



INDAGINE CONOSCITIVA SULL'UTILIZZO DELLE RISORSE DEI FONDI
STRUTTURALI COMUNITARI RELATIVE AL PERIODO 1994-99

DOSSIER

“Attività dell'ISTAT nell'ambito di programmi co-finanziati attraverso i
Fondi Strutturali”

Roma, 2 ottobre 2003

Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione

Camera dei Deputati

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
2.	L'ATTIVITÀ DELL'ISTAT PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEI FS 1994-99.....	3
2.1	Gli obiettivi e la struttura del progetto “Sistemi informativi per le politiche territoriali”	3
2.2	I prodotti	5
3.	L'ATTIVITÀ DELL'ISTAT PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEI FS 2000-06.....	9
3.1	Gli obiettivi e la struttura del progetto “Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008”	9
3.2	I prodotti	11
	<i>ALLEGATI</i>	<i>15</i>

1. INTRODUZIONE

Gli obiettivi che sono stati individuati al momento dell'avvio di questa indagine conoscitiva sull'utilizzo delle risorse dei Fondi Strutturali comunitari relativi al periodo 1994-99, nel giugno del 2002, sono i seguenti:

- a. verificare in che misura siano stati effettivamente utilizzati i finanziamenti assegnati all'Italia nell'ambito del ciclo dei Fondi Strutturali 1994-99, in particolare nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno per le regioni Obiettivo 1;
- b. analizzare l'effettiva destinazione delle risorse a disposizione e l'efficacia degli interventi, attraverso un confronto tra gli obiettivi programmati e quanto è stato realizzato;
- c. concentrare l'attenzione sul Programma operativo multiregionale concernente le risorse idriche.

Occorre precisare che l'ISTAT non può rispondere in maniera puntuale alle richieste di informazione che sono alla base di questa indagine conoscitiva. Questo tipo di informazioni presuppongono una base dati sui singoli progetti e sulle spese sostenute di cui l'ISTAT non dispone, perché sono altri i soggetti istituzionali che hanno compiti di monitoraggio e controllo.

Il materiale in questo dossier costituisce un aggiornamento ed un approfondimento di quanto già presentato in occasione dell'audizione su DPEF del 2003, maggiormente finalizzato ad illustrare l'attività dell'Istat e ad evidenziare quelle informazioni che possono servire per una valutazione, a livello macro, delle trasformazioni strutturali e della performance delle regioni e delle aree interessate dagli interventi comunitari.

Il dossier descrive, nel primo capitolo, il ruolo e le attività dell'ISTAT nell'ambito di un Progetto finalizzato alla produzione di statistiche territoriali finanziato dai Fondi Strutturali relativi al ciclo 1994-99; nel secondo capitolo sono descritti gli obiettivi ed i risultati conseguiti da un progetto analogo, sebbene più complesso e articolato, attualmente in corso di attuazione a valere sui Fondi Strutturali relativi al ciclo 2000-06.

2. L'ATTIVITÀ DELL'ISTAT PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEI FS 1994-99

2.1 Gli obiettivi e la struttura del progetto "Sistemi informativi per le politiche territoriali"

L'esperienza dell'attuazione della prima fase delle rinnovate politiche strutturali dell'Unione Europea (1989-93) ha fatto emergere, in Italia, una crescente domanda di informazione statistica. In relazione ai nuovi fabbisogni informativi, e all'attuazione della seconda fase degli interventi delle politiche strutturali (1994-99), molte richieste di assistenza sono pervenute all'ISTAT da parte delle Amministrazioni centrali e regionali responsabili per la programmazione e la realizzazione degli interventi. Al tempo stesso,

all'ISTAT sono state avanzate richieste di informazioni in merito alle tematiche dello sviluppo regionale e delle corrispondenti politiche da parte della Commissione Europea (Eurostat e DG XVI).

Nel corso del negoziato per il ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 1994-99, la forte richiesta di una informazione statistica più dettagliata territorialmente si è concretizzata in una specifica linea di intervento del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le aree Obiettivo 1 finalizzata al miglioramento dell'informazione statistica a livello regionale e sub-regionale.

L'ISTAT ha quindi predisposto un Programma statistico per le politiche strutturali, da sottoporre al Governo italiano e alla Commissione europea per il co-finanziamento a valere sulle risorse dei fondi strutturali dell'Unione europea, e in primo luogo sulle linee programmate dal Ministero del Bilancio, con il consenso delle Regioni. Tale programma statistico ha rappresentato la base di lavoro su cui si è fondata la costituzione del Progetto Operativo "*Sistemi informativi per le politiche strutturali*".

Infatti, dopo la comunicazione all'ISTAT dell'approvazione del Programma di assistenza tecnica (del QCS Obiettivo 1 1994-99) e dei contenuti specifici dell'Azione 2.4.2 (6 giugno 1998), "Rilevazione ed elaborazione di informazioni statistiche territoriali" l'ISTAT ha costituito un "progetto organizzativo" — cioè una struttura ad hoc — per l'attuazione delle attività previste e ha costituito un Gruppo permanente di contatto con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Il Gruppo permanente di contatto è stato operativo dall'inizio di giugno del 1998 e dalla medesima data decorrono le attività di assistenza tecnica dell'ISTAT. Sotto il profilo formale, il Progetto interarea "*Sistemi informativi per le politiche territoriali*" è stato istituito con ordine di servizio n. 157 del 10 dicembre 1998 e trasmesso al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dal Presidente dell'ISTAT con lettera SP/1637.98 del 15 dicembre 1998.

La dotazione finanziaria complessiva del Progetto è stata di 2,904 miliardi di lire (1.499.790,83 €) per il periodo 1999-2001 per il quale l'ISTAT ha partecipato con risorse proprie che ammontavano al 30% dell'importo complessivo.

Le attività di assistenza tecnica prestate dall'ISTAT si sono sviluppate sulla base di un programma e di un calendario concordati in stretta sintonia con le esigenze e le richieste espresse dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Il proficuo rapporto di collaborazione instaurato con le strutture del Dipartimento ha consentito di pervenire a significativi risultati già in questa prima fase e si è rafforzato ulteriormente nell'ambito delle attività successivamente approfondite e sviluppate (vedi Cap. 3).

L'obiettivo generale di questo Progetto consiste nel rafforzare le basi di conoscenza della struttura e della dinamica socio-economica a livello micro-territoriale, necessarie per la programmazione e la valutazione degli interventi strutturali. In particolare, alcuni aspetti di interesse sono costituiti dalla misurazione degli squilibri socio-economici su base territoriale e dalla rappresentazione grafica di questi squilibri, dall'analisi statica e dinamica della densità produttiva e delle specializzazioni economiche sul territorio ed, infine, dalla sperimentazione di procedure per la definizione delle unità statistiche territoriali (NUTS).

Gli obiettivi specifici del Progetto coincidono con quelli delle linee di attività previste dalla già ricordata “Misura 2.4.2 – Rilevazione ed elaborazione di informazioni statistiche territoriali” del “Programma di assistenza tecnica” del QCS Obiettivo 1 1994-99:

- I. Elaborazione di procedure per la **definizione di aree territoriali omogenee**, con riferimento ai diversi caratteri presi in considerazione dalle politiche strutturali;
- II. Elaborazione di **indicatori aggiornati sul reddito e occupazione** a livello NUTS3 (province) e, più in generale, a livello di aree eleggibili, anche laddove esse sono definite in modo indipendente dalla classificazione NUTS;
- III. **Produzione di statistiche di settore**, sempre a scala territoriale disaggregata, appropriate ai compiti connessi alle diverse fasi di programmazione e selezione degli interventi.
- IV. Elaborazione di **statistiche di dotazione e di performance per le infrastrutture** (produttive e civili), secondo un criterio di omogeneità con i criteri suggeriti dalla Commissione Europea;

A queste, anche nella prospettiva del ciclo di programmazione 2000-2006, si sono aggiunte altre attività che possono essere raccolte sotto la generica voce di “assistenza tecnica” tra le quali è necessario ricordare:

- a. l’elaborazione, attraverso varie simulazioni, dei possibili **scenari di ripartizione delle risorse comunitarie** dell’Obiettivo 1 per le aree con ritardo di sviluppo del ciclo di programmazione 2000-2006 (articolo 7 del Regolamento 1260/1999);
- b. la **misurazione dei fabbisogni delle regioni italiane** eleggibili ad usufruire delle risorse dell’Obiettivo 1 al fine di elaborare dei criteri di riparto di tali risorse;
- c. la produzione di **stime territoriali a scala sub-regionale** (per Sistema locale del lavoro) **sull’occupazione** per macrosettore e della disoccupazione;
- d. **l’individuazione delle aree dell’Obiettivo 2** (aree in fase di riconversione socio-economica) secondo il Regolamento generale sui Fondi strutturali 2000-2006;
- e. **l’individuazione delle aree ammissibili agli aiuti di Stato a finalità regionale** (articolo 87.3.c del Trattato europeo).

2.2 I prodotti

La prima linea di attività prevedeva, come si è appena detto, l’individuazione di aree territoriali omogenee rispetto ai diversi caratteri presi in considerazione dalle politiche strutturali. Fin dalle fasi iniziali del progetto si è individuata, nell’ambito del “Gruppo di contatto” costituito da esperti del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica (Dipartimento per le politiche di sviluppo e Servizio fondi strutturali), dell’Istat e indipendenti (Banca d’Italia, Istituto G. Tagliacarne), come griglia territoriale significativa ai fini dell’analisi economica e della programmazione dei Fondi Strutturali quella dei 784 Sistemi Locali del Lavoro (SLL), definiti dall’Istat sulla base degli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro a partire dai dati del 13° Censimento

generale della popolazione – anno 1991. Si tratta, infatti, di aree svincolate dagli usuali criteri amministrativi e definite dall'organizzazione dei rapporti sociali ed economici, all'interno delle quali esiste la massima coincidenza tra domanda e offerta di lavoro.

Sulla base di tale griglia territoriale sono state effettuate, e consegnate al DPS, una serie di stime e simulazioni che sono state poi utilizzate sia per l'individuazione delle aree Obiettivo 2, sia per l'individuazione delle aree ammissibili alla deroga di cui all'art. 87.3.c del Trattato europeo.

Inoltre la scelta dei Sistemi locali del lavoro come griglia territoriale significativa per l'analisi economica e per la *policy* è stata confermata dall'art. 1 comma 9 della Legge 144/99. Nella prospettiva di attuazione di tale legge, a partire dal 9 novembre 1999 si sono svolte una serie di riunioni tecniche che hanno coinvolto, insieme ai rappresentanti dell'Istat, esperti del Ministero del tesoro (Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici e rappresentanti del CIPE), nonché in un secondo tempo, rappresentanti delle amministrazioni centrali dello Stato e delle Regioni. Come risultato di queste attività è stata predisposta una bozza di delibera CIPE che accoglie l'attuale configurazione dei Sistemi locali del lavoro, come individuati dall'ISTAT.

Inoltre la griglia territoriale dei Sistemi locali del lavoro è stata assunta a base del Background report della "Territorial Review of Italy" predisposta dall'OCSE. In tale prospettiva il gruppo di lavoro dell'Istat ha provveduto alla raccolta sistematica e alla riorganizzazione per Sistema locale del lavoro di una cospicua serie di statistiche e indicatori relativi al periodo 1971-1991, per quello che riguarda i Censimenti della popolazione e delle abitazioni (opportunamente integrati con stime al 1996), e al periodo 1951-96 per quello che riguarda i Censimenti delle attività produttive.

Nel Rapporto Annuale dell'ISTAT 1999 è stato presentato uno studio sulla specializzazione produttiva dei sistemi locali del lavoro che ha individuato gruppi omogenei secondo la loro vocazione produttiva, e ne ha analizzato la dinamica e, per quanto riguarda i sistemi locali manifatturieri, la capacità di esportazione².

Per ciò che riguarda l'Attività II (elaborazione di indicatori di occupazione e reddito a livello sub-regionale) ci si è posto l'obiettivo di pervenire ad una stima della serie storica 1996-98 del valore aggiunto e dell'occupazione interna in linea con i dati dei nuovi conti territoriali NUTS II (Regioni) costruiti secondo le definizioni del SEC95, avendo come riferimento l'articolazione del territorio nazionale in Province e in Sistemi locali del lavoro (SLL). Questo obiettivo comportava un'anticipazione delle scadenze in programma nel calendario della Contabilità Nazionale riguardanti le stime provinciali, previste, secondo il regolamento SEC a dicembre del 2001.

L'ottenimento di stime a livello sub-regionale ha reso necessaria la costruzione di un complesso data set informativo di base, per ciascun anno dal 1996 al 1998, ad un livello territoriale molto fine attraverso l'integrazione di molteplici fonti statistiche ed amministrative.

² Allo studio è dedicato l'intero Cap. 4 del Rapporto Annuale 1999, consultabile nel cd-rom consegnato insieme al presente dossier.

Sulla base di opportune elaborazioni effettuate su questo «archivio integrato» si è pervenuti alla prima stima delle seguenti variabili³:

1. occupati interni per sistema locale del lavoro, per gli anni 1996-98, distinti per tre macro-branche di attività (agricoltura, industria e servizi);
2. valore aggiunto ai prezzi base per sistema locale del lavoro, per gli anni 1996-98, distinto per tre macro-branche di attività (agricoltura, industria e servizi);

Per ciò che riguarda l'Attività III (produzione di statistiche di settore utili per le diverse fasi di programmazione e selezione degli interventi) successivamente all'approvazione del QCS da parte della Commissione Europea la lista degli indicatori di "contesto chiave", predisposti dall'ISTAT e consegnati nel corso del primo semestre 2000, è stata revisionata, determinando l'inserimento di nuovi indicatori e la soppressione di altri. La situazione, a seguito di questa revisione, presenta 85 indicatori regionali di contesto "chiave" e 14 variabili di rottura, articolati come segue⁴:

- Asse I "Risorse naturali": 12 indicatori;
- Asse II "Risorse culturali": 7 indicatori;
- Asse III "Risorse umane": 19 indicatori;
- Asse IV "Sistemi locali di sviluppo": 26 indicatori;
- Asse V "Città": 6 indicatori;
- Asse VI "Reti e nodi di servizio": 15 indicatori;
- Variabili di rottura: 14 indicatori.

Gli indicatori sono stati costruiti in serie storica a partire dall'anno 1995, un intervallo di osservazione sul periodo precedente funzionale alla valutazione degli interventi programmati per il periodo 2000-2006.

Rispetto alle versioni consegnate nel corso del 2000, gli indicatori sono stati costruiti utilizzando un formato che riporta oltre ai singoli valori regionali, le aggregazioni territoriali che si riferiscono alle classiche ripartizioni geografiche (Nord-ovest, Nord-est, Centro e Mezzogiorno) con l'aggiunta dell'aggregato Centro-nord e l'ulteriore distinzione in regioni non Obiettivo 1, regioni Obiettivo 1 (dal Molise alla Sardegna) e regioni Obiettivo 1 con l'esclusione del Molise.

All'ultima attività prevista dal Progetto (Attività IV) era richiesto di produrre statistiche ed indicatori sub-regionali riguardanti la dotazione e le performance delle infrastrutture, intese nel senso più lato possibile e comprendenti quindi sia quelle di tipo prevalentemente economico (ferrovie, strade, porti, energia, ecc.), sia quelle di tipo sociale (ospedali, scuole, ecc.).

³ Una versione aggiornata delle stime, relativa al periodo 1996-2000, è consultabile presso il sito internet dell'ISTAT all'indirizzo www.istat.it; una copia del comunicato stampa è allegata al materiale consegnato in occasione dell'audizione sul DPEF del 2003.

⁴ 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>; entro il mese di novembre 2003 sarà pubblicato il secondo aggiornamento dell'anno.

In sintesi le attività svolte sono state:

1. l'elaborazione di un quadro metodologico generale e la redazione di un testo che ne descrive le caratteristiche essenziali;
2. l'utilizzo di uno schema interpretativo che, a differenza delle precedenti esperienze offerte dalla letteratura sull'argomento, utilizza da una parte le categorie infrastrutturali mutuata attraverso la classificazione delle attività economiche; dall'altra parte utilizza uno schema concettuale di classificazione degli indicatori elementari che, nei fatti, assimila l'infrastruttura ad una funzione di servizio e ne misura tre aspetti fondamentali: la dotazione (in termini di risorse materiali, umane e finanziarie), il processo (cioè l'insieme dei fattori che rappresentano le modalità secondo le quali vengono impiegate le risorse per il funzionamento e l'attività dell'infrastruttura) e i risultati (cioè l'insieme dei fattori che descrivono, sia in termini qualitativi che quantitativi, i risultati dell'attività di una infrastruttura; in particolare questi possono essere sia di tipo diretto che indiretto);
3. l'individuazione e l'analisi di fattibilità per la creazione di un set di indicatori di dotazione e performance delle infrastrutture produttive e civili. Questa ricognizione riporta un ampio insieme di metadati per ogni singolo indicatore quali la sua definizione, una classificazione (secondo vari criteri) delle caratteristiche dell'infrastruttura, la disponibilità territoriale, l'aggiornamento temporale, la disponibilità di serie storiche, fonti e pubblicazioni dove reperire l'informazione;
4. l'avvio della fase di raccolta dei dati di base necessari, per ognuno dei settori e aspetti considerati, alla costruzione degli indicatori elementari e alla costruzione degli indicatori di sintesi.

Sulla base dell'impostazione metodologica formulata e dei dati raccolti si è proceduto alla costruzione di indicatori elementari e alla costruzione degli indicatori di sintesi. Anche se quest'ultima attività non era esplicitamente contenuta nella versione iniziale del Progetto, l'attenzione che internamente l'ISTAT ha voluto dedicarle e l'interesse manifestato dai soggetti impegnati nelle attività di programmazione del territorio hanno portato alla realizzazione di una serie di indicatori sintetici, che rendono possibile, pur con le dovute cautele, il calcolo di graduatorie, totali o parziali, per provincia e per regione.

La tavola seguente illustra, per ognuno dei settori e sotto-settori considerati il numero degli indicatori costruiti. L'anno di riferimento iniziale è sempre il 1996 per tutti gli indicatori e si è cercato di realizzare, compatibilmente con la disponibilità e l'aggiornamento dei dati necessari, il completamento della serie 1996-2000. Una prima versione sperimentale dello studio, che conteneva in allegato la banca dati degli indicatori provinciali, è stata consegnata al DPS a dicembre 2001.

Settori/sotto-settori	N. di indicatori elementari provinciali calcolati
-----------------------	---

ENERGIA e AMBIENTE	25
COMMERCIO ALL'INGROSSO e AL DETTAGLIO	28
RICETTIVITA' TURISTICA	33
TRASPORTI e COMUNICAZIONI	49
INTERMEDIAZIONE MONETARIA e FINANZIARIA	25
INFORMATICA, RICERCA e ALTRE ATTIVITA' PROFESSIONALI ed IMPRENDITORIALI	7
ISTRUZIONE e CULTURA	79
Istruzione prescolastica (scuole materne)	18
Istruzione dell'obbligo (scuole e elementari e scuole medie)	24
Istruzione secondaria di secondo grado (scuole secondarie superiori)	8
Istruzione universitaria	11
Attività culturali e tempo libero	28
SANITA' e ALTRI SERVIZI SOCIALI	54
TOTALE	310

3. L'ATTIVITÀ DELL'ISTAT PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEI FS 2000-06

3.1 Gli obiettivi e la struttura del progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008"

Con l'attuale ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, che si riferisce 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 rispetto a quanto già espresso nel precedente ciclo dei Fondi Strutturali.

All'interno del Quadro Comunitario di Sostegno per le aree Obiettivo 1 (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.

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 2001-2008" proposto dall'ISTAT di concerto con le strutture tecniche del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'economia e delle finanze ed in particolare con l'Unità di valutazione sugli investimenti (UVAL), si inquadra 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”.

Il progetto dell'ISTAT nasce quindi dall'incontro tra una domanda, in prevalenza di tipo istituzionale, di statistiche territoriali e l'offerta espressa dalla statistica ufficiale e pubblica ma soprattutto da una proficua collaborazione tra le strutture dell'ISTAT e quelle del DPS che ha portato alla messa a punto di attività e prodotti fortemente innovativi. 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; 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.

In definitiva, la natura fortemente innovativa del Progetto ha consentito, e consentirà ancor di più nel prossimo futuro, di ampliare l'offerta di statistiche ed indicatori con un dettaglio territoriale maggiore rispetto alla produzione corrente dell'ISTAT a beneficio non solo dei naturali utilizzatori quali i vari attori coinvolti nell'attività di *policy* (le regioni dell'Obiettivo 1 o il DPS), ma anche dell'intera collettività e della comunità scientifica. Questo impegno prioritario preso dall'ISTAT si è tradotto anche in questo caso in una rilevante partecipazione diretta in termini di risorse impiegate. L'ISTAT partecipa infatti con una quota aggiuntiva del 30% rispetto ai finanziamenti comunitari previsti.

Il nuovo Progetto Operativo "*Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008*", dopo essere stato approvato anche 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. Esso si sviluppa su un arco temporale di poco più di sette anni dove tutte le attività dovranno essere completate entro il 31 dicembre del 2008, data in cui scade il termine sia per il completamento di tutti gli interventi previsti dai programmi nazionali e regionali che per l'utilizzazione delle risorse finanziarie comunitarie assegnate all'Italia.

Le risorse finanziarie a disposizione per la realizzazione delle attività ammontano a circa 4,3 milioni di euro di cui, come si è detto, il 30% 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). La ripartizione delle risorse sui sette anni di attività del progetto prevede una forte accelerazione iniziale delle risorse da impiegare: entro il 2003 andranno spese circa il 50% delle risorse finanziarie disponibili, in virtù della necessità, nei primi anni di vita del progetto, di avviare tutte le attività previste.

Le attività e gli obiettivi specifici che vengono descritti in seguito rappresentano l'approfondimento e l'ampliamento delle attività definite nel progetto afferente al precedente ciclo di programmazione che aveva 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.

3.2 I prodotti

Le attività previste dal nuovo Progetto 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.

All'interno delle cinque Azioni, le risposte maggiormente innovative agli obiettivi del Progetto, hanno riguardato:

- una nuova produzione di informazione statistica;
- 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).

Tutti e tre gli elementi qui descritti sono entrati, sulla spinta impressa dalle necessità istituzionali, a far parte delle attività correnti dell'ISTAT.

Per ciò che riguarda l'Azione A i prodotti salienti e di maggiore importanza sono stati:

- La stima del PIL, delle unità di lavoro (ULA) e dei consumi interni per ripartizione geografica (nord-ovest, nord-est, centro e mezzogiorno) a T+6 mesi rispetto al periodo di riferimento dei dati⁶;
- Dati relativi al PIL, alle ULA e ai redditi da lavoro dipendente per regione a T+12 mesi⁷;
- Stima dell'occupazione residente e della disoccupazione per i 784 Sistemi Locali del Lavoro (SLL)⁸;
- Stima dell'occupazione interna e del valore aggiunto per macro-branca di attività (agricoltura, industria e servizi) e sistema locale del lavoro (SLL)¹⁰.

L'ISTAT svolge poi un ruolo determinante nella costruzione e nell'implementazione di un sistema per il monitoraggio e la valutazione degli effetti complessivi degli interventi strutturali attraverso la costruzione, il miglioramento e l'aggiornamento costante degli indicatori regionali di "contesto chiave" e delle "variabili di rottura" (Azione B). Si tratta di un sistema di indicatori statistici, validati e certificati, che si caratterizza per avere un'articolazione territoriale regionale (con ulteriori dettagli per molte aggregazioni geografiche) e temporale annuale (dal 1995 al dato disponibile più recente). Il set di indicatori regionali è articolato e dettagliato secondo i 6 Assi prioritari di intervento indicati dal QCS 2000-06¹¹:

- Variabili di rottura: 14 indicatori;
- Indicatori regionali di "contesto chiave": 87 indicatori, di cui:
 - Asse I "Risorse naturali": 13 indicatori;
 - Asse II "Risorse culturali": 7 indicatori;

⁵ Nord-ovest, Nord-est, Centro e Mezzogiorno.

⁶ Il relativo comunicato stampa è consultabile sul sito internet dell'ISTAT (www.istat.it) ed è stato diffuso il 9 giugno 2003.

⁷ Il relativo comunicato stampa e i dati prodotti sono consultabili sul sito internet dell'ISTAT (www.istat.it) e sono stati diffusi il 24 gennaio 2003; una copia del comunicato stampa è allegata al presente dossier (Allegato 3).

⁸ Le prime stime sono state prodotte per il triennio 1998-2000 e diffuse a novembre 2002 sul sito internet dell'ISTAT; dal 17 luglio 2003 sono disponibili i dati relativi al 2001.

⁹ Agricoltura, industria e servizi

¹⁰ Una versione aggiornata delle stime, relativa al periodo 1996-2000, è consultabile presso il sito internet dell'ISTAT all'indirizzo www.istat.it ed è stata diffusa il 17 giugno 2003 mentre entro dicembre 2003 è previsto l'aggiornamento all'anno 2001. Una copia del comunicato stampa è allegata al materiale consegnato in occasione dell'audizione sul DPEF del 2003.

¹¹ 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>; entro il mese di novembre 2003 sarà pubblicato invece il secondo aggiornamento dell'anno. In allegato al presente dossier è possibile consultare la lista completa degli indicatori regionali costruiti (Allegato 1) e una brochure illustrativa contenente i risultati più significativi (allegato 2) che è stata presentata in occasione della "Sesta conferenza nazionale di Statistica".

¹² 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>

- 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;

La terza linea di azione (Azione C), 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. Attraverso le risorse aggiuntive previste per questa linea di azione si dovrà 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 quali:

- la stima di un indicatore regionale di povertà, espresso come % di famiglie che vivono sotto la soglia di povertà; i primi risultati verranno diffusi entro novembre di quest’anno;
- 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;
- l’area 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 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.).

La quarta azione del Progetto (Azione D) include quattro attività volte a strutturare e migliorare le statistiche attualmente disponibili in diversi ambiti. Queste sono:

- Le **stime provinciali trimestrali sull’occupazione e la disoccupazione**. Tale prodotto è stato già realizzato ed è in fase di preparazione un comunicato per la diffusione dei risultati.
- La **territorializzazione dell’indice mensile della produzione industriale** (per macro-area geografica); tale attività può dirsi sostanzialmente conclusa nei suoi aspetti tecnico-metodologici e si stanno attualmente verificando i risultati ottenuti.

- La verifica di fattibilità per la **territorializzazione dell'indice mensile del fatturato dell'industria** (anch'esso per macro-area geografica);
- Produzione di **indicatori provinciali, semplici e sintetici, di dotazione e di performance delle infrastrutture**. Un impegno significativo si sta spendendo nel tentativo di migliorare l'informazione di base sulla dotazione delle infrastrutture sul territorio (le province) e 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 delle reti (di telecomunicazioni, di trasporto, ecc.). Aggiornamenti del data-base degli indicatori sono stati consegnati al DPS a marzo 2002 e a marzo 2003; i primi risultati completi verranno invece diffusi nei primi mesi del 2004.

L'Azione E, infine, 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, soprattutto attraverso l'incremento e la sistematizzazione di informazioni statistiche di dettaglio territoriale molto fine. Ciò si concretizzerà a breve nella realizzazione di una banca dati comunale corredata di apposito software per la gestione e la consultazione dei dati disponibili.
- 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.

L'approfondimento di questi temi si è svolto 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: NUTS 0 (Paese), NUTS II (corrispondente alle nostre regioni), NUTS III (corrispondente alle nostre province). Sulla base delle informazioni raccolte sono state effettuate, ed altre si effettueranno via via che i dati di base saranno aggiornati, delle proiezioni al 2003 e al 2006 di alcuni aggregati macroeconomici; tali proiezioni, prodotte per le strutture tecniche del DPS, 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.

ALLEGATI

1. Lista degli indicatori regionali di “contesto chiave” e “variabili di rottura” (aggiornamento al 1° ottobre 2003);
2. Brochure “Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo”, ISTAT, ottobre 2002;
3. “Conti economici territoriali, anno 2001”, ISTAT, Statistiche in breve, 24 gennaio 2003;
4. “Aspetti territoriali della competitività del sistema produttivo”, ISTAT, estratto del Cap. 2 del Rapporto Annuale 2002, maggio 2003.