

# Sesta Conferenza nazionale di statistica

Roma, 6-7-8 novembre 2002

## L'informazione statistica territoriale: un progetto per la valutazione delle politiche di sviluppo

**Sandro Cruciani**

ISTAT, Direzione Centrale della Contabilità Nazionale,

Via Gaeta 4, 00185 Roma

e-mail: [sandro.cruciani@istat.it](mailto:sandro.cruciani@istat.it)

**Sintesi:** Il presente contributo intende fornire una panoramica approfondita su obiettivi e nuovi prodotti previsti dal progetto interdipartimentale dell'ISTAT denominato "*Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-08*". Questo progetto, strategico per l'ISTAT e per il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si pone l'obiettivo complessivo di aumentare in modo significativo l'offerta della statistica ufficiale per la dimensione territoriale.

**Parole chiave:** valutazione delle politiche di sviluppo, indicatori territoriali, banche dati, sistemi locali del lavoro, conti economici territoriali.

### 1. Il quadro di riferimento iniziale

Già nella prima fase delle politiche strutturali dell'Unione Europea (1989-93) sono emersi numerosi fabbisogni di informazione statistica; nel successivo periodo di programmazione (1994-99) a questi fabbisogni si sono aggiunte anche le molteplici richieste di assistenza che le Amministrazioni centrali e regionali responsabili per la programmazione e la realizzazione degli interventi hanno sottoposto all'ISTAT.

Allo stesso tempo, all'ISTAT sono state avanzate, da parte della Commissione Europea, (Eurostat e DG XVI), richieste di informazioni in merito alle tematiche dello sviluppo regionale e delle corrispondenti politiche da attuare. La stessa Commissione è poi anche intervenuta per chiedere che le risorse destinate ai Fondi Strutturali potessero essere utilizzate per il miglioramento delle statistiche territoriali.

Sotto la spinta di questo interesse, e per rispondere a quelle esigenze informative che non trovavano immediato riscontro nella produzione ordinaria, nel periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 1994-99, l'ISTAT ha avviato un progetto articolato e orientato al sostegno delle politiche strutturali. Gli obiettivi del progetto, denominato "*Sistemi informativi per le politiche territoriali*", coincidevano con quelli espressi dalla "Misura 2.4.2. - Rilevazioni ed elaborazione di informazioni statistiche territoriali" inserita nel quadro del Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica relativo al Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni Obiettivo 1 1994-99.

Nello specifico gli obiettivi di questa prima esperienza riguardavano:

- l'elaborazione di indicatori aggiornati sul reddito e l'occupazione a livello di NUTS III (province) e, più in generale, a livello di aree eleggibili per gli interventi strutturali;
- la produzione di statistiche di settore, sempre a scala territoriale disaggregata, appropriate ai diversi compiti connessi alle diverse fasi di programmazione e selezione degli interventi;
- l'elaborazione di procedure per la definizione di aree territoriali omogenee, con riferimento ai diversi caratteri presi in considerazione dalle politiche strutturali;
- l'elaborazione di statistiche di dotazione e di *performance* per le infrastrutture (produttive e civili), secondo criteri di omogeneità con quelli suggeriti dalla Commissione Europea.

Con l'attuale ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, che afferisce al periodo 2000-06, l'interesse e le necessità di disporre di informazioni statistiche a scala territoriale adeguata alle esigenze della programmazione e della valutazione delle politiche strutturali in Italia si sono ulteriormente rafforzate. Questa rinnovata attenzione si è concretizzata nel progetto interdipartimentale "*Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-08*" di cui, in questa sede, se ne presentano i tratti più importanti.

Le attività e gli obiettivi che si descriveranno in seguito rappresentano l'approfondimento e l'ampliamento delle attività definite nel progetto afferente al precedente ciclo di programmazione che ha sofferto, oltre che di un ridotto finanziamento (rispetto alle valutazioni originarie dell'Istituto), soprattutto di un orizzonte temporale troppo limitato per consolidare i risultati sperimentali attesi. E' stato però comunque positivo che sia stata assicurata una continuità al lavoro avviato, tradottasi sia nel team di lavoro a questo dedicato, sia nell'approfondimento delle tematiche affrontate.

## 2. Gli obiettivi del progetto

Come già detto il progetto qui descritto si inquadra nel più vasto programma dell'Italia per il sostegno delle aree svantaggiate descritto nel QCS Obiettivo 1 2000-2006 che illustra obiettivi, strategie e linee di intervento per la riduzione del divario delle aree depresse del Paese. In termini più operativi il QCS, articolandosi poi in specifici Programmi Operativi Nazionali (PON) e nei Programmi Operativi Regionali (POR), trova in questi strumenti la sua realizzazione.

All'interno del QCS è previsto uno specifico Programma Operativo Nazionale, denominato "Assistenza tecnica e azioni di sistema" (PON ATAS), che si pone, come obiettivo primario, il rafforzamento degli strumenti utili per migliorare l'efficienza e l'efficacia degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Il PON ATAS intende infatti migliorare e potenziare le capacità gestionali e attuative delle Amministrazioni titolari di azioni cofinanziate e al tempo stesso superare le problematiche che hanno caratterizzato il precedente ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 1994-99.

L'obiettivo della riduzione del divario delle aree depresse del Paese deve essere poi conseguito in maniera durevole. E' necessario quindi puntare ad interventi di carattere strutturale volti da un lato a definire standard di operatività della pubblica amministrazione in linea con le esperienze più avanzate, dall'altro ad adeguare l'insieme degli strumenti – la "cassetta degli attrezzi" – di cui l'amministrazione deve poter e saper disporre per assicurare condizioni adeguate di attuazione dei programmi. Tra questi strumenti vanno ricordati: linee di semplificazione procedurale; analisi di fattibilità, studi, basi di dati, ricerche su aspetti specifici e mirati dell'attuazione dei programmi; adeguamento della disponibilità di piani, programmi, strumenti di pianificazione e orientamento per rendere più spedito, trasparente e tempestivo l'intervento sul territorio.

Al pari del QCS, il PON ATAS si articola in Assi a loro volta distinti in Obiettivi specifici. Il progetto operativo "*Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-08*" si inquadra infatti nell'Asse I "Assistenza tecnica e coordinamento delle politiche di sviluppo regionale (FESR)" e fa riferimento al quarto obiettivo specifico:

*"Incrementare l'informazione statistica territoriale e sulle variabili "orizzontali", per migliorare la misurabilità degli effetti dei programmi strutturali; adeguare il sistema di monitoraggio dei conti pubblici territoriali e degli investimenti pubblici".*

Questo obiettivo trova le sue ragioni in particolare sull'ampliamento degli ambiti di intervento a livello territoriale che necessita il potenziamento delle basi conoscitive e informative. La necessità di un incremento dei fabbisogni di informazione statistica nasce in primo luogo dall'esigenza di completare e implementare il set di indicatori regionali di "contesto chiave" e le "variabili di rottura" indicati dal QCS e che rappresentano il primario strumento per misurare la situazione socio-economica di partenza e la dotazione strutturale esistente, non ultimo il monitoraggio delle evoluzioni.

In questo prospetto l'Obiettivo 4 punta a migliorare l'informazione statistica disponibile, ponendo attenzione a due ordini di risultati:

- aumentare la disponibilità di dati a base territoriale sub-regionale. La strategia del QCS e dei Programmi Operativi Regionali (POR) individua la necessità di concentrare e integrare gli interventi sul territorio allo scopo di accrescere la loro efficacia e il loro impatto. Perché si possa procedere con successo in tale direzione, occorre un'informazione statistica a base territoriale più ricca, dettagliata e fine di quella attualmente in essere;
- aumentare la disponibilità di dati relativi agli aspetti di rilevanza trasversale. La programmazione del ciclo 2000-2006 accentua gli approcci di *mainstreaming* nei campi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, delle pari opportunità, dell'occupazione attraverso l'adozione di specifici strumenti di valutazione (VAS, VISPO). Dare piena attuazione a tali indicazioni appare al momento difficile in presenza di una base informativa non sufficientemente sviluppata.

In questo quadro di riferimento l'ISTAT, nel corso del 2001, ha elaborato un dettagliato Progetto Operativo al fine di rispondere a tali esigenze informative e che è successivamente divenuto parte integrante della Misura I.3 del PON ATAS. I criteri e le modalità di selezione delle attività, definite in stretta collaborazione con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, hanno tenuto in particolare considerazione dei seguenti aspetti:

- ↳ disporre, ai fini della programmazione delle politiche di sviluppo, di conti economici e di altri aggregati statistici con maggiore tempestività rispetto ai programmi previsti dal PSN (Programma Statistico Nazionale) e dai regolamenti europei e soprattutto con un dettaglio territoriale più ampio rispetto alla ordinaria produzione della statistica ufficiale;
- ↳ di disporre del set di indicatori regionali di "contesto chiave" e delle "variabili di rottura" per il monitoraggio e la valutazione previsti dal QCS 2000-2006, con aggiornamenti per tutta la durata dell'intervento;
- ↳ tenere conto di alcune priorità comunitarie e nazionali (ambiente, pari opportunità, PMI, occupazione, ecc.);
- ↳ sperimentare l'uso di metodologie e tecniche innovative per la produzione di informazione statistica territoriale (valorizzazione dell'informazione disponibile, basi statistiche integrate, stime sub-provinciali, ecc.);
- ↳ fornire attività di assistenza tecnica e di accompagnamento al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione per tutto il periodo della programmazione, in particolare per ciò che riguarda le problematiche derivanti dall'allargamento della UE.

Il progetto "*Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-08*" nasce quindi dall'incontro tra una domanda, in prevalenza di tipo istituzionale, di statistiche territoriali e l'offerta della statistica ufficiale e pubblica. Le necessità espresse dalla programmazione e dalla promozione delle politiche di sviluppo hanno quindi dato un forte impulso all'incremento della disponibilità di statistiche territoriali.

Attraverso questa nuova offerta si intende, da una parte, soddisfare i nuovi bisogni informativi espressi nella valutazione degli obiettivi del QCS, dall'altra, più in generale, realizzare un sistema primario di statistiche per il monitoraggio dei risultati degli interventi pubblici per lo sviluppo locale. Inoltre, le ricadute sui soggetti locali e sui soggetti coinvolti nelle problematiche connesse allo sviluppo locale del territorio saranno ampie; in futuro, attraverso un'ampia opera di pubblicizzazione e diffusione dei risultati ottenuti, questi potranno contare su una incrementata disponibilità di statistiche sociali ed economiche organizzate su base regionale ed in molti casi su base sub-regionale.

Un altro obiettivo non esplicitato formalmente, ma non per questo meno importante, riguarda invece la possibilità di mettere a sistema la spinta proveniente da questa nuova domanda espressa dai soggetti istituzionali. E' infatti indubbio che i miglioramenti metodologici e di produzione che sono stati già avviati o che si avvieranno a breve, dovranno andare a far parte dell'offerta ordinaria così da ottenere un miglioramento consolidato della statistica ufficiale. A questo proposito va ricordato come molte delle attività previste dal progetto siano già da oggi parte del integrante del Programma Statistico Nazionale (PNS) e saranno oggetto a breve di ampia attività di diffusione e pubblicizzazione.

Il Progetto Operativo *"Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-08"*, dopo essere stato validato dalle strutture tecniche del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è divenuto parte integrante di una convenzione tra l'ISTAT e il Ministero nel settembre del 2001.

Il progetto si sviluppa su un arco temporale di poco più di sette anni e tutte le attività dovranno essere completate entro il 31 dicembre del 2008, data in cui scade il termine per il completamento di tutti gli interventi previsti dai programmi nazionali e regionali e per l'utilizzazione delle risorse finanziarie comunitarie assegnate all'Italia.

Prima di entrare negli aspetti operativi e nella descrizione dei prodotti e delle attività previste è bene sottolineare l'impegno dell'ISTAT in questo progetto ed in particolare come espressione di una nuova sensibilità verso la "misurazione del territorio". In primo luogo va ricordato l'investimento materiale e immateriale che l'Istituto ha assegnato alla realizzazione delle attività: ben il 30% delle risorse finanziarie complessive previste dal progetto saranno, nell'arco dei sette anni previsti, a carico dell'Istituto a fronte di un finanziamento esterno del 70% (suddiviso ulteriormente in una quota del 75% a valere su fondi comunitari ed una restante quota del 25% a carico nazionale).

In secondo luogo rispondere alle domande esplicitamente espresse nel progetto e concretizzarle nei prodotti previsti ha reso necessario un nuovo orientamento alla produzione di statistiche territoriali che dovrà progressivamente spostare l'attenzione da un approccio settoriale per sposarne uno maggiormente orientato alle necessità di integrazione. E' anche per questo che l'organizzazione interna del progetto prevede una struttura dedicata all'attuazione e al coordinamento delle attività che però coinvolgono necessariamente molte delle direzioni e dei servizi dell'Istituto.

Le attività previste si articolano su cinque azioni:

- A. elaborazione e anticipazione di un sistema di conti economici regionali e relativi all'occupazione per ambiti territoriali specifici (ripartizioni territoriali, regioni e sistemi locali del lavoro), anche mediante l'elaborazione di modelli per la stima ed il raccordo delle serie provvisorie e definitive;
- B. aggiornamento, verifica e miglioramento degli indicatori di "contesto chiave" e delle "variabili di rottura", che rappresentano il sistema di indicatori regionali che sta alla base di un processo "macro" di valutazione degli effetti degli interventi realizzati attraverso i Fondi Strutturali;
- C. costruzione ex novo di indicatori regionali di "contesto chiave" e "variabili di rottura";
- D. elaborazioni territoriali specifiche e costruzione di indicatori integrativi con un'articolazione territoriale di maggiore dettaglio rispetto a quello attualmente disponibile (ripartizioni territoriali, province e sistemi locali del lavoro);
- E. attività di assistenza tecnica e accompagnamento; attività di studio e valorizzazione delle basi dati.

La Tabella 1 illustra la ripartizione percentuale delle risorse finanziarie distribuite sulle cinque azioni previste dal Progetto Operativo *"Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-08"*; rimandando ai paragrafi successivi una descrizione più dettagliata delle attività previste nelle azioni, va segnalato però come la costruzione, l'aggiornamento e l'implementazione del set di indicatori regionali di "contesto chiave" e le "variabili di rottura" (Azioni B e C) assorbono percentualmente una quota di risorse prossima al 40% del totale. Come già detto in precedenza, i rilevanti obiettivi di valutazione e monitoraggio degli effetti degli interventi finanziati giustificano un'attribuzione di risorse così rilevante.

**Tabella 1:** *Ripartizione percentuale delle risorse disponibili per anno*

| <b>Azioni</b>  | <b>2001<br/>(a)</b> | <b>2002</b>  | <b>2003</b>  | <b>2004</b>  | <b>2005</b>  | <b>2006</b>  | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  | <b>Totale</b> |
|--|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| <b>A</b> Conti economici regionali e Sistemi locali del lavoro                                   | 33,2                | 31,9         | 32,5         | 27,8         | 31,3         | 31,3         | 32,1         | 35,1         | 31,8          |
| <b>B</b> Indicatori regionali di "contesto chiave" e "variabili di rottura" da aggiornare        | 23,3                | 6,7          | 12,2         | 16,7         | 18,8         | 18,8         | 19,2         | 21,1         | 14,8          |
| <b>C</b> Indicatori regionali di "contesto chiave" e "variabili di rottura" da costruire ex-novo | 21,1                | 38,4         | 21,9         | 26,2         | 16,9         | 16,9         | 17,3         | 9,4          | 24,3          |
| <b>D</b> Elaborazioni territoriali specifiche  |                     | 15,7         | 20,3         | 9,2          | 10,4         | 10,4         | 10,6         | 11,6         | 12,5          |
| <b>E</b> Attività di assistenza tecnica; attività di studio e valorizzazione delle basi dati     | 22,4                | 7,3          | 13,2         | 20,1         | 22,6         | 22,6         | 20,8         | 22,8         | 16,5          |
| <b>Totale</b>  | <b>100,0</b>        | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>  |

(a) Periodo settembre-dicembre

### **3. Elementi di innovazione e risultati conseguiti**

#### **3.1 Premessa**

Nel presente capitolo si illustreranno, all'interno delle cinque Azioni, le risposte maggiormente innovative agli obiettivi del progetto principalmente sotto tre punti di vista:

- ↳ la nuova produzione di informazione statistica territoriale;
- ↳ le accelerazioni impresse alla produzione corrente al fine di ridurre il lag temporale tra periodo di riferimento dei dati e momento della loro diffusione;
- ↳ le innovazioni di metodo introdotte (modelli di stima per piccole aree e modelli per le stime anticipate).

Rispondere alle domande esplicitamente espresse nel Progetto e concretizzarle nei prodotti previsti necessita poi di due condizioni essenziali:

- a. che si effettui uno sforzo verso l'integrazione della produzione statistica territoriale, soprattutto attraverso la valorizzazione e la sistematizzazione della produzione attuale;
- b. che si consolidi un nuovo orientamento alla produzione di statistiche territoriali che superi il tradizionale approccio settoriale per sporsarne uno maggiormente orientato alle necessità di integrazione.

#### **3.2 Azione A "Conti economici regionali e Sistemi Locali del Lavoro"**

Le attività contenute in questa Azione coinvolgono principalmente la produzione di aggregati di contabilità nazionale che abbiano caratteristiche di dettaglio territoriale più fine di quello attualmente previsto dalla produzione ordinaria dell'ISTAT e dai regolamenti comunitari; per alcuni casi invece lo sforzo è stato indirizzato alla riduzione dei tempi, attualmente esistenti, tra il momento della diffusione dei risultati e il periodo di riferimento dei dati.

In ambedue le direzioni si è inteso fornire ai soggetti istituzionali, ma anche alla comunità scientifica, strumenti informativi più rispondenti alle esigenze della programmazione economica. E' indubbio infatti che per i soggetti nazionali e locali coinvolti nella definizione di adeguate politiche di sviluppo esprimono, hanno espresso in passato, esigenze informative di maggiore tempestività nel rilascio dei dati e delle stime, accompagnate spesso da una maggiore accuratezza nel dettaglio territoriale disponibile.

Se da una parte tali esigenze risultano essere in linea con le esigenze della programmazione, e in definitiva anche con quelle del Paese, è altrettanto vero che la compressione dei tempi di diffusione dei dati e una maggiore articolazione territoriale di questi si possono contrapporre con le caratteristiche di affidabilità, completezza, rigore metodologico che l'informazione statistica deve avere. Può quindi esistere un *trade-off* tra qualità dell'informazione e dettaglio temporale e territoriale.

Tenendo a mente questi rischi è però sicuramente possibile migliorare la tempestività e il dettaglio territoriale, per alcuni aggregati, delle statistiche correnti. L'ISTAT, e in particolare la Direzione Centrale della contabilità nazionale, si sta molto impegnando in tale senso. L'impegno su questa azione riguarda:

- a. la realizzazione di stime del PIL, delle unità di lavoro e dei consumi interni per le quattro macro-aree geografiche (nord-ovest, nord-est, centro e mezzogiorno) con un ritardo temporale di soli sei mesi rispetto al periodo di riferimento<sup>1</sup>. Secondo il regolamento comunitario SEC95 tutti gli Istituti nazionali di statistica della UE devono attualmente consegnare queste informazioni con un ritardo di 24 mesi (i dati per macro-area geografica sono infatti una semplice aggregazione dei dati regionali a livello NUTSII). La produzione di questi dati sarà effettuata esprimendo i tre aggregati statistici solo in termini di variazione tendenziale rispetto all'anno precedente, questo perché la stima risulterebbe allineata con il dato nazionale ma non con i dati regionali disponibili a quella data.
- b. la fornitura dei dati relativi al PIL, alle unità di lavoro totali e ai redditi da lavoro dipendente per regione con un ritardo di soli 12 mesi invece degli attuali 21 mesi (i regolamenti comunitari SEC95 prevedono invece 24 mesi); il primo tentativo in tal senso verrà realizzato nei primi mesi del 2003. Rispetto a quanto previsto dalle attività del Progetto va sottolineata poi l'intenzione dell'ISTAT, lì dove le condizioni e le opportune sperimentazioni lo rendano possibile e corretto, di

---

<sup>1</sup> Per una descrizione più approfondita si veda il contributo di Claudio Pascarella, "Le stime territoriali nell'ambito dei Conti Nazionali: nuovi prodotti e sviluppi futuri", presentato nella sessione "Conoscenza del territorio e supporto all'attività di policy" della VI Conferenza Nazionale di Statistica

fornire maggiori informazioni, estendendo, in caso, all'intero conto delle risorse e degli impieghi le informazioni prodotte.

- c. sul lato dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) si sono già concluse alcune importanti attività le quali continueranno anche per tutto l'arco temporale previsto dal Progetto:
- ✓ la stima dell'occupazione residente e delle persone in cerca di occupazione prodotta con riferimento al periodo 1998-2000; la stima è stata effettuata sulla base dei risultati dell'indagine trimestrale sulle Forze di Lavoro, utilizzando un modello di stima per piccole aree<sup>2</sup>;
  - ✓ una stima preliminare del valore aggiunto e dell'occupazione interna per macro-branca di attività economica (agricoltura, industria e servizi) per gli anni 1996-98<sup>3</sup>.

In termini generali i principali problemi che sono stati incontrati nella realizzazione di queste attività riguardano la disponibilità di dati di base su cui effettuare le stime di questi aggregati economici. I dati di base attualmente utilizzati provengono essenzialmente da archivi amministrativi e dalle indagini statistiche correnti dell'Istituto. Disporre di tale informazioni con maggiore tempestività ed elevati gradi di accuratezza consente di realizzare quanto descritto in precedenza. E' per questo infatti che si sta investendo molto anche nel miglioramento e nell'implementazione degli archivi amministrativi che raccolgono informazioni strutturali sulle imprese (vedi par. 3.4).

### **3.3 Azione B "Indicatori regionali di "contesto chiave" e "variabili di rottura" da aggiornare"**

Come già detto in precedenza, questa linea di attività risulta fortemente strategica per l'attività di monitoraggio e valutazione dei risultati delle politiche territoriali, con specifico riferimento agli obiettivi delle politiche espressi dal QCS Obiettivo 1 2000-2006.

Il monitoraggio "macro" degli effetti complessivi del QCS si struttura su quattro livelli distinti:

- ✓ gli obiettivi generali del QCS sono misurati essenzialmente da due indicatori fondamentali quali il Pil per abitante e il tasso di occupazione;
- ✓ ad un livello più in basso troviamo le "variabili di rottura" che possono essere

---

<sup>2</sup> Per una descrizione più approfondita si veda il contributo di A. Faramondi e M. G. Piras "Le nuove stime di aggregati socio-economici per i Sistemi Locali del Lavoro" presentato nella sessione "Conoscenza del territorio e supporto all'attività di policy" della VI Conferenza Nazionale di Statistica.

<sup>3</sup> Idem

considerate come indicatori dell'efficacia dell'intervento pubblico nel generare meccanismi endogeni dello sviluppo e in grado di misurare i punti di "rottura" e di discontinuità nel conteso socio-economico;

- ✓ ancora più in basso troviamo un set di indicatori di "contesto chiave" relativi a tutti i settori di programmazione, come base per l'attuazione e la determinazione degli obiettivi specificati. Essi intendono misurare il livello di realizzazione di un insieme di obiettivi specifici aggregati per settori e macroaree;
- ✓ infine troviamo un set di indicatori specifici per ciascuno dei sei Assi tematici, riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici (indicatori di programma).

L'Azione B del progetto si occupa di costruire gli indicatori relativi ai primi tre punti indicati<sup>4</sup> per tutto il periodo della programmazione (fino al 2008), mentre gli indicatori di programma sono di competenza delle regioni titolari dei singoli POR. A seguito dell'approvazione del QCS da parte della Commissione Europea l'originaria lista di indicatori, presentata all'interno al Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, è stata modificata ed integrata. Allo stato attuale il numero degli indicatori è così articolato<sup>5</sup>:

- ✓ Variabili di rottura: 14 indicatori;
- ✓ Indicatori di "contesto chiave": 87 indicatori, di cui:
  - Asse I "*Risorse naturali*": 17 indicatori;
  - Asse II "*Risorse culturali*": 7 indicatori;
  - Asse III "*Risorse umane*": 19 indicatori;
  - Asse IV "*Sistemi locali di sviluppo*": 27 indicatori;
  - Asse V "*Città*": 6 indicatori;
  - Asse VI "*Reti e nodi di servizio*": 15 indicatori;

Questi indicatori si caratterizzano tutti per avere un'articolazione territoriale regionale (con ulteriori dettagli per molte aggregazioni geografiche) ed essere stati costruiti in serie storica annuale dal 1995 al dato disponibile più recente. Il primo impegno dell'ISTAT su questa attività, già avviata nel precedente progetto afferente al periodo di programmazione 1994-99, è stato di verificare la coerenza statistica e metodologica

---

<sup>4</sup> Per una descrizione più approfondita si veda il contributo di Daniela Fantozzi, Maria Rosaria Prisco (Istat), "*Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo*"; presentato nella sessione "Conoscenza del territorio e supporto all'attività di policy" della VI Conferenza Nazionale di Statistica

<sup>5</sup> La versione aggiornata ad aprile 2002 delle serie storiche regionali di questi indicatori è consultabile e scaricabile dal sito Internet dell'ISTAT all'indirizzo <http://www.istat.it/Banche-dat/index.htm>

degli indicatori richiesti, proponendo le opportune modifiche e integrazioni lì dove tale coerenza non fosse rispettata.

In secondo luogo si è portata a termine una impegnativa ricognizione, per ognuno degli indicatori previsti, sui metadati di riferimento; ciò ha significato un'attività di verifica sull'aggiornabilità dei dati di base necessari, sulle caratteristiche delle indagini statistiche (o degli archivi di base) di provenienza, sulle fonti statistiche, sulle capacità di produzione degli enti che appartengono al Sistan (Sistema Statistico Nazionale). Contestualmente a ciò è stata anche effettuata una ricognizione sull'eventuale disponibilità di un'articolazione di genere per quegli indicatori significativi.

Questa linea di attività è quasi totalmente definita nei suoi aspetti salienti. Permangono ancora un limitato numero di indicatori non perfettamente individuati e realizzati per i quali è necessaria un supplemento di istruttoria anche a causa di modifiche del quadro di riferimento di alcune indagini statistiche utilizzate per ricavare i dati di base.

### **3.4 Azione C "Indicatori regionali di "contesto chiave" e "variabili di rottura" da costruire ex-novo"**

Questa azione, che raccoglie la quota più consistente di risorse sugli otto anni di durata del progetto, va interpretata come la naturale e necessaria integrazione dell'Azione B. Le richieste di integrazione espresse dalla Commissione Europea, al momento della verifica del set di indicatori di "contesto chiave" e delle "variabili di rottura", si sono concentrate verso aree per le quali la conoscenza dei fenomeni sul territorio era molto debole o frammentata.

Se si pensa infatti ad alcuni temi quali l'ambiente, le risorse idriche, l'economia sommersa, la società dell'informazione, la povertà e l'esclusione sociale si converrà nel giudicare queste aree di indagine estremamente carenti di informazione statistica territoriale coerente e consistente. Nell'ottica di superare questo *gap* informativo si è ritenuto indispensabile di avviare uno sforzo congiunto ISTAT-Ministero dell'Economia e delle Finanze per soddisfare una domanda fortemente espressa dai soggetti istituzionali.

Ognuna delle aree citate è stata oggetto di approfondimento alla ricerca di possibili strade da percorrere che hanno visto privilegiare in primo luogo il potenziamento, lì dove necessario, dell'approccio territoriale nell'organizzazione e nell'analisi delle indagini correnti; in secondo luogo attraverso la revisione e/o l'introduzione di nuove domande nei questionari d'indagine o co-finanziando ampliamenti della numerosità campionaria dell'indagine per assicurare una maggiore significatività territoriale dei risultati.

Questa ultima strategia è stata scelta ad esempio per realizzare, ma non solo, un indicatore regionale di povertà (% di famiglie che vivono sotto la soglia di povertà); l'uso combinato di un potenziamento del disegno campionario dell'indagine sui consumi delle famiglie (nel corso del 2002 verranno complessivamente intervistate circa 3.000 famiglie in più rispetto alle 27.000 delle indagini degli anni precedenti),

accompagnato dalla messa a punto di un modello di stima per piccole aree, sarà in grado di costruire per la prima volta un indicatore così interessante ed utile per la valutazione degli effetti degli interventi strutturali<sup>6</sup>. Questo indicatore, contenuto nell'Asse 3, sarà disponibile a partire dal luglio del 2003 e andrà a far parte della produzione corrente dell'ISTAT.

Il resto delle risorse aggiuntive dovranno essere in grado di produrre significativi avanzamenti in aree considerate strategiche ai fini della valutazione e che a tutt'oggi necessitano di miglioramenti nella disponibilità di informazione; queste sono:

- ↳ L'area della società dell'informazione (ICT, information and communication technology) della cui diffusione e dotazione sul territorio si dispone attualmente solo di informazioni molto frammentate; a tal fine si intende costruire e realizzare almeno tre indicatori che vadano a coprire la diffusione di questi fenomeni nel settore delle famiglie, delle imprese e della pubblica amministrazione;
- ↳ Un'altra area che presenta carenze informative è quella delle risorse idriche; la scarsità di acqua e la ridotta efficienza della rete di distribuzione idrica nel mezzogiorno è un problema evidenziato con forza nel QCS 2000-2006; ciò rende quindi necessario anche un sistema di raccolta di informazioni in grado di valutare i progressi ottenuti a fronte degli investimenti previsti;
- ↳ L'ultima area di intervento è quella che afferisce al sistema di informazioni statistiche sulle imprese; il risultato che si vuole ottenere, e che si intreccia fortemente con le attività previste nell'Azione E, è quello di migliorare sensibilmente l'offerta di statistiche strutturali sulle imprese (settori di attività e dimensioni produttive) dal punto di vista territoriale. Al centro di questi obiettivi c'è il potenziamento delle metodologie per l'integrazione degli archivi amministrativi (archivio ASIA, Inps, Inail, ecc.).

Queste tre linee di lavoro sono al momento in fase avanzata di progettazione.

### **3.5 Azione D "Elaborazioni territoriali specifiche"**

La quarta azione del progetto include una serie di attività volte a strutturare e migliorare le statistiche attualmente disponibili in diversi settori.

In primo luogo un impegno significativo si sta spendendo nel tentativo di migliorare l'informazione di base sulla dotazione delle infrastrutture sul territorio<sup>7</sup> (le province) e

---

<sup>6</sup> Per una descrizione più approfondita si veda il contributo di Giuliana Coccia, Nicoletta Pannuzi, Claudia Rinaldelli, Donatella Vignani, "*Verso una stima della povertà regionale: problemi e strategie*"; presentato nella sessione "Conoscenza del territorio e supporto all'attività di policy" della VI Conferenza Nazionale di Statistica

<sup>7</sup> Per una descrizione più approfondita si veda il contributo di Claudia Brunini, Antonino Messina, Francesca Paradisi, "*L'infrastrutturazione delle province italiane: metodi e sperimentazioni*", presentato nella sessione "Conoscenza del territorio e supporto all'attività di policy" della VI Conferenza Nazionale di Statistica

di fornire un set di indicatori statistici affidabili che siano in grado di evidenziare, attraverso indici semplici e di sintesi, i divari territoriali esistenti in Italia e soprattutto nel Mezzogiorno. Questa linea di lavoro presenta non poche difficoltà, prima tra tutte la disponibilità di informazioni su alcune determinanti tipologie di infrastrutture. Nella maggior parte dei casi queste carenze vanno imputate a difficoltà intrinseche di misurazione, al processo di decentramento amministrativo, al passaggio da pubblico a privato di molti soggetti gestori di reti (di telecomunicazioni, di trasporto, ecc.).

Ciononostante molto si può ancora fare sul lato della valorizzazione dell'informazione esistente, anche attraverso il diretto coinvolgimento dei soggetti appartenenti al Sistan; inoltre un ulteriore avanzamento si sta avviando in una direzione più metodologica che investe, da un lato gli aspetti concettuali della definizione di infrastruttura (il modello di rappresentazione), dall'altro proporre un valido metodo per il confronto e la sintesi delle dotazioni e delle *performance*.

Un'altra importante attività che è in corso di realizzazione, e i cui risultati preliminari sono attesi nei primi mesi del 2003, riguarda la territorializzazione di indici economici congiunturali quali quello della produzione e del fatturato dell'industria per le quattro macro-aree geografiche del Paese. Anche in questo caso si tratta di una attività fortemente innovativa che consentirà di disporre di indicazioni mensili sull'andamento del settore industriale. Le difficoltà maggiori nella realizzazione di questi prodotti vanno individuati nella necessità di rivedere *ex-post* i risultati di indagini campionarie il cui disegno non prevede di tenere sotto controllo la dimensione territoriale. Inoltre la plurilocalizzazione delle imprese, fenomeno che investe soprattutto quelle di grandi dimensioni, genera una ulteriore difficoltà in quanto è necessario essere in grado di ripartire, sulle diverse unità locali della singola imprese, le rispettive quote di produzione e fatturato.

Infine, sempre nell'ambito di questa azione, si sta avviando una sperimentazione per la realizzazione di stime trimestrali di alcuni aggregati rilevati dall'indagine trimestrale sulle forze di lavoro su base provinciale. Come molti sapranno la dimensione territoriale massima verso cui si spinge l'indagine con cadenza trimestrale è quella regionale in quanto il dato provinciale risulta complessivamente affidabile solo se espresso in media annua. L'importanza di analisi di tipo congiunturale sul territorio è sottolineata soprattutto dalle necessità della programmazione degli interventi e dall'indirizzo delle azioni di contrasto a dinamiche economiche negative. In questa ottica disporre di indicatori sul mercato del lavoro, con dettaglio provinciale e cadenza trimestrale, rappresenta uno strumento di grande valenza.

Sul lato della produzione invece quello di adattare indagini campionarie che sono progettate per fornire informazioni consistenti con certe caratteristiche territoriali e temporali presenta, come in casi analoghi, alcune difficoltà, soprattutto di tipo metodologico. A questi problemi si sta cercando di far fronte principalmente attraverso due strategie: la prima, di tipo modellistica, implementa in modelli di stima per piccole aree la componente temporale dell'indagine; la seconda va nella direzione di rendere le stime trimestrali più stabili attraverso l'uso di medie mobili.

### **3.6 Azione E “Attività di assistenza tecnica; attività di studio e valorizzazione delle basi dati”**

Questo gruppo di attività nasce dalla necessità, condivisa con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, di disporre di uno strumento flessibile dove poter inquadrare quelle linee di lavoro non strettamente legate all’attività di valutazione del QCS 2000-2006 ma che presentano caratteristiche di estremo interesse nel governo delle politiche di sviluppo locale. In sintesi sono affidate a questa area di lavoro funzioni di:

- ↳ attività di studio e ricerca su particolari tematiche di interesse territoriale, con specifico riguardo allo studio e all’analisi delle caratteristiche e dinamiche dei Sistemi locali del lavoro;
- ↳ incrementare il patrimonio di informazioni statistiche di dettaglio territoriale molto fine (comuni), attraverso la sistematizzazione delle informazioni esistenti, la valorizzazione degli archivi statistici dell’ISTAT, degli archivi amministrativi, della produzione degli enti appartenenti al Sistema Statistico Nazionale<sup>8</sup>;
- ↳ attività di assistenza tecnica e di accompagnamento alle esigenze che dovessero presentarsi nel corso del prossimo periodo di programmazione.

In particolare, riguardo l’ultimo punto, va evidenziata la necessità di approfondire l’impatto sulle regioni italiane attualmente appartenenti all’Obiettivo 1, ed in generale su tutte le aree oggetto di interventi strutturali comunitari, dell’allargamento dell’Unione Europea attualmente al centro delle trattative comunitarie; l’approfondimento di queste tematiche si svolge inizialmente nella costruzione di un database sui 15 Paesi aderenti all’UE e ai 12 paesi inizialmente candidati con tre diversi livelli di disaggregazione territoriale: NUTS0 (Paese), NUTSII (corrispondente alle nostre regioni), NUTSIII (corrispondente alle nostre province). Sulla base delle informazioni raccolte sono state effettuate, ed altre si effettueranno in seguito, delle proiezioni al 2003 e al 2006 di alcuni aggregati macroeconomici; tali proiezioni sono state utilizzate per simulare scenari, sotto diversi ipotesi di crescita economica e demografica, sul numero di regioni eleggibili nell’Obiettivo 1 (e la relativa quota di popolazione coinvolta), sui livelli di crescita del Pil pro-capite, sulla ripartizione delle risorse finanziarie comunitarie destinate ad azioni strutturali.

## **4. Alcune conclusioni**

La spinta della domanda istituzionale, ed in particolare quella espressa dai soggetti coinvolti nella valutazione e nella programmazione delle politiche di sviluppo, hanno

---

<sup>8</sup> Per una descrizione più approfondita si veda il contributo di Michele Ferrara, *“L’informazione statistica comunale: uno strumento per l’analisi del territorio”*, presentato nella sessione “Conoscenza del territorio e supporto all’attività di policy” della VI Conferenza Nazionale di Statistica

consentito l'avvio di attività che pongono l'obiettivo ambizioso di incrementare sensibilmente e stabilmente l'offerta di informazione statistica territoriale. L'Istituto Nazionale di Statistica ha fatto suoi questi obiettivi, rilanciando anche attraverso un impegno di risorse umane e finanziarie non irrilevanti.

Nonostante questo impegno gli ostacoli da superare per la realizzazione di tutte queste attività sono molti e il percorso da fare non è esente da possibilità di insuccessi. Il numero consistente di prodotti previsti, l'impegno nel coordinamento delle attività, le numerose problematiche metodologiche da affrontare possono presentare numerosi nodi da sciogliere. Il progetto "*Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-08*" rappresenta per l'ISTAT uno dei progetti esterni di maggiore consistenza finanziaria e durata nel tempo, ma rappresenta anche una grossa opportunità per l'Istituto stesso grazie alle spinte che questo fornisce alle capacità, tecniche e professionali, di fornire prodotti migliori e di maggiore attenzione alla dimensione del territorio.

Inoltre, il progetto rappresenta una grossa opportunità anche per gli utenti finali e la comunità scientifica. Uno degli obiettivi trasversali, come di tutti gli interventi finanziati e realizzati attraverso l'intervento dei Fondi Strutturali, è anche quello di dare ampia diffusione e pubblicità alle nuove informazioni che si sono prodotte e che si produrranno nel corso dei prossimi anni. Tra i vari strumenti di diffusione previsti va ricordata la progettazione, attualmente in corso, di un'area dedicata alle attività e ai prodotti all'interno del sito Internet dell'Istituto.

Infine, l'auspicio finale che l'arco temporale esteso su cui si articolano tutte le attività serva a consolidare un nuovo orientamento volto a valorizzare la dimensione territoriale nell'attività corrente dell'ISTAT e che faccia dell'integrazione tra approccio settoriale e territoriale uno dei suoi punti forza.

## **Riferimenti bibliografici**

Cipe, *Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Delibera n.71/99 del 14/5/99;

Cipe, "Programma Statistico Nazionale", Delibera n.97/2001 del 15/11/2001

ISTAT, *I sistemi locali del lavoro 1991*, Roma 1997;

ISTAT, *Programma Statistico Nazionale, triennio 2002/2004*, Roma 2001

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Programma di*

*Sviluppo del Mezzogiorno (PSM)*, Roma, 30 settembre 1999;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane Obiettivo 1 2000-2006*,

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Programma Operativo Nazionale "Assistenza tecnica e Azioni di sistema"*, Roma, gennaio 2001;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Programma Operativo Nazionale "Assistenza tecnica e Azioni di sistema" per le Regioni Obiettivo 1 2000-2006- Complemento di programmazione*, Roma, 16 luglio 2002;

Pellegrini G., *Fondi Strutturali 2000-2006: il contributo del gruppo di contatto*, Giornale del Sistan n.13 2000, Roma.