

È inutile fare cose che non si misurano

L'esperienza del QCS 2000-2006 per la società dell'informazione

Obiettivo del presente scritto è quello di evidenziare l'importanza della misurazione nell'ambito dell'esperienza Progetto Operativo Società dell'Informazione (POSI). A tal fine si sviluppano i seguenti passi:

1. Nel QCS 2000-2006 e nel FAS a carico dello stato sono state spese risorse specifiche per lo sviluppo della società dell'informazione; abbiamo fatto un lavoro di identificazione di tali risorse all'interno dei POR e degli APQ;

Il quadro della società sulla quale si voleva incidere è dato dagli indicatori i2010, elaborati in sede europea;

2. La valutazione dell'effetto ottenuto dalla spesa effettuata implica la rilevazione di misure ex ante e di misure ex post che vengono paragonate; da tale paragone emerge che i cambiamenti intervenuti non sono dovuti agli interventi fatti ma alle forze di mercato; si nota che non sono disponibili a livello regionale misure che siano disaggregazione delle misure nazionali i2010 e quindi non si riesce a misurare l'impatto delle cose fatte;

3. Scendiamo a valutare l'attuazione dei programmi e facciamo l'analisi dei bandi dalla quale rileviamo che le qualità redazionali e tecniche sono scadenti sotto diversi aspetti. Anche qui non si fanno misure ex ante ed ex post nel micro dei progetti e quindi non si possono valutare i progetti;

4. Concludiamo con la raccomandazione di fare misure perché è inutile fare cose che non si misurano;

5. Illustriamo la metodologia adottata nel presente documento: l'analisi delle politiche pubbliche.

* * *

Svolgiamo nel dettaglio i cinque punti:

1. Nel settennio 2000-2006 lo Stato Italiano e l'Unione Europea hanno speso 1,8 Mld € per lo sviluppo della Società dell'Informazione nelle 6 Regioni Obiettivo 1 nel sud d'Italia. Ci si chiede quale effetto tale spesa abbia avuto. La tavola seguente riporta i finanziamenti stanziati per la società dell'informazione nella programmazione 2000-2006.

| Iniziative | Fonte finanziamenti | Finanziamenti in M€ | Destinatari |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| Progetti e-gov e t-gov | UMTS | 230 | Regioni, EELL |
| Altri progetti e-gov | CMSI | 50 | Regioni, EELL |
| Interventi in APQ | CIPE | 1300 | Regioni |
| POR | FESR | 2100 | Regioni del Sud |
| DOCUP | FESR | 320 | Regioni del Centro-Nord |
| Altre iniziative SI | FESR/FSE | 2000 | Regioni del Sud |
| Stima totale delle risorse impegnate | | 6000 | |

Per rispondere a tale quesito si può applicare la metodologia dell'analisi delle politiche pubbliche ricercando l'effetto discriminante sortito dall'intervento dello Stato.

La tavola che segue mostra la ripartizione degli importi a base d'asta dei bandi raccolti durante la redazione del report finale del POSI PON ATAS.

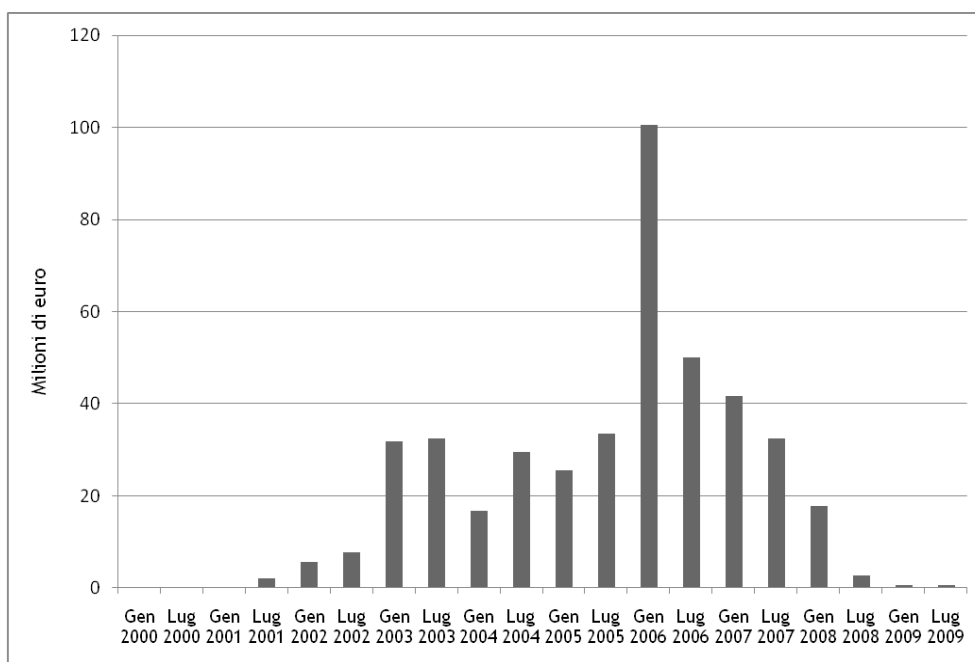
Tavola totali bandi – dettaglio per regione e per asse – *I bandi raccolti, afferenti la Società dell'Informazione, attengono soprattutto al III e VI asse, per un totale che assomma 930 M€*

| Totali dei bandi per Regione e per Asse | | | | | | | | |
|---|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| | Asse I | Asse II | Asse III | Asse IV | Asse V | Asse VI | Asse VII | Totale |
| Basilicata | -- | -- | 38.639.800,9 3 | 631.250,00 | -- | 14.457.986,2 3 | -- | 53.729.037,1 6 |
| Calabria | 25.000,00 | 46.145.476, 00 | 61.216.881,1 3 | -- | -- | 55.536.910,0 0 | 300.000,00 | 163.224.267, 13 |
| Campania | 5.538.043,9 0 | 957.000,00 | -- | -- | -- | 164.061.522, 43 | 230.000,00 | 170.786.566, 33 |
| Molise | -- | -- | -- | -- | -- | 28.105.000,0 0 | -- | 28.105.000,0 0 |
| Puglia | 9.550.711,0 0 | -- | 33.956.315,5 6 | 12.000.000, 00 | -- | 45.515.868,1 8 | -- | 101.022.894, 74 |
| Sardegna | -- | -- | 32.668.246,2 2 | 2.582.284,5 9 | 1.400.000, 00 | 192.191.524, 32 | 1.700.000, 00 | 230.542.055, 13 |

| | | | | | | | | |
|---------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Sicilia | 37.492.130, 20 | 530.398,65 | 64.830.228,4 5 | 13.778.489, 00 | 754.515,13 | 65.360.410,1 5 | 164.300,00 | 182.910.471, 58 |
| Totale | 52.605.885 ,10 | 47.632.874 ,65 | 231.311.47 2,29 | 28.992.023 ,59 | 2.154.515 ,13 | 565.229.22 1,31 | 2.394.300 ,00 | 930.320.29 2,07 |

La tavola di questa pagina grafica la distribuzione temporale degli importi banditi dal 2000 al 2009, contenendo quindi la programmazione 2000-2006.

Programmazione 2000-2006: distribuzione della spesa (milioni di euro/semestre)



In particolare lo scopo dell'azione governativa è teso a generare un recupero della società dell'informazione nel sud d'Italia rispetto al resto della nazione. Gli interventi sono stati realizzati, nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS 2000-2006), grazie ai finanziamenti provenienti dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale - FESR e il Fondo Sociale Europeo - FSE; a livello nazionale, sono stati utilizzati il Fondo Aree Sottosviluppate - FAS e i fondi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS. L'attuazione a livello regionale è poi avvenuta attraverso i Programmi Operativi Regionali - POR e gli Accordi di Programma Quadro - APQ.

Il quadro della società sulla quale si voleva incidere e' dato dagli i2010 in sede europea (descritti nell'Annual Information Society Report del 2007, pag. 93).

| 1 | Broadband | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
|------|--|------|------|----------------|------|------|------|
| 1.1 | Total DSL coverage (as % of total population) | 82 | 85 | 87 | | 87,4 | 16 |
| 1.2 | DSL coverage in rural areas (as % of total population) | | | 44,6 | | 65,9 | 19 |
| 1.3 | Broadband penetration (as % of total population) | 3,2 | 6,7 | 10 | 13,6 | 15,7 | 13 |
| 1.4 | DSL penetration (as % of total population) | 2,8 | 6,2 | 9,4 | 13,1 | 12,8 | 10 |
| 1.5 | Predominant download speed | | | 0,5 -1 Mbps | | | |
| 1.6 | Household having broadband (as % of those having access to the internet at home) | | | 33,6 | 40,5 | 62,1 | 25 |
| 1.7 | % of enterprises with broadband access | 31,2 | 23,3 | 56,7 | 69,6 | 74,5 | 15 |
| 1.8 | Number of 3G subscribers per 100 inhabitants | | | 15,3 | | 5 | 2 |
| 1.9 | Digital Television in household | | | 38,7 | | 30,6 | 5 |
| 1.10 | Music: number of single downloads per 100 inhabitants | | | 5,5 | | | 13 |

| 2 | Internet Usage | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
|-----|---|------|------|------|------|------|------|
| 2.1 | % population who are regular internet users | 24,9 | 25,7 | 28,3 | 30,8 | 46,7 | 25 |

| 3 | Take up of internet services (as % of population) | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
|-----|---|------|------|------|------|------|------|
| 3.1 | Sending emails | -- | -- | 26,5 | 29,1 | 43,8 | 23 |
| 3.2 | Looking for information about goods and services | -- | -- | 21,2 | 23,2 | 42,9 | 26 |
| 3.3 | Internet telephoning or vidoconferencing | -- | -- | 2,2 | 3,3 | 7,1 | 27 |
| 3.4 | Playing/downloading games and music | -- | -- | 10,4 | 10,5 | 18,2 | 28 |
| 3.5 | Listening to the web radio/watching web tv | -- | -- | 4,6 | 5,3 | 11,8 | 27 |
| 3.6 | Reading online newspaper/magazines | -- | -- | 12,8 | 12,8 | 19 | 24 |
| 3.7 | Internet banking | -- | -- | 7,6 | 8,9 | 22 | 24 |

| 4 | Places of access | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 22 | Rank |
|-----|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| 4.1 | % at home | 22,7 | 21,3 | 24,2 | 26,6 | 42,6 | 22 |
| 4.2 | % at work | 13,6 | 14,6 | 15,9 | 16,7 | 23 | 23 |
| 4.3 | % at educational place | 1,8 | 4 | 3,8 | 4,9 | 8 | 25 |
| 4.4 | % at PIAP | 0,7 | 6 | 3,7 | 4,9 | 6,8 | 16 |

| 5 | eGovernment Indicators | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
|-----|--|------|------|------|------|------|------|
| 5.1 | % basic public services for citizens fully available online | 25 | 27,3 | -- | 36,4 | 36,8 | 13 |
| 5.2 | % basic public services for enterprises fully available online | 75 | 87,5 | -- | 87,5 | 67,8 | 3 |
| 5.3 | % of population using e-Government | -- | -- | 14,1 | 16,1 | 23,8 | 20 |

| | | | | | | | |
|-----|--|------|------|------|------|------|----|
| | services | | | | | | |
| 5.4 | of which for returning filled in forms | -- | -- | 3,6 | 5 | 8,1 | 19 |
| 5.5 | % of enterprises using e-Government services | | 65 | 72,6 | 86,5 | 63,7 | 4 |
| 5.6 | of which for returning filled in forms | 34,5 | 35,4 | 28,9 | 49,4 | 44,8 | 15 |

| | | | | | | | |
|-----|---|------|------|------|------|------|------|
| 6 | ICT in schools | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
| 6.1 | Number of computers connected per 100 pupils | -- | -- | -- | 6,5 | 9,9 | 21 |
| 6.2 | % of schools with broadband access | -- | -- | -- | 69 | 67 | 17 |
| 6.3 | % of teachers having used the computer in class during the last 12 months | -- | -- | -- | 72,4 | 74,3 | 14 |

| | | | | | | | |
|---|------------|------|------|------|------|------|------|
| 7 | e-Commerce | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
|---|------------|------|------|------|------|------|------|

| | | | | | | | |
|-----|--|----|----|----|------|------|----|
| | | | | | | | |
| 7.1 | e-Commerce as % of total turnover of enterprises | -- | -- | -- | 2 | 11,7 | 20 |
| 7.2 | % enterprises receiving internet orders | -- | -- | -- | 3,3 | 13,9 | 24 |
| 7.3 | % enterprises purchasing on the internet | -- | -- | -- | 27,1 | 37,9 | 12 |

| | | | | | | | |
|-----|---|------|------|------|------|------|------|
| 8 | e-Business. % enterprises: | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
| 8.1 | with integrated internal business processes | 11,6 | 33,1 | 47,7 | 46,5 | 37,3 | 6 |
| 8.2 | with integrated external business processes | -- | -- | -- | -- | 13,5 | -- |
| 8.3 | Security: % enterprises using Secure servers | 34,7 | 54,7 | 30,3 | 39,3 | 41 | 13 |
| 8.4 | % using digital signatures for authentication | 4,3 | 10,5 | 8,8 | 11,5 | 14,3 | 12 |

| | | | | | | | |
|---|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| 9 | Employment and Skills | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
|---|-----------------------|------|------|------|------|------|------|

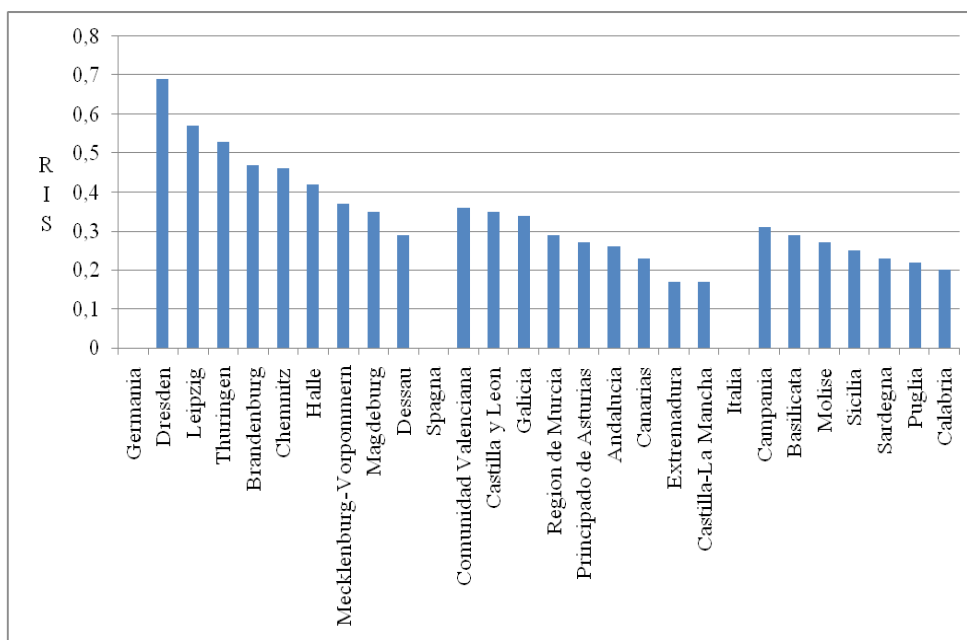
| | | | | | | | |
|-----|--|------|------|------|------|------|----|
| 9.1 | % employes using computers connected to the internet | 24,3 | 21,5 | 24,8 | 28,2 | 36,1 | 20 |
| 9.2 | % of persons employed with ICT users skills | 22,9 | 17,6 | 17,6 | 19 | 18,5 | 11 |
| 9.3 | % of persons employed with ICT specialist skills | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,7 | 3,1 | 18 |

| 10 | Indicators of growth of ICT and R&D | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | EU25 | Rank |
|------|--|------|------|------|------|------|------|
| 10.1 | ICT sector share of total GDP | 4,8 | -- | -- | -- | 5,5 | 15 |
| 10.2 | ICT sector share of total employment | 3,6 | -- | -- | -- | 4 | 15 |
| 10.3 | ICT sector growth (constant prices) | 1,3 | -- | -- | -- | 3,6 | 15 |
| 10.4 | R&D expenditure in ICT by the business sector, as % of GDP | 0,1 | -- | -- | -- | 0,3 | 11 |
| 10.5 | R&D expenditure in ICT by the business sector, as % of total R&D expenditure | 22,9 | -- | -- | -- | 25,7 | 8 |

POSI_pagliarini_2009_03_25_ore15.doc

Fonte: Annual Information Society Report 2007

2. Per capire l'efficacia di ciò che è stato fatto si può misurare l'effetto della spesa, in prima approssimazione, interpretando come società dell'informazione quel fenomeno fotografabile nella nazione attraverso gli indicatori i2010. Questi e altri indicatori, relativamente all'Italia, mostrano un generale arretramento rispetto agli altri paesi dell'Unione. Le statistiche ex-ante (prima del 2000) ed ex-post (dal 2006 in poi) completano il quadro, quantificando i risultati effettivi indotti dall'iniezione mirata di fondi. Gli indicatori relativi alle regioni non mostrano chiari segni di avanzamento del sud d'Italia rispetto ai "sud" degli altri paesi europei.



Durante la programmazione 2000-2006 c'è stato un avanzamento del sud d'Italia, tale da diminuire il gap con il nord d'Italia. Non è possibile quantificare, da questi dati, l'effettivo contributo dato dalle politiche comunitarie allo sviluppo della società dell'informazione. In prima approssimazione, sembrerebbe che il mercato abbia dato il contributo più significativo.

3. In seconda approssimazione si può analizzare la fase attuativa dei programmi POR e APQ. Abbiamo detto che la società dell'informazione nel Mezzogiorno è avanzata nel settennio 2000-2006 ma non è stato colmato il divario con le regioni del nord Italia. Esaminiamo ora alcuni aspetti rilevanti che spiegano ciò che non ha funzionato nell'attuazione. Se si analizzano i bandi di gara per l'esecuzione dei progetti pubblici si rileva che le qualità tecniche e redazionali dei bandi non sempre sono sufficienti. Si nota che manca frequentemente un'indicazione appropriata dei fabbisogni e degli obiettivi dei progetti e raramente si monitorizza l'intervento attraverso degli indicatori di risultato. Le carenze riguardano anche la forma redazionale e la comprensibilità del testo del bando, cosa che non va sottovalutata: i bandi sono il veicolo con cui l'ente erogatore dei fondi parla agli attuatori.

Inoltre, nel confronto con il mercato, si nota come le risorse siano marginali: le statistiche fanno vedere che la società dell'informazione ha fatto dei passi avanti nel sud Italia, ma lo sviluppo non è direttamente imputabile agli interventi finanziati dal QCS, segue soprattutto l'espansione del mercato ICT.

Infine non bisogna dimenticare di fare "i conti con l'oste". La complessa filiera di governance della società dell'informazione è strettamente legata ai problemi di attuazione riscontrati: ci sono molti attori e spesso le azioni si sovrappongono, oppure non vi è comunanza di vedute sul da farsi.

Il processo di decisione ed attuazione delle politiche UE è complesso ed è assimilabile a una filiera di intervento operativo sul corpo sociale.

UNIONE EUROPEA



NAZIONE



REGIONE



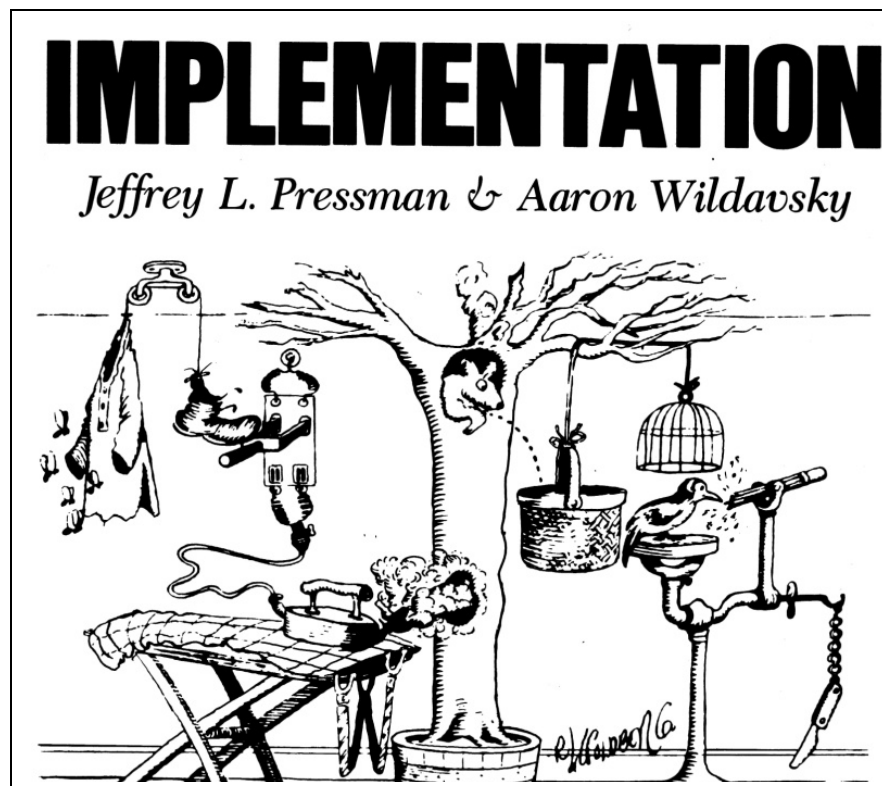
ENTE LOCALE



SINGOLO PROGETTO



CORPO SOCIALE



Nel rapporto tra centro e periferia, l'elemento chiave è la concertazione, raggiungibile attraverso un'analisi delle politiche e delle varie iniziative attuate a livello regionale per la definizione delle strategie. Nel passaggio dal QCS 2000-2006 al QSN 2007-2013 si può fare qualcosa per migliorare.

La programmazione 2007-2013 appare inerziale rispetto al QCS 2000-2006. Non si notano modifiche che facciano presumere miglioramenti. L'unico elemento di novità riguarda l'inclusione dei fondi statali FAS nel QSN 2007-2013, mentre essi erano programmati fuori dal QCS 2000-2006.

4.1 Per diminuire le criticità derivanti da una filiera troppo complessa, sarebbe opportuno portare avanti una concertazione orientata agli indicatori i2010;

4.2 È auspicabile migliorare le rilevazioni degli indicatori i2010, colmare i buchi negli i2010, scendendo a livello regionale; occorre sviluppare le misure, ad esempio introducendo degli "i2010 a livello regionale": questo perché "è inutile fare cose che non si misurano".

4.3 È opportuno lavorare su pochi indicatori e in particolare su quelli meno presidiati dal mercato: in questo modo è possibile monitorare e giustificare meglio i singoli interventi, attraverso la misurazione dei relativi indicatori. Per esempio, si potrebbero prendere alcuni degli indicatori i2010 e lavorare su questi.

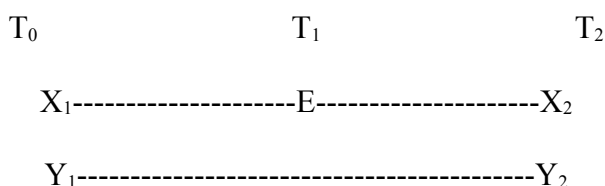
4.4 Infine per migliorare il processo di attuazione, sarebbe opportuno contribuire alla qualificazione degli interventi attraverso la produzione di bandi certificati. L'assistenza in merito alla redazione dei bandi assume un'importanza primaria nell'attuazione, poiché garantisce una maggiore efficienza del processo.

5. Intendiamo spiegare il metodo che soggiace allo studio condotto: l'analisi delle politiche pubbliche. Gli interventi messi

in campo a favore della società dell'informazione sono infatti una politica pubblica.

Riprendiamo da Nicola Giannelli, "L'analisi delle politiche pubbliche", l'illustrazione del quasi esperimento per chiarire meglio che senso ha misurare quello che si fa. La misurazione di dati quantitativi si inserisce come necessità nel comprendere e valutare il panorama società dell'informazione; questa è una politica pubblica che segue il criterio del quasi - esperimento.

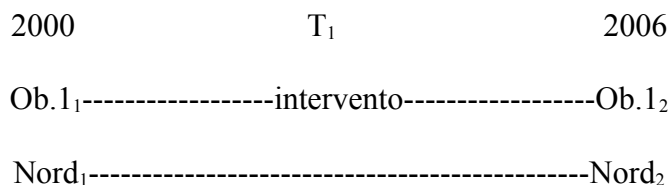
La definizione di quasi-esperimento deriva dalla vicinanza metodologica di quest'ultimo con l'esperimento scientifico vero e proprio. Nel quasi-esperimento il processo di comparazione assume un'importanza primaria: il metodo è assimilabile a quelli tradizionalmente usati in medicina o psicologia (e proprio da questi ambiti prende il nome di quasi-esperimento).



Inizialmente, al tempo T₀, il gruppo sperimentale (X) e il gruppo di controllo (Y) sono misurati: questi due gruppi devono avere caratteristiche simili, se non identiche. Per la durata T₁ il gruppo X riceve il trattamento E che porta alla modifica dello stato di X al tempo T₂, con il risultato X₂. Viene allora misurata la variazione di X₂ rispetto a X₁ e di Y₂ rispetto a Y₁: la differenza tra i due risultati viene attribuita all'evento E.

Attraverso questo modo di procedere (proposto per la prima volta in medicina con le cavie) si è analizzato l'impatto degli interventi in materia di società dell'informazione per il periodo 2000-2006 nei confronti delle Regioni Obiettivo 1. Prendendo come riferimento il nord d'Italia, che non è stato oggetto di interventi di stimolo come il sud, si può valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi in materia di SI nelle Regioni interessate.

Riprendendo lo schema precedente:



Si verifica la variazione di stato delle Regioni Obiettivo 1 rispetto al periodo iniziale. Si misura la rispettiva variazione delle Regioni del nord d'Italia. Le due variazioni tra 2000 e 2006 sono differenti e si attribuisce questa differenza proprio all'attuazione dei relativi interventi della programmazione 2000-2006. In altre parole se un indicatore cambia sensibilmente i suoi valori al sud, questo cambiamento è attribuito all'intervento a favore della società dell'informazione. Ipotizziamo che un indicatore misuri la percentuale di popolazione connessa ad Internet a banda larga e che, nel 2004, si pubblichi un bando di gara relativo al cablaggio di una rete di banda larga in una Regione Obiettivo 1: l'intervento porterà ad un incremento della popolazione connessa con la nuova tecnologia (in particolare informatica), con una conseguente variazione del relativo indicatore. Prendendo come riferimento le Regioni del nord, si può determinare se l'intervento ha portato ad un significativo miglioramento delle Regioni analizzate. È importante, allora, che ci sia corrispondenza tra indicatori di rilevazione e interventi.

Bibliografia

Ministero per le riforme e le innovazioni nella P.A.
Dipartimento per l'innovazione e la tecnologia
<http://www.innovazione.gov.it/ita/soc_info/index.shtml>
consultato il 4-1-2007

European Commission, Annual Information Society Report
2007, pag. 93

...