

Audizione su “Le statistiche sulle costruzioni”

Data

25 febbraio 2005

Partecipanti

Osservatorio dei Lavori Pubblici:

ing. A. Cavicchi (Direttore), arch. B. Addone, dott. R. Oliva.

Centro Interregionale per il Sistema Informatico ed il Sistema Statistico (CISIS):

dott. A. Bertocchini (responsabile della sezione regionale Toscana dell'Osservatorio dei lavori pubblici), dott. A. Lentini (responsabile dell'ufficio di statistica della Regione Lombardia).

Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CGIS):

prof. A. Golini (Presidente), prof. O. Vitali.

Segreteria tecnica della Commissione:

dott.ssa B. Buldo.

Componenti del Gruppo di lavoro su “Stato e prospettive delle statistiche sulle costruzioni”:

dott. R. Mostacci (coordinatore), prof. N. Costantino, prof. E. D'Arcangelo, dott.ssa S. Scozzese, dott. F. Toso.

Premessa

La Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (CGIS) nel 2004 ha attivato un gruppo di lavoro su “Stato e prospettive delle statistiche sulle costruzioni” con l'obiettivo di esaminare lo stato delle rilevazioni condotte e progettate dall'Istat, dagli altri soggetti del Sistan e da soggetti esterni al Sistan e di individuare gli aspetti problematici – quanto a completezza, qualità e tempestività dei dati – di tali rilevazioni. Le prime analisi condotte dal gruppo di lavoro e gli incontri avuti con i responsabili dell'Istat hanno fatto emergere le difficoltà esistenti nel coordinamento fra i diversi produttori delle statistiche sulle costruzioni.

Per tali motivi e per approfondire e chiarire alcune tematiche sulla rilevazione e diffusione dei dati sulle costruzioni la CGIS ha ritenuto opportuno organizzare, nella stessa giornata, due incontri: uno con i rappresentanti dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici e l'altro con i rappresentanti del CISIS.

Data l'analogia (e la complementarietà) degli argomenti trattati nel corso dei due incontri, è stato ritenuto opportuno sintetizzare i principali temi affrontati in un unico documento.

Sintesi degli incontri

1. Attività dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Lo scopo primario dell'Osservatorio è di acquisire – direttamente e indirettamente - tutti i dati sui lavori pubblici per fornire un supporto tecnico-statistico all'attività dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

L'Osservatorio raccoglie quindi le informazioni statistiche sulle opere pubbliche e, oltre a fornire tali dati al Consiglio dell'Autorità, ha il compito di divulgare l'informazione statistica al Paese.

L'Osservatorio rileva: (a) l'anagrafica di tutti coloro che partecipano a un'opera pubblica; (b) i dati sull'intero processo dell'opera pubblica: dalla fase di ideazione (analisi dei bisogni, fattibilità) fino alla realizzazione dell'opera stessa.

L'Osservatorio gestisce dunque una gran mole di dati e si propone di raggiungere in tempi brevi la completezza, qualità e tempestività dell'informazione statistica prodotta.

L'Osservatorio non fa parte del Sistan perché è un ente di nomina parlamentare e il Regolamento del Sistan non prevede la partecipazione di tali enti.

2. Attività del CISIS con riferimento al settore delle costruzioni

Il CISIS è una associazione tra le Regioni e le Province autonome costituita al fine di garantire un efficace coordinamento degli strumenti informativi e di informazione statistica tra le Regioni, lo Stato e gli enti locali e di assicurare un miglior raccordo tra gli uffici di statistica delle Regioni.

All'interno del CISIS un gruppo costituito dai responsabili delle sezioni regionali dell'Osservatorio dei lavori pubblici (i cosiddetti "Osservatori regionali") si occupa delle statistiche sulle opere pubbliche.

Il CISIS ha tre dipendenti e può supportare il lavoro relativo a tutte le Regioni solo se esiste l'impegno e la volontà di ciascuna di esse.

3. Coordinamento fra i diversi produttori delle statistiche sulle costruzioni

Uno degli obiettivi dell'Osservatorio è di mettere a disposizione degli utenti la propria ricchezza informativa e di creare sinergie con gli altri produttori delle statistiche del settore delle costruzioni al fine di: (i) conoscere la produzione di informazione statistica di ciascun ente; (ii) evitare il "fastidio statistico" ai cittadini e alle imprese; (iii) non duplicare le stesse informazioni con il conseguente rischio di perdita della qualità delle informazioni raccolte.

La rilevazione sulle opere pubbliche – prima effettuata dall'Istat – è attualmente effettuata dall'Osservatorio dei lavori pubblici attraverso gli Osservatori regionali.

Si è deciso di trasferire la rilevazione dall'Istat agli Osservatori regionali per ridurre il "disturbo statistico" alle stazioni appaltanti le quali dovevano rispondere sia ai questionari inviati dall'Osservatorio che a quelli dell'Istat. L'interazione con l'Istat è comunque importante e si sta cercando di razionalizzare la rilevazione dei dati.

I dati sull'anagrafica delle stazioni appaltanti oltre che dall'Osservatorio vengono rilevati anche da altri enti (Ministero delle Finanze, Banca d'Italia, Ragioneria Generale dello Stato, Istat) il che implica la possibilità di avere dati discordanti fra le diverse anagrafi. Secondo il Direttore dell'Osservatorio sarebbe necessario stabilire un linguaggio comune da utilizzare per le anagrafiche da parte dei diversi enti coinvolti in modo tale che l'informazione di base sulla "stazione appaltante" sia comune. L'Istat potrebbe essere l'ente preposto a definire la "stazione appaltante".

4. Lo schema organizzativo della rilevazione ed elaborazione dei dati

La rilevazione delle opere pubbliche segue il seguente iter: gli Osservatori regionali rilevano i dati che vengono trasmessi all'Osservatorio nazionale per il tramite degli uffici di statistica delle Regioni.

L'Osservatorio stabilisce le informazioni che le regioni devono rilevare. Ciascuna regione può decidere come rilevare tali informazioni e può valutare la necessità di rilevarne ulteriori. Non esiste un programma informatico unico a supporto della raccolta delle informazioni.

La rilevazione inizialmente è stata concepita come cartacea e i dati potevano essere inviati anche attraverso floppy disk; successivamente sono stati realizzati dei software per la registrazione e la trasmissione dei dati, ma non tutte le regioni utilizzano gli stessi strumenti.

L'Osservatorio nazionale per legge ha l'obbligo di rilevare alcuni dati. Il questionario di base è lo stesso per tutte le regioni (dalla fase dell'aggiudicazione alle fasi successive), ma le regioni possono utilizzare delle modalità proprie di rilevazione e rilevare anche informazioni ulteriori. A tale proposito va osservato che alcune regioni si sono particolarmente attivate per rilevare maggiori informazioni rispetto a quelle richieste dall'Osservatorio nazionale.

Gli Osservatori regionali trasmettono all'Osservatorio nazionale i dati rilevati, ma li trattengono per effettuare le elaborazioni proprie.

Secondo il Direttore dell'Osservatorio, sarebbe auspicabile un maggior dialogo fra gli Osservatori regionali e l'Osservatorio nazionale.

5. La qualità dei dati e i tassi di copertura

Non c'è un perfetto allineamento fra i dati in possesso dell'Osservatorio e quelli delle regioni sia per motivi tecnici che di altra natura. In particolare, l'Osservatorio elabora i dati forniti dalle Regioni per redigere la Relazione al Parlamento. Durante tale elaborazione, l'Osservatorio effettua il controllo e la pulizia dei dati trasmessi e cerca di ricostruire i dati mancanti. Il tasso di copertura delle rilevazioni è infatti pari all'85%, quindi circa il 15% dei dati non vengono trasmessi all'Osservatorio.

Inoltre, poiché molti dei dati trasmessi non sono corretti e presentano molti problemi, l'Osservatorio deve intervenire pesantemente su circa il 30% dei dati.

Negli ultimi tempi la percentuale di dati trasmessi e inutilizzabili è diminuita ed è pari a circa l'8%.

La qualità dei dati rilevati varia da situazione a situazione. Generalmente ogni regione effettua i controlli sui dati rilevati, ma il tipo di controlli effettuati non è omogeneo da regione a regione.

6. La trasmissione e la tempestività dei dati

I dati rilevati dagli Osservatori regionali dovrebbero essere trasmessi continuamente all'Osservatorio nazionale, ma solo alcuni Osservatori regionali (ad es. Piemonte e Toscana) riescono a trasmetterli con regolarità e tempestività. Solo in alcune regioni i dati vengono controllati prima di essere inviati all'Osservatorio nazionale, quindi, negli altri casi, è l'Osservatorio nazionale a effettuare tali controlli.

7. La diffusione dei risultati dell'attività dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

I Programmi triennali delle opere pubbliche dovrebbero essere pubblicati ogni sei mesi, ma l'Osservatorio è inadempiente e assolve tale obbligo con la comunicazione dell'approvazione dei Programmi triennali.

La principale problematica per la diffusione di tali informazioni risiede nel fatto che sono ancora molte le stazioni appaltanti che forniscono i dati su supporto cartaceo. Proprio per tale motivo l'Osservatorio si sta attivando per rilevare le informazioni in formato elettronico anche per rendere più tempestiva e più economica la loro diffusione.

Inoltre, su richiesta del dott. Toso, l'ing. Cavicchi spiega che l'Osservatorio, per eliminare il ricorso agli strumenti cartacei, sta implementando un nuovo sistema informativo che prevede una migliore modalità di inserimento dei dati e un sistema di controllo dei dati che ne impedisce la trasmissione nel caso di dati non corretti.

L'Osservatorio ha un patrimonio immenso di informazioni statistiche sul settore delle opere pubbliche che al momento viene utilizzato pochissimo; a tale proposito, nel corso dell'incontro, è stato proposto di fare uno studio di fattibilità al fine di definire le risorse economiche necessarie per favorire un miglioramento e una razionalizzazione della base informativa esistente. L'Osservatorio dovrebbe cercare di diffondere quanto più possibile le informazioni rilevate anche perché, con l'istituzione dell'Osservatorio, l'Istat non effettua più la rilevazione dei dati sulle opere pubbliche.

L'Osservatorio cercherà di elaborare quanto prima un elenco di tutte le informazioni rilevate.

A luglio, con la Relazione al Parlamento, l'Osservatorio diffonde i dati relativi all'anno precedente.

Gli ultimi dati diffusi dall'Osservatorio - nel "Quaderno" de Il Sole 24-ore di febbraio 2004 - riguardano il biennio 2001-2002 e la prima metà dell'anno 2003.

Il Sole 24-ore ha pubblicato i quaderni nn. 3 e 4, perché l'Osservatorio non aveva le risorse economico-finanziarie per pubblicarli, mentre i primi quaderni nn. 1 e 2 sono stati pubblicati dall'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

Su richiesta del prof. Golini, l'ing. Cavicchi fa presente che gli unici documenti prodotti per diffondere le informazioni statistiche sono i Quaderni e la Relazione al Parlamento (entrambi disponibili sul sito internet dell'Osservatorio), ma l'Osservatorio non elabora né bollettini né Annuari statistici.

8. Gli utenti delle informazioni statistiche dell'Osservatorio

I dati dell'Osservatorio non vengono richiesti da molti utenti. I principali utenti dei dati dell'Osservatorio sono le stazioni appaltanti che richiedono informazioni principalmente sulla qualificazione delle imprese. Ogni giorno il sistema informativo dell'Osservatorio viene interrogato circa 50.000 volte, perché molti cercano di scaricare le informazioni contenute nella banca dati. Altri utenti sono le Pubbliche amministrazioni (Ministero delle finanze) che sono collegate direttamente alla banca dati.

I principali fruitori dell'informazione statistica degli Osservatori regionali sono: le associazioni di categoria (ad es. Associazione Nazionale Costruttori Edili); Guardia di Finanza; imprese.

Il dott. Mostacci chiede se gli Osservatori regionali hanno delle proprie banche dati e se viene consentito l'accesso ai micro-dati.

La Regione Toscana consente l'accesso ai micro-dati solo sulla base di una richiesta formalizzata, mentre la Regione Lombardia concede l'accesso ai dati solo in forma aggregata.

9. Conclusioni

Il prof. Golini, al termine di ciascun incontro, ha ringraziato tutti i presenti per i proficui approfondimenti e ha sintetizzato i principali punti critici emersi durante la discussione: (i) la problematicità dei rapporti fra l'Osservatorio nazionale e gli Osservatori regionali; (ii) la mancanza di completezza, qualità e tempestività dei dati raccolti; (iii) la necessità di intensificare i rapporti e la collaborazione con l'Istat; (iv) la scarsità della fruizione dei dati da parte degli utenti esterni (fatta eccezione per le stazioni appaltanti).