli Obiettivi di servizio cambia anche l'approccio delle parti economiche e sociali rispetto al monitoraggio in itinere e alla valutazione ex post.

Il superamento di una impostazione prevalentemente basata sull'efficienza dei meccanismi di spesa (con dispositivi premiali non idonei, di per sé, ad accrescere la qualità e l'efficacia delle policy, e già oggetto di riflessioni critiche da parte del Tavolo Regionale del Partenariato) e l'introduzione di un insieme ristretto di indicatori immediatamente riconducibili alla qualità della vita ed alla capacità competitiva del contesto territoriale consentono al PES di disporre di uno strumento semplice, oggettivo e condiviso per valutare ed eventualmente re-indirizzare le modalità attuative delle strategie di sviluppo.

A tal fine è opportuno che il Tavolo disponga di un rapporto annuale di esecuzione (RAE), che riporti i progressi conseguiti rispetto ai target e le eventuali criticità riscontrate nel corso dell'attuazione del Piano d'Azione. Ciò consentirà al PES di valutare l'effettiva coerenza tra le azioni mirate agli Obiettivi di servizio e gli indirizzi strategici della programmazione unitaria, nonché l'integrazione delle diverse fonti di finanziamento e l'effettiva aggiuntività dei fondi strutturali rispetto alle risorse del bilancio ordinario.

Nella fase gestionale del Piano, il PES sarà coinvolto nel processo di valutazione continua attraverso la partecipazione ai gruppi di lavoro dedicati. Il partenariato, pertanto, potrà contribuire alle eventuali attività di riprogrammazione disponendo dei rapporti di controllo di gestione quadrimestrali.

Il Meccanismo premiale sub-regionale

La Delibera CIPE n. 82 del 2007 prevede che, qualora alla verifica finale del 2013 la Regione non abbia raggiunto il target per alcuni obiettivi (né rientri nella clausola di flessibilità), ma abbia attivato un sistema formale di premialità nei confronti degli enti erogatori o responsabili del servizio, gli esiti positivi di tali meccanismi premiali regionali siano sostenuti con l'attribuzione di risorse fino a un massimo del 50% delle risorse premiali destinabili alla Regione per ciascun indicatore coinvolto nel sistema premiale¹³. Per esiti positivi si intendono i casi in cui gli enti erogatori o responsabili del servizio abbiano incrementato la propria performance, relativamente agli indicatori scelti per gli obiettivi di servizio, di un valore almeno pari alla distanza tra il valore attuale nella media regionale considerato come anno base e il valore target, ferma restando la possibilità delle Regioni di stabilire target più elevati. Il premio sarà individuale (assegnato attraverso la Regione al singolo ente erogatore o responsabile) e tendenzialmente proporzionale alla popolazione/ bacino di utenza di riferimento servita.

Coerentemente con quanto previsto dalla delibera, la Regione Campania intende adottare, quale parte integrante della strategia attuativa per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio, un sistema di premialità sub-regionale basato su una logica di premio/sanzione, che coinvolga gli enti erogatori o responsabili del servizio, sia sotto il profilo organizzativo (condivisione dei target), sia sotto il profilo finanziario (partecipazione finanziaria al premio).

La logica sottesa al sistema premiale è l'attivazione di un meccanismo di competitività tra territori, al fine di stimolare l'innalzamento degli standard medi di servizio su base regionale.

Come primo passo in tale direzione, è stata predisposta un'analisi territoriale degli obiettivi di servizio, che oltre a produrre utili elementi conoscitivi sul fabbisogno dei territori e sul livello dei servizi offerti, costituisce una base di approfondimento necessaria per l'attivazione della premialità subregionale. L'analisi verrà successivamente ampliata e il meccanismo di premialità subregionale potrà essere formalizzato solo quando sarà disponibile la disaggregazione dell'informazione statistica per gli undici indicatori degli obiettivi di servizio a livello opportuno di bacino di riferimento.

Le regole di attuazione individuate dalla delibera, inoltre, configurano meccanismi complessi, che richiedono la comparazione tra risultati locali e complessivi nel raggiungimento del target. A

¹³ La rispondenza dei meccanismi premiali regionali alle finalità degli obiettivi di servizio sarà oggetto di una verifica da parte del gruppo tecnico centrale di accompagnamento previsto dalla stessa delibera.

tal fine, è necessario regolamentare un adeguato flusso informativo, predisponendo un sistema di monitoraggio che garantisca la qualità e la significatività delle informazioni coerentemente agli obiettivi del piano.

Il meccanismo di premialità sub-regionale coinvolgerà un cospicuo ammontare di risorse, presumibilmente superiore a quello previsto dal documento tecnico approvato dalla Conferenza Stato-Regioni¹⁴, anche in considerazione della complessa e diversificata articolazione delle filiere istituzionali afferenti ai servizi collettivi oggetto degli Obiettivi di servizio.

La scelta di destinare un ingente ammontare di risorse alla premialità sub-regionale, deriva dal bisogno di incrementare la competitività tra territori, fatta salva una riserva perequativa, legata all'esigenza di non penalizzare aree della Regione in cui insistono condizioni generali di contesto (demografia, morfologia del territorio, etc.) che frenano l'efficacia delle azioni volte al raggiungimento dei target degli Obiettivi di servizio.

Da ultimo, è opportuno sottolineare che il meccanismo della premialità sub-regionale per gli obiettivi di servizio è parte di un generale sistema di premialità sub-regionale che la Regione Campania intende adottare per l'attuazione della programmazione unitaria, mediante il Documento Unico di Programmazione (in fase di stesura), il quale illustrerà le regole di funzionamento del suddetto meccanismo.

Al riguardo, va tenuto presente lo strumento P.I.U. EUROPA legato all'asse VI del POR FESR "Sviluppo urbano e qualità della vita", che prevede già un sistema di premialità sub-regionale su tematiche legate ai rifiuti, al ciclo integrato delle acque, alle politiche sociali, alla lotta all'abusivismo ed alla trasparenza negli atti amministrativi. Inoltre, i già citati criteri di selezione del POR FESR, approvati in sede di Comitato di Sorveglianza, contemplano anch'essi un meccanismo di premialità territoriale, nella misura in cui la selettività degli interventi genera una competizione a livello sub-regionale.

Monitoraggio e Valutazione

La programmazione unitaria prevista dal QSN 2007 – 2013 ed esplicitata nella delibera CIPE di attuazione ha modificato in modo sostanziale il contesto di riferimento del monitoraggio degli investimenti pubblici. Fra gli impatti derivanti dall'unificazione della programmazione particolare attenzione riveste la convergenza verso un modello di monitoraggio unitario in termini organizzativi, di processo e di sistemi informativi e la Regione Campania si è posta l'obiettivo, a regime, di dotarsi di un cruscotto direzionale ("*early warning radar*") per individuare e rappresentare nei tempi e nei modi più opportuni le politiche regionali. Si intende pertanto effettuare la transizione da un sistema di monitoraggio e valutazione verso un sistema di supporto alle decisioni che possa significativamente contribuire alla rappresentazione della "vision" politica, con particolare riferimento alla ricaduta degli interventi sulla dimensione territoriale, anche tramite l'ausilio di rappresentazioni tematiche georeferenziate.

In una prospettiva di integrazione tra tutte le macroaree di attività coinvolte nella programmazione unitaria (programmazione, gestione/attuazione, certificazione e controllo, monitoraggio, valutazione) e in considerazione della ciclicità sottesa a tale percorso, la Regione Campania ha individuato i seguenti principi cui riferirsi:

- "non isolamento" dei sistemi e delle procedure per garantire la coerenza del patrimonio informativo e il rispetto delle normative comunitarie e nazionali;
- interconnessione e interoperabilità per assicurare l'utilizzo cooperativo dei sistemi di supporto in una prospettiva di modellazione di natura federata;
- coesione organizzativa mediante condivisione di procedure e strumenti attuativi nel pieno rispetto dell'autonomia e delle esigenze proprie di ciascuna Autorità di Gestione (AdG).

Scenari di assetto dei sistemi informativi automatizzati. Nel precedente periodo di programmazione i dati di monitoraggio del FSE e del FESR sono raccolti ed inseriti nel relativo sistema di monitoraggio direttamente dai responsabili d'intervento mentre i dati di monitoraggio del FAS sono raccolti dai responsabili di intervento e trasmessi in forma cartacea alle risorse regionali o alle società di assistenza tecnica che verificano le informazioni trasmesse ed inseriscono i dati in Applicativo Intese (AI).

¹⁴ Cfr Punto 47 del Documento.

In prima approssimazione per sistema informativo si intende quel complesso di elementi che, in modo sistematico, rileva, archivia, e rende disponibili dati sugli indicatori oggetto di rilevazione, utilizzando la tecnologia e le metodologie più appropriate. Il sistema informativo è, dunque, un insieme ordinato di elementi per la raccolta, l'elaborazione, lo scambio e l'archiviazione di dati con lo scopo di produrre e distribuire informazioni adattandole nel tempo, nello spazio, nella qualità e nella quantità in relazione alle esigenze degli utenti.

I sistemi informativi di monitoraggio, di cui è attualmente dotata la Regione, hanno mostrato nel tempo alcuni limiti riconducibili alla non obbligatorietà dell'imputazione di alcune informazioni e al limitato ritorno informativo/conoscitivo verso gli utenti dei sistemi. La Regione intende pertanto dotarsi di sistemi gestionali e di monitoraggio che siano tra l'altro utilizzati nella gestione ordinaria dei progetti finanziati mediante investimenti pubblici. Per il monitoraggio e la gestione dei progetti della nuova programmazione QSN 2007-2013 la Regione Campania ha individuato un percorso di adeguamento attraverso interventi evolutivi sui propri sistemi, nell'ambito di un modello riconducibile ad una federazione di sistemi, per migrare, in prospettiva, verso un modello che prevede l'adozione di un sistema unico. Le principali caratteristiche dei due modelli sono sintetizzate di seguito.

Sistemi locali federati. Questo assetto si basa sull'adeguamento dei sistemi esistenti a cura delle AdG coerentemente a quanto previsto dal protocollo unico di colloquio del QSN e sull'introduzione di componenti condivise volte ad assicurare la coerenza e l'omogeneità informativa come, a titolo esemplificativo, il controllo tecnico sull'univocità del codice di progetto regionale, che in prospettiva consente la referenziazione delle informazioni organizzate sulla base di tale codice. L'assetto descritto prevede che le AdG possono operare in piena autonomia ma al contempo, tramite la condivisione delle informazioni comuni, può essere assicurata la coerenza e l'omogeneità richiesta. Le attività da eseguire sono legate non solo alla realizzazione tecnica degli opportuni moduli d'interconnessione ma anche ai necessari adeguamenti su tutti i sistemi locali per consentire lo scambio informativo con tale modulo, nell'ambito dell'adozione delle classificazioni comuni e condivise a livello nazionale. Una volta definito su scala regionale il set informativo ritenuto necessario, la federazione di sistemi rappresenta una delle fonti di alimentazione dei dati verso il monitoraggio. Con il delineato assetto dei sistemi, l'interrogazione delle informazioni e la rappresentazione della politica regionale tramite il cruscotto direzionale è considerata entità separata ma contestualmente coerente rispetto ad sistemi di gestione dei Fondi.

Sistema locale unico. Con questa architettura risulta semplificato il monitoraggio unitario dei progetti nonché la misurazione dell'efficacia delle politiche regionali in maniera trasversale rispetto ai programmi/fondi. Dal punto di vista dell'autonomia gestionale le AdG possono operare su sottoinsiemi logici del sistema, relativamente alle informazioni di propria competenza ed in condizioni di sicurezza, accedendo e gestendo autonomamente i segmenti informativi di interesse, mentre le informazioni di base/trasversali (beneficiari, obiettivi specifici ed operativi, temi prioritari, assi, ecc.) continuano ad essere ascrivibili ad un modello comune e condiviso. Le attività svolte nella fase precedente di adattamento ed evoluzione verso la federazione di sistemi agevolano e sono riutilizzabili per l'ulteriore passaggio verso l'adozione del modello a sistema unico. Tra l'altro questo assetto facilita il considerare il progetto come unità minima di rilevazione (sistema considerato come gestore di progetti complessi) al quale devono riferirsi tutte le altre informazioni, riducendo le duplicazioni e la disomogeneità delle informazioni (ad es. progetti finanziati tramite POR e contestualmente previsti da un APQ) e agevola la definizione e implementazione di flussi informativi aggregati per l'esecuzione delle analisi di monitoraggio e valutazione.

Gli Obiettivi del sistema unico di monitoraggio e valutazione sono:

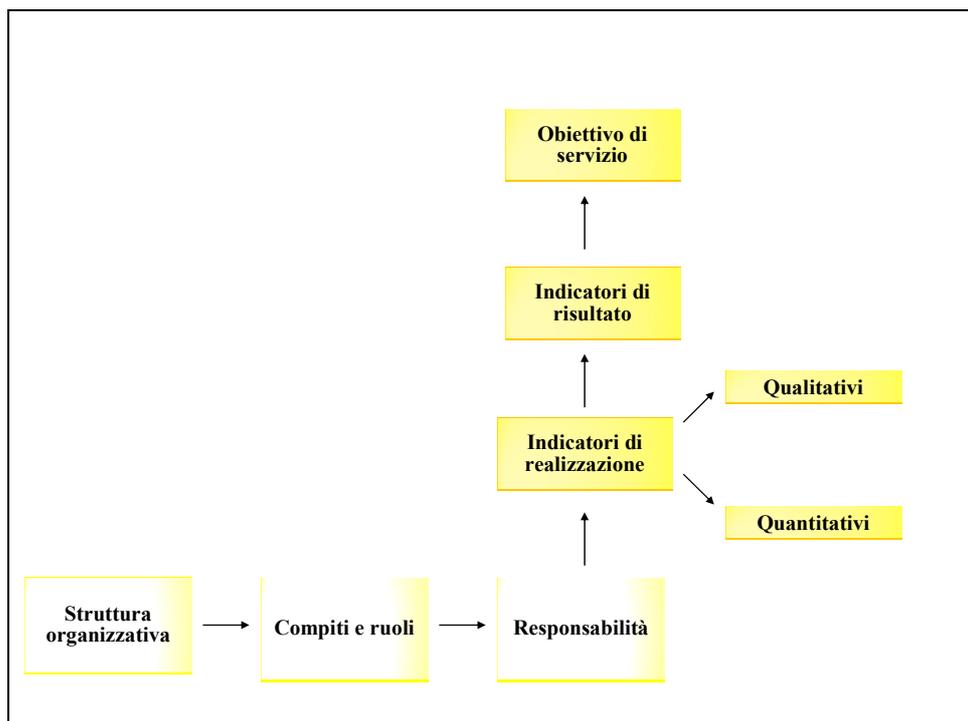
- soddisfacimento degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale in tema di QNS;
- verifica e monitoraggio dell'avanzamento degli interventi finanziati con risorse comunitarie, nazionali e regionali con visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale unitaria
- possibilità di osservazione delle azioni dirette al raggiungimento degli obiettivi di servizio in modalità ex ante, in itinere, ex post;
- descrizione delle trasformazioni e dei cambiamenti che le politiche intendono produrre e rappresentazione/misurazione dell'evoluzione dei territori;

- allocazione di eventuali risorse rese disponibili a seguito della riprogrammazione degli interventi finanziati o alla mancata utilizzazione degli stanziamenti finanziari programmati;
- facilitazione delle azioni di accompagnamento per sostenere l'attuazione dei programmi;
- facilitazione della realizzazione degli interventi e della velocità della spesa;
- implementazione di uno strumento di supporto all'attuazione della strategia di comunicazione esterna e interna, in conformità agli obblighi normativi dettati dall'UE;
- implementazione di uno strumento di supporto e di alimentazione per altri sistemi di valutazione (NVVIP, sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali, altri sistemi di valutazione interni).

La Regione Campania ritiene che, a regime, la piena implementazione delle componenti organizzativo procedurali, informative e tecnologiche dei sistemi di monitoraggio e valutazione contribuisce in modo significativo alla realizzazione della regia di governo per convergere verso la massima integrazione fra le politiche, le fonti finanziarie, gli interventi ed i soggetti della programmazione.

Il sistema di Monitoraggio per gli obiettivi di servizio

Un efficace sistema di monitoraggio necessita di un sistema di rilevazione delle prestazioni basato su indicatori semplici ed efficaci. Questi rappresentano il raccordo tra responsabilità e obiettivi di servizio, come evidenziato dal grafico che segue.



L'impostazione di un efficace sistema di indicatori si deve articolare su tre livelli:

- Stabilire i dati su cui fare riferimento;
- Progettare gli strumenti per la raccolta dei dati;
- Individuare i soggetti responsabili della loro produzione.

Dal punto di vista organizzativo la raccolta dei dati farà capo a ciascuna area di coordinamento, la quale si dovrà dotare di un sistema informativo funzionale alle esigenze di rilevazione. L'unità elementare di monitoraggio dovrà essere la singola operazione (progetto) finanziata, rispetto alla quale un'opportuna griglia di rilevazione stabilirà la rilevanza rispetto agli obiettivi di servizio

e agli indicatori di realizzazione e di risultato utilizzati per la misurazione. Il monitoraggio delle operazioni finanziate dovrà riguardare tre profili:

- **monitoraggio fisico:** è il controllo dei dati fisici di ogni progetto;
- **monitoraggio finanziario:** è il controllo della spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari finali;
- **monitoraggio procedurale:** è il controllo previsto per tutti i Piani Operativi attraverso la definizione di piste di controllo per tipologia di operazione.

Il sistema informativo

Un efficace sistema di monitoraggio necessita di adeguati sistemi informativi di supporto. In linea con gli obiettivi della Regione Campania, il sistema informativo per gli obiettivi di servizio dovrà conseguire i seguenti risultati:

- l'automazione e la velocizzazione dei processi di raccolta, archiviazione e elaborazione dei dati mediante utilizzo di tecnologie appropriate, al fine di ridurre al minimo i tempi di gestione delle informazioni di monitoraggio;
- assicurare la coerenza e l'omogeneità informativa per favorire lo scambio e la condivisione delle informazioni comuni.

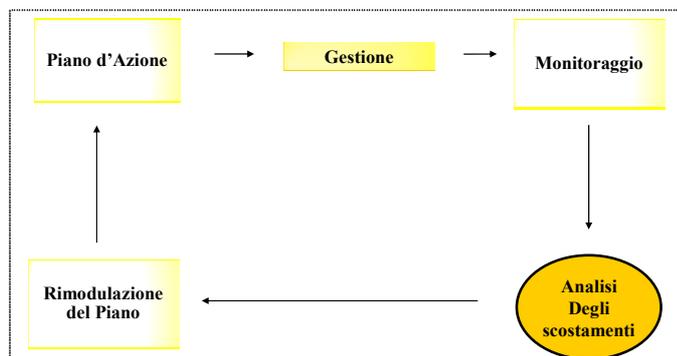
Il sistema di Reporting

Cerniera tra sistema informativo e controllo, il Reporting è l'insieme ordinato di resoconti, documenti e prospetti con cui il Programmatore Unitario acquisisce le informazioni necessarie a un periodico confronto tra obiettivi e realizzazioni. Esso costituisce, quindi, il supporto informativo per la valutazione delle prestazioni dei processi di governance. È pertanto prevista la produzione di report standard da parte di ciascuna area e con periodicità semestrale che misureranno:

- il contributo di ciascuna area di coordinamento in termini di attività realizzate e progetti finanziati;
- il grado di perseguimento di ciascun obiettivo di servizio, evidenziando il contributo dei progetti realizzati al conseguimento degli indicatori di risultato.

Valutazione del piano

Il Programmatore Unitario, supportato dal NVVIP, ha la responsabilità della valutazione del piano. Il Programmatore dovrà guidare la gestione del Piano verso il conseguimento degli obiettivi stabiliti, rilevando, attraverso l'analisi dei dati del sistema di monitoraggio unitario, l'eventuale scostamento tra obiettivi e risultati conseguiti e decidendo le opportune azioni correttive. Il Nucleo, infine, può anche suggerire domande di valutazione finalizzate ad una migliore attuazione del Piano.



Le Azioni di Sistema

Il Quadro Strategico Nazionale per la politica aggiuntiva 2007-2013 (QSN) riconosce che il conseguimento degli obiettivi strategici per i quali sono stati adottati indicatori di servizio dipende anche dalle azioni di alcune Amministrazioni centrali competenti per settore, le quali, seppure titolari di funzioni solo indirettamente legate all'erogazione dei servizi oggetto degli obiettivi in questione, contribuiscono ad essi con le azioni di politica ordinaria.

Con l'approvazione del Progetto "Azioni di sistema e assistenza tecnica per gli Obiettivi di servizio" a valere sulle risorse del FAS 2007-2013 è stato, pertanto, creato uno strumento di coordinamento delle amministrazioni centrali indirettamente coinvolte ed esplicitato l'impegno del Ministero dell'Ambiente, del Ministero della Solidarietà Sociale, del Ministero della Salute e del Dipartimento per la Famiglia nel processo di conseguimento degli obiettivi di servizio.

Dette amministrazioni non concorrono all'assegnazione delle risorse premiali, ma il loro ruolo è determinante nel sostenere il processo regionale di conseguimento dei target, attraverso molteplici e coerenti azioni, tra cui:

- l'adozione di atti amministrativi coerenti, attuativi o correlati a quelli regionali negli ambiti relativi ai settori oggetto degli Obiettivi di servizio;
- l'adozione di atti di indirizzo dell'azione amministrativa centrale, in coerenza con le politiche perseguite dalle Regioni nei singoli settori di competenza degli Obiettivi di servizio;
- la stipula di accordi, intese istituzionali ed altri strumenti di concertazione con le Regioni coinvolte sugli Obiettivi di servizio, volti a disciplinare specifiche materie;
- la realizzazione di specifiche iniziative di accompagnamento alle Regioni, sia in termini di assistenza tecnica e tecnico-normativa, sia mediante l'organizzazione e gestione di azioni informative, di studio e diffusione delle buone pratiche, di analisi e ricerca nelle discipline e nelle problematiche connesse agli Obiettivi di servizio;
- la realizzazione di attività di cooperazione interistituzionale, anche a livello transnazionale, nei più volte citati settori di competenza degli Obiettivi di servizio.

Lo scopo principale del programma in parola è, quindi, quello di creare e mantenere adeguate condizioni per la concreta realizzazione e la piena efficacia delle politiche regionali attuate ai fini del raggiungimento degli Obiettivi di servizio, mediante una forte e coerente interazione tra i diversi livelli di *government* competenti per settore.

Il progetto prevede, inoltre, un'azione d'assistenza tecnica alle Regioni attraverso cui vengono fornite risorse e strumenti necessari per rafforzare l'azione di indirizzo ed affiancamento istituzionale rivolta a ciascuna delle otto Amministrazioni regionali del Mezzogiorno per il conseguimento dei target alle scadenze fissate del 2009 e del 2013.

Ulteriore contributo per il raggiungimento, a livello regionale, dei target stabiliti viene dalle azioni di sistema che ciascuna A.G.C. ha predisposto per l'attuazione del proprio Piano d'Azione. Le azioni in questione sono state definite, a seconda delle esigenze richieste dalle attività programmate, anche attraverso l'interlocazione con differenti soggetti: Amministrazioni centrale di settore, livelli sub-regionali, partenariato pubblico-privato.

II PARTE
GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO NELLO SPAZIO REGIONALE

ISTRUZIONE

Quadro di riferimento

Il Quadro Strategico Nazionale per la politica aggiuntiva 2007-2013 (QSN), adottato con decisione della Commissione europea n. C (2007) 3329 del 13/7/2007, definisce per le regioni del Mezzogiorno quattro Obiettivi di Servizio a cui è applicato un target vincolante, gli indicatori per misurarli e il meccanismo di incentivazione associato al loro raggiungimento.

Per l'obiettivo strategico "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione" sono stati individuati tre indicatori (S.01 - S.02 - S.03) di seguito specificati.

L'indicatore S.01 considera i giovani che hanno abbandonato precocemente la scuola.

Gli indicatori S.02 ed S.03 partono dall'indagine che l'OCSE effettua su un campione di studenti di quindici anni per accertare conoscenze e capacità essenziali per svolgere un ruolo consapevole e attivo nella società e per continuare ad apprendere, monitorando allo stesso tempo il sistema dell'istruzione. Nello specifico, l'indicatore S.02 misura le competenze in lettura definendole come "la capacità da parte degli studenti di comprendere ed utilizzare i testi scritti; in particolare, la riflessione sui testi deve rivelarsi funzionale allo sviluppo delle conoscenze e delle potenzialità ritenute necessarie per svolgere un ruolo attivo nella società". L'indicatore S.03 misura le competenze in matematica definendole come la capacità dei quindicenni di identificare e comprendere il ruolo che la matematica stessa gioca nel mondo reale, di operare valutazioni fondate e di utilizzare la matematica e confrontarsi con essa per esercitare un ruolo di cittadino costruttivo, impegnato e basato sulla riflessione.

In particolare, gli indicatori adottati contribuiscono all'Obiettivo attraverso:

- la riduzione dei giovani in età 18-24 anni che non ha concluso un corso di formazione professionale (S.01);
- il miglioramento delle competenze in lettura dei 15-enni (S.02);
- il miglioramento delle competenze in matematica dei 15-enni (S.03).

Tutti e tre gli indicatori esprimono la necessità di migliorare le condizioni del Mezzogiorno in tema di competenze e capacità di apprendimento della popolazione giovanile, al fine di incrementarne, in termini potenziali, il grado di partecipazione attiva alla vita sociale ed al mercato del lavoro.

Tabella 7 Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione – valori base e target regione Campania

INDICATORI	DESCRIZIONE INDICATORE	VALORE BASE (BASELINE)			TARGET 2009	TARGET 2013	VALORE ITALIA	DELTA ITALIA	DELTA TARGET 2013
		FONTE	ISTAT 2006	IST AT 2007					
S.01 Giovani che abbandonano prematuramente gli studi	Percentuale della popolazione in età 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					(c)	(b)	(a-b/a)	(a-c/a)
		%	27,1	29	21	10,0	19,7	-28,34	-65,51
		V.A.	148.538	-	115.159	54.864	-	-	93.674
S.02 Studenti con scarse competenze in lettura	Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE	FONTE	OCSE-PISA 2006						
		%	36,1		30	20	26,4	-35,36	-44,5
		V.A.	27.541		21.717	13.112			14.429
S.03 Studenti con scarse competenze in matematica	Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE	FONTE	OCSE-PISA 2006						
		%	44,3		39	21	32,8	-43,56	- 43,8
		V.A.	33.126		28.232	13.768			19.358

Nella tabella 8 sono riportati i valori assunti dagli indicatori e i target obiettivo. Rispetto all'indicatore S.01, è possibile osservare che il raggiungimento del target appare piuttosto difficoltoso, dato che il gap da colmare è di 19 punti percentuali, dato che il valore dell'indicatore al 2007 si attesta intorno al 29%.

Per quel che riguarda l'indicatore S02 la Regione dovrà registrare entro il 2013 una riduzione di circa 16 punti percentuali - superiore ad almeno il 70% in valore assoluto della variazione in punti percentuali che ha registrato l'area Mezzogiorno nello stesso periodo. Invece, relativamente all'indicatore S03 il raggiungimento del target mostra una maggiore criticità, dato che il gap da colmare è di ben 23,3 punti percentuali, considerando anche la prossimità temporale delle nuove rilevazioni PISA che saranno effettuate nel 2009 e nel 2012.

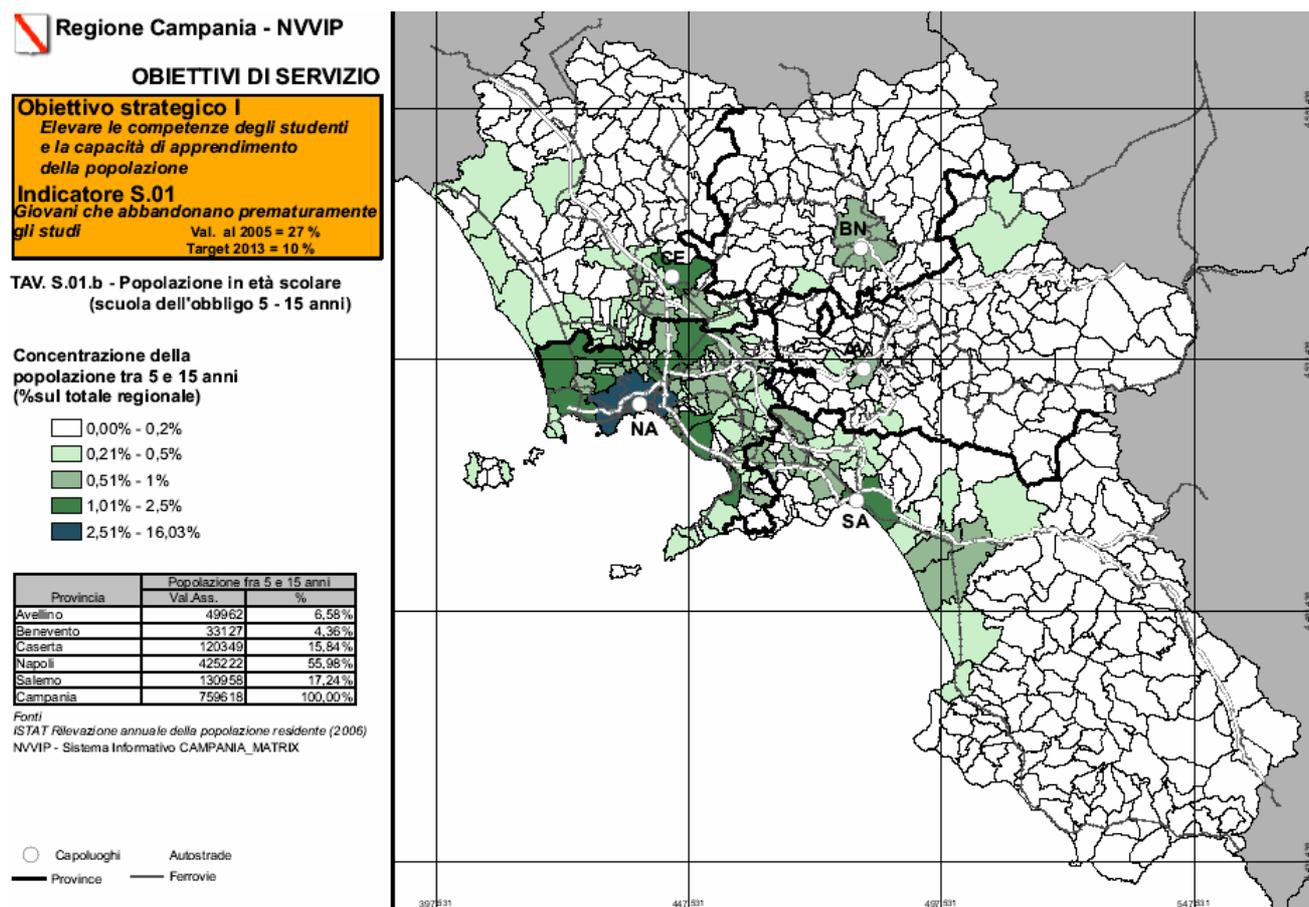
Situazione regionale attuale e articolazione territoriale

Per i tre indicatori relativi all'obiettivo di servizio non si dispone di dati a livello sub regionale. Vi sono, però, alcuni indicatori intermedi (da utilizzare come proxy) che possono orientare ad una lettura dei fenomeni su base subregionale e quindi suggerire una territorializzazione degli interventi. E' necessario, in ogni caso, che ai fini del monitoraggio del piano, siano forniti dati su base territoriale relativi agli indicatori S01, S02 e S03 individuati, in modo da evitare di il ricorso a proxy che renderebbe alquanto difficile la verifica in termini premiali.

S01 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi

1 - Per quel che riguarda il fenomeno dell'abbandono scolastico, un indicatore utile ai fini della programmazione degli interventi può essere considerato il tasso di concentrazione della popolazione in età scuola dell'obbligo (5-15 anni).

Figura 3 Distribuzione territoriale della popolazione in età scolare (scuola dell'obbligo 5-15 anni)



Dalla mappa e dalla tabella riportate, elaborate a partire dai dati ISTAT 2006, emerge come la popolazione in età scolare sia maggiormente concentrata in alcune province (in particolare Napoli e Caserta).

2 - Ulteriori suggerimenti possono derivare da alcuni risultati emersi da indagini condotte dall'ARLAV¹⁵ su un campione 78 istituti (ovvero il 21% del totale delle scuole superiori campane); successivamente si è proceduto ad un secondo stadio di campionamento in cui sono stati campionati gli studenti di tali istituti (circa 500 di cui 300 dispersi, 100 ripetenti e 100 regolari) e da questi si è risaliti alle famiglie (circa 400).

La *survey* si è focalizzata principalmente sulla dinamica dei fenomeni di abbandono e di dispersione scolastica, evidenziando una distribuzione percentuale degli esiti scolastici differente per provincia e per tipologia d'istituto. L'indagine, inoltre, ha permesso di cogliere una serie di ulteriori aspetti connessi alla dispersione scolastica come le cause, le categorie di scuole interessate, le tipologie di famiglie a rischio, ecc. Comprendere tali aspetti può rivelarsi fondamentale ai fini dell'elaborazione di una strategia di intervento effettivamente rispondente al fabbisogno esistente.

Analizzando i dati relativi alla distribuzione territoriale emerge che le province nelle quali si registra la percentuale più alta di studenti *drop-out*¹⁶ sono quelle di Napoli con il 26,5% e quella di Salerno con il 26,2%. Parallelamente, la percentuale di diplomati regolari è massima nella provincia di Benevento con il 71,6% e minima nella provincia di Napoli con il 45,9% (vedi tabella 8).

Tabella 8 Distribuzione percentuale dell'esito scolastico per provincia *Fonte: ARLAV, 2005*

Province	<i>drop-out</i>	diplomato ripetente	pluri-ripetente	uscito con nulla osta	diplomato regolare	totale
Avellino	18,3	3,8	0,9	8,3	68,7	100,0
Benevento	7,3	6,0	2,0	13,1	71,6	100,0
Caserta	17,4	6,6	1,8	13	61,2	100,0
Napoli	26,5	9,7	3,3	14,6	45,9	100,0
Salerno	26,2	7,0	2,4	9,4	55,0	100,0
totale	23,2	7,6	2,5	12,1	54,6	100,0

Se si guarda alla distribuzione percentuale degli stessi esiti scolastici per tipologia di istituto, si può constatare che in termini percentuali il fenomeno dell'abbandono scolastico, rispetto al totale degli esiti scolastici riguarda maggiormente gli istituti professionali con 41,2% degli abbandoni, seguiti dagli istituti tecnici con il 24,9% (vedi tabella 9).

Tabella 9 Distribuzione percentuale dell'esito scolastico per tipologia di istituto *Fonte: ARLAV, 2005*

Tipologia d'istituto	<i>drop-out</i>	diplomato ripetente	pluri-ripetente	uscito con nulla osta	diplomato regolare	totale
Liceo	5,8	5,6	1,1	17,5	70,0	100,0
professionale	41,2	8,6	1,7	5,6	42,8	100,0
tecnico	24,9	8,8	4,6	12,2	49,6	100,0
polispecialistico	18,4	7,8	5,0	17,7	51,1	100,0
totale	23,2	7,6	2,5	12,1	54,6	100,0

3 – Un terzo suggerimento potrebbe provenire dall'indice di non conseguimento della scuola dell'obbligo nella popolazione tra 15 e i 51 anni (elaborazione su dati ISTAT 2001 e 2006).

Dalla mappa emerge come le province che fanno registrare il più alto tasso di popolazione senza titolo di studio sono Napoli e Caserta, a cavallo delle quali si evidenzia una cintura di comuni in cui il fenomeno sembra assumere le sue dimensioni più rilevanti.

Figura 4 Distribuzione territoriale dell'indice di non conseguimento della scuola dell'obbligo nella pop. tra 15 e i 51 anni (2001)

¹⁵ ARLAV (2005), Dentro e fuori la scuola – Percorsi di abbandono e strumenti di contrasto.

¹⁶ Per *drop out* si intendendo i ragazzi che effettivamente hanno abbandonato il sistema dell'istruzione.

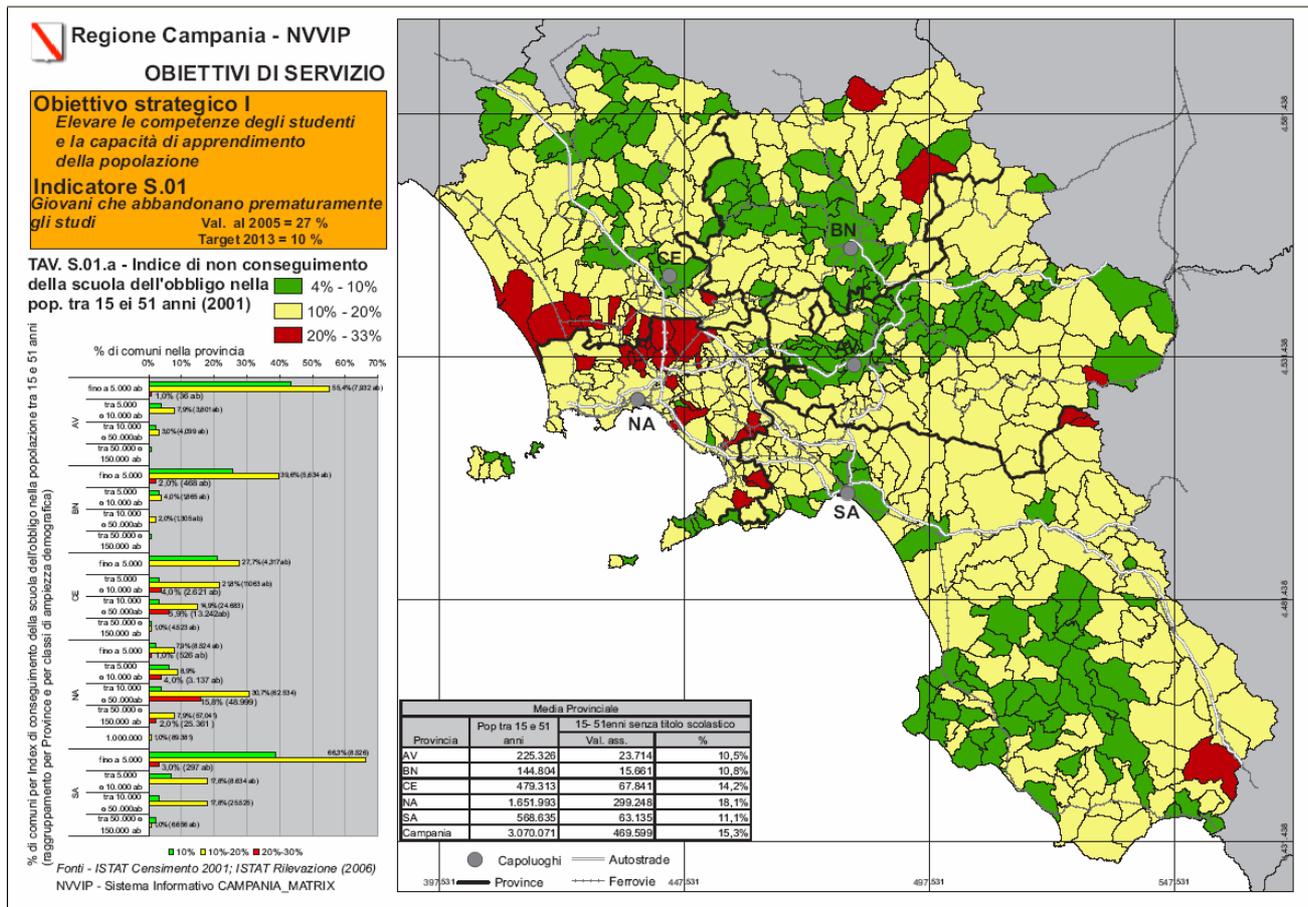


Tabella 10 Percentuale di dispersione per provincia – popolazione scolastica 5-18 anni Fonte dati: Anagrafe della Dispersione Scolastica - Regione Campania

Provincia	% dispersione (totale iscritti/totale popolazione)
Avellino	2,69%
Benevento	5,90%
Caserta	5,82%
Napoli	12,01%
Salerno	4,68%
Campania	8,95%

S.02 e S.03 Studenti con scarse competenze in lettura e in matematica

Parallelamente ai dati della dispersione scolastica, anche quelli dell'indagine OCSE PISA, condotta a livello regionale, evidenziano una scarsa competenza degli studenti campani. In riferimento agli indicatori S.02 e S.03 l'ultima rilevazione del test PISA OCSE evidenzia che il dato nazionale medio, per entrambi i test, è nettamente inferiore alla media OCSE.

In particolare dai dati della rilevazione OCSE PISA 2006 è emerso che negli istituti tecnici e negli istituti professionali italiani si registra un basso livello di competenze in matematica e lettura degli studenti, come sin evince dalle tabelle sottostanti.

Tabella 11 Distribuzione dei livelli della scala di lettura del test PISA e per tipologia di Istituto al 2006

Tipo istruzione	% sotto il livello 1	% livello 1	% livello 2	% livello 3	% livello 4	% livello 5
Licei	2	7	20	33	29	10
Istituti tecnici	9	17	30	28	14	3

Istituti professionali	28	25	27	15	4	1
------------------------	----	----	----	----	---	---

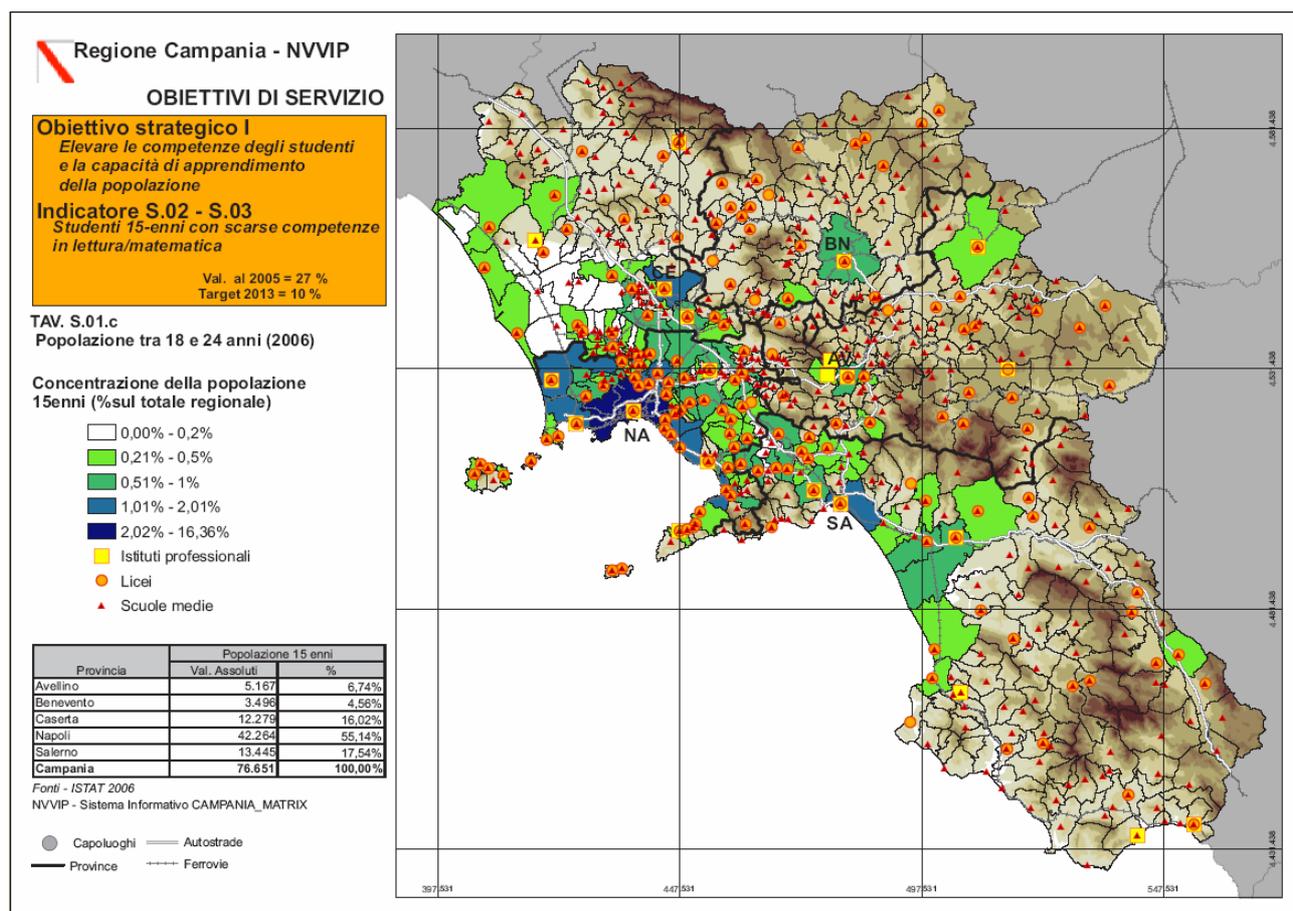
Tabella 12 Distribuzione dei livelli della scala di matematica del test PISA e per tipologia di Istituto al 2006

Tipo istruzione	% sotto il livello 1	% livello 1	% livello 2	% livello 3	% livello 4	% livello 5	% livello 6
Licei	5	13	25	27	20	8	3
Istituti tecnici	10	19	28	25	13	4	1
Istituti professionali	29	31	25	11	4	1	0

Fonte: Rapporto test OCSE PISA 2006

E' quindi negli istituti tecnici e negli istituti professionali che si registra un basso livello di competenze in matematica e lettura, da parte degli studenti.
Una proxy dell'indicatore, allora, può essere la concentrazione della popolazione di quindicenni e la distribuzione territoriale della tipologia di istituti superiori.

Figura 5 Distribuzione territoriale della concentrazione della popolazione 15enne (% sul totale regionale)



Lo stato delle infrastrutture scolastiche

Per quel che riguarda le infrastrutture, tematica che interessa trasversalmente tutti e tre gli indicatori, in Campania sono stati censiti 4.375 edifici scolastici di cui circa il 15% riguarda gli

edifici in affitto. La Campania pertanto presenta una situazione di locazioni onerose che la colloca al primo posto in Italia stante il perdurare della carenza delle risorse economiche da destinare agli interventi mirati alla risoluzione di questo annoso problema. Resta alto, inoltre, anche il fabbisogno di nuove edificazioni e del recupero del patrimonio esistente in contesti che per questo fanno registrare la mancanza e l'inadeguatezza di strutture adeguate al soddisfacimento della domanda educativa espressa dal territorio. Non si dispone, però di dati sullo stato delle infrastrutture scolastiche articolati su base subregionale.

Una puntuale recensione degli istituti scolastici e delle condizioni in cui versano è l'obiettivo che si prefigge l'Anagrafe dell'edilizia scolastica istituita ai sensi della L. 23/96 ed avviata dal competente Ministero della Pubblica Istruzione di concerto con le Regioni, nel 2003. La banca dati vede impegnati comuni e province nella ricognizione degli edifici stessi. Il lavoro è ancora in progress e i dati ad oggi disponibili non consentono una adeguata ed esauriente conoscenza dello stato delle infrastrutture scolastiche articolati su base subregionale.

Quadro degli interventi per il ciclo 2000 - 2006 e Lezioni apprese

Gli interventi relativi al periodo 2000-2006 hanno risposto prevalentemente alla necessità del contrasto e della prevenzione della dispersione scolastica e formativa (indicatore S01). In Campania è stato avviato un percorso mirato all'innalzamento della qualità dell'offerta, al miglioramento della capacità di accoglienza e di orientamento delle strutture formative e al miglioramento dei fattori legati al clima dell'apprendimento. In quest'ottica, è stato possibile avviare i giovani in percorsi integrati di istruzione e formazione, con l'acquisizione di una qualifica professionale regionale biennale o triennale.

S01 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi

In particolare gli interventi hanno consentito di avviare i giovani in percorsi integrati di istruzione e formazione, con l'acquisizione di una qualifica professionale regionale biennale o triennale.

In riferimento al passato ciclo di programmazione è possibile citare i seguenti interventi:

I Percorsi integrati di istruzione e formazione (OFI), si articolano su percorsi triennali, incardinati nei curricula ordinamentali dell'istruzione tecnica, professionale e artistica, destinando la quota del 20% del POF con attività di orientamento, counseling e formazione. I Percorsi avviati con l'a.s. 2006/2007 sono maggiormente improntati alla integrazione dell'offerta, in quanto l'attività didattica/formativa che si realizza per moduli e unità formative capitalizzabili si avvale della quota del 20% del POF sommata alla quota delle attività professionalizzanti proprie dei percorsi ordinamentali in cui si va a sommare. Gli OFI - che rivestono carattere di prevenzione e contenimento della dispersione scolastica - sono destinati ai giovani iscritti ai primi anni degli istituti superiori a cui è offerta l'opzione di conseguire, alla fine del triennio, una qualifica regionale riconosciuta, oltre che la possibilità di proseguire nei percorsi ordinamentali dell'istruzione.

I Percorsi Alternativi Sperimentali (PAS), previsti dalla DGR n. 1871 del 23/11/2006 ed avviati con l'Avviso emanato con D.D. n. 141 del 14 maggio 2007, di durata biennale consentono, il conseguimento di una qualifica regionale biennale e posti in capo al sistema statale di istruzione, sono rivolti ai giovani fuoriusciti dai percorsi educativo-formativi individuati dall'Anagrafe e vogliono corrispondere all'esigenza sociale del loro recupero nel sistema scolastico/formativo e della loro immissione nel mondo del lavoro. I Percorsi si inseriscono in una prospettiva di sistema regionale quinquennale che, oltre al diploma finale, consente annualmente il raggiungimento di differenti livelli di competenze certificate. I PAS programmati congiuntamente da un Istituto scolastico statale, da un Ente di formazione professionale e da un'Azienda, rivestono un carattere fortemente sperimentale che si impernia su una prassi didattica e metodologica fortemente integrata che coinvolge scuola, ente di formazione e impresa e che si qualifica con una forte componente di orientamento e socializzazione, tesa a realizzare un'immagine della scuola più attraente ed accogliente e un "fare scuola" in grado di raggiungere più agevolmente l'obiettivo di recuperare i giovani drop-out e di dare loro la possibilità di immettersi nel mondo del lavoro.

Congiuntamente ai due strumenti OFI e PAS nella passata programmazione 2000-2006 si sono realizzati una serie di interventi e azioni finalizzate a ridurre la dispersione scolastica, nell'ottica

di combattere il fenomeno con misure sia preventive che curative. Tra queste, nell'ambito dell'asse III del POR 2000-2006, figurano le azioni finanziate con la misura 3.6, la cui finalità consisteva nella prevenzione e nel recupero della dispersione scolastica e nella riduzione della marginalità sociale. La misura si proponeva, infatti, di contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico attraverso una serie di azioni che mirano a potenziare degli interventi di formazione dei docenti in servizio nelle aree a rischio, e ad accompagnare i soggetti a rischio di insuccesso e/o fuoriusciti dai percorsi di istruzione.

Sempre in riferimento alla tematica della dispersione scolastica e alle strategie messe in atto per contrastarla, appare significativo segnalare l'esperienza avviata nell'ambito del progetto **Scuole Aperte**, finanziato con risorse regionali ordinarie. L'intervento approvato con DGR 374/2006, ha previsto l'apertura dell'istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado oltre l'orario curricolare allo scopo di rinvigorire motivazioni e affezioni alla vita della realtà sociale circostante. Il prolungamento dell'orario di apertura deve essere finalizzato alla realizzazione di: corsi di recupero di debiti formativi maturati negli anni precedenti; corsi di sostegno e di aiuto allo studio per gli studenti che evidenzino carenze di preparazione in una o più discipline; moduli didattici di approfondimento e sviluppo finalizzati alla promozione delle eccellenze; sperimentazione di metodologie didattiche innovative nello studio delle discipline curricolari, quali, ad esempio, gli insegnamenti scientifici e tecnologici, la letteratura italiana, la storia contemporanea, l'apprendimento pratico della musica e dell'arte; iniziative a forte valenza socializzante e culturale. L'obiettivo del progetto è quello di contrastare la disaffezione allo studio, potenziare il senso di appartenenza alla scuola, e favorire una interazione sistematica ed una corresponsabilità educativa fra scuola e famiglia. Il progetto Scuole Aperte lo scorso anno impegnava 105 scuole capofila di una rete di altri istituti, associazioni ed enti. La seconda edizione (2007/2008) ha visto capofila 280 scuole, con un raddoppiamento degli istituti in previsione di un impegno che possa vedere partecipi tutti i complessi scolastici regionali. Sono stati attivati corsi tra i più svariati, dal canto alla danza, dalle immersioni subacquee alla coltivazione degli orti, dall'archeologia alla cultura etnica, dalle lingue alle letterature, dalle storie alle identità, coinvolgendo generazioni differenti dagli anziani ai più giovani ed i diversamente abili. La scuola, quindi, è diventata una comunità sociale.

Tra gli interventi pensati nella passata programmazione in tema di dispersione scolastica, è importante segnalare l'approvazione delle **"Linee guida per il contrasto alla dispersione scolastica e per i nuovi percorsi integrati"** con DGR 1871/2006. Il documento programmatico ha puntato su 5 azioni fondamentali:

- monitoraggio dei percorsi e della frequenza attraverso l'anagrafe scolastica;
- azioni preliminari di *scouting*;
- potenziamento di una forte azione di orientamento;
- offerta di percorsi integrati in materia di istruzione e formazione, da avviare già dall'anno scolastico in corso;
- individuazione di percorsi/interventi alternativi a carattere fortemente sperimentale.

Oltre al lavoro dell'anagrafe, era previsto l'utilizzo di numerosi scout sul territorio, da supporto all'azione dei tecnici informatici, rinforzando così anche le azioni di orientamento richieste dalle scuole.

All'interno delle scuole poi, le competenze già esistenti in materia di orientamento sarebbero state potenziate con interventi di formazione ai docenti da parte dell'ISFOL.

Il documento prevedeva, infine, una forte innovazione della formazione a distanza e del sistema della premialità verso le scuole, con incentivi ai successi formativi, e verso gli alunni, con voucher, tirocini e work experience e possibilità di stage fuori regione.

La fascia di età interessata dalla strategia di interventi articolati dall'Assessorato all'Istruzione e Formazione comprende i ragazzi tra i 14 e i 18 anni completamente fuoriusciti dal percorso scolastico, e anche per coloro che hanno 18 anni al momento dell'inserimento nei *Percorsi Alternativi* sarà, comunque, assicurata la frequenza per tutto il biennio ai fini del conseguimento della qualifica regionale di 1° livello.

Non si segnalano interventi della passata programmazione in grado di impattare sugli indicatori S02 e S03.

Interventi sulle infrastrutture scolastiche

L'ultimo triennio della programmazione regionale 2007-2009 della L. 23/96 (Interventi di Edilizia Scolastica) ha impiegato circa 217 Meuro per l'adeguamento e messa a norma ai fini della L. 626/94, corrispondenti a 500 richieste circa che rappresentano il 10% del patrimonio esistente.

Con le risorse messe a disposizione, la Regione Campania ha potuto soddisfare soltanto al 50% del totale delle domande pervenute.

Nell'ambito, invece, della Legge regionale 50/85 (Interventi per l'edilizia scolastica), per la sola annualità 2006 sono state presentate domande di finanziamento per circa 60 Meuro relative solo alle nuove costruzioni e agli ampliamenti, mentre per interventi edilizi di manutenzione, recupero e adeguamento, l'ammontare delle istanze pervenute sale a 280 Meuro.

A margine, non è secondario l'intervento promosso dall'INAIL per la messa in sicurezza sui luoghi di lavoro e abbattimento delle barriere architettoniche: le istanze presentate sono pari a 45 Meuro a fronte di una disponibilità complessiva di 4,5 Meuro.

Criticità attuative

Le attività indicate sono state oggetto di un processo continuo di revisione dell'azione amministrativa mirato al miglioramento delle performance e dalla semplificazione degli adempimenti. Ciononostante, vanno individuate, trasversalmente, le seguenti aree di criticità:

- a. qualità della progettazione da parte dei soggetti proponenti;
- b. farraginosità e difficoltà dell'attivazione delle deleghe agli enti locali intermedi soprattutto per azioni di monitoraggio e rendicontazione;
- c. lentezza delle procedure amministrative e finanziarie interne;
- d. scarsa competenza sulle procedure relative alle attività di monitoraggio e rendicontazione da parte delle scuole e degli organismi intermedi.

L'analisi delle criticità ha portato a ipotizzare percorsi di accompagnamento e assistenza tecnica sia nella fase di progettazione sia nella fase di realizzazione e rendicontazione.

Fattore positivo sicuramente evidenziato dalle attività inserite nell'ambito dell'integrazione e istruzione è la capacità di coinvolgimento degli utenti, l'ampia copertura dei territori e la tempistica di realizzazione delle attività didattiche e formative previste.

Lezioni apprese

Non sono state condotte valutazioni specifiche sui risultati ottenuti con gli interventi della passata programmazione. In particolare, tra questi, OFI e PAS e Scuole Aperte, sono interventi prescelti per l'attuazione dell'obiettivo di servizio e quindi, nei fatti, considerati delle best practice.

Si vuole qui precisare che i progetti realizzati nel corso della passata programmazione sono in corso di valutazione qualitativa volta a comprendere le effettive ricadute sul territorio. La valutazione degli strumenti già utilizzati nella passata programmazione che confluiscono nel presente piano è, comunque, prevista nelle azioni prioritarie del Piano di Valutazione 2007-2013.

C'è da dire, in ogni caso, che i Progetti OFI, per le edizioni realizzate, hanno conseguito l'obiettivo della qualifica regionale al terzo anno per il 90% dei partecipanti alle attività.

Per ciò che riguarda, invece, i PAS il risultato ad oggi non è quantificabile dal momento che siamo alla fine della prima annualità, ma, dal consenso riscontrato nel corso degli incontri istituzionali e territoriali con le scuole, gli enti di formazione e gli utenti stessi si è potuto rilevare quanto sia stata apprezzata la diversità e specificità dell'offerta.

La scelta di operare nell'ambito della formula Scuole Aperte per l'innalzamento complessivo delle competenze e abilità degli studenti di 15 anni è stata ispirata dall'esperienza già maturata nel precedente anno scolastico con il progetto stesso.

Il progetto "Scuole Aperte", nella seconda edizione, in partenza all'inizio di settembre 2008, è stato indirizzato in maniera specifica al recupero del gap evidenziato dal Test PISA.

Il nuovo bando relativo al Progetto Scuole Aperte, infatti, è "curvato" in maniera adeguata al raggiungimento dei target previsti al 2013 per gli indicatori S02 ed S03.

La promozione di attività integrative del tempo scuola destinate al territorio ma soprattutto agli studenti, ha ottenuto insperati successi, avendo riconquistato i giovani con una diversa e rinnovata idea di scuola confortata dall'assioma frequentazione.

Considerare, nell'ambito di Scuole Aperte, un tempo scuola aggiuntivo mirato al recupero e alla crescita dei saperi e delle competenze alfabetiche e logico matematiche, induce in questa prima fase di attuazione del POR FSE 2007-13 ad esperire soluzioni differenti da quelle che non siano immediatamente riconducibili all'attività di recupero dei debiti formativi scolastici già posti in essere da sistema dell'istruzione.

Al fine di monitorare con gli strumenti adatti, il perseguimento degli obiettivi di servizio è stato attivato un intervento rivolto a docenti e studenti connesso al progetto Magistra che prevede la

familiarizzazione con la metodologia PISA OCSE e la somministrazione di test analoghi per monitorare l'effetto dell'azione.

Piano delle attività

Individuazione delle priorità, delle azioni e degli interventi

Nell'ambito della programmazione 2007-2013 sono stati individuati una serie di interventi volti al perseguimento degli indicatori. (Per l'articolazione azioni/interventi si veda la road map corrispondente).

Indicatore SO1

OFI: I percorsi integrati di istruzione e formazione realizzati in attuazione dell'Accordo MPI-MLPS – Regioni il 19 giugno 2003 rappresentano un efficace strumento di programmazione che consente ad un tempo la prevenzione della dispersione scolastica, l'assolvimento dell'obbligo e il conseguimento di una qualifica professionale triennale. Per conseguire gli obiettivi di servizio riferiti al periodo 2007/2013 si intende estendere l'offerta formativa integrata a tutti gli istituti regionali di indirizzo tecnico professionale e d'Arte, consistenti in circa 200 istituti, con l'attivazione a partire dall'anno scolastico 2008-2009 di 3 corsi destinati almeno 20 allievi per corso. Sarà possibile in tal modo attivare 600 percorsi per un totale di 127.000 interventi (tra le annualità 2007/2008 e 2012/2013) a copertura di circa 42.533 individui.

PAS: I Percorsi Alternativi Sperimentali avviati dall'a.s. 2007/2008 in attuazione dell'Accordo MPI- Regione Campania dell'8 novembre 2007 si distinguono per il carattere sperimentale di forte integrazione tra l'istruzione la formazione e il lavoro con modalità di erogazione e fruizione della didattica particolarmente attrattive e consentono ai giovani *drop-out* compresi fra i 14 e i 18 anni di rientrare in un percorso educativo/formativo che nel primo biennio consente di conseguire una qualifica professionale regionale. Il percorso, oltre che a consentire l'assolvimento dell'obbligo per i giovani in età (14-16-enni) consente, a fine biennio, di rientrare nei percorsi ordinamentali di istruzione o nel terzo anno di un percorso OFI. Per conseguire gli obiettivi di servizio riferiti al periodo 2007/2013 si prevede di attivare, a partire dall'a.s. 2008/2009, n. 60 Percorsi di durata biennale per ciascun anno scolastico destinati a circa n. 20 allievi per corso. Sarà possibile in tal modo attivare 300 percorsi per un totale di 12.000 Interventi corrispondenti a 6.000 individui.

Per tali interventi si intende rafforzare un rapporto più immediato con il mondo imprenditoriale, privilegiando i settori con più alta capacità di assorbimento di competenze e professionalità.

Formazione biennale giovani (18-24 anni): ai fini del raggiungimento degli obiettivi di servizio si prevede di promuovere la qualificazione dei giovani della fascia 18-24 anni mediante l'erogazione di voucher formativi per la frequenza a corsi di formazione professionale biennali della durata minima di 900 ore.

Realizzazione, in sinergia con le risorse del PON Scuola, di interventi diffusi mirati alla qualificazione dei docenti.

Indicatore S02 e S03

In merito agli indicatori S.02 e S.03, come evidenziato dall'indagine OCSE – Pisa, sono particolarmente rilevanti gli effetti negativi dell'assenteismo – dispersione interna e quello relativo al clima di apprendimento (mancanza di motivazione e senso di appartenenza) sulla capacità di apprendimento degli allievi relativamente alle competenze di base e alle competenze logico-matematiche le cui carenze sono state poste in rilievo dall'indagine sui quindicenni.

A tale scopo, gli interventi previsti per il periodo 2007-2013 relativi agli indicatore S02 ed S03, sono finalizzati a migliorare il rapporto tra scuola e docenti e a prolungare il tempo di permanenza presso la scuola. Gli interventi proposti, sono i seguenti:

Tempo prolungato nella scuola da dedicare a progetti finalizzati all'innalzamento delle competenze. L'intervento verrà realizzato anche mediante le risorse delle Politiche Sociali con l'attivazione dei servizi collaterali (mense, trasporti, ecc.). Si fa riferimento anche al protocollo con il Ministero della Pubblica Istruzione.

Realizzazione di progetti specifici in grado di migliorare la diffusione delle conoscenze logico-matematiche (in generale, numeracy e literacy), la capacità di apprendimento ed i metodi di divulgazione.

Scuole aperte. Per ciascun progetto, nell'ambito di Scuole Aperte, per gli interventi in via di partenza verranno attivati moduli specifici per l'incremento delle abilità logico matematiche e della lettura. Gli allievi delle ultime classi delle scuole primarie e della scuola dell'obbligo saranno coinvolti in specifiche attività didattiche anche attraverso metodologie innovative che renderanno più attrattivo l'apprendimento delle materie richiamate, al fine di conseguire il target previsto nella verifica di medio e lungo termine.

Interventi infrastrutturali trasversali

Trasversali a tutti gli obiettivi sono gli interventi dedicati alle infrastrutture educative, vengono di seguito descritti gli interventi previsti.

Il **primo segmento operativo** ha come scopo il finanziamento della costruzione ex novo, l'ampliamento o ristrutturazione degli edifici su aree o immobili degli Enti competenti (Comuni, Province). La procedura è quella di verificare, sulla base di un apposito monitoraggio dell'esistente - anche mediante il potenziamento dell'Anagrafe regionale dell'Edilizia scolastica attivata ai sensi della L.23/96 - gli ambiti territoriali che necessitano di infrastrutture scolastiche ed educative complete e ne sono privi, o ne sono dotati ma in modo insufficiente (Carenze di spazi didattici e/o collettivi, carenze di impianti sportivi, stato di precarietà, mancanza dei requisiti di sicurezza, ecc.)

Il **secondo segmento operativo** ha come scopo il finanziamento di interventi che migliorino tutti o parte dei livelli qualitativi degli spazi su immobili esistenti degli Enti competenti (Comuni, Province).

Il **terzo segmento operativo** ha sostanzialmente due scopi:

- a) Consentire una più efficace e rapida riprogrammazione della rete educativa attraverso l'utilizzo di edifici o parti di edifici mobili, industrializzati e di forte qualità architettonica, tecnica e prestazionale. Edifici che consentano di ospitare temporaneamente le istituzioni educative nel corso di lavori di intervento o sostituzione del patrimonio di edilizia educativa;
- b) Consentire di dotare tutte le istituzioni educative, che lo richiedono, di laboratori mobili ad altissima tecnologia e livello prestazionale, nonché di particolare pregio estetico, con specialità rare (Astronomia, multimedialità di avanguardia, energie alternative, impatto ambientale, ecc.) o con dotazioni di base, nonché di spazi didattici ed altri aggiuntivi. I laboratori, gli spazi didattici aggiuntivi, ecc. mobili potranno essere prenotati per periodi temporanei e garantendo la rotazione.

Il **quarto segmento operativo** ha lo scopo di investire nella realizzazione di 4 interventi che contengano tutti gli elementi/*principles* di qualità sopraindicati: tali da fungere come "modelli" di riferimento per la meta-progettazione e quindi atti a generare comportamenti di qualità progettuale.

SERVIZI DI CURA PER L'INFANZIA

Quadro di riferimento

L'adozione di una strategia di conciliazione si fonda su una gestione innovativa delle dinamiche sociali, familiari e culturali strettamente interconnesse con quelle economiche, territoriali, ambientali. In questa prospettiva, il tema della conciliazione – ovvero il tema dell'equilibrio tra i diversi ambiti della vita - esce dalla riduttiva ottica di ricercare soluzioni per le esigenze personali delle donne divenendo, invece, condizione ineludibile per il miglioramento delle condizioni di vita di tutti e per la crescita competitiva del territorio.

Le decisioni interne alla famiglia - più o meno forzate - su chi, quando, a che condizioni deve o può presentarsi sul mercato del lavoro, incidono negativamente sulla domanda di lavoro retroagendo sulle opportunità occupazionali delle donne e confermando l'interdipendenza tra organizzazione familiare e mercato del lavoro. Infatti, la scelta di internalizzare le attività di cura e assistenza affidandole alle donne, se da un lato consente alla famiglia di economizzare dall'altro, non solo indebolisce la capacità di produzione e di protezione del reddito delle donne e della famiglia nel suo complesso, ma riduce anche la domanda e l'offerta di lavoro della filiera.

Secondo uno studio di Bankitalia pubblicato a luglio 2008, infatti, se l'occupazione femminile al Sud salisse ai valori del Nord si registrerebbe immediatamente un incremento del PIL del 5.8% ed una crescita di 15 posti di lavoro nel settore dei servizi di cura e assistenza per ogni 100 nuove occupate.

Alla luce di quanto detto, il perseguimento dell'Obiettivo di servizio 2), assume un'importanza dirimente per lo sviluppo e la crescita sociale ed economica della regione, in quanto strettamente connesso sia al nodo dell'occupabilità, dell'occupazione e dell'indipendenza delle donne, sia alla capacità produttiva del Paese, con particolare riguardo al settore dei servizi alla persona.

In una visione rinnovata di welfare sociale le politiche di conciliazione devono, quindi, essere intese non come semplici politiche di sostegno ai nuclei familiari, con finalità prettamente (ed esclusivamente) 'sociali', ma come politiche di sviluppo in senso proprio, ed in quanto tali, in grado di incidere sulla crescita economica e sociale¹⁷.

Con l'Obiettivo di Servizio 2 finalizzato ad *"Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro"*, la Regione Campania intende utilizzare i servizi per l'infanzia quale volano per uno sviluppo economico e sociale perequato e sostenibile, potenziando l'economia e la redditività di filiera.

Gli indicatori individuati riguardano:

- La diffusione dei servizi per la prima infanzia - S04.
- La presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia - S05.

Il primo indicatore **"S04: Diffusione dei servizi per la prima infanzia"** misura la percentuale dei Comuni della Campania che hanno attivato almeno un servizio per la prima infanzia (asili nido o micronidi, servizi integrativi e/o innovativi) sul totale dei Comuni. L'obiettivo è di incrementare la diffusione dei servizi su tutto il territorio regionale sia nelle sue forme tradizionali, sia includendo altre forme innovative a carattere sperimentale, che possono rivelarsi particolarmente appropriate nei piccoli comuni e nelle zone rurali.

Il secondo indicatore **"S05: Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia"** misura la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che usufruiscono di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni. L'obiettivo è ridurre il forte divario del Mezzogiorno rispetto al resto del paese equiparando l'offerta alla domanda.

Nella tabella seguente sono riportati gli indicatori scelti, i target, la situazione attuale e gli enti coinvolti per il perseguimento degli standard entro il 2013.

¹⁷ Secondo uno studio CENSIS pubblicato nel 2004 sul target 35-40 anni le donne single presentano i tassi di occupazione femminile più alti (86,5%), seguite dalle donne che vivono in coppia senza figli (71,9%) e infine da quelle che vivono in coppia con figli: tra queste ultime i tassi più elevati sono relativi a donne che ne hanno 3 o più (35,5%)

OBIETTIVI DI SERVIZIO	INDICATORI	SITUAZIONE	ENTI COINVOLTI
Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	<p>Indicatore S.04</p> <p>Diffusione dei servizi per l'infanzia: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei</p>	<p>Percentuale di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione</p> <p>Target al 2013 per le regioni del Mezzogiorno = 33%</p> <p>Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni</p> <p>Note: I dati indicano tutti i servizi pubblici e collaborativi attivati dai Comuni anche in forma associativa. Come al servizio di asilo nido sono incluse modalità più flessibili di erogazione del servizio particolarmente adatte nel caso di piccoli comuni dispersi sul territorio: servizi integrati e innovativi di cui all'articolo 5 della legge 285 del 28 agosto 1997 e secondo le vigenti legislazioni regionali in materia.</p> <p>Valore Campania: 30,5% - anno 2004. 39,2% - anno 2005.</p> <p>Fonte ISTAT - Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni</p>	<p>Ministero della Salute, Ministero della Solidarietà Sociale Dipartimento della Famiglia - Comuni ASL</p>
	<p>Indicatore S.05</p> <p>Presenza in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia: percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della</p>	<p>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</p> <p>Target al 2013 per le regioni del Mezzogiorno = 12%</p> <p>Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni</p> <p>Note: A fronte del bilancio delle regioni del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, analiti nelle regioni evidenziano un'offerta sottodimensionata rispetto alla domanda e all'urgenza di ampliamento dell'offerta disponibile anche nella scorta della legge finanziaria 2007 che fissa impegni su target molto elevati e risorse dedicate in un Programma Operativo di interventi per l'incremento e il riequilibrio territoriale dei servizi per l'infanzia. Nella definizione adottata, oltre al servizio di asilo nido sono incluse modalità più flessibili di erogazione del servizio particolarmente adatte nel caso di piccoli comuni dispersi sul territorio: servizi integrati e innovativi di cui all'articolo 5 della legge 285 del 28 agosto 1997 e secondo le vigenti legislazioni regionali in materia. L'indicatore è misurato a livello regionale considerando che l'offerta accolta in asilo nido deve essere pari ad almeno il 70% del totale.</p> <p>Valore Campania: 1,5% - anno 2004. 1.9% - anno 2005.</p> <p>Fonte ISTAT - Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni</p>	

Per la definizione della baseline, ovvero del valore base degli indicatori, sono stati utilizzati i dati rilevati dall'Istat con l'Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni del 2004 e del 2005.

I valori inizialmente presi a riferimento in sede DPS per la "Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli obiettivi di servizio" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 sono quelli relativi agli asili nido comunali dettagliati in base alla ripartizione geografica ed alla capacità di presa in carico delle strutture.

Una lettura più estensiva del concetto di "servizi all'infanzia" ha portato, in fase di concertazione Stato-Regioni nel settembre 2007, ad includere nella misurazione degli indicatori di performance anche modalità più flessibili di erogazione dei servizi per l'infanzia particolarmente adatte nel caso di piccoli comuni dispersi sul territorio: servizi integrati e innovativi di cui all'articolo 5 della legge 285 del 28 agosto 1997 e secondo le vigenti legislazioni regionali in materia. Alla luce di tale ridefinizione del set dell'offerta, si è proceduto, quindi, ad una rilettura dei dati riferiti alla Regione Campania in ordine ai seguenti indicatori:

- Asili nido comunali avviati/utenti serviti;
- Servizi integrativi attivati/utenti serviti.

Situazione regionale attuale e articolazione territoriale

In relazione al primo indicatore (S04), così come si evince dai dati Istat, la situazione in Campania ha subito una significativa impennata dal 2004 al 2005, raggiungendo una copertura geografica del 39% con un incremento degli asili nido pari al 120% e dei servizi integrativi e/o innovativi per l'infanzia intorno al 16%.

A tale crescita strutturale non ha, tuttavia, corrisposto un'altrettanta adeguata capacità di presa in carico dell'utenza (S05) che, di contro, nel 2005 è cresciuta di solo 18 punti percentuali rispetto all'anno precedente, con un andamento discontinuo ed altalenante nel tempo; per ogni struttura esistente, infatti, risultano circa 750 potenziali fruitori.

Tabella 13 Servizi all'infanzia erogati dai comuni campani – Anno 2004

Tipologia di servizio all'infanzia	di	Comuni coperti dal servizio		N. utenti presi in carico	Percentuale di utenti presi in carico sul totale della pop. 0-3 anni (192.442)	N° bambini per struttura sul totale della media di pop. 0-3 anni (192.442)
		Valori assoluti	Valori percentuali			
Asili nido comunali	nido	46	8.3%	2.028	1.1%	4183,5
Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia		135	24.5%	1.321	0.7%	1425,5
TOTALE		181¹⁸	32.8%	3.349¹⁹	1.7%²⁰	1063,2

Fonte: ns. elaborazione da "Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, 2004" – ISTAT

Tabella 14 Servizi all'infanzia erogati dai comuni campani – Anno 2005

Tipologia di servizio all'infanzia	Comuni coperti dal servizio		N. utenti presi in carico	Percentuale di utenti presi in carico sul totale della media di pop. 0-3 anni (192.329)	N° bambini per struttura sul totale della media di pop. 0-3 anni (192.329)
	Valori assoluti	Valori percentuali			
Asili nido comunali	101	18.3%	2.543	1.3%	1904,3
Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	156	28.3%	1.395	0.7%	1232,9
TOTALE	257²¹	46.6%	3.938²²	2.1%²³	748,4

Fonte: ns. elaborazione da "Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, 2005" - ISTAT

Tali valori ufficiali potrebbero crescere ulteriormente, se si sommassero gli interventi realizzati sul territorio regionale, nel triennio 2004-07, con le risorse nazionali ed i Fondi Strutturali che non sono rientrati nella rilevazione del Sistema Statistico Nazionale e l'offerta di servizi integrativi ed innovativi del privato sociale. A titolo esemplificativo si citano ad esempio "le Sezioni Primavera" - finanziate dall'Accordo di Conferenza Unificata Stato, Regioni, Province e Comuni del 14 giugno 2007 - ed i "Servizi di Conciliazione" - attivati dai PSZ a valere sulla Misura 3.14 del POR Campania 2000 – 2006.

Le "Sezioni Primavera", per i bambini dai 2 ai 3 anni, sono un servizio educativo sperimentale che integra l'offerta degli asili nido e della scuola dell'infanzia; la loro attivazione sul territorio ha contribuito ad innalzare il tasso di copertura geografica dei servizi all'infanzia e la percentuale di presa in carico.

¹⁸ I comuni che nel 2004 hanno attivato almeno un servizio sono complessivamente 168 pari al 30.5% dei comuni della Regione Campania.

¹⁹ Gli utenti validi per il calcolo dell'indicatore con il 70% dell'utenza in asili nido ammontano per il 2004 a 2.897 unità.

²⁰ Il valore ponderato della presa in carico (che tiene conto del 70% dei bambini in asili nido) è al 2004 dell'1.5%.

²¹ I comuni che nel 2005 hanno attivato almeno un servizio sono complessivamente 216 pari al 39.2% dei comuni della Regione Campania.

²² Gli utenti validi per il calcolo dell'indicatore con il 70% dell'utenza in asili nido ammontano per il 2005 a 3.633 unità.

²³ Il valore ponderato della presa in carico (che tiene conto del 70% dei bambini in asili nido) è al 2005 dell'1.9%.

I “Servizi di Conciliazione”, invece, sono stati attivati in forma sperimentale con la Misura 3.14 del POR Campania 2000-2006 e, considerato il loro positivo riscontro, se ne prefigura il rifinanziamento nella programmazione 2007–2013.

Si riportano di seguito le informazioni relative ai servizi citati che, per correttezza metodologica, non sono state aggregate ai dati ufficiali, né sono state computate nel calcolo degli indicatori.

Tabella 15 Servizi sperimentali attivati in Regione Campania – Anni 2004-07

<i>Tipologia di servizi</i>	<i>N. di Comuni interessati</i>	<i>Numero di bambini presi in carico (val. potenziale)</i>
Sezioni Primavera attivate²⁴	75 (e 167 sezioni attivate)	3.340
Servizi di conciliazione attivati dai PSZ²⁵	12	619

L’analisi appena descritta fa evincere una discrasia tra le fonti informative “ufficiali ed istituzionali” e la qualità e quantità delle informazioni disponibili che non tengono conto di quell’ampia gamma di servizi sperimentali finanziati nel ciclo di programmazione 2000-06 e delle diverse tipologie di servizi gestite dal privato sociale.

Tale problema, come vedremo anche in seguito, rappresenta un fattore non irrilevante ai fini della definizione di adeguate politiche di potenziamento e sviluppo dei servizi per l’infanzia. Alla regionalizzazione degli asili nido, perseguita a partire dagli anni ‘70, avrebbe dovuto corrispondere, infatti, la strutturazione di un adeguato sistema di rilevazione e raccolta delle informazioni che consentisse di mappare e monitorare tale offerta dei servizi che, come è noto, invece, è avvenuto solo in maniera discontinua e discrezionale, con modalità occasionali ed eterogenee di rilevazione.

Sulle tematiche sociali e, in particolare, sui servizi per l’infanzia, gli Enti locali, insomma, non sono ancora in grado di produrre flussi informativi sufficientemente stabili, nel tempo e nei contenuti. Anche a livello nazionale, i sistemi di rilevazione e raccolta di dati in questo settore sono poco efficaci e non aggiornati impedendo, di fatto, di disporre di una panoramica sulle caratteristiche qualitative-quantitative dei servizi per l’infanzia. A ciò si aggiunge l’aggravante che le informazioni censite dall’ISTAT tengono conto soltanto di quei servizi all’infanzia finanziati a valere su risorse ordinarie di bilancio; sono esclusi, pertanto, dal censimento tutti quei servizi finanziati con fonti diverse dal bilancio di esercizio dei comuni, ivi compresi gli interventi a titolarità regionale (se non veicolati attraverso i comuni).

Propedeutica all’attuazione del Piano è in ogni caso un’analisi attenta della domanda e dell’offerta territorializzata di questi servizi che tenga conto di quanto già sperimentato nella passata programmazione e dei risultati conseguiti, anche attraverso la valutazione *on going* come prevista dal Piano di Valutazione 2007-2013.

²⁴ **Fonte:** Accordo di Conferenza Unificata del 14 giugno 2007 (Approvato il 3 agosto 2007 dal Gruppo nazionale)

²⁵ **Fonte:** Servizio Pari Opportunità – Misura 3.14 – AGC 18 Regione Campania

Quadro degli interventi per il ciclo 2000 - 2006 e Lezioni apprese

Tabella 16 Programmazione 2000 – 2006 con riferimento all'indicatore S04 e S05

Interventi rilevanti	Atto di determinazione	Contenuto del provvedimento	Risorse €		Localizzazioni	Anno di conclusione
			Pubbliche	Comunitarie		
Programmazione di interventi per azioni di conciliazione nell'ambito dei Piani Sociali di Zona di cui alla Legge 328/2000	D.G.R. n. 1384 del 15.09.2006 D.D. n. 710 del 4.10.2006 Atti di Concessione stipulati tra la Regione Campania e i Comuni Capofila dei PSZ	Attivazione di servizi all'infanzia e/o rivolti alle famiglie in grado di migliorare la gestione dei tempi di vita e di lavoro. La progettazione dei servizi è stata affidata ai vari Enti Capofila degli Ambiti Territoriali, in base a tre criteri quali: la popolazione residente, la popolazione minorile con età compresa tra 0 e 5 anni e i nuclei familiari.	Pubbliche	Misura 3.14 del POR Campania 2000-06	Piani Sociali di Zona della regione	In via di completamento (entro 30 giugno 2008)
				€ 2.142.908,20		
				Nazionali		
				Regionali		
				Comunali		
Altro						
Private						
TOTALE	€ 2.142.908,20					
Asili Nido (LL.RR. 48/1974 e 30/1984)	Decreti dirigenziali dell'AGC 17, emanati ai sensi delle LL.RR. 48/1974 e 30/1984	Concessione di finanziamenti ai Comuni per costruzione, ristrutturazione, arredamento e gestione di asili nido.	Pubbliche	Comunitarie	Comuni singoli e associati	2002
				Nazionali e		
				Altro		
€ 986.706,90						
Nidi e Micronidi Aziendali (L. 448/2001, art. 70)	DGR n. 1713 del 16/09/2004 DGR n. 1520 del 04/11/2005	Approvazione criteri e modalità per la concessione ai Comuni di contributi a sostegno di costruzione e gestione asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro. Approvazione Piano degli interventi per costruzione e gestione asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro. Criteri e modalità per la concessione ai Comuni di	Pubbliche	Comunitarie	Comuni singoli e associati	In via di completamento (entro 2008)
				Nazionali:		
TOTALE	€ 18.469.775,01²⁶					
Asili Nido – POR Campania 2000 – 2006 Misura 4.11 - FEOGA		Cofinanziamento interventi per costruzione e gestione asili nido nelle aree rurali.	Pubbliche	Comunitarie €570.000	Comuni singoli e associati ed enti privati	In via di completamento (entro 31.12.200)
				Nazionali:		
				Regionali		
				Comunali		
€ 570.000,00						

Interventi realizzati o in corso di realizzazione nel periodo 2000-2006 nel settore relativo all'indicatore S04 e S05

Interventi POR Campania 2000/2006 – FSE e FEOGA

I Servizi per l'infanzia che hanno coinvolto la fascia di utenza 0-3 anni, gestiti dall'A.G.C. 18 si collocano nell'ambito della programmazione della Misura 3.14 del POR Campania 2000-2006. Con D.G.R. n. 1384 del 15.09.2006 "(...) Programmazione degli interventi per azioni di

²⁶ La somma di € 18.469.775,01 è così suddivisa:

- € 5.317.637,08: riparto fondo Legge 448/2001 anno 2002;
- € 10.652.137,93: riparto fondo Legge 448/2001 anno 2003;
- € 2.500.000,00: quota del Fondo Nazionale Politiche Sociali anno 2004.

Il primo importo è stato impegnato e speso nel periodo 2000/2006, mentre gli ultimi due importi sono stati impegnati con decreti dirigenziali nel biennio 2004/2005 ma destinati alla spesa solo nell'anno 2007, con procedura attualmente in fase di svolgimento.

conciliazione nell'ambito dei Piani Sociali di Zona di cui alla Legge 328/2000" sono state programmate e assegnate specifiche risorse ai vari Enti Capofila degli ambiti territoriali dei Piani Sociali di Zona di cui alla Legge 328/2000, ripartite in base ai seguenti tre criteri:

1. popolazione residente;
2. popolazione minorile con età compresa tra 0 e 5 anni;
3. nuclei familiari.

L'intervento, finalizzato al rafforzamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, attraverso l'attivazione di servizi all'infanzia e/o rivolti alle famiglie, ha riscontrato un buon livello di interesse da parte del territorio. Esso si configura, al tempo stesso, come un'efficace e concreta introduzione del mainstreaming di genere, tramite uno specifico strumento di pianificazione/implementazione delle politiche sociali a livello locale.

Dal punto di vista della diffusione degli interventi, circa il **90%** degli ambiti territoriali (46 PSZ su 52) ha presentato proposte progettuali, delle quali **18** hanno direttamente coinvolto bambini nella fascia d'età **0-3 anni**, attraverso l'attivazione di ludoteche / ludobus, babyparking, babysitting, servizi socioeducativi per la prima infanzia, servizi ponte per le vacanze estive, assistenza domiciliare per l'infanzia, micronidi, nidi d'infanzia (potenziamento di servizi preesistenti, istituzione) e nidi di quartiere.

Dal punto di vista della collocazione territoriale, i progetti che hanno coinvolto la fascia di **età 0-3 anni** riguardano prevalentemente la provincia di Napoli secondo la seguente distribuzione geografica:

Tabella 17 Distribuzione geografica dei progetti rivolti alla prima infanzia (0-3 anni) finanziati con le risorse del POR Campania 2000-06. D.G.R. n. 1384 del 15.09.2006.

<i>Territorio Provinciale</i>	<i>Numero di progetti presentati</i>	<i>Di cui rivolti alla fascia d'età 0-3 anni</i>
Avellino	8	5
Benevento	5	3
Caserta	10	3
Napoli	18	3
Salerno	9	4
TOTALE	50	18

Dei 18 progetti avviati, 10 sono conclusi e 8 concluderanno le attività entro fine giugno 2008, tranne alcuni casi per i quali potrebbe essere prevista un'ulteriore proroga. Dal monitoraggio fisico intermedio e finale si evince che sono stati presi in carico circa 619 bambini (0-3 anni). Rispetto agli indicatori si segnala che questi progetti impattano sia sull'indicatore S04 che sull'indicatore S05; tuttavia, considerata la non conclusione dell'intervento, i dati parziali a nostra disposizione non sono confluiti nell'analisi della situazione aggiornata del territorio campano contenuta nel presente documento.

Per quanto riguarda la modalità di lavoro, va sottolineato che il programma di investimento ha previsto il coinvolgimento attivo, da parte dell'amministrazione regionale, dei referenti dei Piani Sociali di Zona sin dall'avvio del processo di pianificazione. Sinergia resa maggiormente operativa in fase di progettazione degli interventi da parte degli Ambiti Territoriali, durante la quale il team del Servizio Pari Opportunità ha fornito una costante assistenza tecnica agli interlocutori territoriali allo scopo di innescare un percorso virtuoso di contaminazione e disseminazione culturale in materia di gender mainstreaming, veicolando la trasversalità del concetto di conciliazione vita/lavoro nella progettazione degli interventi sociali.

Interventi risorse ordinarie

Per quanto concerne gli interventi regionali riguardanti gli asili nido, l'AGC 17, ai sensi delle **LL.RR. 48/74 e 30/84**, ripartisce annualmente i fondi stanziati con Legge di Bilancio, per la costruzione, il completamento e l'arredamento degli asili-nido, nonché per i contributi ai Comuni nelle spese di gestione e funzionamento degli asili nido funzionanti sul territorio (nel 2006 sono stati 53).

Per la costruzione, il completamento e l'arredamento degli asili-nido, gli interventi si sono fermati all'anno 2002 con l'erogazione di contributi in conto interessi per un totale di €.516.456,90 pari alla copertura del 5% del valore dei mutui ventennali contratti dai comuni, mentre per quanto attiene alla gestione e al funzionamento degli asili nido funzionanti sul territorio, ancora nell'anno 2007 sono stati ripartiti e liquidati contributi riferiti al Bilancio E.F. 2006 per un importo complessivo di € 470.250,00. È in fase di predisposizione il riparto riferito al Bilancio E.F. 2007.

La gestione e il funzionamento degli asili nido comunali sono stati, tuttavia, condizionati dall'esigua dotazione finanziaria del capitolo gestionale di riferimento. Infatti, i fondi ripartiti annualmente fra i Comuni richiedenti non sono risultati congrui rispetto alle reali necessità con ricadute negative sulla sostenibilità dei servizi nel tempo.

A questi interventi vanno aggiunti quelli afferenti al Fondo Nazionale per gli asili-nido, di cui all'art. 70 della **Legge 28/12/2001, n. 448**, da ripartire annualmente tra le Regioni, fondo che è finalizzato a favorire lo sviluppo del Sistema dei servizi della prima infanzia, mediante la costruzione e gestione degli asili-nido nonché dei micro-nido nei luoghi di lavoro.

I Fondi Ministeriali per gli anni 2002, 2003 e 2004 sono stati ripartiti tra le Regioni sulla base dei criteri definiti in Conferenza Unificata, avvalendosi dei dati forniti dall'ISTAT, relativi al tasso demografico 0-2 anni, al tasso di occupazione femminile, al tasso di disoccupazione femminile ed al fabbisogno teorico secondo il criterio delle liste di attesa.

A partire dall'anno 2004, con Delibera di Giunta Regionale n. 1713 del 16 settembre 2004, sono stati approvati i criteri e le modalità per la concessione ai Comuni di contributi a sostegno degli interventi di costruzione e gestione degli asili nido, nonché micro-nidi nei luoghi di lavoro. Dall'istruttoria dei progetti presentati si è potuto procedere, con Delibera di Giunta Regionale n. 1520 del 04/11/2005, ad approvare il Piano degli interventi per la costruzione (**n. 15 interventi**) e la gestione (**n. 2 interventi**) di asili nido e micro-nidi sui luoghi di lavoro (vedasi tabella seguente). I Fattori di criticità connessi alla procedura di affidamento dei contributi hanno riguardato la differenza, in negativo, tra la manifestazione di interesse iniziale e le istanze presentate lasciando, inutilizzata una parte delle risorse messe a bando, che sono state successivamente destinate al completamento di opere avviate con altre leggi regionali di settore.

Tabella 18 Dettaglio degli interventi finanziati con la DGR 1520 del 04/11/2005

<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>	<i>Ente Destinatario Intervento</i>	<i>Tipologia Intervento</i>
Bucciano	BN	Telenia s.r.l.	Costruzione
Telese Terme	BN	Comune	Costruzione
Caserta	CE	Provincia	Ristrutturazione
Caserta	CE	Azienda Ospedaliera San Sebastiano	Ristrutturazione
Capua	CE	CIRA (Centro Italiano Ricerca Aereospaziale)	Costruzione
Napoli	NA	Comune	Costruzione
Napoli	NA	Azienda Ospedaliera "V.Monaldi"	Costruzione
Pozzuoli	NA	WIND Telecomunicazioni SpA	Costruzione
Piano sociale di zona NA 13 – Comune di Sorrento	NA	1. ATI Comune di Piano di Sorrento e Imprese 2. ATI Comune di Piano di Sorrento e Imprese 3. ATI Comune di Sorrento	Ristrutturazione
Oliveto Citra	SA	Comune	Costruzione
Oliveto Citra	SA	ASL n. 2 P.O.R. "S.Francesco D'Assisi	Costruzione
Nocera Inferiore	SA	Salerno 1 Presidio Ospedaliero "Umberto I"	Costruzione
Torraca	SA	Comune	Costruzione
Morra de Sanctis	AV	E.M.A.SpA (Europea Microfusioni Aerospaziali)	Gestione
Solfora	AV	Comune e ASL	Gestione

Attualmente, sono in corso di svolgimento le procedure del recente Bando, DGR n. 2300 del 29/12/2007, per la costruzione di asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro, per un ammontare pari a € 13.152.137,93, la cui copertura è attribuita all'integrazione delle risorse relative all'annualità 2003 della L.448/2001 e annualità 2004 del Fondo Nazionale Politiche Sociali.

Lezioni del passato

Servizi per l'infanzia – Analisi SWOT

	Punti di Forza	Punti di debolezza
Ambiente Interno	<p>Diffusione della cultura di genere e della conciliazione nei territori afferenti agli Ambiti territoriali d'aparte del team operante presso il Servizio Pari Opportunità;</p> <p>Esperienza maturata nell'ambito dei Servizi integrativi e innovativi attraverso la sperimentazione avviata sui territori: nell'ambito della programmazione dei PSZ (Misura 3.14 POR Campania 2000/2006) target: 0 -36 mesi;</p> <p>assistenza tecnica, da parte del team della misura 3.14 nell'implementazione e gestione dei progetti;</p> <p>sezioni Primavera (Min. Pubblica Istruzione - Dipartimento per le Politiche della Famiglia) target: 24-36 mesi;</p> <p>nidi e micronidi aziendali (L. 28/12/2001, n. 448);</p> <p>creazione di asili nido nelle aree rurali attraverso la Misura 4.11 del POR Campania 2000-2006 ;</p> <p>Differenziazione della tipologia di servizi offerti;</p>	<p>Frammentazione legislativa e dispersione finanziaria;</p> <p>Mancato adeguamento della Legislazione Regionale in materia di asili nido;</p> <p>Limitata sostenibilità finanziaria degli interventi;</p> <p>Affidamento di breve periodo e discontinuità nell'erogazione dei servizi;</p> <p>Difficoltà nella gestione delle procedure amministrative (PSZ);</p> <p>Scarsa incisività della programmazione relativa al piano regionale asili nido;</p> <p>Ritardi nella pianificazione regionale dei Servizi per l'infanzia</p>
	Opportunità	Minacce
Ambiente Esterno	<p>Miglioramento dell'accessibilità dei servizi per la prima infanzia;</p> <p>Sensibilizzazione/Diffusione mainstreaming di genere;</p> <p>Integrazione pubblico/privato nell'erogazione di servizi;</p> <p>Avvio di una programmazione partecipata con gli ambiti territoriali;</p> <p>Radicamento sui territori dei PSZ;</p> <p>Risorse Piano straordinario sugli asili nido (Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e le autonomie locali in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia);</p> <p>Definizione, a livello nazionale, di un programma sperimentale di attivazione di servizi integrativi e innovativi;</p> <p>Integrazione tra le fonti di finanziamento;</p> <p>Convergenza con gli Obiettivi di servizio e indicatori QSN 2007-2013.</p>	<p>Eterogenea risposta dei territori;</p> <p>Avvicendamento di attori istituzionali;</p> <p>Diminuzione risorse economiche attribuite ai servizi per l'infanzia;</p> <p>Carenza della legislazione regionale sui servizi integrativi e innovativi.</p>

L'intervento complessivo "Azioni di conciliazione nell'ambito dei Piani Sociali di Zona di cui alla Legge 328/2000" è stato inserito nell'ambito dei 100 progetti di promozione delle pari opportunità premiati nel corso del Forum P.A. 2007 quale buona pratica.

Buone prassi rilevate

All'interno dell'intervento, poi, meritano particolare attenzione alcuni servizi:

Progetto "Nidi di mamma": il progetto è avviato da diversi anni dal Comune di Napoli, ma ci si riferisce nello specifico al finanziamento riguardante l'annualità 2007/2008. Si tratta di un servizio innovativo rivolto all'infanzia, strutturato sul duplice obiettivo sia di rispondere alla carenza di servizi, sia di sostenere l'inserimento lavorativo, dando una significativa opportunità a donne in condizione di disagio di trovare una collocazione professionale, attraverso lo svolgimento del ruolo di ausiliaria o di coadiuvante, presso le strutture avviate.

"Nidi di mamma" è stato inserito nel *Catalogo nazionale delle Buone pratiche del FSE e dei Programmi e Iniziative comunitarie realizzate in Italia nel 2000-2006*, un progetto promosso dalla Direzione Generale Politiche per l'Orientamento e la Formazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale all'interno delle Azioni di Sistema nazionali, allo scopo di favorire il trasferimento e la diffusione delle Buone pratiche, quale strumento strategico di innovazione.

Progetto Centri prima Infanzia: il progetto è avviato da diversi anni dal Piano Sociale di Zona dell'Ambito A2, Consorzio dei servizi sociali Alta Irpinia. Attualmente esso prevede il funzionamento di 6 strutture innovative e sperimentali per bambini da 18 a 36 mesi, che possono essere considerate come servizi integrativi al nido.

All'interno dei Centri Prima Infanzia si prevedono attività ludico-ricreative ed educative, di stimolo alla comunicatività e all'inserimento del bambino nella scuola materna, nonché attività che prevedono il diretto coinvolgimento delle mamme e dei papà, al fine di promuovere e sostenere il ruolo genitoriale.

Piano delle attività

Individuazione delle priorità, delle azioni e dei relativi impatti attesi

L'intera politica di coesione della Regione Campania declinata nel Documento Strategico Regionale e nei Programmi Operativi è fortemente orientata al perseguimento dei quattro Obiettivi di servizio indicati nel QSN.

In relazione all'obiettivo "Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro", al fine di raggiungere i valori target previsti per gli indicatori S04, si prevede di attivare un set di interventi – tra loro strettamente interconnessi afferenti ai diversi strumenti di politica ordinaria e straordinaria.

Di seguito si elencano le azioni rilevanti evidenziando le aree geografiche interessate, desunte dall'elaborazione dell'analisi territoriale effettuata sui dati censiti dall'ISTAT riportati nel paragrafo precedente, e le possibili fonti finanziarie utilizzabili per l'attuazione degli interventi.

Quadro degli interventi previsti dalla programmazione 2007 – 2013, con riferimento agli indicatori S04 ed S05

	Interventi rilevanti	Localizzazione intervento
1	Azione di sistema per la ricognizione ed il monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età pre-scolare	Intero territorio regionale
2	Accreditamento di servizi all'infanzia e Acquisto posti/servizio	Intero territorio regionale
3	Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali)	Prioritariamente nelle aree geografiche non coperte dai servizi per l'infanzia
4	Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale	Prioritariamente nelle aree geografiche non coperte dai servizi per l'infanzia con particolare riguardo alle zone

		rurali
5	Azione di sistema per l'assistenza tecnica per l'attivazione e il potenziamento di servizi per l'infanzia	Intero territorio regionale
6	<i>Governance del programma di intervento</i>	<i>Azione interna all'amministrazione regionale</i>

fonti di copertura per l'attuazione degli interventi

Strumento di programmazione	Ammontare delle risorse utilizzabili
P.O.R. FSE 2007-13 Asse II - F: migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	€ 38.000.000,00 ²⁷
P.O.R. FESR 2007-13 Asse VI - 6.3: Città solidali e scuole aperte	€ 35.000.000,00 ²⁸
PSR 2007-13 Asse III - 3.2.1: Servizi essenziali per le persone che vivono nei territori rurali	€ 10.000.000,00 ²⁹
TOTALE RISORSE COMUNITARIE - (A)	€ 83.000.000,00
Legge 328-00	€ 20.000.000,00 ³⁰
Altre risorse nazionali (Legge Finanziaria + Ministero Famiglia + Ministero Pubblica Istruzione)	€ 76.300.000,00 ³¹
Fondo aree sottoutilizzate	€ 88.800.000,00 ³²
TOTALE RISORSE NAZIONALI - (B)	€ 185.100.000,00
TOTALE COMPLESSIVO - (A+B)	€ 268.100.000,00

Come si evince dal prospetto, relativamente agli strumenti di programmazione comunitaria, il perseguimento degli indicatori S04 e S05 è garantito, per il P.O.R. FESR 2007-2013, dalle risorse dell'Asse 6: Sviluppo urbano e qualità della vita"; per il P.O.R. FSE 2007-2013 prevalentemente da quelle dell'Asse 2: "Occupabilità"; per il PSR dall'Asse: "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale".

Nello specifico, la questione del potenziamento, della qualificazione e della diversificazione dell'offerta dei servizi per l'infanzia è stata già oggetto di una puntuale riflessione nel lavoro di definizione delle politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro volte al "Ben-essere" della cittadinanza, divenendo uno dei tre obiettivi cardine del "Piano Strategico Triennale per l'attuazione delle politiche delle pari opportunità e dei diritti per tutti - 2008-10" approvato con DGR N 278 del 08-02-08. Limitatamente ai Servizi per l'Infanzia, con DGR N 658 dell'11/04/2008 sono state anche impegnate parte delle risorse finanziarie necessarie a realizzare le azioni previste nel Piano per un ammontare complessivo pari a € 89.900.000,00 a copertura delle attività del triennio, attingendo da fonti straordinarie e ordinarie che costituiscono parte integrante del contributo economico indicato nel prospetto.

²⁷ Di cui 30 MEU di competenza dell'AGC 12 da vincolare con atto formale.

²⁸ Come risulta dalla ripartizione finanziaria per categorie di spesa del fondo FESR alla cat. n° 77: Infrastrutture per l'infanzia.

²⁹ Risorse di competenza dell'AGC 11 da vincolare con atto formale.

³⁰ Di cui € 10.150.000,00 sul 2007-2009 ed i restanti da vincolare per il successivo triennio con atto formale in fase di riparto delle risorse del Piano Sociale Regionale.

³¹ Relativamente al riparto 2007-2008 e previa adozione del Piano di espansione degli asili nido da parte della Regione, così come stabilito nelle Conferenze Unificate Stato-Regioni del 26-09-07 e del 14-02-08.

³² Secondo quanto risulta dagli atti della Conferenza Unificata Stato-Regioni del 14-02-08 la Regione Campania ha impegnato tale quota FAS per cofinanziare l'investimento nazionale sugli asili nido.

Oltre agli interventi direttamente finalizzati al raggiungimento del target al 2013, si prevede di attivare meccanismi di vigilanza e premialità attraverso i diversi strumenti attuativi di cui la Regione si è dotata e più precisamente:

- Parco Progetti Regionali³³
- Programmi Integrati Urbani, attivati con il meccanismo della sub-delega per i Comuni con oltre 50.000 abitanti.

Per entrambi gli strumenti, si sta procedendo ad assicurare un meccanismo di premialità che vincoli l'assegnazione di risorse aggiuntive al raggiungimento di "requisiti minimi di civiltà", tra cui i target fissati dagli indicatori S04 ed S05, a partire dagli obiettivi minimi di servizio del QSN 2007/2013 ed entro la valutazione intermedia di metà periodo (2009).

Interventi previsti per il periodo 2007-2013 nel settore relativo all'obiettivo

Azione 1

Titolo Azione	Azione di sistema per la ricognizione ed il monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età pre-scolare
Descrizione	<p>L'intervento si propone di affrontare uno dei punti critici emersi in fase di definizione degli Obiettivi di Servizio, ovvero la scarsa disponibilità di dati omogenei, completi ed aggiornati rappresentativi della situazione regionale, mediante la <u>costruzione di un sistema integrato di rilevazione di tutte le tipologie di servizi per l'infanzia in età pre-scolare.</u></p> <p>La corretta identificazione della domanda e dell'offerta a livello regionale è, infatti, avvertita quale esigenza conoscitiva essenziale per improntare un programma di potenziamento dei servizi per l'infanzia finalizzato a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - migliorare la capacità della Regione di censire e monitorare le condizioni di fruibilità dei servizi per l'infanzia; - promuovere una distribuzione territoriale dei servizi in modo uniforme; - razionalizzare il sistema delle rilevazioni delle informazioni, potenziando l'utilizzo dei sistemi informativi in modo sistematico ed affidabile; - ottimizzare, in termini di accessibilità ed efficienza, la fruizione dei dati, fino a renderli disponibili sia on line, sia mediante pubblicazioni cartacee; - giungere ad un'eventuale riclassificazione e regolamentazione di tutte le strutture che erogano servizi per l'infanzia. <p>Le azioni da avviare per consentire la ricognizione, il monitoraggio e la classificazione dell'offerta di servizi per l'infanzia in età pre-scolare, sono declinabili nel modo seguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - individuazione degli Stakeholder da coinvolgere nel processo di ridefinizione dell'analisi domanda-offerta; - individuazione degli Enti istituzionalmente preposti alla rilevazione, analisi e/o elaborazione dei dati e definizione delle modalità di raccordo operativo (es. Servizio statistica della Regione Campania, CISIS, ISTAT, Osservatori per l'infanzia, ecc.); - coinvolgimento Enti territoriali per le attività di data-mining (es. comuni, Ambiti dei PZS); - definizione delle unità statistiche di riferimento da censire, costruzione degli strumenti di rilevazione dei dati e definizione del set di variabili (es. utenza reale di strutture comunali per l'infanzia vs. quella potenziale; quota mobile di utenti; strutture pubbliche e strutture private; strutture scolastiche e altri servizi per l'infanzia); - costruzione di una piattaforma informatica per l'inserimento, l'integrazione e l'aggiornamento dei dati <i>on the fly</i> ed estrazione automatica delle informazioni anche mediante un geo-referenziale; - strutturazione di una rete telematica in <i>open sourcing</i> per la condivisione delle informazioni tra tutti gli Stakeholder.
Modalità organizzative	<p>Il coordinamento della presente azione di sistema è in capo all'A.G.C. regionale responsabile della gestione dei Servizi per l'infanzia, cui compete la regia di tutte le attività previste, oltre alla definizione delle procedure attuative dello strumento (organizzazione del sistema di rilevazione, identificazione e formalizzazione modalità di raccordo, ecc.).</p> <p>Le singole fasi operative saranno gestite in <i>co-makership</i> – mediante la sottoscrizione di appositi</p>

³³ Il Parco Progetti Regionale è stato istituito nell'anno 2006 allo scopo di assicurare una maggiore integrazione programmatica, finanziaria e operativa tra i sistemi di programmazione finanziaria in fase di attuazione e quelli in fase di programmazione, nonché il costante e continuo sostegno all'attuazione delle Politiche di Sviluppo Regionali. Esso rappresenta la "riserva" di progetti per la realizzazione di infrastrutture materiali o immateriali a disposizione della Giunta Regionale della Campania per la programmazione delle risorse finanziarie sia regionali che aggiuntive nazionali e comunitarie, per le politiche di coesione e sviluppo.

	protocolli, accordi, convenzioni – con altre strutture regionali competenti (es. AGC 6) e/o con eventuali organismi specializzati (es. ISTAT, CENSIS, CISIS, Istituto innocenti).	
Beneficiari Destinatari	<p>e Beneficiari diretti della presente azione sono principalmente gli Enti Locali e, con essi, i diversi centri di competenza della filiera istituzionale.</p> <p>L'azione di ricognizione dell'offerta di servizi naturalmente porterà benefici alla stessa amministrazione regionale, che potrà usufruire di informazioni aggiornate e tempestive sulla distribuzione territoriale dell'offerta e della domanda di servizi per l'infanzia funzionali alla definizione di politiche pubbliche adeguate e rispondenti ai bisogni con ricadute positive sui destinatari finali (famiglie e minori).</p>	
Localizzazione dell'intervento	L'intervento impatta sull'intero territorio regionale	
Risorse umane	<p>Vista la necessità della Regione Campania di presidiare il processo e di patrimonializzare strumenti e competenze in un'ottica di sostenibilità dell'intervento, si prevede di coinvolgere le risorse umane interne all'amministrazione facenti capo alle Aree competenti (AGC 6 e AGC 18)</p> <p>Si prevede di esternalizzare le consulenze specialistiche per la costruzione della piattaforma informatica di raccolta e trattamento dei dati, per le eventuali elaborazioni statistiche secondo le più moderne applicazioni, per la pubblicazione periodica dei risultati.</p>	
Tempi previsti	Start up servizio:	18 mesi
	Regime:	2009-2013
Strumenti per assicurare l'attuazione dell'intervento	<ul style="list-style-type: none"> - accordo quadro con ISTAT e altri organismi specializzati nella ricerca ed elaborazione dati; - protocolli con altre strutture regionali competenti; - adesione al network CISIS. 	
Fattori successo e insuccesso	<p>I fattori di insuccesso sono così individuabili:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. frammentarietà delle fonti informative; 2. difficoltà nel rendere organici gli strumenti di rilevazione; 3. numerosità dei soggetti deputati alla rilevazione dati e difficoltà di un loro coordinamento unitario. <p>Essi, tuttavia, sono superabili grazie alla presenza di opportunità e punti di forza, ovvero :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la disponibilità di risorse finanziarie dedicate per la realizzazione di un sistema unico di rilevazione (Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, i Comuni e le Comunità montane, in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cui all'art. 1, comma 1259, della Legge 296/2006, sancita in Conferenza unificata – rep. 83/CU del 26/09/2007); 2. la possibilità di accedere, così come previsto nel QSN, ai meccanismi di incentivazione associati al raggiungimento dei target. 	

Azione n. 2

Titolo Azione	Accreditamento di servizi per l'infanzia - acquisto di posti/servizio
Descrizione	<p>La Regione Campania, a fronte della scarsità di asili nido censiti sul territorio regionale si propone di concorrere ad innalzare il numero di servizi per l'infanzia e ad ampliare la presa in carico di bambini nella fascia di età prescolare (0-3 anni), realizzando sistema integrato dei servizi socio-educativi. Attraverso la messa in rete, accanto ai servizi a titolarità pubblica, di ulteriori servizi autorizzati di cui sono titolari e gestori soggetti privati, si mira ad espandere l'offerta, con un sistema di garanzia della qualità educativa che al tempo stesso, consenta pluralità e diversificazione dell'offerta.</p> <p>L'azione prevede l'attuazione di due interventi tra loro conseguenti e interconnessi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. l'accreditamento delle strutture private per i servizi all'infanzia; 2. acquisto di posti servizio: trasferimento di risorse ai comuni singoli ed associati finalizzato alla stipula di rapporti convenzionali con i servizi privati accreditati attivi sul territorio di riferimento; lo strumento della convenzione definirà: <ol style="list-style-type: none"> 1. la quota di posti riservata al comune; 2. le forme di gestione delle ammissioni, con ricorso alla graduatoria comunale; 3. le eventuali risorse finanziarie corrisposte alle famiglie a titolo integrazione alle 4. rette in forma di buoni servizio. <p>La logica dell'azione sta nell'innalzamento della qualità dei servizi privati e nell'attivazione del principio di sussidiarietà tra l'offerta pubblica e quella privata, così da incidere sia sull'indicatore S04 che su quello S05.</p> <p>Il meccanismo dell'accREDITAMENTO consentirà, nel breve periodo, di ampliare al privato ed al privato sociale l'offerta di servizi/strutture pubbliche che risultano assenti o scarsamente presenti sul territorio di riferimento, innalzando, in tempi rapidi, l'impatto delle azioni previste sugli obiettivi di servizio S04 – S05.</p> <p>Il ricorso all'acquisto di quote di posti/servizio potrà rappresentare, inoltre, l'occasione per promuovere, sostenere e regolamentare i servizi socio educativi innovativi e sperimentali (anche a</p>

	<p>domicilio) che non si sostituiscono, ma si pongono in rapporto di complementarietà con le strutture esistenti sul territorio.</p> <p>Le attività previste per la realizzazione della seguente azione sono così articolate:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. costituzione di un tavolo tecnico, presieduto e coordinato dall'AGC 18 della Regione Campania e composto da portatori di interesse, esperti tematici, controparti locali, per la progettazione e la gestione partecipata delle attività; 2. predisposizione di regolamenti/linee guida, concernenti l'accreditamento e l'autorizzazione al funzionamento di servizi/strutture per l'infanzia, con particolare riguardo ai servizi sperimentali ed innovativi; 3. integrazione ed aggiornamento del nomenclatore regionale per la denominazione dei servizi e delle attività sociali; 4. creazione di un albo regionale di fornitori di servizi per l'infanzia; 5. definizione dei criteri di riparto delle risorse; 6. trasferimento di risorse ai comuni singoli ed associati; 7. assistenza tecnica ai comuni per la realizzazione dell'azione; 8. monitoraggio e valutazione dell'impatto delle azioni previste sugli obiettivi di servizio. 	
Modalità organizzative	<p>Il coordinamento della presente azione di sistema è in capo all'A.G.C. regionale responsabile della gestione dei Servizi per l'infanzia, cui compete la regia di tutte le attività previste.</p> <p>Al fine di accrescere l'efficacia e l'impatto dell'azione, si ricorrerà a modalità di lavoro concertato, favorendo l'attivazione di processi orizzontali tra i diversi attori sociali e istituzionali, coinvolti nella realizzazione delle differenti fasi che concorrono alla realizzazione dell'azione (Piani Sociali di Zona, comuni, soggetti del terzo settore o altri enti erogatori dei servizi per l'infanzia, ecc.)</p> <p>La costituzione di un tavolo tecnico, presieduto e coordinato dall'AGC 18 della Regione Campania e composto da portatori di interesse, esperti tematici, controparti locali, stabilizzerà la dimensione partecipativa e condivisa delle attività.</p>	
Beneficiari Destinatari	<p>e Beneficiari diretti della presente azione sono principalmente i Soggetti gestori e gli Enti Locali e, in conseguenza dell'innalzamento della qualità dei servizi i Fruitori degli stessi.</p>	
Localizzazione dell'intervento	<p>L'intervento impatta sull'intero territorio regionale</p>	
Risorse umane	<p>Il raggiungimento degli obiettivi è strettamente connesso alla capacità di collaborazione tra l'amministrazione regionale e gli Enti Locali.</p> <p>Gli esperti tematici saranno individuati tra le professionalità interne, valorizzando il know how e l'esperienza maturata nel campo dei servizi all'infanzia e consentendo di contenere le risorse finanziarie da destinare alle differenti fasi di realizzazione.</p>	
Tempi previsti	<p>Start up servizio: costituzione tavolo tecnico ed emanazione linee guida</p>	<p>9 mesi</p>
	<p>Regime: accreditamento servizi/strutture ed acquisto posti/servizio</p>	<p>2009-2013</p>
Strumenti per assicurare l'attuazione dell'intervento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regolamento/linee guida, concernenti l'accreditamento e l'autorizzazione al funzionamento di servizi/strutture per l'infanzia; 2. Albo dei servizi/strutture accreditate; 3. Linee guida per l'acquisto dei posti/servizio; 4. Protocolli con strutture regionali competenti; 	
Fattori di successo e insuccesso	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Accreditamento</u> La realizzazione dell'azione - nelle sue sotto fasi - presuppone la capacità dell'ente di governare aspetti di natura organizzativo – gestionale, che potrebbero risultare elementi chiave per il successo o l'insuccesso dell'iniziativa: <ol style="list-style-type: none"> 1. l'adeguatezza dell'informazione sul contenuto degli interventi; 2. la semplificazione e l'accompagnamento degli enti nelle procedure di accreditamento; 3. la definizione di procedure codificate che permettano di ottimizzare le comunicazioni; 4. le competenze delle risorse umane coinvolte; 5. l'expertise nella gestione di tavoli interistituzionali; 6. la capacità di monitorare e verificare l'effettiva adozione degli standard previsti 2. <u>Acquisto di posti/servizio</u> Fattori di successo: <ol style="list-style-type: none"> 1. fattibilità finanziaria e bassa incidenza di costi aggiuntivi di investimento e/o gestione a carico dei comuni; 2. riduzione delle liste d'attesa presso gli asili comunali; 3. differenziazione dell'offerta pubblica; 4. rendicontazione agevole delle risorse erogate ai comuni. Fattori di insuccesso: <ul style="list-style-type: none"> - eventuale rischio di delocalizzazione delle strutture accreditate rispetto all'utenza; - difficoltà nel presidio degli standard qualitativi da parte dei comuni. 	

Titolo Azione	Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali)	
Descrizione	<p>Non appare soddisfacente la fotografia della situazione regionale campana in ordine alla diffusione di strutture per l'infanzia. Si ritiene fondamentale, pertanto, investire ulteriori risorse per incrementare la diffusione di tali strutture sul territorio regionale, ricorrendo alle risorse del Fondo per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi di cui all'art. 1, commi 1259 e 1260, della legge 296/06 (Legge Finanziaria 2007), nonché eventuali risorse regionali riservate ai sensi delle Leggi regionali n. 48 del 04/09/1974 "Costruzione, gestione e controllo degli asili-nido comunali" e n. 30 del 07/07/1984 "Normativa regionale per l'impianto, la costruzione, il completamento, l'arredamento e la gestione di asili-nido".</p> <p>Le azioni che si intende promuovere per innalzare la percentuale di presenza di strutture per l'infanzia sul territorio regionale sono rappresentate dalla concessione di contributi ad enti pubblici e privati per le seguenti attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> costruzione di nuove strutture; completamento delle opere in corso di esecuzione; ristrutturazione di immobili; arredamento di immobili; gestione di strutture già funzionanti. <p>Le suddette azioni saranno destinate alle strutture per l'infanzia previste dalla vigente normativa sopra citata, e dunque asili nido e nidi aziendali.</p>	
Modalità organizzative	<p>Il coordinamento della presente azione di sistema è in capo all'A.G.C. regionale responsabile della gestione dei Servizi per l'infanzia, cui compete la regia di tutte le attività previste.</p> <p>Sulla scorta dell'esperienza data dalle LL.RR. n. 48/1974 e n. 30/1984, l'erogazione dei contributi avverrà con il sistema del bando di avviso pubblico, nel quale saranno disciplinate le modalità per la presentazione delle candidature.</p> <p>Non si esclude che l'erogazione dei contributi possa avvenire in maniera differenziata a seconda della tipologia di intervento da finanziare; nello specifico, per le opere di costruzione, completamento, ristrutturazione e arredamento si ipotizza un'erogazione una tantum che contributi in annualità per l'ammortamento di mutui; invece, per il finanziamento delle spese di gestione delle strutture, è più adatta un'erogazione continua su base annuale.</p>	
Beneficiari Destinatari	e	<p>Beneficiari della presente azione sono principalmente gli Enti Locali ai quali saranno trasferite risorse economiche per la costruzione/ristrutturazione di asili nido. Naturalmente, in base alle modalità gestionali prescelte, l'intervento produrrà benefici anche per i soggetti gestori del privato sociale e per gli Operatori/educatori all'infanzia.</p> <p>L'impatto più consistente si avrà sui destinatari finali dei servizi – ovvero famiglie e minori – che potranno usufruire di strutture e servizi di qualità funzionali e rispondenti alle proprie esigenze.</p>
Localizzazione dell'intervento	L'intervento interesserà prioritariamente le aree geografiche non coperte da asili nido e servizi per l'infanzia.	
Risorse umane	Sono direttamente coinvolte le strutture regionali competenti in materia. Alcune attività potranno essere esternalizzate, per le competenze non in possesso delle risorse interne all'amministrazione.	
Tempi previsti	Start up servizio: all'avvio delle procedure di selezione delle candidature e di valutazione delle proposte progettuali	2008-2009
	Regime: erogazione risorse	2009-2013
Strumenti per assicurare l'attuazione dell'intervento	<ul style="list-style-type: none"> - Bando di avviso pubblico per l'erogazione di servizi; - Protocolli con altre strutture regionali competenti. 	
Fattori di successo e insuccesso	di e	<p>Tra i principali fattori di criticità della presente azione vi è sicuramente il mancato completamento, a causa della scarsità di risorse economiche, di opere iniziate negli anni precedenti; questo insuccesso, unito alla richiesta di incremento delle risorse anche per la gestione delle strutture, viene attualmente ereditato e occorre sicuramente porvi rimedio.</p> <p>A tal fine, la previsione di una maggiore dotazione finanziaria rappresenta un punto di forza che dovrebbe rispondere alle reali necessità del territorio. Infine, quale ulteriore criticità si sconta il fatto che la Regione non ha ancora predisposto il "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi", richiesto dall'art. 1, commi 1259 e 1260, della legge 296/06 (Legge Finanziaria 2007). Detto piano, infatti, è condizione necessaria per ottenere il trasferimento delle risorse economiche previsto dalla stessa normativa, le quali sono state già ripartite tra le regioni con decreto ministeriale. Alla suddetta criticità si può rimediare proprio partendo dal presente documento, che comunque rappresenta una sintesi dei servizi per l'infanzia che la Regione Campania intende promuovere nei prossimi anni.</p>

Azione n. 4

Titolo Azione	Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale
----------------------	--

Descrizione	<p>Negli ultimi anni la questione della qualità dei servizi per l'infanzia è al centro del dibattito sulle politiche sociali ed educative, nell'ottica dell'analisi della rispondenza dei diversi servizi sociali ed educativi ai bisogni di sviluppo dei bambini e al bisogno di supporto dei genitori. La riflessione sui servizi per l'infanzia oltre ai servizi tradizionali, come l'asilo nido, va ampliata ai cosiddetti "servizi integrativi", indicati dalla normativa nazionale e locale come strumenti volti a differenziare l'offerta di servizi sociali ed educativi rivolta alle famiglie. Essi si contraddistinguono per la grande variabilità e flessibilità, sia del modello organizzativo, sia degli specifici obiettivi che ogni servizio vuol conseguire, presentando caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale. Rientrano in questa tipologia di servizi: i Centri gioco, gli spazi per bambini, le ludoteche, i baby parking, i servizi di babysitteraggio e altre forme innovative e sperimentali, come l'educatore/trice domiciliare che svolge l'attività in uno spazio dedicato al proprio domicilio o in altro contesto a ciò dedicato, e l'educatore/trice familiare che si realizza tramite un accordo tra alcune famiglie con bambini di età inferiore ai tre anni che decidano di mettere a disposizione uno dei loro domiciliai, ovvero uno spazio domestico adeguato, per l'affidamento dei figli in modo stabile e continuativo a educatori con specifiche caratteristiche professionali e appositamente formati a questo scopo. Nella programmazione e definizione dei servizi integrativi e sperimentali va riservata particolare attenzione alle esigenze di alcuni gruppi sociali vulnerabili, come immigrati, rom e altra categorie sociali colpite anche da fattori di multidiscriminazioni, per i quali è opportuna l'attivazione di servizi dedicati, competenti, qualificati e stabili.</p> <p>Un fattore collegato alla qualità dei servizi per l'infanzia, e in generale alla qualità della vita ed alle condizioni di conciliazione tra vita e lavoro, è rappresentato dal sistema dei tempi della città e dal sistema di accesso alle infrastrutture sociali, educative e per il tempo libero. A tal fine, il potenziamento di interventi in grado di rafforzare e favorire la fruizione dei servizi si inserisce nella logica di colmare la discrepanza dei livelli di diffusione dei servizi nelle diverse aree territoriali, per mantenere e ampliare condizioni di accessibilità generalizzate, coerente con l'obiettivo del miglioramento della rigenerazione urbana e della qualità della vita.</p> <p>Dal punto di vista dell'impatto dei servizi sulla dimensione territoriale, va sottolineato che i servizi integrativi e innovativi possono essere particolarmente adeguati a rispondere alle esigenze di quelle aree rurali e soprattutto montane, che per la scarsa densità abitativa, rischiano di non essere serviti dai servizi tradizionali, a discapito delle popolazioni rimaste. Carenze che incide negativamente sulla qualità della vita degli abitanti, e particolarmente delle donne, dei comuni rurali, inficiando quello che dovrebbe essere il raggiungimento del "livello minimo di civiltà" di ogni territorio, indipendentemente dalla collocazione fisica.</p> <p>Le azioni che si intendono promuovere per raggiungere l'obiettivo sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) creazione di servizi flessibili e innovativi di cura dell'infanzia: spazi bambini, centri gioco, centri per la prima infanzia, centri per bambini e genitori o adulti accompagnatori, nonché ogni altra tipologia di servizio innovativo e sperimentale che assolva alla funzione di conciliazione vita/lavoro, progettati anche in continuità con le strutture degli asili nido e/o scuole materne; b) creazione di servizi "ponte" nei periodi di vacanze scolastiche: centri estivi, centri gioco, spazi laboratoriali, ludoteche, ecc.; c) attivazione di un adeguato programma di interventi nelle aree rurali e montane; d) attivazione di servizi di trasporto sociale per l'infanzia, per favorire la frequenza agli asili nido, ai servizi integrativi dei minori e alle attività socializzanti per l'infanzia del territorio. 	
Modalità organizzative	<p>Il coordinamento della presente azione di sistema è in capo all'A.G.C. 18, cui compete la regia di tutte le attività previste.</p> <p>Si prevede il coinvolgimento attivo dei Piani Sociali di Zona, degli Enti Locali, degli Osservatori per l'infanzia presenti sul territorio e di organizzazioni che abbiano specifica competenza nel settore, con i quali si concerteranno le priorità di intervento a partire dalle specificità territoriali. Successivamente alla definizione delle azioni da attivare l'amministrazione regionale procederà all'assegnazione delle risorse a livello territoriale.</p> <p>L'erogazione sarà subordinata alla presentazione di proposte progettuali, in base agli indirizzi esplicitati con apposito avviso pubblico emanato dalla Regione. Le proposte progettuali dovranno vertere su almeno una delle tipologie di intervento sopra elencate.</p> <p>Saranno destinatari dei finanziamenti i Comuni, i Piani Sociali di Zona, gli enti del terzo settore e altri enti privati che erogano servizi per l'infanzia.</p>	
Beneficiari Destinatari	<p>e Beneficiari della presente azione sono principalmente gli Enti Locali ed i soggetti gestori del privato sociale.</p> <p>L'impatto più consistente si avrà sui destinatari finali dei servizi – ovvero famiglie e minori – che potranno usufruire di strutture e servizi di qualità funzionali e rispondenti alle proprie esigenze.</p>	
Localizzazione dell'intervento	<p>L'intervento interesserà prioritariamente le aree geografiche non coperte dai servizi per l'infanzia, con particolare riguardo alle zone rurali.</p>	
Risorse umane	<p>A.G.C. 18 della Regione Campania, responsabile delle politiche dei minori e dei servizi di conciliazione.</p>	
Tempi previsti	<p>Start up servizio: programmazione, concertazione e stipula accordi con altri soggetti</p>	<p>2008</p>

	Regime: erogazione risorse	2009-2013
Strumenti per assicurare l'attuazione dell'intervento	<ul style="list-style-type: none"> - Bando di avviso pubblico per l'erogazione di contributi; - Convenzioni/Protocolli d'Intesa con gli altri enti coinvolti. 	
Fattori di successo e insuccesso	<p>I servizi integrativi e innovativi si caratterizzano per la loro capacità di fornire una risposta differenziata, flessibile e di qualità alle esigenze delle comunità locali, in materia di servizi per l'infanzia. In quest'ottica, un' adeguata programmazione del sistema socio-educativo non può prescindere dalla valorizzazione di questi servizi.</p> <p>I fattori di successo ascrivibili a questa tipologia di servizi sono diversi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • coinvolgimento dei territori, attraverso gli attori locali, nella definizione dei bisogni. A tal fine è importante fornire forme di assistenza tecnica ai territori per ampliare la conoscenza specifica sulla tematica della conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro; • possibilità di copertura dei servizi anche in aree, come quelle montane e rurali, e in generale in quelle con scarsa densità di popolazione; • adeguamento dei servizi alle esigenze delle diverse fasi di vita della macro fascia d'età 0-3 anni, nonché dei genitori (es. programmando servizi differenziati per la fascia 3- 12 mesi e 18-36 mesi). <p>I principali fattori di criticità relativi a questa tipologia d'intervento sono legati sia all'assenza della normativa regionale in materia, che al carattere sperimentale dei servizi integrativi e innovativi. Quest'ultima caratteristica, sovente, determina una limitata programmazione temporale dei servizi e discontinuità nell'erogazione degli stessi. Nodi problematici possono rilevarsi anche nella stessa capacità progettuale degli interlocutori locali, non sempre adeguatamente formati e informati sugli sviluppi dei modelli organizzativi dei servizi all'infanzia e in generale sui servizi di conciliazione.</p> <p>Va, inoltre, segnalato il rischio che la sperimentazione dei servizi integrativi e innovativi verta principalmente sulla creazione di attività rivolte alla fascia d'età dai 18-36 mesi (oppure 24-36 mesi nel caso specifico delle sezioni primavera) con la mancata copertura di servizi per la primissima infanzia e la scarsa valorizzazione di servizi innovativi calibrati sulla dimensione domiciliare (es. tata domiciliare, asili condominiali, voucher di conciliazione, ecc.).</p>	

Azione n. 5

Titolo Azione	Azione di sistema per l'assistenza tecnica ai Piani Sociali di Zona ed i Comuni singoli e associati per l'attivazione e il potenziamento di servizi per l'infanzia	
Descrizione	<p>L'attuale situazione regionale vede protagonisti i Piani Sociali di Zona, individuati dalla Legge quadro n. 328/00 come i principali beneficiari delle risorse finanziarie destinabili all'attivazione ed al potenziamento dei servizi per l'infanzia. Pur tuttavia, nonostante la Regione Campania sia al VII anno di programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, ancora carente e talvolta inadeguata risulta essere l'offerta di tale tipologia di servizi.</p> <p>Da qui la necessità di prevedere un'azione coordinata di assistenza tecnica e di accompagnamento alla progettazione, attuazione e gestione dell'intero sistema dei servizi all'infanzia, al fine di incrementarne la diffusione sul territorio regionale.</p> <p>Tale azione sarà destinata sia ai Piani Sociali di Zona, sia ad altri soggetti istituzionalmente preposti a gestire i servizi per l'infanzia, al fine di qualificarne l'offerta e la capacità gestionale degli stessi in un sistema di concorrenza di qualità. L'azione di accompagnamento sarà anche finalizzata all'intercettazione ed alla canalizzazione di tutte le possibili fonti finanziarie ordinarie e sussidiarie, funzionali al perseguimento degli obiettivi S04 e S05 ed allo snellimento delle procedure.</p> <p>Le azioni da avviare sono le seguenti:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. rafforzamento delle competenze di coloro che operano o che opereranno nel settore del sistema dei servizi all'infanzia. Il rafforzamento delle competenze può avvenire attraverso modalità differenti a seconda della tipologia di utenza. La formazione è sempre "situata" mai astratta e parte dalle specifiche esigenze di coloro che entrano in formazione (attraverso bilanci di competenza in ingresso e in uscita) e l'analisi dei profili di ruolo che devono essere ricoperti; b. accompagnamento specialistico al fine di facilitare la trasferibilità delle competenze apprese nel contesto di lavoro e a migliorare i processi lavorativi interni; c. Campagne Promozione e Sensibilizzazione per far emergere la domanda di servizi e le criticità connesse alla loro carenza, oltre che diffondere e premiare buone prassi amministrative e gestionali. 	
Modalità organizzative	<p>Il coordinamento della presente azione di sistema è in capo all'A.G.C. 18, cui compete la regia di tutte le attività previste.</p> <p>L'azione sarà esplicata attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creazione di task force di esperti nella progettazione e gestione di servizi per l'infanzia; - attivazione di un servizio di help desk dedicato e su domanda. 	
Beneficiari Destinatari	<p>Beneficiari diretti della presente azione sono principalmente gli Enti Locali singoli e/o associati e, con essi, i diversi centri di competenza della filiera istituzionale.</p>	

Localizzazione dell'intervento	L'intervento impatta sull'intero territorio regionale
Risorse umane	Sono direttamente coinvolte le strutture regionali competenti in materia; nello specifico le AGC n. 17 e n. 18 della Regione Campania. Per l'attivazione della task force si procederà al coinvolgimento di consulenze specialistiche.
Tempi previsti	Si prevede un'attività di accompagnamento continuo, da erogare periodicamente, durante tutto il periodo di programmazione 2007/2013.
Strumenti per assicurare l'attuazione dell'intervento	Sottoscrizione di protocolli con gli UDP, mediante i quali gli ambiti territoriali si impegnano a vincolare una quota delle risorse indistinte destinate ai PSZ per la creazione e il potenziamento dei servizi per l'infanzia che garantiscano una sostenibilità nel tempo.
Fattori di successo e insuccesso	L'efficacia dell'azione di sistema è strettamente legata ai tempi di attuazione delle azioni descritte nelle pagine precedenti. Tale azione sarà tanto più qualificante quanto più riuscirà ad orientare gli interventi che si andranno a realizzare sui territori in modo da garantirne l'accessibilità, la sostenibilità e la qualità.

Prospetto di sintesi fonti/impieghi per tipologia di azione

Interventi	Fonte di copertura							QUANTIFICAZIONE RISORSE ECONOMICHE
	P.O.R. FESR 2007-13 Asse VI - 6.3 MEU	P.O.R. FSE 2007-13 Asse II - F MEU	PSR 2007-13 Asse III - 3.2.1: MEU	Legge 328-00 MEU	Altre risorse nazionali MEU	Fondo aree sottoutilizzate MEU		
1 Azione di sistema per la ricognizione ed il monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età pre-scolare	0	2,5	0	1,5	0	6	€ 10.000.000,00	
2 Accreditamento di servizi all'infanzia e Acquisto posti/servizio	0	10	0	8	38	34	€ 90.000.000,00	
3 Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali)	15	0	0	0	30	25	€ 70.000.000,00	
4 Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale	20	8	10	3	8,3	18,8	€ 68.100.000,00	
5 Azione di sistema per l'assistenza tecnica per l'attivazione e il potenziamento di servizi per l'infanzia	0	13	0	4	0	0	€ 17.000.000,00	
6 Governance del programma di intervento	0	4,5	0	3,5	0	5	€ 13.000.000,00	
TOTALE	35	38	10	20	76.3	88,8	€ 268.100.000,00	

Gli indicatori di realizzazione e di risultato degli interventi

Per la misurazione dell'efficacia delle azioni sopra descritte è stato costruito un set di indicatori di realizzazione che consentono di valutare nel tempo lo stato di avanzamento delle operazioni e di effettuarne, eventualmente, la ritardatura in funzione dell'impatto sugli indicatori di risultato forniti dal QSN.

Prima di quantificare i valori dei singoli indicatori di realizzazione, è necessario effettuare una precisazione metodologica sulle scelte poste a base del calcolo degli stessi.

In relazione all'indicatore S04, è stato stabilito che, entro il 2013, 192 dei 551 comuni della Campania dovranno attivare servizi per l'infanzia, raggiungendo una copertura geografica del 35%. Se, tuttavia, si considerano i dati Istat pubblicati a luglio 2008, si evince che già nel 2005 la diffusione dei servizi per l'infanzia copre il 39% del territorio regionale. Ciononostante, pur avendo la Campania già perseguito il target fissato, continuerà ad investire sulla diffusione degli asili nido comunali puntando, per questi ultimi, a garantire la copertura geografica del 35% fissata dal QSN, in modo da incidere stabilmente anche sulla presa in carico dell'utenza che, come si evince dall'analisi dei dati, ha un andamento altalenante.

In relazione all'indicatore S05, il tasso di presa in carico dell'utenza al 2005 è pari al 1.9%. Dovendo perseguire entro il 2013 un tasso del 12% è stata, prioritariamente, elaborata un'analisi previsionale sull'andamento demografico per poter desumere la popolazione residente 0-3 anni da porre alla base del calcolo statistico utile alla quantificazione del numero di bambini che potrebbero/dovrebbero usufruire dei servizi per l'infanzia per il prossimo sessennio.

Tab. - Previsioni della popolazione, anni 2007-2013

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Età							
MASCHI	0	31.822	31.822	31.590	31.325	31.027	30.702	30.369
	1	31.446	31.446	31.647	31.421	31.162	30.870	30.550
	2	31.877	31.877	31.305	31.508	31.288	31.034	30.746
	Totale	95.145	95.145	94.542	94.254	93.477	92.606	91.665
	Età							
FEMMINE	0	30.018	30.018	29.798	29.542	29.258	28.945	28.630
	1	29.744	29.744	29.886	29.657	29.392	29.098	28.790
	2	30.155	30.155	29.650	29.780	29.544	29.270	28.979
	Totale	89.917	89.917	89.334	88.979	88.194	87.313	86.399
	Età							
M + F	0	61.840	61.840	61.388	60.867	60.285	59.647	58.999
	1	61.190	61.190	61.533	61.078	60.554	59.968	59.340
	2	62.032	62.032	60.955	61.288	60.832	60.304	59.725
	Totale	185.062	185.062	183.876	183.233	181.671	179.919	178.064

Posta, quindi, a base del calcolo un'utenza potenziale di 183.000 unità, per raggiungere il tasso di copertura del 12% sarà necessario garantire una presa in carico di 21.960 bambini, di cui 15.372 in asili nido (secondo quanto prescritto nel QSN), ed il restante 30% (6.588) nei servizi integrativi e/o innovativi.

Fatta questa premessa, di seguito è riportato un quadro sinottico contenente, per ciascun intervento previsto, i relativi indicatori di realizzazione per misurare l'efficacia e l'impatto rispetto al perseguimento degli standard fissati dagli Obiettivi di servizio:

Tabella - Indicatori di realizzazione e di risultato degli interventi

Intervento	Indicatore di realizzazione	di Unità di misura	Valore atteso (2009)	Valore atteso (2013)
Azione di sistema per la ricognizione ed il monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età pre-scolare	Tasso di utilizzo del sistema informativo sul potenziale utenza	Valore percentuale	30%	100%
Accreditamento di servizi per l'infanzia.	N. strutture accreditate	Unità	N strutture accreditate 0	N. strutture accreditate 170
Acquisto di posti/servizio	N. posti/servizio riservati ai comuni		N. posti/servizio 0	N. posti/servizio 6.732

	N° ore di formazione per qualificazione operatori di infanzia	Ore	N. ore di formazione erogate 0	N. ore di formazione erogate 300.000
Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali)	N. di Comuni serviti N. utenti presi in carico	Unità	N. comuni coperti da asili nido 101	N. comuni coperti da asili nido 192
		Ore	N. utenti presi in carico 4.545	N. utenti presi in carico 8.640
Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale	N. servizi innovativi/integrativi attivati N. di bambini presi in carico	Unità	Servizi in aree rurale attivati 20	Servizi in aree rurale attivati 50
			N. utenti presi in carico nelle aree rurali 800	N. utenti presi in carico nelle aree rurali 2000
			Servizi sperimentali attivati 45	Servizi sperimentali attivati 115
			N. utenti presi in carico nei servizi sperimentali 1800	N. utenti presi in carico nei servizi sperimentali 4600
Azione di sistema per l'assistenza tecnica per l'attivazione e il potenziamento di servizi per l'infanzia	EE.LL. assistiti Ore di formazione/assistenza erogate	Valore Percentuale	40%	100%
		Ore	Ore di assistenza tecnica erogata 1000	Ore di assistenza tecnica erogata 5000

Descrizione dell'impatto atteso sui singoli indicatori dell'Obiettivo di servizio di competenza

L'impatto più rilevante del set di azioni previste per il conseguimento degli obiettivi di servizio S04 e S05 sta nell'attivazione di un processo partecipativo di condivisione di obiettivi e di scambio di informazioni, indispensabili per il perseguimento dei target, i quali hanno senso solo se definiti all'interno di un percorso concertativo e di monitoraggio continuo.

Nell'analisi di fattibilità, effettuata ex-ante, delle azioni proposte due aspetti appaiono determinanti e individuano altrettanti criteri d'impatto sul sistema degli obiettivi di servizio, così come efficacemente descritto dall'UVAL – DPS³⁴:

Responsabilità: la qualità di erogazione del servizio deve effettivamente dipendere in maniera determinante dall'azione di policy del soggetto istituzionale che si assume la responsabilità dell'obiettivo. In altre parole il nesso causale tra l'azione del soggetto e il raggiungimento degli obiettivi deve essere chiaro e esplicito; le condizioni di contesto devono essere prevedibili in modo soddisfacente; se per il conseguimento dell'obiettivo è necessario il concorso dell'azione di altri soggetti istituzionali, esso deve essere contrattualizzato;

Misurabilità: come insegna l'esperienza degli obiettivi intermedi (di capacity building) e della premialità del 2007-2013, obiettivi di servizio possono essere fissati solo in presenza di indicatori adeguatamente rappresentativi della fruizione e qualità del servizio, su cui esista consenso, ed effettivamente misurabili con adeguata approssimazione.

Ponendo come condizioni imprescindibili, quindi, la responsabilità e la misurabilità degli interventi, gli indicatori che quantificano l'impatto di sistema delle azioni ai fini del conseguimento dell'obiettivo di servizio sono:

1. grado di utilizzo di un approccio di lavoro condiviso di *framework* logici e di pratiche di lavoro pubblico-privato;

³⁴ DPS-Uval "Gli indicatori statistici per la definizione di 'target vincolanti' nel settore idrico, Q.S.N. 2007-2013" (luglio 2007)

2. livello di conoscenza del fenomeno “servizi all’infanzia in età pre-scolare e della necessità della diffusione dei servizi all’infanzia in età pre-scolare (stakeholder pubblici e privati, cittadini)” per il miglioramento della conciliazione dei tempi;
3. grado di diffusione della cultura e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei servizi;
4. grado di diffusione della cultura della qualità del servizio;
5. capacità di adeguamento e di adattamento dell’offerta di servizi ai bisogni territoriali da soddisfare;
6. grado di sostenibilità, nel tempo, dei servizi attivati.

Una prima valutazione ex-ante dell’impatto dei singoli interventi sugli indicatori, posto che l’obiettivo finale è quello di raggiungere il valore target fissato, può essere effettuata distinguendo tra:

- ✚ azioni di sistema
- ✚ azioni dirette sul target finale

e tra:

- ✚ costo dell’intervento/capacità di incidenza sull’indicatore = costo per nuovo comune servito e/o costo per nuovo utente preso in carico
- ✚ costo interventi/ valore della premialità
- ✚ capacità di generare economie/reddito all’interno della filiera

Le **azioni di sistema**, per definizione, producono effetti sulla governance di un processo e sono verificabili in termini di incremento dell’efficacia/efficienza del sistema sul quale si agisce.

La definizione quantitativa del risultato, nel nostro caso per le Azioni 1 e 5, indica la capacità degli interventi di raggiungere le variabili organizzative coinvolte e/o responsabili del raggiungimento degli obiettivi di servizio. In un’ottica integrata, inoltre, le azioni di sistema sono propedeutiche e funzionali alla buona riuscita delle azioni dirette, in quanto contribuiscono a:

- tararne l’efficacia e definirne gli obiettivi specifici (in termini di rapporto offerta/domanda)
- ottimizzarne la realizzazione (tempistica) che la gestione (rendicontazione).

Non potendo ex-ante quantificare la capacità del sistema di innescare circoli virtuosi, né valutare gli effetti dell’inerzia organizzativa, per tale tipologia di azioni si applica l’indicatore “costo dell’azione di sistema/costo totale degli interventi”.

Di seguito, quindi, si valuta disgiuntamente l’impatto delle azioni di sistema rispetto alle azioni dirette.

Tabella – Costo delle Azioni di Sistema

Intervento	Indicatore di realizzazione	di	Unità di misura	Valore atteso (2013)	Costo preventivato
Azione di sistema per la ricognizione ed il monitoraggio dei servizi per l’infanzia in età pre-scolare	Tasso di utilizzo del sistema informativo sul potenziale utenza		Valore percentuale	100%	€ 10.000.000,00
Azione di sistema per l’assistenza tecnica ai Piani Sociali di Zona per l’attivazione e il potenziamento di servizi per l’infanzia	EE.LL. assistiti Ore di formazione/assistenza erogate per singolo PSZ		Valore Percentuale Ore	100% Ore di assistenza tecnica erogata 5000	€ 17.000.000,00
Governance del programma di intervento	-		-	-	€ 13.000.000,00

La spesa preventivata per le azioni di sistema ammonta a Meu 40; come detto in precedenza, non potendo effettuare una parametrizzazione legata agli indicatori di realizzazione, è stata calcolata l’incidenza percentuale della spesa per le azioni di sistema sul totale importo preventivato.

spesa azioni di sistema / spesa totale = incidenza percentuale della spesa per azioni di sistema
da cui:

$$\text{€ } 40.000.000 / \text{€ } 268.100.000 = 15\%$$

La percentuale di risorse destinate alle azioni di sistema appare congrua e dimensionata al volume complessivo degli investimenti.

Per le **azioni dirette**, invece, essendo stati definiti gli indicatori di realizzazione, la valutazione di impatto effettuata riguarda l'incidenza/congruità della spesa per il raggiungimento degli obiettivi di servizio; pertanto, è stato misurato il valore economico di ogni posto

$$\text{costo preventivato/valore atteso dell'indicatore} = \text{costo medio per nuovo utente preso in carico}$$

Tabella – La valutazione del costo medio delle azioni in funzione dei valori target

Intervento	Indicatore realizzazione	di	Costo preventivato (CC)	Valore atteso (2013) (VA)	Costo medio unitario per nuovo utente preso in carico (CC/VA)
Accreditamento di servizi per l'infanzia.	N. enti accreditati		€ 90.000.000,00	N. strutture accreditate 170	
Acquisto posti/servizio	N. posti/servizio riservati ai comuni			N. posti/servizio 6.732	€ 4.133,53
Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali)	N. di Comuni serviti		€ 70.000.000,00	N. ore di formazione erogate 300.000	
	N. Utenti presi in carico			N. comuni coperti da asili nido 192	€ 364.583,33
				N. utenti presi in carico 8.640	€ 2492,17
				Servizi in aree rurale attivati 50	
Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale	N. servizi innovativi/integrativi attivati		€ 68.100.000,00	N. utenti presi in carico nelle aree rurali 2000	€ 3.180,61
	N. di utenti presi in carico			Servizi sperimentali attivati 115	
				N. utenti presi in carico nei servizi sperimentali 4600	

Occorre precisare che per la valutazione del costo dell'azione va considerato il costo di tutti i nuovi utenti presi in carico nei singoli esercizi per singola annualità, seppure il target di fine periodo è rappresentato da 6.732 utenti presi in carico. Da ciò si desume che il calcolo va parametrato in base al numero di utenti che si prevede di prendere in carico ogni annomoltiplicato per il numero di anni di copertura dei servizi fino al 2013.

Utenti presi in carico nel periodo 2008 – 2013

Tipo di strutture/servizi	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Valore Cumulato
In asili nido	0	2.592	3.888	5.616	7.344	8.640	28.080
Presso strutture accreditate	0	2.020	3.029	4.376	5.722	6.732	21.879
Nei servizi sperimentali delle Aree Rurali	0	593	889	1.285	1.680	1.976	6.423
Nei servizi sperimentali delle Aree non Rurali	0	1.383	2.075	2.998	3.920	4.612	14.988
TOTALE	0	6.588	9.882	14.274	18.666	21.960	71.370

Un secondo indicatore utilizzabile è quello del rapporto tra il costo degli interventi e l'ammontare della premialità collegata al raggiungimento dei target.

L'efficacia della spesa in termini di costo/beneficio (nel nostro caso costo/premialità) è stata computata calcolando il peso proporzionale degli investimenti programmati rispetto alla premialità prevista.

Spesa prevista (Meu)	Premialità (Meu)	Valore % premialità/spesa
268.1		32%
Di cui quota di risorse comunitarie 83	85.2	103%

Il valore della premialità copre il 32% delle spese di investimento che la Regione Campania si accinge ad attivare; tuttavia, se dal computo si estrapola la sola quota di risorse comunitarie appostate, si desume che l'ammontare di risorse premiali coprono integralmente i costi da sostenere. La prossimità del rapporto "1:1" sta, infatti, ad indicare che per ogni milione di euro investito, si prevede un ritorno economico equivalente all'investimento fatto, con un equilibrio quasi perfetto tra gli impieghi e le sopravvenienze derivanti dalla premialità.

A tale risultato bisogna poi aggiungere gli effetti indiretti delle azioni di conciliazione, in termini di impatto del **"valore del tempo liberato"** da leggere come volano e moltiplicatore dell'economia di filiera.

La distinzione tra lavoro produttivo e valore riproduttivo va ben oltre la discussione accademica, lì dove si offre la possibilità di monetizzare il potenziale di ore liberate (destinabili quindi alla produzione di reddito) mediante azioni sistemiche di conciliazione.

Nel caso specifico dell'Obiettivo di Servizio n° 2 il tema del potenziamento dei servizi per l'infanzia, quale strumento per favorire e incentivare l'entrata e la permanenza (ma nel secondo caso parliamo di riconciliazione più che di conciliazione dei tempi) delle donne nel mercato del lavoro, gioca un ruolo di primo piano nello sviluppo economico della Regione Campania.

L'ipotesi di valutazione d'impatto parte proprio dal tentativo di ridare valore economico al lavoro riproduttivo, rileggendo le ore liberate come potenziale flusso di risorse finanziarie immesse nel sistema.

Tabella – Il tempo liberato

Tipologia di servizio	N. bambini presi in carico	Ore medie giornaliere liberate	Ore medie annue liberate
Asili Nido (inclusi i posti servizio acquistati)	15.372	7.5	23.058.000
Servizi integrativi/innovativi	6.600	5	6.600.000

Per la stima del tempo sottratto al lavoro di cura, quindi liberato, è stato ipotizzato un peso giornaliero differente in funzione della tipologia di servizio ed un totale di 200 giorni l'anno (corrispondenti per difetto alle giornate lavorative convenzionali).

Se si utilizza il costo medio lordo di una lavoratrice con contratto di primo inserimento (pari a circa €11/ora) per monetizzare le ore liberate, si ottiene il flusso potenziale di risorse che potrebbe essere immesso nell'economia regionale.

Ore medie annue liberate	Costo orario medio lordo	Valore del tempo liberato
29.658.000	11	€ 326.328.000,00

Il valore delle ore liberate in un anno impatta sulla potenziale capacità di generare nuovo reddito, di accrescere il potere di acquisto, contribuendo all'incremento del P.I.L. regionale.

Tabella: Raccordo tra i soggetti della Filiera Istituzionale

SOGGETTI	COMPETENZE	IMPEGNI DA ASSUMERE	ATTIVITÀ DA REALIZZARE	TEMPISTICA
MINISTERO		Assistenza tecnica nella costruzione di un sistema universale di monitoraggio degli interventi. Supporto nella definizione di un sistema di accreditamento dei servizi per l'infanzia.	<ul style="list-style-type: none"> - Protocollo con Regioni. - Raccordo con l'ISTAT per la rilevazione anche dei servizi integrativi per l'infanzia. - Definizione di un vademecum dei servizi per l'infanzia contenente standard minimi di qualità e criteri generali per l'erogazione dei servizi. - Rivisitazione della legge sugli asili nido. - Riattivazione del Centro nazionale di documentazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. 	Max 12 mesi
REGIONE		Definizione di un sistema unitario dei servizi per l'infanzia.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizzazione del Piano di espansione degli asili nido. - Sperimentazione di modelli di gestione pubblico-privati dei servizi per l'infanzia - Rivisitazione della legge regionale sugli asili nido. - Adozione di un sistema di accreditamento regionale delle strutture che erogano servizi per l'infanzia. - Costruzione di un sistema di premialità per l'adozione di forme di gestione innovative e di qualità. - Protocolli di intesa con le città medie destinatarie del meccanismo della subdelega. 	Max 36 mesi
PROVINCIA		Miglioramento delle strutture scolastiche e arricchimento delle attività extracurricolari.	<ul style="list-style-type: none"> - Potenziamento delle infrastrutture scolastiche e dei servizi educativi per la prima infanzia (sezioni primavera – sezioni ponte). 	Max 12 mesi
AMBITO		Approfondimento analisi della domanda e dell'offerta di servizi per l'infanzia.	<ul style="list-style-type: none"> - Sostegno alle attività che concorrono al perseguimento degli obiettivi di servizio. - Ricognizione ed analisi della domanda di servizi per l'infanzia. 	Max 12 mesi

COMUNE		Diffusione e potenziamento dei servizi per l'infanzia e individuazione criteri agevolativi per le persone meno abbienti.	- Attivazione forme di gestione pubblico/private degli asili nido.	Max 12 mesi
---------------	--	--	--	-------------

Il coordinamento delle azioni è in capo alle A.G.C. regionali responsabili della gestione dei Servizi per l'infanzia e degli asili nido, cui compete la regia di tutte le attività previste, oltre alla definizione delle procedure attuative degli interventi.

Al fine di accrescere l'efficacia e l'impatto delle azioni, le singole fasi operative saranno gestite in *co-makership*, favorendo l'attivazione di processi orizzontali tra i diversi attori sociali e istituzionali coinvolti, mediante la sottoscrizione di appositi protocolli, accordi, convenzioni (es. con altre strutture regionali competenti, con Istituti di statistica, Piani Sociali di Zona, Comuni, soggetti del terzo settore o altri enti erogatori dei servizi per l'infanzia, ecc.).

Per quanto riguarda l'attuazione delle azioni, si fa rinvio al precedente paragrafo, contenente il dettaglio di ciascun intervento.

Risorse umane, finanziarie e cronoprogramma

Il raggiungimento degli obiettivi è strettamente connesso alla capacità di collaborazione tra l'A.G.C. 17, competente in materia di asili nido e micronidi, l'A.G.C. 18, responsabile delle politiche dei minori e dei servizi di conciliazione e le altre AGC a vario titolo coinvolte nell'attuazione degli interventi.

Gli esperti tematici saranno individuati tra le professionalità interne ed esterne, valorizzando il know how e l'esperienza maturata nel campo dei servizi all'infanzia.

Il fabbisogno finanziario stimato per ciascuna azione è il seguente, attingendo sia da fonti ordinarie, sia dalle risorse provenienti dai P.O.R. FESR e FSE.

Fabbisogno economico

Azione 1	Azione di sistema per la ricognizione ed il monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età pre-scolare	€ 10.000.000,00
Azione 2	Accreditamento di servizi all'infanzia	€ 90.000.000,00
	Acquisto posti/servizio	
Azione 3	Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali)	€ 70.000.000,00
Azione 4	Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale	€ 68.100.000,00
Azione 5	Azione di sistema per l'assistenza tecnica ai Piani Sociali di Zona per l'attivazione e il potenziamento di servizi per l'infanzia	€ 17.000.000,00
	<i>Governance del programma di intervento</i>	€ 13.000.000,00
Totale		€ 268.100.000,00

Cronogramma

AZIONI		CRONOGRAMMA												
		Data inizio	Data fine	2008	2009	2010	2011	2012	2013					
Azione di sistema per la ricognizione ed il	Start-up			x	x									

monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età pre-scolare	Regime						x	x	x	x	x	x	x	x	x
Accreditamento di servizi per l'infanzia . Acquisto di posti/servizio	Start-up				x	x									
	Regime						x	x	x	x	x	x	x	x	x
Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia	Start-up				x	x									
	Regime					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale	Start-up					x									
	Regime						x	x	x	x	x	x	x	x	x
Azione di sistema per l'assistenza tecnica	Start-up					x									
	Regime					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Strumenti attuativi

Come dettagliatamente specificato per ciascuna azione nel precedente paragrafo, gli strumenti che si intendono utilizzare per assicurare che tali azioni siano svolte sono rappresentati sostanzialmente da:

1. accordi con altre aree dell'amministrazione regionale, ovvero con altre pubbliche amministrazioni (es. Province, Comuni, Piani Sociali di Zona) per le attività di coordinamento e regia;
2. convenzioni con enti specializzati per le attività di coordinamento e regia delle azioni che la Regione non è in grado di svolgere esclusivamente con le proprie strutture interne (es. Istat, Censis, Cisis, Istituto innocenti);
3. bandi di avviso pubblico per gli enti pubblici e privati per l'attività propria di erogazione delle risorse.

Un'attenzione particolare merita l'azione riguardante l'accredimento dei servizi per l'infanzia, rispetto alla quale ulteriori strumenti fondamentali sono il Regolamento/linee guida concernenti l'accredimento e l'autorizzazione al funzionamento di servizi/strutture per l'infanzia, l'Albo dei servizi/strutture accreditate e le Linee Guida per l'acquisto di posti/servizio.

Meccanismi di incentivazione per gli enti locali potranno essere eventualmente introdotti in base alla successiva ripartizione di dettaglio delle risorse, destinando una quota alla costituzione di un fondo premiale.

Un'ulteriore ipotesi, infine, potrebbe essere quella di legare l'entità del finanziamento concesso ai Comuni singoli o associati (in Piani Sociali di Zona) a valere sul Fondo Nazionale Politiche Sociali, alla programmazione di nuovi servizi per l'infanzia.

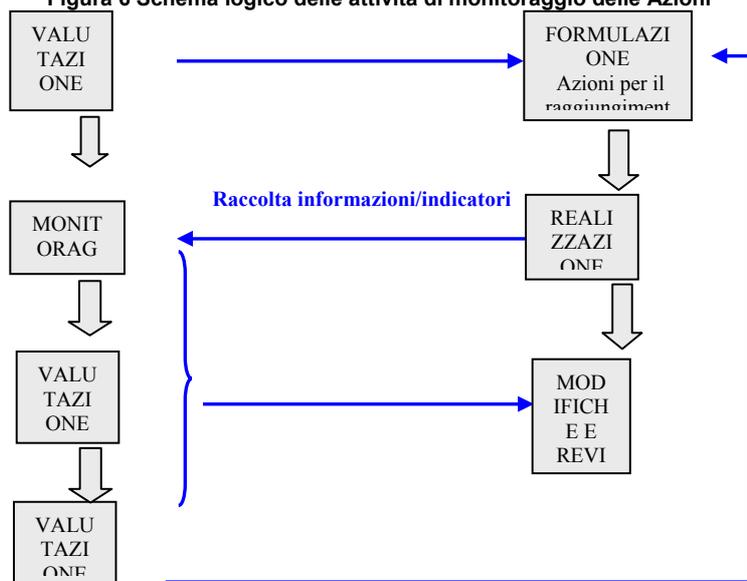
Meccanismi di monitoraggio dell'attuazione del Piano

Prima di definire i meccanismi/modalità di monitoraggio, risulta utile e funzionale al processo indicare chiaramente cosa si intende per monitoraggio. L'esperienza e la letteratura indicano il monitorare come:

- pratica di "sorveglianza" e analisi dell'efficienza e dell'efficacia;
- condizione di possibilità per la valutazione e la decisione;
- occasione di anticipazione e riformulazione dei problemi;
- possibilità di attivazione di forme di conoscenza-in-uso e di riflessione nel corso dell'azione.

Di seguito riportiamo lo Schema Logico del processo di monitoraggio, una volta assunta la definizione di cui sopra.

Figura 6 Schema logico delle attività di monitoraggio delle Azioni



Elemento fondamentale ed imprescindibile del monitoraggio risulta essere **la raccolta costante delle informazioni**, necessarie alla costruzione di **indicatori**, che descrivano, per singolo obiettivo/azione, come sono state influenzate le variabili di intervento.

A titolo di esempio:

- Piani di Zona che hanno beneficiato delle attività di assistenza;
- Le modalità di realizzazione e gestione degli interventi;
- I costi ed i risultati diretti degli interventi;

Per rispondere alle seguenti domande:

- È stato raggiunto il target che si voleva raggiungere?
- Quali sono stati i risultati diretti e indiretti dell'intervento?
- La gestione dell'intervento è efficiente?

Nel caso degli Obiettivi di servizio la costruzione degli indicatori è condizionata, ma facilitata, dall'esistenza a monte degli indicatori fissati in sede di Delibera CIPE, non di meno trattandosi di erogazione di servizi alla persona, questi possono essere integrati da ulteriori misurazioni.

Le azioni progettate per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio S04 ed S05 prevedono già al proprio interno meccanismi di monitoraggio ed autovalutazione (come ben descritto sia nelle singole schede di Azione, che nei paragrafi riguardanti gli indicatori di risultato e la descrizione dell'impatto), che di seguito si riportano distinguendoli per tipologia.

Indicatori di realizzazione

Per la misurazione delle *milestone* (ovvero del raggiungimento di obiettivi stabiliti in fase di definizione delle azioni) potranno essere utilizzati due strumenti che concorrono a migliorare la gestione di progetti complessi:

- graficizzazione mediante Diagramma di GANTT così da consentire il controllo/rispetto dei tempi e dell'avanzamento di spesa delle singole sottofasce delle azioni
- controllo e valutazione complessiva mediante **Work Breakdown Structure (WBS, Struttura Analitica di Progetto)**
-

Sintesi degli indicatori di realizzazione

Indicatore risultato	Valore atteso (2009)	Valore atteso (2013)
S04 S05	30%	100%
S04 S05	N strutture accreditate 0	N. strutture accreditate 170

	N. posti/servizio 0	N. posti/servizio 6.732
	N. ore di formazione erogate 0	N. ore di formazione erogate 300.000
S04	N. comuni coperti da asili nido 101	N. comuni coperti da asili nido 192
	N. utenti presi in carico 4.545	N. utenti presi in carico 8.640
S04 S05	Servizi in aree rurale attivati 20	Servizi in aree rurale attivati 50
	N. utenti presi in carico nelle aree rurali 800	N. utenti presi in carico nelle aree rurali 2000
	Servizi sperimentali attivati 45	Servizi sperimentali attivati 115
	N. utenti presi in carico nei servizi sperimentali 1800	N. utenti presi in carico nei servizi sperimentali 4600
S05	40%	100%
	Ore di assistenza tecnica erogata 1000	Ore di assistenza tecnica erogata 5000

Indicatori di impatto

Intervento	Indicatore di realizzazione
Azione di sistema per la ricognizione ed il monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età pre-scolare	Tasso di utilizzo del sistema informativo sul potenziale utenza
Accreditamento di servizi per l'infanzia. Acquisto di posti/servizio	N. strutture accreditate N. posti/servizio riservati ai comuni N° ore di formazione per qualificazione operatori di infanzia
Contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali)	N. di Comuni serviti N. utenti presi in carico
Differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale	N. servizi innovativi/integrativi attivati N. di bambini presi in carico
Azione di sistema per l'assistenza tecnica per l'attivazione e il potenziamento di servizi per l'infanzia	EE.LL. assistiti Ore di formazione/assistenza erogate

Indicatori qualitativi

Gli indicatori qualitativi non sono meno importanti di quelli quantitativi, soprattutto quando l'efficacia di un intervento si misura anche in termini valore aggiunto e benefici percepiti. Trattandosi, inoltre, di azioni che interessano un sistema di soggetti, con interessi e responsabilità diffuse e differenti, la definizione di indicatori "sensibili" arricchisce la valutazione meramente numerica.

Il set di indicatori utilizzabile potrebbe essere:

- grado di utilizzo di un approccio di lavoro condiviso di *framework* logici e di pratiche di lavoro pubblico-privato;
- livello di conoscenza del fenomeno "servizi all'infanzia in età pre-scolare e della necessità della diffusione dei servizi all'infanzia in età pre-scolare (stakeholder pubblici e privati, cittadini)" per i quali occorre misure per il miglioramento della conciliazione dei tempi;
- grado di diffusione della cultura e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei servizi;
- grado di diffusione della cultura della qualità del servizio;
- capacità di adeguamento e di adattamento dell'offerta di servizi ai bisogni territoriali da soddisfare;
- grado di sostenibilità, nel tempo, dei servizi attivati.
- grado di soddisfazione degli utenti finali rispetto ai servizi offerti;
- grado di soddisfazione degli stakeholder e degli altri enti territoriali per le attività di supporto realizzate;
- grado di variazione delle condizioni lavorative delle donne che usufruiscono dei servizi.

SERVIZI DI CURA PER GLI ANZIANI

Quadro di riferimento

Il Quadro Strategico Nazionale per la politica aggiuntiva 2007-2013 (QSN), adottato con decisione della Commissione europea n. C (2007) 3329 del 13/7/2007, definisce per le regioni del Mezzogiorno quattro Obiettivi di Servizio a cui è applicato un target vincolante, gli indicatori per misurarli e il meccanismo di incentivazione associato al loro raggiungimento.

In relazione all'obiettivo "Aumentare i servizi di cura per l'infanzia e la popolazione anziana", l'indicatore S.06 considera il numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) cogliendo in parte aspetti di accessibilità e di qualità.

Per l'indicatore S.06 è stato fissato un target del 3,5% da raggiungere entro il 2013; attualmente la distanza da colmare per il conseguimento del target è rappresentata da una percentuale di anziani trattati in ADI pari al 2,3%.

Tabella 19 Aumentare i servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro

INDICATORE	DESCRIZIONE INDICATORE	VALORE BASE (BASELINE)	TARGET 2009	TARGET 2013	VALORE ITALIA	DELTA ITALIA	DELTA TARGET 2013	
		FONTE: MINISTERO DELLA SALUTE (a)		(c)	(b)			
S.06	Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%)	%	1,2 (al 2006)	2,1	3,5	3,0	-1,5 (a-b/a)	-1,9 (a-c/a)
		V.A	14.683	19.170	34.383	351.398	336.715	19.700

L'Assistenza Domiciliare è stata definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come "la possibilità di fornire a domicilio del paziente quei servizi e quegli strumenti che contribuiscono al mantenimento del massimo livello di benessere, salute e funzione". Il Sistema Sanitario Italiano, basandosi su questa definizione si è orientato da anni verso forme di assistenza volte al miglioramento della qualità della vita e soprattutto più vicine alle esigenze dei cittadini. L'Assistenza Domiciliare Integrata è svolta assicurando un complesso di prestazioni mediche, infermieristiche, riabilitative, socio-assistenziali, rese al domicilio del paziente, nel rispetto di standard minimi di prestazione in forma integrata e secondo piani individuali programmati di assistenza definiti con la partecipazione delle figure del competente servizio delle aziende e di assistenza sociale³⁵. In altre parole il servizio di Assistenza Domiciliare Integrata si propone di curare il paziente senza sradicarlo dalle proprie abitudini di vita e dal proprio nucleo familiare.

Questa forma assistenziale, inoltre, viene spesso presentata quale alternativa praticabile al ricovero ospedaliero, da privilegiare per i vantaggi di natura economica che offrirebbe. In realtà, l'assistenza domiciliare integrata è una modalità assistenziale che non può sostituire il ricorso al ricovero ospedaliero in condizioni di acuzie, qualora necessario, bensì, laddove adeguatamente effettuata, evitare il ricorso ripetuto al ricovero o all'istituzionalizzazione in un breve intervallo di tempo, di per sé indice di inappropriata clinica e/o organizzativa.

L'Assistenza Domiciliare Integrata, quindi, deve essere intesa come il coordinamento, secondo un piano assistenziale individualizzato e concordato, tra le prestazioni e gli interventi di natura sanitaria e quelli di natura sociale a favore di soggetti che versano in situazioni di particolare fragilità. Pertanto l'erogazione di tali servizi richiede una forte azione di integrazione istituzionale, organizzativa e professionale, tra i sistemi di offerta sociale e sanitaria.

³⁵ "L'assistenza domiciliare integrata è una forma di servizio rivolto a soddisfare principalmente le esigenze di persone aventi necessità di un'assistenza continuativa, che può variare da interventi esclusivamente di tipo sociale (pulizia dell'appartamento, invio di pasti caldi, supporto psicologico, disbrigo di pratiche amministrative, ecc.) ad interventi socio-sanitari (attività riabilitative, assistenza infermieristica, interventi del podologo, ecc.)" (Istat, Banca dati "Disabilità in cifre").

Per quel che riguarda la Campania, la popolazione anziana è di circa 898.681, su tale popolazione, nel 2006, solo 12.109 (1,2%) anziani hanno beneficiato dell'Assistenza Domiciliare integrata. Se si paragona tale dato alla situazione italiana si nota che la percentuale di anziani trattati in ADI è notevolmente inferiore alla media nazionale (pari a 2,98%). I dati riportati nella tabella 20 ed aggiornati al 2006 mostrano il divario esistente tra la Campania e le regioni del Mezzogiorno che accedono al meccanismo premiale del QSN 2007-2013.

Situazione regionale attuale e articolazione territoriale

La Campania a partire dalla riforma del sistema sanitario e sociale, ha intrapreso un graduale processo di rinnovamento e potenziamento del servizio ADI grazie al quale, tra il 2000 e il 2005, è stato possibile registrare un andamento ascendente nell'erogazione del servizio. Tra il 2005 e il 2006 è stato osservato un decremento della performance passando dall'1,4% all'1,2%. Nel 2007, la Campania ha ripreso la tendenza al miglioramento nell'erogazione del servizio, in particolare si è passati dall'1,2% del 2006 all'1,6%, di anziani oversessantacinque anni trattati in ADI.

Per l'indicatore S06 si dispone di alcuni dati a livello sub regionale; tali dati possono orientare una lettura dei fenomeni su base subregionale e quindi suggerire una territorializzazione degli interventi. E' necessario, in ogni caso, che ai fini del monitoraggio del piano, siano forniti dati su base territoriale relativi all'indicatore S06 – in particolare i dati relativi all'assistenza tutelare - individuato e agli indicatori di realizzazione previsti nel piano (cfr. road map), in modo da evitare di continuare a ragionare su proxy.

1 – I dati disponibili sono quelli rilevati attraverso il modello FLS21 Programma NSIS utilizzati dall'Assessorato alla Sanità della Regione Campania come consuntivo della spesa nei bilanci aziendali in relazione al riparto del Fondo Sanitario Nazionale. La domanda di rilevazione, quindi, è orientata fortemente sulla componente sanitaria. Ne consegue che la componente sociale potrebbe a prima vista sembrare sottodimensionata, in quanto attivata anche dai Comuni e non opportunamente rilevata.

Il database disponibile, inoltre, presenta numerosi dati disaggregati, di dettaglio, non rilevati, come si può osservare dalla tabella 21.

Tali dati sono riportati nella tabella che segue, in cui si evidenziano le seguenti informazioni:

- il numero di anziani assistiti in ADI distinti per ASL e per province;
- le ore di assistenza erogate agli anziani dagli Infermieri professionali e dai Terapisti della riabilitazione;
- il numero medio di ore di cui ha beneficiato ciascun anziano assistito in ADI, ricavato rapportando le ore totali di assistenza erogata dagli infermieri professionali e dai terapisti della riabilitazione e dagli OSA al numero di anziani assistiti in ADI;
- il numero di utenti iscritti nelle liste di attesa e la percentuale di utenti in lista di attesa sulla popolazione over 65.

Tabella 20 Popolazione target, assistiti in ADI, ore di assistenza in relazione alla tipologia di operatore e liste di attesa per Provincia e per ASL - 2007

ASL	Popolazione e over 65 anni al 01/01/2007	Anziani over 65 trattati in assistenza domiciliare e sanitaria	% anziani trattati in ADI	Ore di assistenza per anziano in relazione alla tipologia di operatore				Utenti in lista di attesa	
				Ore di assistenza erogata agli anziani da Infermieri professionali e Terapisti della riabilitazione	Ore erogate da Infermieri e Terapisti per anziano assistito valore medio	Ore di assistenza erogata agli anziani da altri operatori (OSA)	Ore erogate da OSA per anziano assistito valore medio	Utenti in lista di attesa	% di utenti in lista di attesa sulla popolazione over 65
	a	b	c =(b/a*100)	d	e=(d/b)	f	g=(f/b)	h	i =(h/a*100)
101-AV1	38.036	819	2,15%	24.313	29,69	n.d	n.d.	n.d	n.d
102-AV2	47.975	1.431	2,98%	122.823	85,83	3.122	2,18	n.d	n.d
Totale Provincia Avellino	86.011	2.250	2,62%	147.136	65,39	3.122	1,39	n.d	n.d

103-BN1	60.136	845	1,41%	28.833	34,12	1.796	2,13	39	0,06%
Totale	60.136	845	1,41%	28.833	34,12	1.796	2,13	39	0,06%
Provincia Benevento									
104-CE1	64.511	998	1,55%	12.638	12,66	290	0,29	nd	nd
105-CE2	65.260	1.247	1,91%	41.380	33,18	8.635	6,92	38	0,06%
Totale	129.771	2.245	1,73%	54.018	24,06	8.925	3,98	38	0,03%
Provincia Caserta									
106-NA1	166.404	1.012	0,61%	n.d	n.d	n.d	n.d	457	0,27%
107-NA2	58.349	1.540	2,64%	38.120	24,75	n.d	n.d	n.d	n.d
108-NA3	40.755	397	0,97%	19.962	50,28	2.454	6,18	n.d	n.d
109-NA4	66.298	288	0,43%	5.592	19,42	173	0,60	1	0,00%
110-NA5	96.809	1.712	1,77%	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Totale	428.615	4.949	1,15%	63.674	12,87	2.627	0,53	458	0,11%
Provincia Napoli									
111-SA1	55.418	1.032	1,86%	32.828	31,81	3.565	3,45	n.d	n.d
112-SA2	80.973	1.987	2,45%	61.185	30,79	58.200	29,29	15	0,02%
113-SA3	57.668	1.375	2,38%	23.041	16,76	1.824	1,33	60	0,10%
Totale	194.059	4.394	2,26%	117.054	26,64	63.589	14,47	75	0,04%
Provincia Salerno									
TOTALE	898.592	14.683	1,63%	410.715	27,97	80.059	5,45	610	0,07%

Fonte: elaborazioni su dati AGC 20, Regione Campania, 2006 e ISTAT- Popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile, 2006.

Dalla lettura della quale emerge che:

- nel 2007, le migliori performance sono state registrate nelle province di Avellino (2,62%) e Salerno (2,26%) con valori nettamente **superiori** alla media regionale (1,6%); mentre le province di Napoli (1,15%) e Benevento (**1,15%**) si collocano agli ultimi posti con una percentuale di anziani trattati in ADI ben al di sotto della media regionale;
- vi è una netta prevalenza delle prestazioni di natura sanitaria rispetto alle prestazioni di natura socio-assistenziale (erogate dagli OSA);
- la provincia di Salerno presenta i valori più elevati in termini di ore prestate dagli operatori OSA;
- nella provincia di Avellino, e in particolare nell'ASL AV2, il numero di ore erogate da Infermieri e Terapisti per anziano assistito è nettamente superiore ai valori registrati nelle altre province; mentre la provincia di Salerno presenta la performance più bassa;
- le migliori performance in termini di percentuali di anziani trattati sono quelle delle ASL di AV2 (2,98%) e di NA 2 (2,64%);
- per le ASL NA1 e NA5 non sono disponibili i dati disaggregati relativi alle prestazioni assistenziali erogate agli anziani rispetto al totale dei casi trattati in ADI. L'analisi dei dati, si è limitata dunque, alla considerazione del numero di anziani trattati in ADI e non ha potuto riguardare anche la tipologia e le ore di assistenza erogate;
- in tutte le province campane si registrano percentuali irrisorie di utenti in lista di attesa per la ricezione del servizio ADI; molte ASL, comunque, non hanno fornito i dati relativi al numero di utenti in lista di attesa.

Le cause della scarsa presenza di anziani in lista di attesa possono essere ricondotte a:

- l'efficienza del servizio di assistenza sanitaria;
- la scarsa fiducia nel sistema socio-sanitario di erogazione del servizio;
- la scarsa informazione degli anziani riguardo il loro diritto di beneficiare del servizio e quindi lo scarso impegno nella comunicazione delle modalità di accesso al servizio da parte degli organismi competenti e da parte dei Medici di Medicina Generale.

Queste cause andrebbero indagate. Se ci ritroviamo nel primo caso, infatti, potrebbe reputarsi non necessario intervenire sulla componente sanitaria dell'ADI quanto piuttosto sulla componente sociale.

Se si considerano, invece, le ore di assistenza erogate agli anziani in relazione alla tipologia di operatori (terapisti della riabilitazione, infermieri professionali e altri operatori ovvero gli OSA), emerge che le ore di assistenza prestate agli anziani dagli Operatori Socio Assistenziali sono di

scarsa entità rispetto all'assistenza fornita dai Terapisti della Riabilitazione e dagli Infermieri Professionali. In particolare, dalla tabella sottostante emergono le riflessioni seguenti:

- in generale, il peso delle prestazioni degli infermieri professionali è superiore a quello dei terapisti della riabilitazione,. In particolare il picco è rappresentato dalla ASL di Benevento, dove le ore in percentuale erogate dagli infermieri professionali raggiungono l'82% del totale delle ore di assistenziali prestate agli anziani;
- la provincia di Salerno fa registrare la percentuale più elevata in termini di ore prestate dagli operatori OSA³⁶ rispetto alle ore prestate dagli infermieri e dai terapisti della riabilitazione;
- si precisa che per la provincia di Napoli, i dati sono incompleti dato che, per due delle cinque ASL che operano sul territorio di Napoli, non sono disponibili i dati distinti per tipologia di operatori.

Tabella 21 Ore di assistenza sanitaria erogate agli anziani distinte per Provincia e per tipologia di operatori

2007	Ore erogate dai Terapisti della riabilitazione		Ore erogate dagli Infermieri professionali		Ore erogate altri operatori (OSA)		Totale ore di assistenza erogata
	VA (a)	% (a/d*100)	VA (b)	% (b/d*100)	VA (c)	% (c/d*100)	VA (d)
Province							
101-AV1	2.477	10,19	21.836	89,81	n.d	n.d	24.313
102-AV2	55.747	44,26	67.076	53,26	3.122	2,48	125.945
Totale Provincia	58.224	38,75	88.912	59,17	3.122	2,08	150.258
Avellino							
103-BN1	3.716	12,13	25.117	82,00	1.796	5,86	30.629
Totale Provincia	3.716	12,13	25.117	82,00	1.796	5,86	30.629
Benevento							
104-CE1	1.430	11,06	11.208	86,70	290	2,24	12.928
105-CE2	10.724	21,44	30.656	61,29	8.635	17,26	50.015
Totale Provincia	12.154	19,31	41.864	66,51	8.925	14,18	62.943
Caserta							
106-NA1	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
107-NA2	9.150	24,00	28.970	76,00	n.d	n.d	38.120
108-NA3	6.865	30,63	13.097	58,43	2.454	10,95	22.416
109-NA4	80	1,39	5.512	95,61	173	3,00	5.765
110-NA5	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Totale Provincia	16.095	24,28	47.579	71,76	2.627	3,96	66.301
Napoli							
111-SA1	9.867	27,11	22.961	63,09	3.565	9,80	36.393
112-SA2	2.470	2,07	58.715	49,18	58.200	48,75	119.385
113-SA3	3.451	13,88	19.590	78,79	1.824	7,34	24.865
Totale Provincia	15.788	8,74	101.266	56,06	63.589	35,20	180.643
Salerno							
TOT	105.977	21,59	304.738	62,09	80.059	16,31	490.774

Fonte: elaborazioni su dati AGC 19 Settore programmazione, Servizio Economico Finanziario della Regione Campania, 2007 e ISTAT- Popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile, 2007.

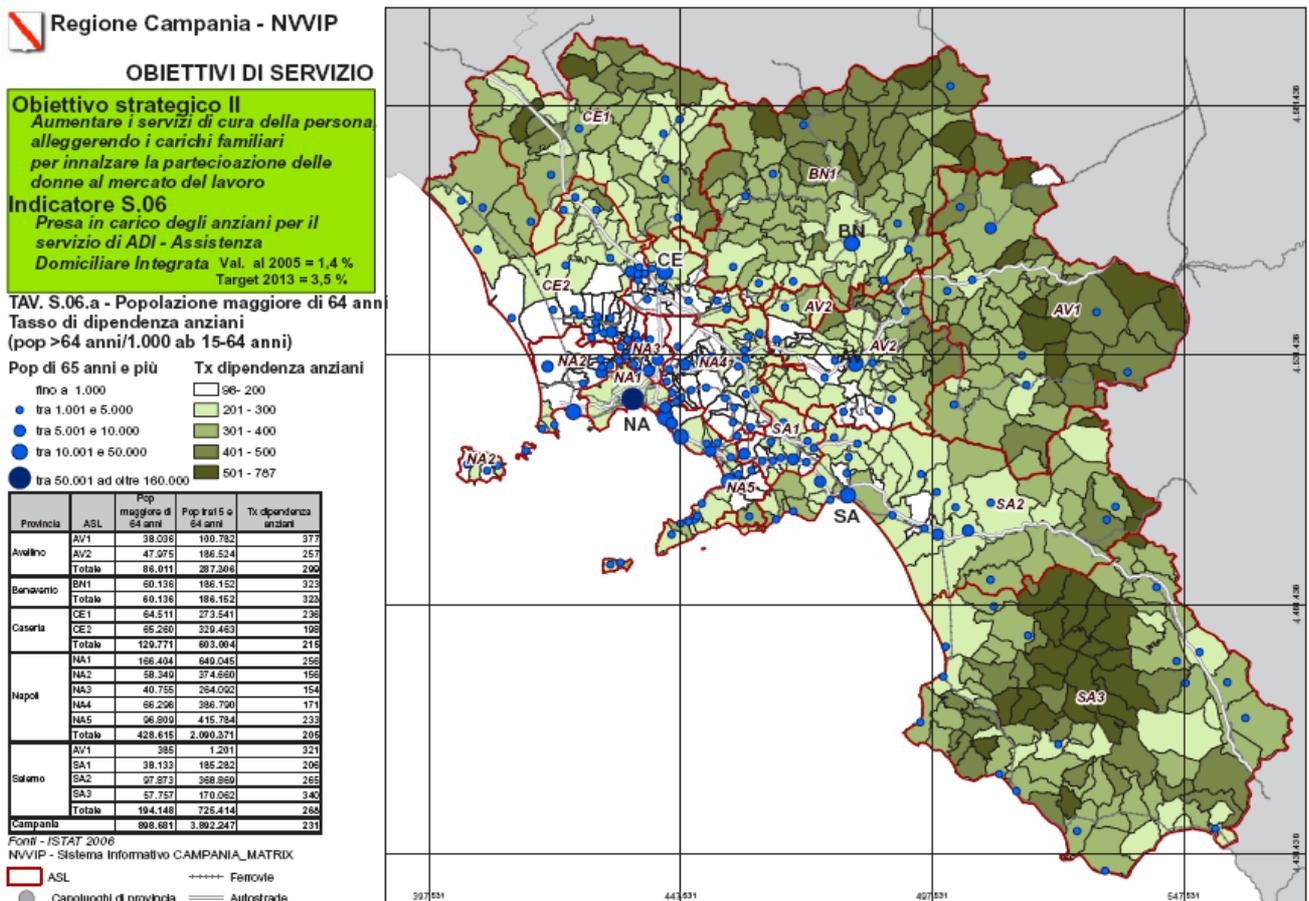
³⁶ Infatti, l'Operatore Socio Assistenziale è un operatore che svolge la sua attività prevalentemente nell'assistenza diretta e di cura dell'ambiente di vita, sia a domicilio dell'utente che nelle strutture di cura residenziali. E' in grado di affrontare situazioni di bisogno particolari mediante assistenza sul territorio, evitando da una parte, disagi alle persone in stato di bisogno e alle loro famiglie e, dall'altra, il sovraffollamento e l'uso improprio delle strutture sanitarie e ospedaliere (delibera 2843/03 "Profili sociali in Campania"). L'operatore socio assistenziale svolge un ruolo essenziale per l'anziano fragile adempiendo alle seguenti mansioni:

- gestione domestica finalizzata al governo della casa in senso lato (pulizia stanze, ventilazione, illuminazione, cura degli arredi ed attrezzi necessari alla pulizia del soggetto);
- cura dell'igiene del soggetto;
- interventi tesi a favorire l'autosufficienza del soggetto nell'attività giornaliera;
- attivazione delle pratiche adeguate all'alzata del soggetto;
- tecniche per facilitare la deambulazione di utenti di diverso grado di inabilità;
- tecniche per l'assunzione di posture corrette;
- tecniche per supportare l'utente nell'assunzione dei cibi;
- sostegno, mantenimento e ripristino dell'integrazione sociale dell'assistito.

Si ribadisce che, purtroppo, sulla componente sociale dell'ADI non è stato possibile reperire dati. Occorre immaginare un sistema di assistenza dei Comuni o del volontariato che si attiva parallelamente e ad integrazione del sistema sanitario regionale per soddisfare i bisogni di assistenza tutelare dell'anziano fragile (disbrigo pratiche, lavori domestici, accompagnamento, etc.). La difficoltà nel reperimento di dati unitari a livello sub-regionale in grado di riflettere entrambe le componenti dell'ADI, rimanda ad un processo di integrazione socio-sanitaria ancora in itinere.

2- L'analisi di alcuni dati intermedi può rivelarsi utile ai fini di una migliore conoscenza dei bisogni della popolazione over 65 residente in Campania. A tale riguardo, la concentrazione della popolazione over 64 e il tasso di dipendenza degli anziani (pop >64 anni/1.000 ab 15-64 anni) sono stati rappresentati con una mappa che mette in evidenza la distribuzione territoriale dei dati tra le varie province campane a livello di distretto sanitario. Dalla mappa risulta evidente che la popolazione over 65 si concentra soprattutto nella provincia di Napoli e che contemporaneamente il tasso di dipendenza della popolazione anziana dalla popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni è significativamente minore rispetto alle altre province campane. La situazione si presenta con aspetti differenti nelle altre province della Campania in cui è possibile registrare un'alta concentrazione di popolazione anziana ed un alto tasso di dipendenza dovuto ad una scarsa presenza di popolazione tra i 15 e i 64 anni. La territorializzazione dei dati a livello sub-regionale può fornire informazioni utili per orientare efficacemente la programmazione degli interventi.

Figura 7 Tasso di dipendenza degli anziani – distribuzione territoriale



Quadro degli interventi per il ciclo 2000-2006 e Lezioni apprese

Premessa: apporti dai piani di zona e dai programmi delle attività territoriali

La Regione Campania, dall'avvio della riforma sanitaria ter (Dlgs n. 229/99) e della riforma degli interventi e servizi sociali (Legge Quadro 328/2000), è stata sottoposta ad un lento ed articolato processo di trasformazione determinato dalla produzione di diversi atti orientati a sostenere e potenziare un'offerta integrata dei Servizi Domiciliari, storicamente presenti su tutto il territorio ma con modalità di gestione e funzionamento molto disomogenee.

In questi ultimi anni sono stati forniti ai territori indirizzi tecnici e stanziamenti economici a sostegno non solo della diffusione delle prestazioni sociali e sociosanitarie domiciliari, ma anche per favorire l'adozione di standard progettuali, gestionali ed operativi, seppur sperimentali.

Per migliorare la capacità di risposta domiciliare l'Assessorato alla Sanità ha provveduto ad individuare nel servizio di Assistenza Domiciliare una priorità all'interno delle linee guida per la redazione dei **Programmi delle Attività Territoriali** (PAT), al fine di qualificare l'accesso sociosanitario in termini di unitarietà di valutazione e di successiva presa in carico. In particolare si è operato per promuovere la valutazione interprofessionale del bisogno e la predisposizione del progetto personalizzato di assistenza. *Esso è tale quando si supera la logica del lavoro per prestazioni e si definisce il percorso assistenziale idoneo ad affrontare le difficoltà personali e familiari del soggetto, riconducibili alla sfera organica, funzionale, cognitiva, comportamentale, socio-ambientale e relazionale.*

In questa nuova e più articolata capacità di visione del problema e delle condizioni di affrontarlo, hanno messo radici i percorsi decisionali e operativi integrati (multiprofessionali, e laddove necessario interistituzionali), cioè basati sul concorso collaborativo di diversi centri di responsabilità e di risorse. *È infatti nei progetti personalizzati di assistenza che si concretizza e si esprime la reale capacità degli interventi sociosanitari di dare risposta a **bisogni complessi**, multifattoriali, di lunga durata, che penalizzano soprattutto i soggetti deboli e le loro famiglie.*

Alla luce di queste premesse si possono meglio comprendere le potenzialità di alcune azioni regionali.

Inoltre, contemporaneamente all'azione prevista dall'Assessorato alla Sanità allo scopo di rafforzare l'integrazione socio-sanitaria, l'Assessorato alle Politiche Sociali, ha promosso e supportato l'implementazione di un sistema di gestione ed erogazione del Servizio di Assistenza Domiciliare, sia a carattere socio-assistenziale che sociosanitario, che ponesse maggiore attenzione agli assetti tecnico-organizzativi del servizio offerto, al processo d'accesso e di valutazione degli utenti, differenziando l'offerta in relazione alla verifica dei bisogni.

Ciò ha portato indiscutibilmente a porre una maggiore attenzione da parte degli Ambiti Territoriali ai servizi domiciliari, sia dal punto di vista programmatico che di erogazione, incrementando la presenza del servizio nel territorio, anche se in una misura ancora non sufficiente a rispondere alla domanda.

Interventi attuati nel periodo 2000-2006

Gli interventi attuati nel periodo 2000-2006 dalla Regione Campania sono stati rappresentati nella tabella che segue: