



INDAGINE DELPHI PER ISTITUTO TAGLIACARNE

I sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione: uno scenario previsionale per le Camere di Commercio

Report finale

Roma, maggio 2009

Antares

Società per lo Sviluppo dei Sistemi Organizzativi a r. l.

Tel. +39.06.321.12.85 – 06.326.46.315 Fax 06.322.42.56 Via G.P. da Palestrina, 48 – 00193 Roma
C.F. – Part. IVA 03611031000

e-mail: INFO@ANTARESEUROPA.IT - WWW.ANTARESEUROPA.IT

Indice

Premessa.....	3
1. La metodologia di ricerca	5
2. Il metodo Delphi ed il panel consultato.....	5
1. Il metodo di analisi	6
1.3 I temi affrontati	7
2. Le previsioni	9
2.1 L'evoluzione dei sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione	9
2.2 Vantaggi e difficoltà dei sistemi nel medio periodo.....	11
2.3 L'apporto dei Nuclei di valutazione.....	13
2.4 L'integrazione in una vision complessiva e il ruolo dei Nuclei	14
2.5 La compatibilità tra pianificazione e scelte gestionali	15
2.6 Conoscenze, capacità e comportamenti organizzativi dei Nuclei	16
2.7 Le luci e le ombre	18
3. Le proposte.....	20
3.1 Tipologia di dati e di informazioni utili ai Nuclei di Valutazione	20
3.2 Modalità di lavoro, organizzazione, strumentazione dei Nuclei	21
3.3 Collegamenti funzionali del Nuclei con i soggetti camerali	23
3.4 Percorsi di approfondimento e di sviluppo delle competenze	24

Premessa

La rilevanza dei processi di pianificazione, programmazione, monitoraggio e valutazione come strumenti di gestione delle aziende private e degli enti pubblici è ormai da anni nella piena consapevolezza di esperti, legislatori, manager impegnati nel rinnovamento delle organizzazioni complesse a fronte degli scenari economici e sociali in cui sono chiamati ad operare; ancor oggi, tuttavia, tali processi sono vissuti come elemento critico più spesso che come fattore di crescita. Le recenti proposte normative riguardanti i sistemi di pianificazione e valutazione stanno portando alla ribalta il tema della programmazione e della valutazione in ambito pubblico, ma già da tempo l'attenzione su di esso è attiva nel mondo delle Camere di commercio ed ha prodotto – tra le altre iniziative di ricerca, di formazione, di intervento organizzativo – una indagine previsionale commissionata da Unioncamere nel 2008. Ad essa fa seguito l'indagine con metodo Delphi i cui risultati sono presentati in questo Report, commissionata dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne alla società Antares di Roma. Scopo del lavoro è stato quello di ricostruire, con l'ausilio di testimoni privilegiati di grande esperienza e competenza, le tendenze dei sistemi di pianificazione e valutazione nel mondo pubblico e specificatamente nel mondo camerale, identificandone linee di sviluppo e possibili ostacoli, con riferimento ad un orizzonte temporale di medio periodo al 2011.

La necessità di riflettere sull'importanza dei processi suddetti si è concentrata in questo specifico lavoro sul ruolo - delicato e complesso – dei Nuclei di valutazione delle Camere di commercio, per delinearne le future configurazioni, funzioni, strumenti e soprattutto relazioni organizzative e funzionali all'interno della rete di governo del sistema camerale.

La ricerca, eseguita con il metodo previsionale Delphi¹, modificato in modo da ottenere non solo previsioni ma anche proposte, ha scandagliato dunque, sulla base dei contributi dei testimoni privilegiati, diverse aree di interesse cruciale per affrontare il complesso sistema pianificatorio/programmatorio.

¹ Vedi Nota tecnica più oltre

Lo scenario altamente probabile che è emerso e il connesso quadro di proposte condivise offrono elementi consistenti per una rivisitazione del sistema, anche alla luce delle attuali strategie di intervento nel settore pubblico.

La ricerca si è svolta nell'arco di tre mesi da febbraio ad aprile 2009 ed è stata condotta dallo staff di Antares, Società per lo Sviluppo dei Sistemi Organizzativi a r.l. composto da Giovanna Scarpitti (direzione scientifica), Stefano Bertoldi e Delia Zingarelli (ricercatori senior), Roberta Rossi (ricercatrice junior).

1. La metodologia di ricerca

2. Il metodo Delphi ed il panel consultato

Rispetto all'utilizzo originario del metodo Delphi - che punta alla formulazione di scenari di un futuro probabile - applicazioni più recenti del metodo ne configurano l'uso in strategie di ricerca basate sulla combinazione di elementi previsionali con elementi propositivi circa l'andamento di un fenomeno, le strade più idonee di sviluppo, le applicazioni ottimali di modelli e strumenti operativi in un determinato ambito di intervento o di gestione, i rischi da evitare, le competenze da sviluppare, ecc.

La caratteristica peculiare del metodo Delphi è rappresentata dalla consultazione in due o più stadi, in modo rigorosamente separato ed anonimo, di un panel di esperti al fine di ricavare previsioni o indicazioni basate sui diversi gradi di convergenza delle opinioni circa il problema o il fenomeno oggetto di indagine. Cruciale a questo scopo è la rilevanza degli esperti/testimoni privilegiati, che vengono prescelti fra personalità rappresentative di diversi settori ed ambiti professionali, disciplinari, territoriali, a seconda dei criteri prioritari adottati per ogni specifica finalità di ricerca.

Nell'indagine condotta per l'Istituto Tagliacarne il panel è stato costituito da cinque testimoni privilegiati scelti, d'accordo con la committenza, per la loro competenza professionale in merito alla gestione dei sistemi complessi con riferimento alle pubbliche amministrazioni e alle realtà camerali, nonché per la loro appartenenza a istituzioni ed enti diversi, allo scopo di favorire l'interlocuzione di componenti differenti per conoscenze ed interessi sul futuro prossimo dei sistemi di programmazione e valutazione e degli stessi Nuclei di valutazione delle Camere di commercio.

Il panel dei testimoni privilegiati è dunque stato costituito da :

- professor **Alessandro Bacci**, Università di Siena;

- professor **Riccardo Giovannetti**, Università Carlo Cattaneo LIUC;
- dottor **Pierluigi Mastrogiuseppe**, Ragioneria Generale dello Stato;
- professor **Renato Ruffini**, Università Carlo Cattaneo LIUC;
- professor **Stefano Zan**, Università di Bologna.

Ad ognuno di essi va rivolto un sentito ringraziamento per la preziosa e cortese partecipazione all'indagine condotta da Antares srl per l'Istituto Tagliacarne.

1. Il metodo di analisi

L'indagine ha avuto inizio con l'invio parallelo a tutti i testimoni privilegiati di un primo questionario articolato in domande aperte sulle tematiche da indagare; ad esso ognuno di loro – non conoscendo l'identità degli altri - ha risposto esprimendo le proprie previsioni per situazioni future ritenute altamente probabili (e non a situazioni auspiccate o desiderate) e suggerendo proposte migliorative.

Successivamente le previsioni e le proposte di ogni singolo testimone privilegiato sono state elaborate dallo staff di ricerca Antares, che le ha tradotte in costrutti rigorosamente formulati ed articolati (*item* previsionali) all'interno di un questionario strutturato a risposte chiuse. Tale secondo questionario è stato sottoposto – ancora in modo separato ed anonimo - ad ogni testimone privilegiato, che ha quindi espresso il proprio accordo o disaccordo su tutti gli *item*, sia previsionali che propositivi.

Il secondo questionario, a risposte chiuse, è risultato articolato in 330 item composti da enunciati previsionali o propositivi, ancora suddivisi nelle sette aree di indagine inizialmente identificate e in un'ottava area di proposte. Gli item sono stati successivamente inseriti in un database che ha consentito di effettuare diverse operazioni complesse, al fine di discernere, nella fase successiva di rielaborazione del testo a cura dello staff di ricerca Antares, tra previsioni "certe", previsioni "non del tutto certe" ovvero non condivise da tutti i partecipanti al panel, e previsioni che, non avendo ricevuto sufficienti risposte, non hanno potuto essere prese in considerazione dal gruppo di ricerca.

L'elaborazione statistica si è avvalsa di un foglio di calcolo Excel che, attraverso formule ad hoc, ha consentito di modularne in maniera efficace i risultati. Partendo da un numero non elevato di esperti consultati, sono state operate scelte idonee rispetto a quei risultati finali che si sono attestati intorno ai valori centrali. Ciò ha consentito di inserire nel testo, nella fase di omogeneizzazione del contenuto, delle formule stilistiche che dessero la giusta misura alle previsioni forniteci dai testimoni privilegiati².

1.3 I temi affrontati

I temi affrontati hanno riguardato l'evoluzione dei sistemi di pianificazione, programmazione, monitoraggio e valutazione nella pubblica amministrazione italiana, con particolare riferimento alle Camere di commercio, assumendo l'orizzonte temporale del triennio 2009-2011. Nello specifico, l'indagine Delphi ha approfondito i vantaggi e le difficoltà che tali sistemi comporteranno nell'ambito pubblico e nel mondo camerale, evidenziando nel contempo i fattori di natura tecnica, economica, culturale, politica, professionale ecc. che potranno agire come elementi favorevoli o, al contrario, frenare, la piena adozione dei sistemi stessi.

Anche il dialogo tra livello politico ed amministrativo nell'applicazione dei sistemi è stato oggetto di attenzione indagando la compatibilità tra documenti di pianificazione e programmazione iniziali e successive scelte gestionali.

L'indagine ha prestato particolare attenzione a ricostruire l'apporto specifico previsto per i Nuclei di valutazione nei principali ambiti del loro intervento ed il ruolo ad essi demandato nel favorire l'integrazione in una vision complessiva dei singoli sistemi delle diverse fasi del ciclo dalla pianificazione alla valutazione. L'attenzione ai Nuclei di valutazione operanti

² In sintesi si riportano di seguito i criteri di calcolo delle risposte dei 5 testimoni consultati.

Accordo pieno: totalità o quasi di SI (ad es. 5 o 4 su 5 "votanti"; 4 o 3 su 4),

Accordo parziale: totale di SI poco oltre la metà dei "votanti" (es. 3 su 5 "votanti")

Numero insufficiente di risposte: votanti inferiori o uguali a 3 su 5 o su 4 (di fatto la soglia di validità è stata stabilita in almeno 3 risposte inclusa la terza)

Indecisione: i "SI" e i "NO" si equivalgono (ma in questo caso solo se la soglia scende a 4)

Disaccordo parziale: se i NO sono compresi tra 2 e 3 inclusi (es. 2 su 5 "votanti"; 3 su 5; 3 su 4)

Disaccordo pieno: 5 NO su 5; 4 su 5; 4 su 4

nel mondo camerale è stata estesa alle competenze dei loro componenti, dei quali è stato indagato il profilo auspicato in relazione al ruolo atteso, in termini di conoscenze teoriche, di capacità operative e di comportamenti organizzativi.

Ampio spazio è stato infine offerto alla formulazione di proposte da parte dei testimoni privilegiati sulle modalità organizzative, le metodologie, gli strumenti, le reti di relazioni funzionali dei Nuclei che potranno ottimizzare nel breve-medio periodo l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione nel mondo camerale.

2. Le previsioni

2.1 L'evoluzione dei sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione

Nel futuro dei sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione si prevede una maggiore focalizzazione su variabili ed informazioni di carattere strategico; ciò porterà progressivamente verso un cambiamento di rotta, ovvero dal controllo di gestione al controllo strategico.

Perciò vi sarà anche una maggiore integrazione tra “strumenti” e “sistemi” informativi accompagnata da un altro cambiamento fondamentale che consisterà nella maggiore attenzione verso tutti gli aspetti legati all'*accountability* sociale cui farà seguito anche una diffusione dei relativi standard ed un rafforzamento dei controlli esterni; d'altro canto non vi è una piena condivisione sul fatto che i sistemi di programmazione e controllo saranno sottoposti in futuro ad una forte attenzione proprio dell'opinione pubblica, soprattutto se si considerano le recenti riforme legislative: queste potranno, invece, costituire un potenziale limite a tale cambiamento in atto. Si tratta, infatti, di cambiamenti trasferiti per legge e non il prodotto di un processo di cambiamento dei sistemi reali di funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Considerati tutti questi elementi a favore e frenanti non è tuttavia certo che tutto ciò porterà ad un sviluppo dei sistemi di programmazione e controllo solamente di tipo formale ma tenuto conto dell'eventualità che tali strumenti vengano percepiti non come strumenti di miglioramento della gestione ma come meri adempimenti necessari, non si può dire con certezza se vi sarà o meno, un effettivo cambiamento sia per quanto concerne il contesto pubblico che quello più specifico delle Camere di commercio.

Analoga incertezza si ha verso un presunto sviluppo di un approccio di tipo tecnico-razionalistico alla programmazione e controllo teso a creare sistemi oggettivi collegati a standard di risultato. È chiaro, invece, che vi sarà un forte orientamento alla valutazione

della soddisfazione del cittadino/utente, un aspetto per il quale anche grazie alle recenti riforme normative, ci si attende addirittura un rafforzamento.

Sul piano interno, nei sistemi di programmazione della dirigenza e valutazione dei risultati dirigenziali e del personale, si verificherà un progressivo avvicinamento a sistemi manageriali per obiettivi ma in concomitanza anche ad un orientamento alla valutazione dell'ente nel suo complesso attraverso l'individuazione di indicatori standard specifici per ogni tipologia di amministrazione. Questi permetteranno, peraltro, un vero e proprio *benchmarking* tra amministrazioni pubbliche. A ciò si accompagnerà anche un orientamento alla comunicazione e alla trasparenza nella programmazione e valutazione che avrà degli esiti anche verso i cittadini/utenti, anche perché occorrerà pensare sempre più in una prospettiva di servizio e di risultato che partano, appunto, dalle esigenze degli utenti finali.

Sul piano culturale, invece, si prevedono tempi più lunghi tanto che non è del tutto certo se si potrà assistere ad una reale diffusione della cultura della programmazione/controllo distinta per ambiti territoriali e tipologia dell'ente anche perché sicuramente vi sarà confusione e sovraccarico di strumenti e metodologie non sempre orientati alla qualità: vi potrà essere, inoltre, un elevato rischio di gestione burocraticistica delle metodologie e degli strumenti con un conseguente aumento del sovraccarico in termini di adempimento.

Andando ad osservare lo scenario futuro distinto per ambiti organizzativi all'interno delle amministrazioni, se da un lato non è chiaro se i maggiori sviluppi si concentreranno nella gestione dei budget non vi è dubbio che questi si verificheranno nell'identificazione sempre più efficace degli obiettivi o dei risultati attesi. I conseguenti sistemi di controllo, quindi, si baseranno su indicatori relativi al grado di raggiungimento di risultati programmati con in più una tendenza che appare certa, verso un'adozione di logiche e strumenti sempre più aziendalistici ed orientati sia al raggiungimento dei risultati sia al monitoraggio di aspetti multidimensionali: risulterà chiaro, infatti, che i sistemi tradizionali di controllo basati solo sul dato economico finanziario, pur rimanendo imprescindibili, risulteranno insufficienti.

2.2 Vantaggi e difficoltà dei sistemi nel medio periodo

Anche nella P.A. in futuro questi sistemi porteranno senza dubbio ad un maggiore orientamento ai risultati, ad una gestione più integrata e controllabile con un conseguente sviluppo di logiche gestionali di tipo manageriale: non è certo, però, se quest'ultimo aspetto porterà anche ad un rafforzamento del management e dei processi di direzione.

Per quanto riguarda le C.C.I.A. vi sarà una maggiore legittimazione sociale ed istituzionale dell'ente ma non vi è certezza intorno all'effettivo vantaggio dell'utilizzo di questi sistemi: non è chiaro, cioè, se questo consentirà al vertice camerale di disporre di tutte le informazioni necessarie per decidere se e come modificare la strategia anche in previsione della futura programmazione pluriennale.

Anche rispetto al possibile vantaggio che in futuro deriverà dallo sviluppo di sistemi socio tecnici di tipo aziendale nella pianificazione e controllo, non vi è un accordo pieno mentre è chiaro che vi sarà un'evoluzione dei sistemi di valutazione del personale. Il loro potenziamento determinerà, inoltre, una maggiore concretezza della pianificazione per obiettivi con un conseguente collegamento della valutazione del personale a fatti concreti, ovvero agli obiettivi. Ciò porterà ad un'evoluzione nel processo d'integrazione dei diversi sistemi di gestione e ad uno sviluppo non solo dell'orientamento alla soddisfazione dell'utenza finale per i servizi erogati ma anche dei diversi portatori d'interesse nel territorio.

Sempre sul versante organizzativo e gestionale ci si focalizzerà sulla responsabilità del dirigente in termini di capacità manageriale di gestione reale dei processi e dei servizi il tutto secondo un orientamento che probabilmente premierà anche la produzione di risultati con la conseguente creazione di valore pubblico. Sempre lungo questa strada si svilupperà un orientamento alla *social accountability* e alla qualità dei servizi che comporteranno elementi di dinamismo e di cambiamento organizzativo: in altre parole si svilupperà un sistema di misurazione e gestione delle performance in grado di collegare la strategia alla gestione operativa.

Si nutrono dubbi, invece, rispetto al possibile miglioramento della comunicazione interna ed esterna mentre è certo, che in questo processo di cambiamento, si attiveranno processi di apprendimento che verranno favoriti anche dall'utilizzo di sistemi di *benchmarking*: in generale si prevede una predisposizione al cambiamento ma non è sicuro se ciò stimolerà conseguentemente anche un orientamento all'utenza.

Sicuramente i sistemi di programmazione e controllo responsabilizzeranno maggiormente il personale, ed in particolare la dirigenza, sul raggiungimento degli obiettivi consentendo anche di valutare l'andamento dell'ente anche attraverso un monitoraggio in itinere.

Rispetto ai fattori frenanti e in genere alle difficoltà che si frapperanno, questi deriveranno maggiormente dalla complessità dei sistemi di programmazione e controllo più che da un eventuale irrigidimento nei processi gestionali e non è certo, inoltre, se il cambiamento sarà un affare per pochi "specialisti". I testimoni prevedono, inoltre, una resistenza da parte degli organi di indirizzo perché i sistemi saranno da loro percepiti come mera tecnica, poco efficace nel sostenere effettivamente i processi decisionali istituzionali.

Pensando al sistema camerale lo sviluppo di una pianificazione a livello di ente, invece, non porterà ad una carenza di contenuti nella programmazione operativa cioè quella maggiormente legata alla realizzazione dei servizi pubblici, né tanto meno ad uno scarso utilizzo o incisività nei sistemi di programmazione e controllo; qualche dubbio, invece, si ha rispetto al collegamento tra la programmazione/valutazione dei dirigenti e degli impiegati e la relativa gestione delle politiche retributive: si prevede, infatti, che il condizionamento di questi due aspetti porterà ad una programmazione dove si definiranno soltanto delle attività realizzabili invece che obiettivi "sfidanti".

Con tutto ciò, non si prevede di arrivare a delle rendicontazioni finali interpretate come semplici certificazioni autoreferenziali o formali e probabilmente ciò non comporterà nemmeno un aggravio dei costi. Con certezza si può prevedere, invece, che gli operatori stenteranno a ragionare in termini di risultati piuttosto che in termini di risorse necessarie, a causa dall'incoerenza tra budget e strategia; ciò si verificherà in un quadro generale caratterizzato da difficoltà nello sviluppo dei sistemi informativi che in qualche modo possano agevolare le attività di programmazione, oltre che da impedimenti

nell'individuazione di strategie e linee d'indirizzo utili a definire obiettivi chiari e infine, dalla mancata condivisione e discussione con tutto il personale delle strategie dell'ente.

Sul piano tecnico-analitico alcune difficoltà potrebbero nascere dall'insufficienza informativa degli indicatori economico-finanziari e dall'inefficacia di strumenti e/o informazioni che risulteranno ridondanti o non sufficientemente strutturati.

2.3 L'apporto dei Nuclei di valutazione

Per quanto riguarda la pianificazione/programmazione, i Nuclei forniranno senza dubbio un supporto metodologico con un ruolo di stimolo per il miglioramento dei sistemi e una revisione complessiva del processo. Ciò potrà essere portato avanti tramite l'utilizzo di strumenti e metodologie adeguati allo scopo (ad es. SWOT analysis, balanced scorecard, ecc.) ed un'assistenza specifica nella definizione degli indicatori strategici. Tramite questi ultimi verrà presidiata anche la predisposizione di idonei indicatori di performance e la coerenza delle azioni intraprese e dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi pianificati.

Sempre in termini generali, i Nuclei controlleranno la corretta introduzione dei sistemi di gestione e la loro corretta applicazione ai fini della valutazione della dirigenza e del controllo finale, coerentemente con gli obiettivi proposti dall'ente, sempre al fine di spingere verso una maggiore programmazione e creare così dei sistemi che anticipino eventuali devianze dei sistemi di controllo; in particolare forniranno assistenza nella predisposizione delle metodologie di valutazione finale della dirigenza (coadiuvati dagli uffici di controllo e di gestione degli enti camerali), curandone nello specifico i colloqui di valutazione e i relativi momenti di comunicazione istituzionale. Più in generale supervisioneranno i processi valutativi di tutto il personale camerale.

A tale scopo verificheranno, a inizio periodo, il contenuto dei piani, degli obiettivi strategici e operativi, nonché la loro qualità e il loro "peso" relativo, oltre a fornire un supporto nell'attività di monitoraggio *in itinere*. Risulta chiaro che i Nuclei potranno portare avanti una supervisione/revisione del processo ma che il controllo strategico continuerà ad

essere di competenza del livello politico per cui per definizione poco sindacabile o modificabile: di conseguenza l'apporto dei nuclei si limiterà ad una semplice segnalazione delle incoerenze e di sviluppare per quanto gli compete, in modo integrato, la pianificazione, il controllo e la valutazione. Cureranno, inoltre, il collegamento e la coerenza tra la programmazione dell'ente da una parte e gli obiettivi attribuiti alla dirigenza ai fini della valutazione dall'altra, il tutto coerentemente al presidio della fase di programmazione.

2.4 L'integrazione in una vision complessiva e il ruolo dei Nuclei

Il ruolo dei Nuclei sarà significativo in tema di integrazione anche se sarà necessaria una crescita professionale complessiva dei valutatori; tale ruolo sarà importante non tanto in qualità di organo di tipo tecnico (fornito perciò delle competenze che mancano nelle singole Camere), quanto come organo esterno all'ente e quindi in grado di operare con neutralità ed un condizionamento interno ridotto ai minimi termini. Il Nucleo di valutazione svolgerà anche un ruolo nello stimolare un confronto più diretto e frequente tra presidente, segretario e nucleo stesso: in considerazione di tutti questi elementi il suo ruolo sarà molto diverso da quello attuale.

In virtù, quindi, di un ruolo riveduto e corretto, si assisterà ad un'efficace applicazione del nuovo regolamento di contabilità concernenti il confronto tra enti sugli indicatori a cui si affiancherà anche un progressivo interesse per un controllo gestionale e strategico. In questo quadro i Nuclei svilupperanno sempre di più un'opera di integrazione operando in piena collaborazione con gli organi camerali e con l'ufficio preposto al controllo di gestione.

Ciò porterà, appunto, ad una piena integrazione dei diversi sistemi di pianificazione e controllo che negli anni sono stati lentamente introdotti all'interno di ciascuna realtà. Un altro ruolo del Nucleo di valutazione, infine, potrà essere quello di facilitatore e collante tra i diversi soggetti e strumenti adottati onde evitare duplicazioni e/o sovrapposizioni nelle tecniche di controllo con finalità informative simili

2.5 La compatibilità tra pianificazione e scelte gestionali

Un limite nell'adozione pratica dei sistemi di programmazione e controllo, spesso lamentato nel settore pubblico e nelle Camere di commercio, è di sicuro la difficoltà di mantenere un alto livello di coerenza tra i documenti di pianificazione - preventivi per definizione - e le scelte di gestione che possono avvenire nel corso dell'anno a fronte di esigenze imprevedibili o impreviste, di cambiamenti strategici, di equilibri mutati. La compatibilità tra le scelte a monte e le scelte successivamente agite viene prevista come un problema fondamentale dai testimoni privilegiati, un problema di non facile soluzione che si sostanzia nella delicata definizione dello "spazio tra la libertà assoluta della volontà politica e la coerenza con scelte precedenti, e quindi documentate".

Solo sulla capacità di attivare un processo realmente collegato alle azioni dell'ente, che sia continuamente utilizzato ed aggiornato in funzione dei cambiamenti di gestione, si baserà la coerenza tra programmazione, direzione per obiettivi e valutazione finale.

La compatibilità sarà raggiunta, dunque, curando le fasi salienti del processo: formalizzazione e discussione delle linee di azione reali da intraprendere, definizione all'inizio dell'anno di obiettivi gestionali collegati e coerenti e, di contro, valutazione dei risultati raggiunti a fine periodo, sulla base dei programmi realmente intrapresi.

La chiarezza delle strategie a monte sarà di sicuro il presupposto per tale compatibilità anche se non è garantito che tale chiarezza sia destinata ad aumentare nel breve periodo nei sistemi contabili; l'adozione di un sistema di pianificazione e controllo porterà ad un collegamento tra pianificazione delle strategie e programmazione, collegamento che dovrà trovare esplicitazione nei Programmi Pluriennali e nelle RPP. In questo quadro, la gestione operativa tenderà a diventare la trasposizione in obiettivi e azioni di quanto definito in sede di pianificazione, mentre dal monitoraggio *in itinere* scaturiranno le azioni correttive da attuare in corso di gestione e potranno, a cascata, essere definite anche le strategie future che indirizzeranno i successivi documenti programmatori.

Grande rigore nella definizione e gestione dei processi, quindi, che però potranno garantire compatibilità solo se verranno adottati sistemi flessibili, non eccessivamente formalizzati, con una grande capacità di adattamento delle organizzazioni in ciascuna delle fasi e attività del ciclo di pianificazione e controllo. Monitoraggio dei sistemi di programmazione, aggiornamento ai cambiamenti delle strategie, conseguente modifica dei sistemi degli obiettivi di gestione, sono quasi unanimemente evocati come passaggi salienti della tensione verso la auspicata coerenza.

2.6 Conoscenze, capacità e comportamenti organizzativi dei Nuclei

I componenti dei Nuclei di valutazione, preposti dunque ad un ruolo di grande delicatezza e di rinnovata crucialità, sono chiamati a sviluppare un profilo di competenze rafforzato e innovato, che consolidi le conoscenze, le capacità, i comportamenti che finora ne hanno connotato la professionalità, ma che insieme ne sviluppi alcuni aspetti forse fino ad oggi sottovalutati. Anche in quest'ambito le previsioni e le sollecitazioni dei testimoni privilegiati consultati nel confronto a distanza del Delphi offrono un ventaglio di estrema chiarezza per il prossimo futuro, per le Camere di commercio ma non solo, delineando una sorta di *best performer* dei Nuclei di valutazione, un modello cui tendere per arricchire di contenuto e di valenza le funzioni dei Nuclei.

Il concetto di “competenza” è stato assunto a monte dell'indagine non come uno stato della persona ma piuttosto un processo, derivante dall'integrazione di tre tipologie di elementi o “componenti”: le conoscenze, le capacità/abilità e i comportamenti, che vengono integrati nell'azione dell'individuo in funzione del risultato da realizzare nella specifica situazione³. Se le conoscenze attengono alla padronanza mentale di contenuti (fatti, dati, norme, modelli, teorie...) acquisiti e memorizzati, se le capacità/abilità attengono all'essere in grado di utilizzare specifici strumenti operativi (tecniche, metodologie, sistemi, apparati ...), i comportamenti coniugano infine doti e atteggiamenti personali con le necessità e le richieste espresse dall'organizzazione e – nel caso delle amministrazioni – dai soggetti che ne costituiscono i clienti-utenti e gli interlocutori sul territorio. Collegati al

³ Il riferimento è qui alle elaborazioni più recenti del concetto di competenza per cui si rimanda alle elaborazioni basilari sviluppate in particolare da Spencer L.M. e Spencer S.M., *Competenze nel lavoro*, F. Angeli, Milano, 1999 e Le Boterf G., *Construire les compétences individuelles et collectives*, Editions d'Organisation, Paris, 2000.

vecchio concetto di saper essere, i comportamenti organizzativi costituiscono l'esplicitarsi di capacità individuali in uno specifico contesto ambientale, relazionale e sociale, in un ambito anche territoriale quindi, con tutte le caratteristiche che esso assume in sé rispetto ad altri.

Sul piano delle conoscenze, la preparazione giuridica dovrà focalizzarsi sulla normativa contabile e sulla contrattualistica del lavoro, ma i componenti dei Nuclei sono chiamati ad acquisire e mettere in campo innanzitutto, ovviamente, una padronanza dei sistemi di programmazione, di controllo strategico e di gestione e di *internal auditing*, padronanza che deve essere articolata in una "robusta" conoscenza teorica e metodologica accanto ad una conoscenza specifica del contesto organizzativo. Strumenti e metodologie sono riferite ai due versanti – entrambi basilari – dei sistemi economici gestionali e dei sistemi di gestione delle risorse umane; i primi con un forte accento sulla strategia aziendale e le connesse valutazioni di carattere economico-finanziario, i secondi con un altrettanto forte accento sul versante della valutazione del personale (prestazione, posizione, competenze) e sui sistemi di incentivazione.

Le competenze classiche relative alla gestione e al governo di sistemi organizzativi complessi saranno ancora – nell'opinione della maggioranza dei testimoni privilegiati - alla base del corretto ruolo dei Nuclei di valutazione, con un'attenzione particolare alla *social accountability* e alla qualità.

Sulla base delle conoscenze enunciate, i componenti dei Nuclei sono chiamati a sviluppare e mettere in campo effettive capacità d'azione, che si sostanziano nell'attivazione e gestione di sistemi *tailored*, ritagliati a misura delle diverse situazioni aziendali: torna quindi il binomio rigore-adattabilità, unica formula in grado di garantire efficacia ed efficienza dei processi. Le capacità necessarie ai componenti dei Nuclei di valutazione non si fermano però a quelle definibili di tipo "tecnico-specialistico": la sfera relazionale emerge dall'indagine Delphi, infatti, come grande e forse altrettanto rilevante.

Le capacità relazionali vengono sottolineate da tutti come necessarie sia nei confronti degli organi istituzionali dell'ente, con i quali il Nucleo è chiamato ad attivare relazioni

positive continue e periodiche, che favoriscano in questi ultimi l'orientamento alla programmazione e ai risultati, sia nei confronti dei colleghi e interlocutori con i quali attivare modalità efficaci di collaborazione e di lavoro in team.

Le capacità di guidare l'evoluzione dei sistemi organizzativi e gestionali e di gestire i processi di revisione interna sono invece valutate di diversa rilevanza nel piccolo gruppo di testimoni privilegiati, tra i quali non si riscontra una maggioranza qualificata di pareri, evidentemente in relazione a diverse vedute sul ruolo da sviluppare dai Nuclei nel prossimo futuro.

L'area degli atteggiamenti e degli orientamenti più ampi – alla base poi dei comportamenti organizzativi effettivamente agiti, infine, sottolinea l'appello a componenti dei Nuclei di valutazione che siano dotati innanzitutto di forte integrità morale che garantisca la piena osservanza delle norme etiche, ma anche di un orientamento all'innovazione e al *change management* con la correlata capacità di adattarsi a situazioni mutevoli. L'assertività, l'uso efficace del potere formale, l'orientamento al risultato, completano il profilo dei membri dei Nuclei di valutazione chiamati a saper perseguire obiettivi complessi di medio periodo per portare progressivamente l'ente a dotarsi di sistemi efficaci di programmazione e controllo. L'ottica del risultato finale istituzionale dovrà fare, in definitiva, da guida dei comportamenti organizzativi da porre in essere nel monitoraggio costante degli stadi di sviluppo dei sistemi.

2.7 Le luci e le ombre

Con riferimento all'adozione piena di sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione come sistemi di governo delle organizzazioni pubbliche - e in particolare delle Camere di commercio – i testimoni consultati hanno delineato un quadro complesso delle condizioni favorevoli così come delle condizioni ostative : si tratta di altrettante luci ed ombre, la cui proiezione combinata potrà già nei prossimi mesi essere determinante per il decollo di sistemi di pianificazione effettivi o per il loro rallentamento.

Le luci

Unanime è la convinzione che una forte spinta iniziale sia data dalle riforme normative e dalla necessità stessa degli enti pubblici e delle amministrazioni di rendicontare il proprio operato sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione. Altrettanti elementi favorevoli saranno costituiti da un maggiore controllo esterno, da un accresciuto bisogno di legittimazione sociale, da processi culturali che svilupperanno sempre più un orientamento alla dimensione di efficienza economica delle organizzazioni pubbliche. Ad essi si accompagneranno, nell'opinione di gran parte dei testimoni privilegiati, fattori di contesto come la progressiva integrazione europea da un lato e l'evoluzione tecnologica dall'altro, e fattori interni come lo sviluppo di professionalità specifiche. L'effetto imitativo rispetto ad "enti pionieri" potrà a sua volta giocare come elemento di stimolo accanto al rafforzarsi della cultura del servizio.

Il gruppo è, invece, meno fiducioso nella forza propulsiva di personale dirigente che sia da un lato qualificato e dall'altro motivato verso l'uso di sistemi di misurazione delle performance; né pare abbastanza forte la necessità di far fronte alla sempre minore disponibilità di risorse che, associata a maggiore autonomia finanziaria, potrebbe secondo alcuni indurre a gestire al meglio le scarse risorse.

Le ombre

Il freno maggiore per il dispiegarsi delle potenzialità dei sistemi di pianificazione e controllo verrà però dai vertici politici, dagli organi di indirizzo, che mostreranno ancora scarsa consapevolezza dell'utilità della programmazione e scarso interesse alle attività di controllo; il ciclo politico avrà quindi un effetto negativo sul ciclo gestionale e il personale stesso attuerà un utilizzo fittizio degli strumenti di pianificazione e controllo. E' alto, infatti, il rischio che tali strumenti siano vissuti ancora nel breve periodo come modalità di controllo, piuttosto che come opportunità "per dare significato ed evidenza al proprio lavoro e migliorarlo", con la difficoltà di attuare un passaggio della cultura aziendale e tecnica delle amministrazioni, spostando l'attenzione dalle singole iniziative da gestire al monitoraggio degli obiettivi da realizzare.

Ancor peggio, la pretesa frequente di avere riscontri immediati dagli strumenti di programmazione e controllo porterà a ritenerli inutili o addirittura dannosi, temendo che essi riducano i gradi di libertà dei diversi attori organizzativi. La debolezza dei portatori di interesse esterni con la conseguente enfasi sulla soggettività interna, la debolezza della cultura della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le resistenze al cambiamento più in generale insite nel settore, lo scarso presidio delle componenti tecniche del sistema, costituiranno con ogni probabilità la rete di forze negative, di diversa origine e natura, che confluiranno nel definire una situazione di freno verso la piena adozione dei sistemi.

3. Le proposte

L'originaria metodologia Delphi adottata nell'indagine è precipuamente finalizzata alla formulazione di scenari previsionali, ma a corredo di questi è stata adottata una integrazione utile per raccogliere indicazioni sulle condizioni che si prevede possano garantire - o in assenza ostacolare - gli accadimenti previsti nel periodo di riferimento temporale.

Una considerazione preliminare serve per sottolineare come tutta l'area delle proposte sollecitate ai testimoni privilegiati per costruire scenari propositivi che contribuiscano a rendere più probabili gli accadimenti auspicati e meno probabili quelli temuti ha registrato un alto consenso dei testimoni privilegiati, molto spesso unanimi nel validare le raccomandazioni proposte da ognuno.

3.1 Tipologia di dati e di informazioni utili ai Nuclei di Valutazione

Le prime indicazioni riguardano i dati e le informazioni di cui i Nuclei di valutazione dovranno disporre per ottimizzare le attività di supporto alla pianificazione e alla programmazione, per le attività di controllo strategico, per l'elaborazione di elementi propedeutici alla valutazione della dirigenza. E' ritenuto indispensabile un sistema di gestione integrato delle informazioni relative all'ente, di natura sia quantitativa - relative ad aspetti interni o economico-finanziari - sia qualitativa, relative alla gestione complessiva

dell'ente (il riferimento principale è alla qualità del servizio reso e dei processi interni, alla soddisfazione degli utenti ma anche del personale, all'impatto delle scelte politiche sull'ambiente esterno).

Informazioni propedeutiche alla conoscenza dell'ente da parte del Nucleo potranno venire da differenti aree di analisi che riguarderanno, da un lato, la dimensione complessiva dell'ente attraverso il ricorso ad indicatori sintetici e soprattutto economico-finanziari di bilancio; dall'altro la dimensione delle funzioni e servizi erogati dall'ente (con specifico riferimento alle Camere di commercio) attraverso il ricorso a indicatori di processo che misurino le performance di servizio; dall'altro ancora, la dimensione degli obiettivi strategici, derivanti dalla programmazione politica e degli obiettivi di gestione di breve e medio periodo, derivanti dalla programmazione operativa, attribuiti ai singoli dirigenti e a cascata ai dipendenti. Quest'ultima dimensione viene sottolineata come la più importante per una corretta e davvero efficace funzione dei Nuclei.

Per presidiare al meglio le fasi di monitoraggio, controllo e valutazione finale, i Nuclei dovranno disporre di report strutturati e sintetici delle diverse dimensioni di risultato:

- un report finale del piano degli obiettivi operativi (attribuiti alla dirigenza), che contenga in modo strutturato il grado di raggiungimento degli obiettivi dirigenziali (con particolare riferimento alla realizzazione degli indicatori espressi);
- un report relativo all'andamento degli indicatori di processo;
- un report relativo all'andamento della valutazione del personale effettuata dalla dirigenza, contenente dati numerici di sintesi (es. media delle valutazioni, distribuzione di frequenza..), al fine di poter presidiare anche i processi di valutazione effettuati nell'ente.

Nonostante la necessità di un ricco e composito ventaglio di informazioni, concorde è però l'invito ad evitare "l'overdose dei numeri, facilitando il ricorso a pochi indicatori di sintesi concordati con la tecnostruttura nella prospettiva della costruzione congiunta di cruscotti di facile e immediata lettura".

3.2 Modalità di lavoro, organizzazione, strumentazione dei Nuclei

Le modalità di organizzazione e di lavoro dei Nuclei ricevono dagli esperti consultati numerosi suggerimenti, condivisi soprattutto con riferimento alla necessità di raccordo con la direzione dell'ente e con eventuali uffici di controllo interno e alla necessità di incontri periodici finalizzati a presidiare la fase di programmazione, di controllo *in itinere*, di preavvalutazione e valutazione finale. Il ruolo di supporto alla pianificazione e al controllo strategico – ove sviluppato – richiederà infatti, nel prossimo futuro, ai componenti dei Nuclei una conoscenza più puntuale della vita politica e amministrativa dell'ente e maggior impegno di tempo rispetto a quello attuale. D'altra parte, se anche il ruolo dei Nuclei fosse limitato alla valutazione della dirigenza, non è detto che a questo fine possano essere sufficienti incontri sporadici nel corso dell'anno, sia pure con una buona strumentazione metodologica e tecnologica.

E' ben articolata la raccomandazione che i Nuclei si dotino di un regolamento, eventualmente approvato dall'ente, che codifichi e ottimizzi le diverse fasi di lavoro: benché tale proposta trovi un accordo solo parziale per quanto attiene la calendarizzazione di incontri con i componenti dell'ente in una prima fase di attività per recepire indirizzi e finalità di gestione espresse dall'Amministrazione; maggiore condivisione si registra con riferimento alla seconda e alla terza fase di attività, inerenti rispettivamente la verifica della programmazione dell'ente e la verifica finale dei dirigenti e della valutazione complessiva del personale.

Più in dettaglio, per la Programmazione dell'ente il Nucleo dovrebbe fare in modo di verificare una coerenza tra "finalità reali e fondamentali dell'ente e valutazione del personale", collegando gli obiettivi fondamentali dell'ente con il Piano degli obiettivi e la valutazione del personale, per evitare che "le cose che veramente contano" nella gestione dell'ente siano assenti dalla programmazione e dalla valutazione del personale. Per la valutazione finale dei dirigenti e la verifica tecnica della valutazione complessiva del personale, invece, i Nuclei dovrebbero condurre una serie di analisi su più livelli, dal raggiungimento degli obiettivi di Peg e dei documenti di gestione, alle prestazioni finali dei responsabili, alle valutazioni realizzate nell'ente, fino a comprendere altri elementi specifici dell'ente stesso.

Su un piano più tecnico, il lavoro dei Nuclei potrà essere agevolato dalla frequenza degli incontri interni e dalla disponibilità di cruscotti direzionali, così come di sistemi informatici adeguati alle rinnovate funzioni ad essi richieste, ma centrale sarà comunque il contributo della reportistica : i report dovranno contenere tutte le informazioni concernenti le attività realizzate e le modalità (sia qualitative che quantitative) di realizzazione, per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi da parte della struttura camerale. A questo proposito vengono ancora richiamati, in particolare, gli indicatori economico-finanziari, il piano degli obiettivi strategici e operativi, corredato dal grado di raggiungimento degli obiettivi e le misurazioni analitiche degli indicatori di risultato, i sistemi di valutazione della dirigenza e del personale.

Per la reportistica utile ai Nuclei, la maggioranza del gruppo consultato propone una periodicità massima semestrale, con l'eventuale contributo alla loro predisposizione da parte dei diversi soggetti responsabili nell'ente.

3.3 Collegamenti funzionali del Nuclei con i soggetti camerali

L'ambito delle relazioni funzionali che i Nuclei di valutazione delle Camere di commercio devono curare con i diversi soggetti/aree funzionali delle Camere (Presidente, Giunta, Segretario Generale, dirigenza, referenti del controllo di gestione) per garantire l'efficacia della propria azione, si presenta come uno degli ambiti di maggiore sintonia tra i testimoni privilegiati, il cui accordo sulle singole raccomandazione non scende mai al di sotto dei 4 consensi su 5.

Partendo dall'assunto che il Nucleo potrà fornire un valido supporto agli organi di governo in fase di controllo e di eventuale riformulazione di strategie e obiettivi, vengono sollecitati ai Nuclei stessi momenti di confronto nel corso dell'anno tra i diversi soggetti allo scopo di migliorare i processi decisionali in un'ottica di sistema che attivi e rafforzi un network organizzativo che emerge complesso quanto efficiente dalle proposte del gruppo di esperti.

L'ottica di sistema va curata in prima istanza nei rapporti con i referenti del controllo di gestione, che vanno improntate ad una forte collaborazione di natura metodologica inerente, ad esempio, le strumentazioni adottate per la programmazione e valutazione, le tecniche di individuazione delle variabili e di rilevazione dei dati, e vanno impostate con frequenti attività di lavoro comune.

Nei confronti degli organi di indirizzo identificati con Presidente e Giunta, il Nucleo sarà chiamato a farsi portavoce delle finalità dei sistemi di pianificazione e programmazione attivati dall'ente, sia a inizio periodo con incontri in cui possa stimolare la definizione di obiettivi strategici, che dalle linee programmatiche consentano di formulare obiettivi operativi attribuiti alla dirigenza, sia a fine periodo quando il Nucleo renderà i risultati raggiunti dall'ente e sul controllo di gestione e sulla valutazione della dirigenza e del personale.

Il ruolo del Nuclei verso il segretario e la dirigenza Camerale è chiamato a stimolare l'orientamento alla pianificazione e direzione per obiettivi, agendo sia nel corso dell'anno con momenti di confronto strutturati con gli organi di gestione per verificare lo stato d'avanzamento e introdurre eventualmente variazioni degli obiettivi o degli indicatori di risultato a fronte di modifiche organizzative o di criticità riscontrate, sia a fine anno con momenti di comunicazione della valutazione finale della dirigenza e discussione con la dirigenza stessa.

In poche parole, si sottolinea la necessità di un circolo virtuoso che legghi controllo, valutazione e successiva pianificazione fondando la propria forza sulla sinergia tra i soggetti organizzativi.

3.4 Percorsi di approfondimento e di sviluppo delle competenze

Rileggendo le indicazioni fin qui emerse sulla crescente complessità dei sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione, e sulla crescente rilevanza del ruolo dei Nuclei di valutazione, non meraviglia che le raccomandazioni degli esperti sollecitino la necessità di percorsi di approfondimento e di sviluppo delle competenze per i componenti dei Nuclei degli enti pubblici - e delle Camere di commercio in particolare -

come uno dei “punti centrali nelle attività future dei Nuclei di valutazione nel mondo camerale”. La priorità degli interventi deve andare verso “la creazione di una visione comune e culturale” sul significato stesso dei processi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione. Accanto ed insieme a questa visione condivisa si pone l’obiettivo di sviluppare conoscenze e capacità tecnico-specialistiche che garantiscano il raggiungimento di risultati di breve e di lungo periodo verso l’ottimizzazione delle risorse a disposizione e la produzione di valore pubblico.

Percorsi comuni di formazione e di crescita devono quindi mirare a sviluppare non solo competenze specialistiche di tipo economico- aziendale, sollecitate dalla maggior parte dei testimoni privilegiati, inerenti la normativa di settore, le metodologie e gli strumenti di pianificazione e controllo, le metodologie di valutazione e incentivazione, i criteri di analisi e progettazione organizzativa, ma anche l’acquisizione di un linguaggio comune e di modalità di lavoro di gruppo tra i Nuclei camerali. In questa direzione, in conclusione, va segnalata la proposta di percorsi non standardizzati ma “concepiti in una prospettiva di rete sociale e di comunità di pratica, che favorisca momenti di incontro e formazione comuni, condivisione di esperienze, risoluzione di questioni, analisi dei risultati del controllo di gestione e della valutazione”.