

ENRICO DONATI , FRANCESCO NESCI , EUGENIO NUNZIATA , ANDREA SAMMARCO

**VALUTARE LE PRESTAZIONI DELL'ENTE PUBBLICO :
L'ESPERIENZA DELLE CAMERE DI COMMERCIO**

in Azienda Pubblica , n. 3 , 1999

Introduzione

Tra le più recenti e significative novità introdotte dalla produzione legislativa degli anni Novanta nella pubblica amministrazione italiana vi è senza dubbio la valutazione. In particolare gli anni 90 hanno visto l'emanazione di una serie di provvedimenti che innova in profondità il modo di concepire la natura e le funzioni della pubblica amministrazione di uno stato moderno¹ configurando così una vera "rivoluzione concettuale" della pubblica amministrazione.

Una delle caratteristiche salienti di questa concezione riformatrice è la consapevolezza che la trasformazione e la de-burocratizzazione dell'apparato pubblico implica un confronto realistico con le *prestazioni* delle amministrazioni. Il monitoraggio continuo sull'effettivo *miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni* è la condizione fondamentale per "dare gambe" al processo di cambiamento. Il cambiamento e l'innovazione dell'apparato tecnico-produttivo della pubblica amministrazione e il miglioramento delle prestazioni e del livello di efficienza e qualità dei servizi erogati sono i binari paralleli di uno stesso processo. Di qui nasce l'esigenza di valutare l'ente pubblico: essa non si lega

¹ I principali riferimenti dell' orientamento normativo in materia di pubblica amministrazione sono i seguenti:

- L. 142/90 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali alle quali viene conferito il potere di disciplinare l'ordinamento dei servizi pubblici
- L. 241/90 sul procedimento amministrativo e sul rapporto del cittadino con la P.A.
- D.Lgs. 29/93 - e successivi decreti legislativi n. 470/93 e n. 546/93 -, ed in particolare l'art.12 sulla costituzione degli Uffici per la Relazione con il Pubblico (URP); l'art. 20 riguardante i servizi di controllo interno/nuclei di valutazione; l'art. 58-bis riguardante il codice di comportamento dei dipendenti
- Direttiva del PCM 27 giugno 1994 riguardante i "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"
- Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 31 marzo 1994: "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni"
- DL. 163 del 12 maggio 1995 (convertito in legge), recante "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni", in cui le Carte dei Servizi Pubblici acquistano valore giuridico e divengono un imperativo per le amministrazioni: tali Carte dovranno indicare gli standard di prestazione, i parametri di valutazione della qualità del servizio reso e di gradimento dell'utenza, i parametri di valutazione dei costi, dei rendimenti e dell'efficacia dell'azione amministrativa
- D.Lgs 77 del 25 febbraio 1995 sull'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali che prevede una serie di documenti di rilevazione dei parametri gestionali, in particolare sull'efficacia ed efficienza dei servizi a domanda individuale, da allegare al bilancio dell'Ente.



quindi tanto ad un bisogno di controllo ulteriore da parte di qualche organismo centrale (es. i Ministeri o la Corte dei Conti) bensì emerge come uno strumento per sostenere un cambiamento che, se lasciato a se stesso, rischia di naufragare.

Il presente articolo costituisce una testimonianza di come sia possibile utilizzare la leva della valutazione per introdurre cambiamenti di rilievo nelle amministrazioni pubbliche.

Il primo paragrafo richiama i principi fondamentali che animano la nuova concezione dell'amministrazione pubblica. Nel secondo paragrafo vengono approfonditi gli orientamenti giuridici in materia di valutazione, anche in relazione a quanto previsto per la costituzione dei Nuclei. I paragrafi da tre a sette prendono in esame una specifica esperienza progettuale, quella delle Camere di Commercio: il paragrafo tre analizza le esigenze di partenza delle Camere in rapporto al problema della valutazione, anche in funzione delle

esigenze poste dalla legge di riforma delle Camere stesse; il quarto paragrafo è dedicato alla logiche poste alla base della progettazione del sistema di valutazione delle Camere; il quinto paragrafo traccia le linee del sistema di programmazione e controllo delle Camere, al cui interno il sotto-sistema della valutazione si colloca; il sesto paragrafo illustra il "pacchetto" degli indicatori definiti per la valutazione delle Camere di Commercio, mentre il settimo paragrafo indica sinteticamente i passi ancora da realizzare, che rinviano alla successiva fase di "messa in opera" del sistema di valutazione da parte delle singole Camere di Commercio.

1. Un nuovo concetto di pubblica amministrazione

La Costituzione della Repubblica definisce e tutela i bisogni essenziali dei cittadini nella forma di *diritti* inerenti a ciascun individuo. Come fa osservare Butera (1994), tra i diritti sanciti costituzionalmente sono annoverate anche le prestazioni che il cittadino riceve dalla Pubblica Amministrazione (art. 29-47). Se dunque tali prestazioni si configurano come risposta e traduzione in atto di diritti "potenziali" dei cittadini, l'azione della pubblica amministrazione non può limitarsi alla mera applicazione delle norme vigenti, ma deve viceversa tendere - pur nel rispetto della normativa - a rendere *operanti* quei diritti sanciti dalla carta costituzionale. "Il rispetto dei diritti è dato non solo dall'esecuzione a norma di un procedimento amministrativo ma anche dalla erogazione effettiva e con buoni risultati di un servizio orientato a soddisfare un bisogno" (Butera, cit.).

In questa prospettiva, i bisogni dei cittadini divengono *costitutivi* della "missione" dell'ente pubblico: essi rappresentano il termine di riferimento per la definizione delle caratteristiche dei servizi resi; i servizi stessi esistono, ed hanno ragione di esistere, in virtù dei primi (i bisogni). La domanda dei cittadini diviene la "*stella polare*" per la concezione, ideazione e strutturazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni. *Putting the customers first* quindi diviene un imperativo categorico per operare quella transizione "dalla schiavitù al servizio" da più parti auspicata (De Michelis 1994).

Vi è in questa concezione la trasformazione dell'utente in "cliente" della Pubblica Amministrazione, anche se non va dimenticato che la P.A. opera secondo obiettivi e tutela interessi diversi da quelli di un operatore economico privato. D'altra parte, è proprio la riduzione del cittadino ad utente passivo,



spesso costretto a fruire del servizio erogato in condizioni di sostanziale monopolio, che ha contribuito a generare molti dei problemi dai quali oggi si intende uscire. Il cliente, a differenza dell'utente, è in primo luogo "acquirente del servizio", ossia colui che decide attivamente se accedere o meno a determinate prestazioni per dare soddisfazione ai propri bisogni. Per questo motivo il cliente si pone sempre in posizione attiva ed è orientato alla partecipazione: in funzione dei suoi bisogni, specifici e differenziati, egli tende a selezionare il servizio fra quelli disponibili e a sfuggire alle condizioni di sudditanza.

Il secondo aspetto da considerare è quindi che occorre ridefinire il modo di concepire l'azione amministrativa, ri-orientandola verso la *offerta di servizi* in risposta alla domanda espressa - direttamente o mediata - da una clientela definita: la stessa pubblica amministrazione infatti si legittima (o perde la propria legittimità) nella misura in cui è in grado di rispondere a quei bisogni.

In questa ambiziosa opera di ridefinizione del concetto di amministrazione pubblica vengono in soccorso le teorie ed i modelli già elaborati nell'ambito del filone di studi sui servizi (si vedano - per citare solo i principali lavori - Normann (1985), Barassi (1988) e Butera (1988 e 1990). Nella sua forma più evoluta, il modello di servizio presentato da questi autori si articola intorno a quattro poli fondamentali:

1. il mercato dei servizi, che definisce le aspettative del cliente finale ed i bisogni a cui il servizio stesso è orientato a dar risposta;
2. l'idea del servizio;
3. il sistema di offerta, inteso come la combinazione dei fattori organizzativi, tecnologici, professionali e sociali concretamente messa in atto per realizzare ed erogare il servizio;
4. la cultura del servizio.

Concepire l'ente pubblico come erogatore di servizi è cosa assai diversa dalla concezione espressa dalla scuola amministrativa classica (amministrazione come adempimento di procedimenti burocratici): la prima infatti si caratterizza per un forte orientamento verso l'esterno (il destinatario del servizio), mentre nel secondo caso l'amministrazione è interamente ripiegata su se stessa. In base alla concezione dell'amministrare come servizio (pubblico), gli atti amministrativi, le procedure, le attività operative non rappresentano altro che uno *strumento* per conseguire la soddisfazione dei bisogni dei destinatari dei servizi stessi. Essi sono componenti del processo/dei processi di servizio gestiti dalle amministrazioni pubbliche. Una organizzazione - pubblica/privata - orientata al servizio, non si accontenta di espletare correttamente le attività e le procedure previste, ma ha cura innanzitutto che quelle stesse attività e quegli stessi procedimenti giungano al *risultato* di rispondere ai bisogni dei "clienti". Non raggiungere tale fine equivale a vanificare e svuotare di senso tutto il lavoro svolto, sia pure scrupolosamente. Per questo, una amministrazione così orientata è ben



predisposta alla innovazione e alla ricerca di soluzioni alternative per fare meglio e per meglio soddisfare le istanze dei “clienti”.

L’attenzione crescente, sia in sede politica che legislativa, alla semplificazione dei processi amministrativi può essere quindi efficacemente collocata nell’azione di riprogettazione o, come alcuni preferiscono dire, di “re-ingegnerizzazione” dei servizi e dei processi di servizio, ossia delle attività materiali e simboliche organizzate in modo da soddisfare il bisogno del cliente. E in questo quadro collochiamo la riflessione e l’esperienza che qui presentiamo sul tema della valutazione della pubblica amministrazione.

2. Valutare la pubblica amministrazione: a che pro?

Il superamento di una concezione tradizionale dell’Ente pubblico, a vantaggio di una concezione che mette al primo posto il servizio ed i destinatari del servizio stesso, ha un riflesso rilevante sul piano della valutazione. La valutazione trova infatti in questa concezione un terreno fecondo in quanto processo che fornisce informazioni e feed-back sulle prestazioni dei servizi e sulla gestione, consentendo a che dirige - ma anche a chi opera- di tenere o di modificare la rotta stabilita. In questo senso esso si discosta, come vedremo, dal concetto più tradizionale di “controllo”, in particolare dal controllo di legittimità. Per mettere in risalto il cambiamento di prospettiva introdotto dalla più recente normativa, si descriveranno brevemente le caratteristiche salienti dell’una e dell’altra.

2.1. Origini e principi del sistema “classico” dei controlli pubblici

Il sistema dei controlli pubblici ha origine in Italia nel periodo post-unitario, e fin dall’inizio assume una forte connotazione centralistica (peraltro in armonia con la concezione dello Stato dell’epoca). Tale sistema nasce soprattutto per rispondere all’esigenza dello Stato centrale di controllare l’operato degli Enti Locali. L’obiettivo di fondo è quello di sostenere il sistema di legittimità dell’azione amministrativa: da ciò deriva una impostazione dei controlli orientata a garantire la legittimità dell’azione amministrativa (= rispondenza degli atti alle prescrizioni di legge): anche quando “di merito”, il controllo si esercita sempre *sugli atti*.

La Costituzione della Repubblica, dopo la cesura operata dal fascismo e dalla guerra, non cambia le cose: anzi, dal 1946 fino ai giorni nostri, per una serie complessa di motivi (D’Auria, 1996), il tema dei controlli interni alla pubblica amministrazione viene messo in secondo piano dalla letteratura giuridica e dall’esperienza giurisprudenziale.

Il risultato di questa disattenzione per la tematica dei controlli - sia pure con tutti i limiti dell’impianto centralistico che li caratterizza - è il loro completo fallimento quanto a capacità di incidere sull’operato della pubblica amministrazione. Tutti gli studiosi concordano oggi sulla incapacità del sistema “classico” dei controlli di raggiungere gli obiettivi loro assegnati (in primis la stessa garanzia della legittimità dell’azione amministrativa). Molti ad esempio citano come indicatori del fallimento la forte diffusione di atti di illegalità, quando non di vera e propria criminalità, accompagnata da una vertiginosa crescita del numero di procedimenti penali conseguenti ad inadempienze amministrative



(Allegretti, 1995; D'Auria, 1993). A ciò si aggiunga che il sistema "classico" dei controlli, imperniato sui controlli di legittimità, risulta strutturalmente inadatto agli scopi oggi richiesti: la garanzia dell'efficacia dell'azione amministrativa.

2.2 Due concezioni a confronto

L'ordinamento italiano si trova oggi nel mezzo del guado tra due diverse modalità di concepire il controllo sulla pubblica amministrazione (Sepe 1993a). La prima - quella poc'anzi definita "classica" - intende il controllo come mera rispondenza dell'attività amministrativa, vuoi sostanziale vuoi procedurale, ad una regola giuridica. Questa è la prospettiva originaria del sistema giuridico-amministrativo italiano: essa si caratterizza per un approccio garantistico-formale e per una visione essenzialmente statica dello Stato e dell'apparato giuridico.

Viceversa la nuova prospettiva, venuta in evidenza a partire dagli inizi degli anni Novanta, esprime una concezione più dinamica. Essa parte dal presupposto che il modo di rapportarsi dello Stato con la società civile è per sua natura mutevole e soggetto a cambiamenti; gli stessi obiettivi dell'azione statale si modificano, visto che l'amministrazione serve una società civile in continua evoluzione. L'attività di controllo, pertanto, "diviene [...] un riscontro sulla corrispondenza fra il voluto ed il realizzato. Si inserisce il concetto di una responsabilizzazione dell'amministrazione verso i risultati da conseguire" (Sepe 1993a, pag. 2).

2.3 Peculiarità e conseguenze della nuova concezione dei controlli pubblici

La fase in cui il cambiamento di prospettiva sui controlli si evidenzia è compresa tra il 1990 e il 1994, con un vero e proprio spartiacque che si situa a cavallo del 1993 (Cogliandro 1996; D'Orta 1994)². Da una impostazione imperniata sul controllo *preventivo* di legittimità degli atti si passa ad uno *successivo* o *posteriore*, che guarda all'intera gestione ed orientato all'efficienza in senso lato [col termine "efficienza in senso lato" (cfr. Allegretti, 1995) si intende fare riferimento tanto all'efficacia dell'azione (i risultati) quanto all'efficienza vera e propria (il rapporto costi-benefici)]. Tale tipo di controllo viene definito "*controllo di o sulla gestione*" (Allegretti 1995, pag. 34).

La filosofia che ispira il nuovo modello concepisce l'amministrazione come apparato servente la collettività mediante l'erogazione di servizi di interesse collettivo, al fine di assicurarne il benessere (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica, 1994b). Il quadro è

² La svolta viene in qualche misura annunciata già nel 1990 con la legge 142 sulla riforma delle autonomie locali, ma l'impatto sul sistema dei controlli si ha a partire dalla legge delega n. 421/92, in attuazione della quale verrà varato, tra gli altri, il d. lgs. sul pubblico impiego, n. 29/93, che già prevede la costituzione di nuclei di valutazione per modificare i controlli sulle amministrazioni pubbliche. Segue una serie di decreti non convertiti che definiscono successivamente i principi ispiratori e l'architettura del nuovo sistema dei controlli nella pubblica amministrazione (decreti legge 143, 232, 359, 453 del 1993). Infine, il d. lgs. 470 del 10 novembre 1993 (che corregge il d.lgs. 29/93) disciplina il sistema dei controlli interni alle singole amministrazioni, mentre la parte che si riferisce al ruolo dei controlli esterni viene definito nella legge di riforma della Corte dei Conti (l. 14 gennaio 1994, n. 20)



completato da una visione dell'agire della pubblica amministrazione maggiormente orientato in chiave manageriale. Il controllo diviene una funzione non accessoria ed esterna, affidata a poteri autonomi dello Stato, bensì una *funzione interna e di rilevanza fondamentale* per il conseguimento del "buon andamento" che la legge prescrive (d. lgs. 29/93), e proprio per questa ragione *obbligatorio* per tutte le amministrazioni.

La *funzione* del controllo sulla gestione "non è quella sanzionatoria ... ma di *apprendimento*, di messa in opera di meccanismi riflessivi che consentano di comprendere su quale strada si sta procedendo, a quali punti della strada si è giunti, quali sono i fattori associati ad una velocità maggiore o minore" (Bruno Dente, cit. in Allegretti 1995, pag. 41-42; sul concetto del controllo come strumento di apprendimento, cfr. anche Sepe 1993b).

Il *contenuto* dell'attività di controllo è il ripercorrere l'attività del controllato rispetto ad un *set* di parametri predefiniti: in questo modo l'attività di controllo non è rappresentata da una reiterazione pedissequa di tutti i passi effettuati dal controllato (come nel sistema "classico") bensì da una analisi impernata su una serie di indicatori che tengono sotto osservazione gli aspetti più rilevanti dell'agire amministrativo "attivo" ai fini del conseguimento dei risultati attesi.

Le conseguenze principali di questo rinnovato modo di concepire il controllo sono almeno quattro:

1. anzitutto, la ragione primaria dei controlli orientati all'efficienza (in senso ampio) non è la riduzione dei costi dell'amministrazione, come potrebbe apparire a tutta prima, ma la tutela di alcuni valori societari (quindi "metagiuridici") che deve essere assicurata (*prevalenza del criterio di efficacia rispetto a quello di efficienza gestionale*);
2. i valori che devono essere tutelati dall'azione amministrativa sono quelli impliciti nei bisogni della cittadinanza/utenza che esprime la domanda di servizi;
3. in quanto espressi dalla società civile, i valori a cui si riferisce costantemente l'azione amministrativa sono per definizione mutevoli nel corso del tempo per effetto dei mutamenti a livello della cultura; non cambiano dunque soltanto le esigenze dei cittadini, ma gli stessi valori che ne sono a fondamento;
4. se i valori non sono immutabili, dunque anche il sistema dei controlli (e conseguentemente il sistema dei parametri che permette la misurazione dell'efficienza) non è dato una volta per tutte, ma deve invece essere sottoposto a revisione periodica.

Alla finalità di servizio delle esigenze dei cittadini si affianca - anche se in posizione subordinata - una seconda esigenza: migliorare in modo continuo i servizi erogati sotto il profilo dell'efficienza.

La terminologia impiegata per designare questa nuova filosofia dei controlli ("controllo di gestione") produce tuttavia non poche discussioni. Essa infatti rinvia alle ben note tecniche di controllo di natura economica, introdotte già da lungo tempo nelle imprese private. Esiste pertanto in dottrina un ampio dibattito su quali siano la natura ed i limiti del controllo di gestione. Allegretti (cit.) ad esempio, parla



piuttosto di “controllo *sulla* gestione”, per lasciar intendere la maggiore ampiezza del nuovo concetto di controllo rispetto ad una prospettiva unicamente economica.

In un recente e documentato lavoro, che si propone di rintracciare i fondamentali indirizzi emergenti in materia di controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche locali, Mancini (1993) delinea un quadro in cui spiccano in particolare tre approcci teorici:

- un approccio di tipo microeconomico, che esaurisce il controllo di gestione nella analisi dei costi di produzione dei servizi e nel rapporto costi-rendimenti;
- un secondo approccio (socio-politologico, legato al filone dell’analisi delle politiche pubbliche) che guarda alla efficacia dell’azione amministrativa;
- un terzo approccio, di tipo aziendalistico, imperniato sulla analisi della organizzazione e delle sue caratteristiche, e sulla funzione del management.

Le disposizioni normative, pur adottando una terminologia che immediatamente rinvia ad uno specifico approccio teorico, ad un più approfondito esame evitano di prendere posizione in favore dell’una o dell’altra posizione, offrendo una definizione di “controllo di gestione” sufficientemente ampia da ricomprendere tutte e tre le accezioni sopra menzionate (cfr. D’Orta 1994).

In altri termini, *la legge consente* - all’interno di coordinate generali definite dallo stesso dettato normativo - *a ciascuna amministrazione di scegliere le tecniche di controllo di gestione più adatte alle proprie specificità*, senza imporre approcci e metodologie precostituite.

2.4 I Nuclei di valutazione come organo del nuovo sistema dei controlli pubblici

La costituzione dei Nuclei di Valutazione e le funzioni ad essi assegnate costituiscono una cartina di tornasole del nuovo sistema dei controlli pubblici: tale vicenda diviene pertanto un momento importante per la piena comprensione di quale debba essere il nuovo ruolo della valutazione.

Come è noto, il decreto lg.vo 29/93 (dedicato all’introduzione di nuove norme in materia di personale pubblico) lega strettamente l’istituzione dei Nuclei di Valutazione alla riforma della dirigenza pubblica: i Nuclei hanno inizialmente la funzione di valutare l’attività dei singoli dirigenti, anche al fine di determinarne correttamente la remunerazione.

Una diversa prospettiva è invece espressa dal decreto legge 143/93 - in questo preceduto dalla legge delega 421/92 -, che introduce l’esigenza di valutare le attività e le prestazioni dell’organismo pubblico nel suo complesso per orientarne l’azione dentro i binari di una corretta gestione delle risorse pubbliche. A tal fine viene fatta menzione di “nuclei di valutazione” (l. 421/92) o “servizi di controllo interno” (d.l. 143/93) che dovranno essere costituiti da ciascuna amministrazione per assolvere a tale compito.

I due approcci trovano un momento di sintesi nel d.lg.vo 470/93, che corregge ed integra il decreto 29/93. Qui si stabilisce che ciascuna amministrazione dovrà istituire, in alternativa, servizi di controllo



interno o nuclei di valutazione. Ad entrambi infatti viene attribuita la medesima funzione: garantire l'imparzialità ed il buon andamento della gestione delle risorse pubbliche ed il conseguimento degli obiettivi preventivati, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti.

Chiarito che *Nuclei di Valutazione* e *Servizi di Controllo* interno hanno identica funzione, la legge lascia libere le amministrazioni di costituire l'uno o l'altro tipo di struttura. Le uniche differenze ravvisabili tra i due tipi di organismi riguardano la loro composizione: mentre i Servizi sono uffici interni ai singoli enti, i Nuclei sono organismi collegiali a composizione mista (esperti esterni e dirigenti dell'Ente). La funzione chiave di entrambi diviene la valutazione della corretta gestione dell'Ente, mentre l'aspetto della valutazione dei dirigenti, mai esplicitamente eliminato, resta sullo sfondo come una possibile funzione complementare dei Nuclei.

2.5 Le opportunità per il presente

In conclusione, come spesso si verifica nell'amministrazione italiana, l'introduzione di una nuova dimensione gestionale quale la valutazione avviene per via legislativa, come un imperativo a cui le amministrazioni sono obbligate ad adeguarsi volenti o nolenti³. Al di là di ciò, resta tuttavia il fatto che in questo caso la normativa non va oltre la definizione della funzione generale della valutazione e dei criteri di composizione degli organismi valutanti: si lascia così aperto il campo alle singole amministrazioni di definire in concreto quali debbano essere gli orientamenti della valutazione, quali i destinatari, quali i meccanismi di retroazione messi in moto dalla valutazione, e così via. In altri termini, la norma lascia libere le amministrazioni di definire il processo della valutazione, attribuendo così ad essa orientamenti e significati diversi a seconda del contesto in cui esso si inserisce.

Pertanto, la creazione dei *Nuclei di Valutazione* nelle amministrazioni pubbliche, se non interpretata come un momento rituale a cui si adempie per assolvere ad un obbligo di legge, può diventare una tappa importante nel processo di introduzione di elementi di gestione manageriale nelle pubbliche amministrazioni. Nel caso specifico, l'occasione apre la strada ad una definizione di massima di un appropriato sistema di pianificazione e controllo dell'amministrazione capaci di superare le rigidità causate dal mero trasferimento di strumenti concepiti in ambito aziendale, che sono alla radice del fallimento delle esperienze precedenti.

L'esperienza delle Camere di Commercio italiane, che hanno intrapreso la strada della costituzione dei Nuclei di Valutazione, rappresenta un caso esemplare nel panorama delle amministrazioni pubbliche, che merita l'attenzione di dirigenti pubblici, studiosi e consulenti.

3. Riforma del sistema camerale e sistema di valutazione delle Camere di Commercio

La costituzione dei Nuclei di Valutazione nelle Camere di Commercio italiane cade in una fase affatto particolare della loro evoluzione. Nel dicembre del 1993 il Parlamento vara la legge di riforma del

³ Il caso della valutazione è parte di una più generale prassi, tutta italiana, di definire in via legislativa non soltanto i criteri di funzionamento dell'amministrazione, ma la stessa organizzazione ed i sistemi di gestione. In questo modo si finisce per trasformare degli strumenti intesi ad accrescere la capacità operativa delle amministrazioni in ulteriori fattori di rigidità.



sistema (l. 580/93), e ciò non può non influenzare le scelte che guideranno il progetto di Unioncamere per la costituzione dei Nuclei di Valutazione nelle amministrazioni camerali. Qualche cenno ai contenuti della riforma del sistema camerale e alle implicazioni sul sistema di valutazione.

Anzitutto, la l. 580/93 definisce le Camere come il soggetto istituzionale a cui è affidata la cura e la promozione del sistema locale delle imprese: per questo affida loro un ventaglio molto ampio di funzioni e competenze. Tali funzioni spaziano da attività meramente amministrative ad attività ad alto contenuto professionale e di innovazione, che il sistema di valutazione deve poter considerare.

In secondo luogo, la legge di riforma recepisce come un dato positivo - e in qualche misura sancisce - le profonde interconnessioni che legano le Camere di Commercio (e gli organismi da esse creati per assolvere a funzioni specifiche) in un "sistema a rete", che si fonda su una infrastruttura tecnologica (una rete informatica) tra le più avanzate del paese. Ciò pone le premesse per una visione ampia del tema della valutazione non limitata alla singola amministrazione ma estesa anche al livello del sistema camerale. Il sistema di valutazione dovrà quindi prevedere due livelli:

- il livello della singola amministrazione (la Camera di Commercio), che ha l'esigenza di monitorare l'efficacia e l'efficienza raggiunti ad un tempo dato (dimensione sincronica) e di osservare i miglioramenti/peggioramenti intervenuti nel corso del tempo (dimensione diacronica);
- il livello delle *prestazioni complessive del sistema* anche al fine di individuare standard di performance di riferimento, ritenute soddisfacenti.

Un terzo aspetto riguarda l'efficiente impiego delle risorse economiche della Camera. La legge prevede che l'attività delle Camere sia finanziata in misura prevalente attraverso la riscossione di un "diritto" di importo commisurato alla natura ed alle dimensioni di ciascuna impresa contribuente. Il finanziamento da parte dello Stato, molto significativo prima del 1990, diviene così residuale. Nel nuovo assetto, pertanto, divengono cruciali l'attuazione di un regime di stretto controllo nell'impiego delle risorse, l'ottimizzazione delle procedure di acquisizione delle entrate (riduzione al minimo dell'area dell'evasione contributiva), la razionalizzazione delle spese e degli interventi a favore dell'economia. E' possibile ottenere questi risultati solo a patto di disporre di strumenti capaci di valutare *in corso d'opera* la gestione e di individuare modalità operative per accrescerne il livello di efficacia ed efficienza. Un mero approccio "consuntivo" del controllo non è quindi sufficiente: occorrono invece sistemi di valutazione che aiutino a operare correzioni di marcia *in itinere*.

Infine, il problema dei destinatari della valutazione. La riforma delle Camere di Commercio (che segue di pochi mesi il decreto 29/93 che introduce i Nuclei di Valutazione in tutte le amministrazioni) recepisce la distinzione tra livello "politico" e livello gestionale, individuando ambiti di responsabilità, compiti e funzioni differenti per gli organi istituzionali di governo ed il management. Ai primi spetta la definizione degli obiettivi di medio-lungo periodo dell'Ente, ai secondi la responsabilità di tradurre e "mettere in opera" gli indirizzi generali e le politiche trasformandoli in attività e risultati realmente



conseguiti. La valutazione diviene un momento di sintesi tra le due sfere, oltre che la cartina di tornasole della bontà, della adeguatezza e della concretezza della programmazione e della gestione: essa infatti costituisce il momento in cui si prende in esame il rapporto tra i risultati prodotti dall'azione amministrativa e gli obiettivi programmatici dell'Ente, per capire in che misura i primi corrispondano ai secondi e siano coerenti con questi ultimi.

Pertanto, l'attività di valutazione può rappresentare *una delle principali funzioni di direzione dell'amministrazione camerale*. Deve essere un'attività corale della Camera di Commercio, alla quale, sia pure con diversi ruoli, contribuiscono tutti i soggetti che rivestono ruoli di responsabilità: senz'altro il Nucleo di valutazione, cui è affidata la responsabilità "tecnica" di valutare le performances dell'Ente, ma anche gli organi politici (Consiglio, Giunta, Presidente) per la responsabilità che essi hanno nell'orientare l'Ente, il Segretario generale come vertice dell'amministrazione, i dirigenti, i quadri ed i responsabili di unità operative per il ruolo che essi hanno nel conseguimento dei risultati attesi.

4. Il progetto per la costituzione del sistema di valutazione delle Camere di Commercio

4.1 Le finalità

Per sviluppare un sistema di valutazione delle prestazioni delle Camere di Commercio, Unioncamere ha promosso e coordinato un progetto denominato "Nuclei di Valutazione e sistema informativo per l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi nelle Camere di Commercio". Esso è stato diretto da un Comitato Guida composto dai Segretari Generali di 13 Camere di Commercio⁴, e realizzato operativamente da IRSO (Istituto RSO)⁵. Il progetto si è posto un obiettivo chiave: definire un sistema di valutazione e un modello di riferimento per l'attivazione dei Nuclei di Valutazione, adatto per essere adottato dalle Camere di Commercio come sistema comune. Tale modello (che costituisce quanto viene qui definito "sistema di valutazione") fornisce agli organi camerali, al management e ai Nuclei di valutazione un "pacchetto" di strumenti attraverso i quali valutare l'attività della Camera. In altri termini, avendo l'obbligo di dar corso alla costituzione dei Nuclei di Valutazione, il progetto si è posto l'obiettivo di definire un sistema di valutazione dei servizi e delle prestazioni economico-finanziarie delle Camere, adatto per supportare il management e gli organi politici nella pianificazione e nel controllo della gestione oltre che a fornire dati e strumenti di controllo al Nucleo di Valutazione. In particolare il progetto si è proposto di definire:

- cosa valutare (ossia quali risultati, procedimenti o processi amministrativi, quali prodotti/servizi, quali attività);
- come valutare (ossia con quali indicatori e parametri, sia quantitativi che qualitativi);
- con quale organizzazione (ossia chi e quali ruoli interessare alle attività di valutazione).

⁴ Il Comitato Guida è composto da: (*far seguire elencazione*), ed inoltre dal dr. Andrea Sammarco e dal dr. Giuseppe Del Medico dell'Unioncamere

⁵). L'equipe di lavoro è stata composta da Enrico Donati Alessandra Miata, Francesco Nesci e Eugenio Nunziata



L'attenzione del progetto non è stata posta quindi sulla composizione del Nucleo di Valutazione e sulle sue modalità di funzionamento - lasciate all'autonomia di ogni singola Camera - quanto sulla strumentazione concettuale e operativa che può supportare il lavoro di valutazione e controllo del Nucleo, e più in generale di tutta la Camera.

4.2 La concezione del sistema di valutazione

In considerazione di quanto detto anche nei paragrafi precedenti, il Progetto muove da tre precisi assunti, che hanno condizionato lo sviluppo di tutto il sistema:

- 1. la finalità del Nucleo di Valutazione è quella di valutare il "buon andamento" della gestione delle risorse della Camera di Commercio sia in termini di efficacia (ossia di adeguata risposta alle attese dei "clienti") sia di efficienza (ossia di adeguatezza del rapporto tra prodotti/servizi e risorse impiegate) in rapporto ai fini istituzionali dell'Ente. Pertanto il sistema di valutazione deve focalizzare l'attenzione sulla qualità delle prestazioni e sul loro livello di efficacia oltre che sui fattori di efficienza e di costo.*
- 2. il sistema di valutazione deve essere in grado di innescare processi di miglioramento continuo delle prestazioni, e quindi dei servizi erogati alle imprese. Il sistema di valutazione ha la finalità di fornire indicazioni sulle aree di criticità che ostacolano il conseguimento delle prestazioni attese e fornire quindi indicatori relativi al funzionamento dei processi/attività che concorrono a determinare tali prestazioni. Per attivare processi di miglioramento, il sistema deve sviluppare capacità di programmazione, gestione e valutazione nella struttura dirigente.*
- 3. il "servizio" - ossia la prestazione erogata dalla Camera per adempiere ai propri obblighi istituzionali e per soddisfare le legittime attese dei "clienti" (imprese, professionisti, etc.) - o una tipologia di servizi omogenea viene quindi assunto come unità di base a cui ancorare il sistema di valutazione. Nel caso specifico il sistema di valutazione sviluppa modalità diverse e appropriate per il monitoraggio delle tre tipologie di "servizio" prodotte dalla Camera di Commercio (servizi al mercato, progetti/servizi promozionali, servizi interni). Tale approccio è coerente con la concezione di una amministrazione pubblica che eroga servizi per la collettività (cfr. §§ 1 e 2) e consente di progettare un sistema di indicatori di tipo "universale", che prescinde cioè dalla specifica organizzazione delle singole Camere di Commercio ed è quindi adatto ad operare eventuali confronti e analisi comparative tra le diverse Camere.*

Il servizio o la tipologia di servizi omogenea (per es. Le iscrizioni, cancellazioni e modificazioni, diviene in questa prospettiva l'oggetto centrale del sistema di valutazione e



controllo. L'eventuale controllo per centri di responsabilità/di costo di ogni singola organizzazione, al fine di valutare il contributo delle singole unità organizzative/posizioni al raggiungimento degli obiettivi dell'Ente, non viene naturalmente escluso: esso potrà essere successivamente implementato da ogni Camera in relazione alla propria struttura, riaggregando le tipologie di servizi assegnati alla responsabilità delle diverse unità organizzative interne e dei singoli dirigenti.

Il modello di valutazione è inoltre di tipo "aperto", vale a dire implementabile in modo modulare da parte di ciascuna organizzazione. Contenendo un "core" di indicatori e misure comuni a tutto il sistema, esso consente di confrontare i dati prodotti da ciascuno con quelli degli altri soggetti del sistema: assicurando il mantenimento nel tempo di questo "core" di misure omogenee, si garantisce la confrontabilità dei dati e quindi la possibilità di una *valutazione del sistema delle Camere in quanto tale*.

La differenziazione tra un "core" di misure comuni ed una cerchia più esterna di misure integrative, attivabili discrezionalmente garantisce un significativo grado di *flessibilità* e di *personalizzazione* del sistema di valutazione, consentendogli di operare su più livelli (della singola organizzazione e inter-organizzativo).

5. L'architettura generale del sistema di valutazione

La corretta progettazione del sistema di valutazione ha comportato una opera di definizione preventiva della struttura generale del sistema di programmazione e controllo delle Camere di Commercio (cfr. fig. 1). A sua volta, il (sotto-)sistema di valutazione, per rispondere alle specificità ed ai bisogni delle Camere, è stato articolato su tre livelli (cfr. fig. 2).

5.1 Il sistema generale di programmazione e controllo

La "valutazione" è parte integrante del più ampio sistema di programmazione e controllo della Camera di Commercio, che si compone di due sotto-sistemi interdipendenti (fig. 1):

1. il *sottosistema della programmazione*, teso a prefigurare le condizioni sulla base delle quali l'Ente intende perseguire le sue finalità istituzionali e strategiche su base annuale e pluriennale. Esso produce un *sistema di obiettivi* costituito da:

- obiettivi relativi alle variabili economico-finanziarie della gestione;
- obiettivi relativi alla allocazione delle risorse economiche ed umane disponibili rispetto al portafoglio dei servizi e dei progetti dell'Ente;
- obiettivi relativi alle prestazioni dei servizi.

L'attività di programmazione vede implicati nella veste di attori principali:

- gli organi politici della Camera di commercio per la definizione degli obiettivi strategici e degli indirizzi di lungo periodo (il Presidente, la Giunta, il Consiglio), nei rispettivi ruoli indicati dalla legge 580/93 e da precisarsi da parte degli Statuti;
- il Segretario Generale e i vertici "tecnici" della Camera di Commercio per la definizione di piani e programmi di breve-medio periodo che rendano operativi gli indirizzi provenienti dagli organi politici.

Alla definizione tanto degli indirizzi generali quanto dei programmi di breve periodo contribuiscono inoltre - oltre al Segretario Generale - i dirigenti, i quadri ed i responsabili di unità organizzative che presidiano operativamente i processi dell'Ente camerale; essi avanzano proposte, suggeriscono adattamenti, forniscono suggerimenti atti a rendere possibile l'effettiva realizzazione delle attività e delle iniziative previste dai piani della Camera.

2. il *sottosistema della valutazione*, teso a rilevare le prestazioni effettive dell'Ente "a consuntivo" ed a valutarne la maggiore/minore capacità di tradurre in atto la programmazione effettuata. Esso viene articolato sulla base dei tre livelli definiti più avanti (cfr. fig. 2).

Il sotto-sistema di valutazione è di competenza prevalente del management dell'amministrazione, che si avvale del supporto di alcuni organismi "tecnici": il Nucleo di Valutazione, il Controllo di gestione (ove esista), la Ragioneria contribuiscono producendo dati ed informazioni, ed organizzandoli secondo formati predefiniti. Il Nucleo di Valutazione, nello specifico, ha il compito di produrre una valutazione "istituzionale" delle performances dell'Ente e ne comunica i risultati agli organi politici e gestionali. Questi ultimi sono chiamati ad analizzare i risultati ottenuti ed a trarne conseguenze sia per la programmazione che per la gestione delle attività dell'Ente.

La figura che segue (fig. 1) offre una visione schematica delle fasi e degli attori del processo di programmazione e controllo, evidenziandone i flussi informativi e decisionali.



Sistema di programmazione e controllo

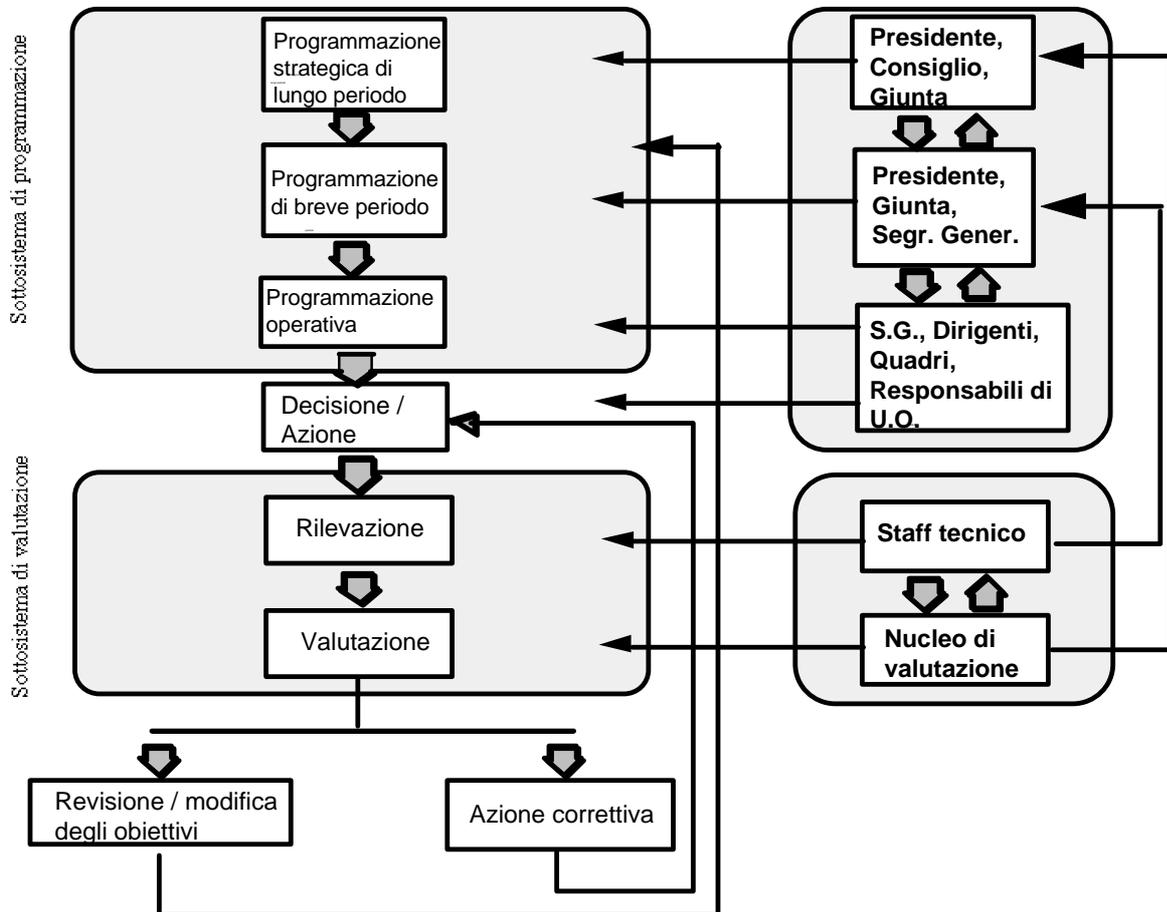


Fig. 1 Processo di programmazione e controllo di una Camera di Commercio, ed attori coinvolti

5.2 L'architettura generale del sottosistema della valutazione

Nel quadro del sistema di programmazione e controllo, il sistema di valutazione è stato progettato su tre livelli (fig. 2).

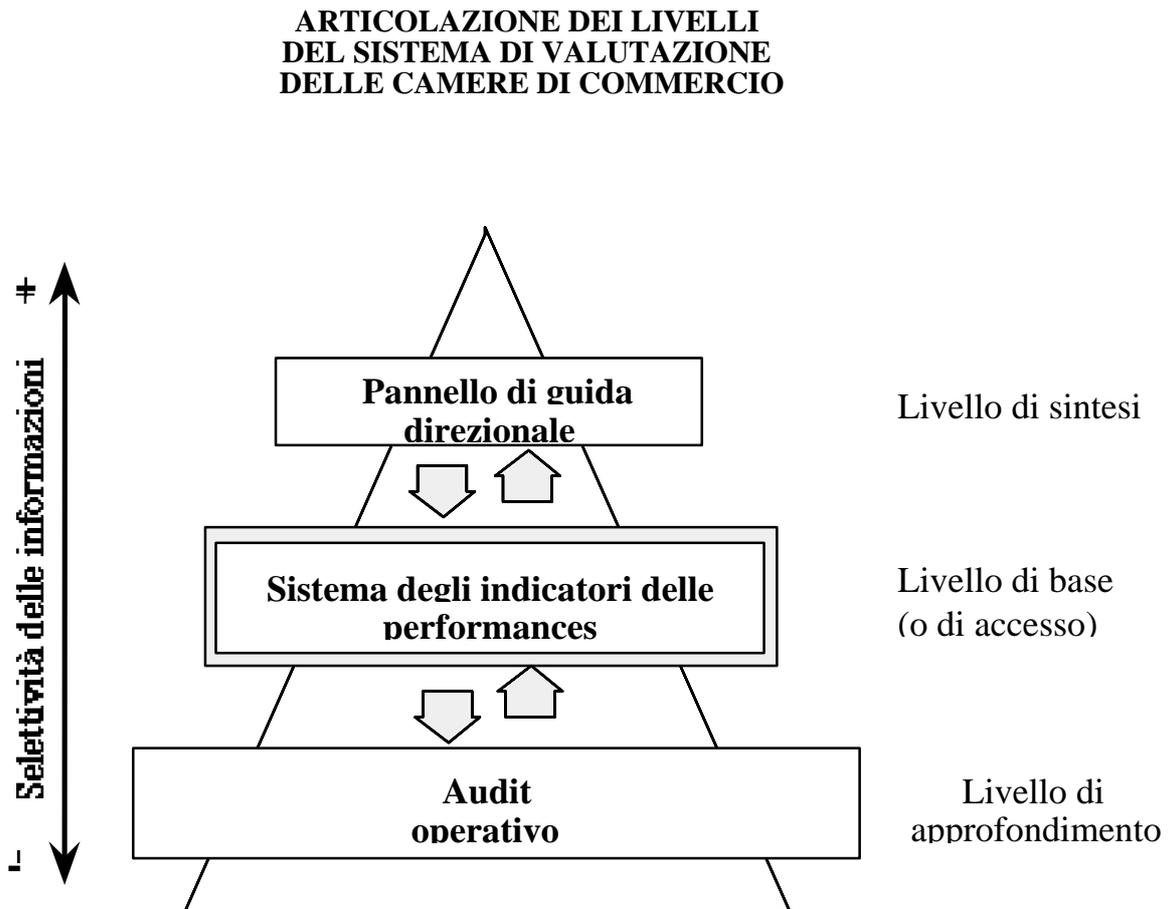


Fig. 2 Articolazione dei livelli del sistema di valutazione delle camere di commercio

1. Il livello di base (o di accesso)

Il livello di base è quello in cui ha luogo la rilevazione e valutazione sistematica delle performance dell'Ente, incentrato su indicatori atti a misurare la capacità dei processi lavorativi di produrre, in modo efficace ed efficiente, servizi verso clienti interni ed esterni. Le performance oggetto di misurazione afferiscono alle seguenti dimensioni analitiche:

- efficienza;
- efficacia;
- qualità del servizio.

La funzione di questo "livello", vale a dire del sistema degli indicatori, è quella di consentire di individuare ed isolare le "criticità" da sottoporre ad ulteriore verifica e approfondimento mediante l'uso di altre e più appropriate modalità di rilevazione ed analisi (previste dal terzo livello del sistema).

2. *Il livello di sintesi*

Il sistema degli indicatori, per le funzioni che riveste, presenta un livello di dettaglio molto approfondito. Esso esamina le singole tipologie di servizi, e per ciascuna di esse individua un certo numero di misure (indicatori) atti a tenerne sotto controllo le dimensioni maggiormente critiche. Perciò un simile strumento si attaglia bene alle esigenze dei responsabili dei servizi e delle unità operative, che hanno necessità di dati di dettaglio sui servizi; meno bene si adatta invece alle esigenze della direzione della Camera, che necessita non tanto di conoscere nel dettaglio la situazione di ciascuno specifico servizio, quanto di un quadro sintetico che renda immediatamente evidente qual è la traiettoria lungo la quale va muovendosi la Camera, in direzione o meno del conseguimento degli obiettivi definiti dall'organo politico.

A tal fine, è stato progettato un secondo livello del sistema di valutazione, costituito dal quadro di sintesi che riassume la "direzione di marcia" dell'Ente rispetto agli obiettivi istituzionali e programmatici. Nell'economia del progetto, tale livello è stato definito come "*pannello di guida direzionale*". Esso è incentrato su di una valutazione delle principali misure di natura economico-finanziaria, di efficienza, di efficacia e di qualità del servizio, rilevate con consuntivazioni periodiche infraannuali e raffrontate con il bilancio previsionale o il budget, oltre che con indicatori medi del sistema camerale.

Il *pannello di guida direzionale* consente di focalizzare le variabili "critiche" della gestione, ovvero quelle che influiscono significativamente sugli equilibri economico-finanziari dell'Ente, nonché sull'efficienza dei processi di servizio, sull'assorbimento delle risorse, e che contribuiscono significativamente al perseguimento degli obiettivi istituzionali e strategici dell'Ente. Pertanto, il *pannello di guida direzionale* costituisce un elemento di riferimento per gli organi politico-istituzionali in sede di assunzione di decisioni a carattere strategico; esso assolve inoltre ad una funzione di strumento per assumere decisioni gestionali ed operative da parte del management della Camera di Commercio.

3. *Il livello di approfondimento*

Il terzo ed ultimo livello del sistema di valutazione consiste nel processo di rinvenimento delle cause che hanno prodotto "eccezioni" significative segnalate dagli indicatori di performance (cfr. 1° livello). La modalità di valutazione utilizzata è quella dell'Audit operativo.

L'Audit operativo viene attivato solo a fronte di "eccezioni" negative rilevanti, e si realizza attraverso una indagine del tipo "tick and test", ovvero basata su rilevazioni a campione entro aree di indagine ben delimitate (determinate fasi del processo lavorativo, o uffici, o procedure, o voci di spesa) ove si presume che risiedano le cause che hanno provocato fenomeni di subottimizzazione. L'Audit, attraverso specifiche metodiche di analisi, tende ad individuare le cause che hanno prodotto effetti subottimali delle prestazioni di servizio, ed a proporre linee di azione per la loro rimozione. Nella prospettiva assunta dal progetto, che vede nel sistema di valutazione l'attività chiave di un processo continuo di miglioramento dei servizi e delle performance dell'ente, il livello dell'audit è indispensabile per identificare con correttezza i fattori su cui intervenire per migliorare le prestazioni stesse.

In concreto, al *livello di accesso* il sistema di valutazione è costituito da un pacchetto di indicatori che hanno la funzione di monitorare le prestazioni di servizio dell'Ente. Il *pannello di guida direzionale* integra invece due elementi:

- una serie di indicatori economico-finanziari ricavati dal bilancio (in attesa che la ormai prossima introduzione di un sistema di contabilità analitica fornisca informazioni più accurate su questa materia), intesi a tenere sotto controllo l'Ente sotto il profilo economico;
- una selezione degli indicatori di performance dei servizi (livello di accesso), scelti tra quelli maggiormente in grado di rappresentare lo "stato di salute" dell'Ente sotto il profilo della efficacia, efficienza e qualità dei servizi resi alle imprese.

Il terzo ed ultimo livello, infine, assume caratteristiche, formati e strumenti volta a volta diversi in relazione al problema da analizzare.

6. La struttura del sistema degli indicatori: lo "scheletro" del sistema visto dall'interno

Per cogliere meglio la natura del sistema di valutazione messo a punto per le Camere di Commercio, si rende a questo punto necessario un approfondimento specifico sulla architettura del sistema degli indicatori (il 1° livello del sistema di valutazione, definito anche "di base" o "di accesso": § 5), che in qualche modo costituisce l'architrave dell'intero sistema di valutazione nei suoi tre livelli. Tale approfondimento consentirà inoltre di comprendere meglio la logica che presiede alla individuazione delle specifiche misure.

6.1 Dall'alberatura dei servizi ai "fattori critici di successo"

Il sistema messo a punto per le Camere di Commercio valuta *le prestazioni di servizio*. Pertanto, il punto di partenza imprescindibile è rappresentato da un quadro dettagliato dei servizi resi dall'Ente. A tal fine il progetto ha messo a punto una "mappatura" dei servizi prestati dalla Camera di Commercio. Ciò ha consentito di raggruppare l'elevato numero di servizi erogati da una Camera standard in una



alberatura costituita da 40 *tipologie* omogenee di servizi, a loro volta riaccorpate in 9 *classi di servizi* (per una rappresentazione analitica dell'alberatura dei servizi delle Camere di Commercio, cfr. Allegato 1).

L'anello di congiunzione tra tipologie di servizi da un lato, e "misure" (variabili ed indicatori) dall'altro, è rappresentato da un gruppo di "*fattori critici*" di efficienza, efficacia e qualità del servizio che influiscono sul maggiore o minore "successo" dei servizi stessi, e che pertanto vanno tenuti sotto controllo. Ciascuno dei "fattori critici" presi in esame rappresenta una dimensione analitica che influenza il conseguimento di efficienza, efficacia e qualità del servizio. Di seguito viene presentato l'elenco dei dieci "fattori critici" utilizzati nell'ambito del progetto (fig. 3)⁶.

Ciascuna delle tipologie di servizi erogati da una Camera di Commercio può essere analizzata in termini dei fattori critici indicati in fig. 5. E' evidente tuttavia che al variare della tipologia dei servizi/processi, cambierà anche il numero ed il tipo dei fattori più rilevanti da tenere sotto osservazione ai fini della valutazione delle performance.

Per esemplificare, se si analizza un servizio standard come l'iscrizione ad uno qualsiasi degli Albi tenuti dalla Camera di Commercio, dove l'esigenza del cliente è quella di adempiere all'obbligo nel minor tempo possibile e di essere certo del risultato (l'iscrizione), i fattori chiave che condizionano la buona riuscita del servizio e la soddisfazione del bisogno potranno essere la minimizzazione del costo unitario per pratica iscritta, la riduzione del tempo di ciclo e la affidabilità. Viceversa, nel caso di un altro tipo di servizio, come la partecipazione ad un corso di formazione organizzato dalla Camera (o da sue strutture operative), i fattori critici saranno ad esempio l'efficacia dell'intervento intesa come capacità di conseguire gli obiettivi prefissati (es. la capacità di raggiungere una vasta platea di imprese) o l'efficienza (rapporto tra corsi realizzati e risorse impiegate).

⁶ Per la parte relativa ai fattori critici di qualità dei servizi, è stata adottata la classificazione del sistema SERVQUAL (cfr. Ziethaml, Parasuraman e Berry (1991), *Servire qualità*, McGraw-Hill)



FATTORI CRITICI	
EFFICIENZA	
1	Costo unitario o complessivo del servizio
2	Tempo di lavorazione (di fasi critiche di essa)
3	Produttività (volumi prodotti/unità di personale impiegate)
4	Efficienza organizzativa (n° imprese interessate al servizio/n° dipendenti)
EFFICACIA	
5	Capacità di conseguire gli obiettivi prefissati
QUALITA' DEL SERVIZIO	
6	Aspetti tangibili (aspetto delle strutture fisiche, dell'attrezzatura, del personale e degli strumenti di comunicazione)
7	Affidabilità (capacità di prestare il servizio promesso in modo affidabile e preciso)
8	Capacità di risposta (capacità di aiutare i clienti e di fornire prontamente il servizio)
9	Capacità di rassicurazione (competenza e cortesia dei dipendenti e loro capacità di ispirare fiducia e sicurezza), che si compone di: <ul style="list-style-type: none"> • competenza (possesso delle abilità e competenze necessarie per fornire il servizio) • cortesia (gentilezza, rispetto, cordialità del personale) • credibilità (fidatezza, attendibilità del fornitore del servizio) • sicurezza (assenza di pericoli, rischi, dubbi)
10	Empatia (assistenza premurosa e personalizzata ai clienti), che si compone di: <ul style="list-style-type: none"> • accesso (accessibilità e facilità di contatto) • comunicazione (capacità di tenere i clienti sempre informati usando un linguaggio semplice e comprensibile; ascoltare i clienti) • comprensione del cliente (sforzarsi di conoscere i clienti e le loro esigenze)

Tab. 1 Elenco dei “fattori critici” di successo dei servizi

Pertanto, per ogni tipologia di servizio potrà essere identificato un numero variabile ma definito di “fattori critici” del servizio che, nel caso specifico, assumono un particolare rilievo. Ai fini della progettazione del sistema di valutazione delle Camere di Commercio verrà quindi operata una scelta, per ciascuna tipologia di servizio presa in esame, di quei “fattori” che rivestono un carattere di maggiore criticità per il “successo” del servizio, trascurando viceversa gli altri requisiti.

6.2 Dai “fattori critici di successo” agli indicatori di misura

Identificati, per ogni tipologia di servizio/processo, i fattori che maggiormente incidono sul successo del servizio stesso, vanno individuati misure ed indicatori capaci di tenere sotto controllo ciascun



“fattore”. Pertanto, dato un certo fattore critico che chiameremo “X”, riferito ad una tipologia di servizio “A”, sarà possibile individuare una o più variabili ed indicatori che misurano il fattore menzionato. Con i termini “variabile” e “indicatore” si intende qui fare riferimento a *tutto ciò che può essere oggetto di misurazione diretta*: il numero di imprese iscritte al Registro delle imprese, il numero di certificati emessi o di iscrizioni effettuate ad un Albo, il numero di reversali e di mandati di pagamento effettuati, e così via.

Un esempio, per concludere, può spiegare meglio la relazione intercorrente tra tipologie di servizio, fattori di successo ed indicatori. Si immagini che una Camera di Commercio abbia la necessità di tenere sotto osservazione il servizio di iscrizioni al Registro delle Imprese, per verificare se dopo i primi momenti di difficoltà dovuti all’attivazione del servizio nel corso del 1996, il processo abbia raggiunto un livello di ottimizzazione accettabile. Se questo è il problema, la tipologia di servizi da tenere sotto controllo sarà quella delle “iscrizioni-modificazioni- cancellazioni al Registro delle Imprese⁷”, mentre gli aspetti (o “fattori”) maggiormente critici risultano essere quelli della *produttività* (quante iscrizioni per unità di personale vengono realizzate) e dei *costi*, intesi come “costi unitari” del servizio. Una volta identificate le “dimensioni” o i “fattori” chiave, la scelta degli indicatori consegue immediatamente: nel caso della produttività sarà possibile costruire un indicatore che rapporti i volumi (es. numero di iscrizioni-modificazioni-cancellazioni prodotte nell’arco di tempo prescelto) con le risorse impiegate (es. numero di addetti al servizio in oggetto); quanto all’aspetto dei costi, l’indicatore potrà essere dato dal costo per unità di prodotto, vale a dire dal costo complessivo del servizio (incluse le quote di ribaltamento delle spese generali) rapportato al numero di “atti” - di iscrizione, modificazione, cancellazione - registrati dal sistema informativo.

L’Allegato 2, che presenta gli indicatori relativi alla prima delle 40 tipologie di servizio individuate presso una Camera-tipo, esemplifica il tipo di “prodotto” messo a punto nell’ambito del progetto.

7. La gestione del progetto: una esperienza di *change management* e di *learning organizzativo*

L’introduzione di un sistema di valutazione dei servizi e di monitoraggio della gestione rappresenta per le Camere di Commercio un cambiamento culturale e gestionale di non poco conto. Esso apre allo sviluppo di nuove funzioni professionali per i Segretari Generali e per la dirigenza; modifica l’assetto dei ruoli e delle responsabilità; richiede di sviluppare nuove competenze; introduce parametri trasparenti di valutazione dei servizi e delle prestazioni; pone le basi per una diversa relazione tra Organi politici e Dirigenza tecnica. Esso implica quindi - o pone le basi per - un profondo cambiamento nel funzionamento dell’Ente. Un nuovo sistema di valutazione, d’altra parte, come ogni nuovo strumento di gestione può trovare una efficace applicazione solo alla condizione che il management ne comprenda l’utilità e ne padroneggi le logiche e gli strumenti operativi. I casi di

⁷ Tale tipologia di servizi include anche le cessioni di aziende e le cessioni di quote di società; tuttavia, queste ultime categorie di servizi sono relativamente marginali in rapporto al volume di iscrizioni e di modificazioni prodotte, e pertanto nell’economia di questa esemplificazione le si trascura.

innovazione mancata o di realizzazione di progetti azzoppati a causa delle resistenze del management e delle strutture operative, come è noto, non si contano.

A partire da queste considerazioni, il progetto per l'introduzione del sistema di valutazione delle Camere di Commercio è stato concepito e gestito non come un progetto "tecnico", da realizzare a tavolino, ma come un vero e proprio processo di cambiamento.

7.1 Le strutture di progetto

Tre strutture sono state costituite per condurre il progetto. i) Un *Gruppo Guida*, composto da 13 Segretari Generali di altrettante Camere di Commercio e da rappresentanti dell'Unioncamere e della Consulenza, ha avuto la funzione di indirizzare e governare tutti i passi del progetto. Il *Gruppo Guida*, attraverso incontri periodici di verifica dell'avanzamento del progetto, di orientamento delle scelte architettoniche e metodologiche, di discussione dei risultati e delle soluzioni via via proposte, ha svolto inoltre una importante funzione di partecipazione degli utenti del sistema. Attraverso il Gruppo Guida gli utenti hanno collaborato alla progettazione del sistema. ii) Il *Gruppo di Progettazione*, composto da rappresentanti di Unioncamere e della Consulenza ha realizzato le attività di analisi, di progettazione tecnica e di redazione dei documenti di progetto. Esso ha operato in costante collaborazione con il Gruppo Guida. iii) Le *Camere Pilota* (n. 3), hanno fornito informazioni e dati nella fase di progettazione del sistema consentendo via via al Gruppo di Progettazione di testare le soluzioni che venivano avanzate. Le Camere Pilota hanno messo a disposizione del progetto personale di alta qualificazione che ha collaborato a tutta l'iniziativa. iv) I *Gruppi di sperimentazione e implementazione*, costituiti presso 7 Camere scelte fra quelle che hanno partecipato alla fase di progettazione, hanno testato tutti gli indicatori sul campo e hanno collaborato alla costruzione dei dati fino alla redazione dei report finali. Questi gruppi hanno fornito stimoli e suggerimenti per tarare il sistema e per mettere a punto gli strumenti.

7.2 Le fasi del progetto

In breve le fasi che hanno caratterizzato il progetto sono le seguenti:

1. *La definizione di una "visione" comune del nuovo sistema*: si è trattato della fase forse più delicata, in quanto essa costituisce la premessa e la condizione di fattibilità stessa del progetto. Alla discussione della filosofia del sistema, dei suoi obiettivi delle modalità generali di realizzazione che avrebbero dovuto essere previste, il Gruppo Guida ha dedicato il lavoro del primo mese. La condivisione di un modello comune (una sorta di vision del progetto) costruita attraverso l'elaborazione e la discussione di diversi documenti è stata una delle condizioni di forza per il successo per progetto;
2. *la concezione del sistema e la progettazione di architettura*: in questa fase il Gruppo di progettazione ha elaborato l'impianto del sistema, discusso e verificato con il Gruppo



Guida. L'alberatura dei servizi, la struttura del sistema di valutazione, il modello di fattori critici e dei parametri di valutazione, etc. Anche in questa fase gli incontri del Gruppo Guida sono stati occasioni di orientamento ma anche di costruzione di un linguaggio e di un modello comune. In altre parole si è trattato di una fase di apprendimento reciproco e di sviluppo di una cultura comune sulla valutazione dei servizi;

3. *la progettazione di dettaglio*: concordata l'architettura lo sviluppo di dettaglio del sistema è proceduto "in discesa" sebbene con un forte impegno da parte sia del Gruppo di Progettazione che del Gruppo Guida. In questa fase si è anche affrontato il nodo del collegamento tra sistema di valutazione dei servizi e delle performance delle Camere e sistema di valutazione della Dirigenza. le conclusioni di questa fase di lavoro sono state successivamente incorporate nella parte di architettura del modello;
4. *la sperimentazione e l'implementazione*: Essa a visto, come si è detto, un impegno di un largo numero di persone fra funzionari e dirigenti delle sette Camere che hanno partecipato a questa fase. La costruzione degli indicatori reali ha consentito di mettere a punto il sistema di rilevazione dei dati, di definire le specifiche del sistema informativo di supporto, di tarare e migliorare gli indicatori stessi. Ancora una volta questa fase è stata di estrema importanza ai fini dell'apprendimento degli utenti, che hanno potuto misurarsi gradualmente con un impianto concettuale e operativo che andrà da essi gestito. Il contributo degli utenti del sistema ha consentito di giungere rapidamente al consolidamento degli strumenti.

Riunioni di verifica dei risultati con la partecipazione del Gruppo Guida ma anche di componenti dei Nuclei di Valutazione istituiti presso le diverse Camere, hanno accompagnato alla fase della sperimentazione e della implementazione. La fase di *diffusione* alle altre strutture del sistema camerale sarà avviata nel corso del 98.

7.3 Elementi caratterizzanti il progetto e fattori di successo

Il progetto ha conseguito gli obiettivi che si proponeva ed ha ottenuto un riscontro molto positivo presso gli utenti sino ad oggi coinvolti. Tali risultati sono stati resi possibili da un processo di realizzazione caratterizzato da:

- un elevato grado di partecipazione e di coinvolgimento degli utenti in tutte le fasi del progetto (dalla concezione alla implementazione);
- la costante attenzione assegnata al processo di apprendimento; nessuna decisione è stata assunta dal Gruppo Guida né tantomeno dal Gruppo di progettazione se nona fronte di

- una larga convergenza di opinioni ma soprattutto dopo aver dedicato sufficiente tempo alla costruzione di una visione condivisa del sistema;
- la funzione di facilitazione e di supporto metodologico svolta dalla Consulenza: il team di consulenza ha infatti operato come struttura professionale a servizio del Gruppo Guida. Senza rinunciare alla presentazione del proprio orientamento la Consulenza ha partecipato alla fase di progettazione con un ruolo di facilitazione e di coordinamento dell'attività complessiva del progetto;
 - obiettivi chiari e impegnativi: la sfida di riuscire nella realizzazione entro i tempi stabiliti e di mettere a punto un impianto solido e di forte impatto per il sistema ha contribuito a galvanizzare le risorse in campo e stabilire un ritmo incalzante al procedere del progetto.

I primi successi reciproci (fra Gruppo Guida e Gruppo di progettazione) hanno facilitato la costruzione di un clima di grande fiducia che ha certamente contribuito a sostenere lo sviluppo dell'iniziativa anche nei momenti - naturali - di dissenso e di differenziazione delle posizioni in campo. Fiducia, partecipazione, sostegno al progetto sono state le condizioni principali del suo successo. Una leadership pacata ma presente sia da parte del rappresentante di Unioncamere che da parte della Consulenza hanno inoltre evitato che, nei momenti di difficoltà, l'operatività e la routine prendessero il sopravvento sull'innovazione.

Conclusioni

Le caratteristiche specifiche del sistema di valutazione hanno offerto alla dirigenza camerale una duplice opportunità di utilizzo rivolta alla promozione di un orientamento verso il miglioramento dei servizi, fin dalla fissazione degli obiettivi e nella loro gestione.

La prima opportunità È quella rappresentata dalla estrapolazione selettiva di un gruppo specifico di indicatori che permette la lettura, nel "pannello di guida direzionale", della rispondenza dei dati finanziari ed economici relativi ai servizi, con modalità semplificate e quindi sostenibili periodicamente. L'orientamento, infatti, del sistema di valutazione punta anzitutto a focalizzare l'attenzione del vertice politico e gestionale della Camera di commercio, verso un sistema informativo di tipo supportivo in grado di segnalare le aree di intervento organizzativo o di redistribuzione delle risorse disponibili, supportando il sistema decisionale.

La seconda opportunità deriva direttamente dalle caratteristiche peculiari del sistema di valutazione: la logica con cui esso È costruito permette la valutazione comparata dei dati, costruiti con modalità omogenee, tra diversi gruppi di Camere di commercio (differenziati, ad esempio, per dimensione e risorse disponibili).

L'analisi comparata, anch'essa orientata al miglioramento, rappresenta, infatti, una opportunità ulteriore idonea a programmare gli obiettivi, a confrontare le prestazioni su alcune tipologie di servizi, a promuovere gli atteggiamenti innovativi della dirigenza.



Inoltre, la disponibilità di un sistema informativo sulle "prestazioni" di altre unità organizzative stimola la ricerca e la selezione delle "best performances".

La natura sufficientemente matura del mondo delle Camere di commercio verso l'interpretazione di un sistema a rete tra singole pubbliche amministrazioni, certamente potrà anche incoraggiare forme nuove di collaborazione sia nella produzione che nell'erogazione dei servizi alle imprese.

In ultimo, sembra utile accennare una osservazione emersa durante l'esperienza realizzata nelle sette Camere di commercio che per prime hanno sperimentato il sistema di valutazione: l'applicazione operativa del progetto non ha visto travolto l'equilibrio tra interventi di "razionalizzazione" e quelli di sostegno della "qualità".

Infatti, la ricerca di un migliore risultato sui costi non ha impedito lo sviluppo in seno ai gruppi di lavoro di un atteggiamento costantemente rivolto alla qualità e al miglioramento.

L'esercizio - flessibile ma con modalità rigorose - della costruzione degli indicatori e dei parametri È sembrato anzi favorire attraverso un supporto di documentazione condiviso dai vari responsabili delle funzioni, un ambiente professionale più concreto e capace di affrontare, da più punti di vista, i problemi complessivi derivanti dalla riprogettazione dei servizi.

Infine, l'intervento della consulenza ha certamente svolto il ruolo di favorire il superamento di una diffusa consapevolezza circa l'intangibilità dei servizi e la loro conseguente non misurabilità .

Il lavoro fianco a fianco ha portato al contrario all'individuazione di molte opportunità di sistematizzare le informazioni sull'efficacia e l'efficienza delle attività camerali aiutando a promuovere il sistema di valutazione e con esso, siamo convinti, anche l'azione di guida della dirigenza.

Bibliografia

- Allegretti U. (1995), "I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali", in Allegretti (1995)
- Allegretti U. (a cura di) (1995), *I controlli amministrativi*, Il Mulino
- Amigoni F. , *I sistemi di controllo direzionali*, Giuffrè
- Anthony R. , *Il controllo manageriale*, Angeli
- Barassi D. (1988), *La service idea*, Ed. Il Sole 24 Ore
- Butera F. (1988), "I paradossi del service management", *Sviluppo & Organizzazione*, n. 105
- Butera F. (1990), *Il castello e la rete*, Angeli
- Butera F. (1994), "Processi di servizio e nuove forme di organizzazione nella Pubblica Amministrazione", *Amministrare*, n. 3
- Cassese S. (a cura di) (1993 a), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Il Mulino
- Cassese S (1993 b), "Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto", in Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica (1993)
- Cogliandro G. (1996), "I problemi vecchi e nuovi del controllo di gestione", *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 4



- Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Edition du Seuil
- D'Auria G. (1993), "Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure", in Cassese (1993)
- D'Auria G. (1996), "I controlli amministrativi alla prova della modernizzazione", *Quale Stato*, n. 2-3
- Dente B. (a cura di), (1991), *L'efficacia dei poteri locali*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1993), "Il controllo dei risultati dell'azione amministrativa: il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche", in Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica (1993)
- Dente B., Cammelli M. (a cura di) (1995), *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Edizioni della Fondazione G. Agnelli
- De Michelis G. (1994), "La pubblica amministrazione dalla schiavitù al servizio", *Queste istituzioni*, n. 99
- D'Orta C. (1994), "Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della pubblica amministrazione", *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3
- Lewanski R., (1988), *La diffusione delle tecniche di valutazione nelle Regioni italiane*, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano.
- Mancini A. (1993), "Il controllo nelle strategie per l'efficienza", in Zuliani, Mancini e Filacchione (1993)
- Merton R.K. (1983), "Bureaucratic Structure and Personality", in *Teoria e struttura sociale* (ed. originale 1940)
- Newman , *Direzione e sistemi di controllo*, Etas Libri
- Normann R. (1985), *La gestione strategica dei servizi*, Etas Libri
- Osborne D., Gaebler T. (1995), *Dirigere e governare*, Garzanti (ed originale 1992)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica (1993), *Il nuovo sistema di controllo interno nelle Pubbliche Amministrazioni*, Quaderni del Dipartimento per la Funzione Pubblica (non ha numerazione)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica (1994 a), *Tecniche per la misurazione dei costi e del rendimento nelle pubbliche amministrazioni*, Quaderni del Dipartimento per la Funzione Pubblica, n. 15
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica (1994 b), *La riforma della Pubblica Amministrazione - vol III: contabilità e controlli (Atti delle Commissioni e dei Comitati di studio)*, Dipartimento per la Funzione Pubblica
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica (1995), *Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione*
- Saita M (1991) *Economia della qualità*, Isedi
- Sepe O. (1993 a), *Controlli - I) Profili generali*, Enciclopedia Giuridica Treccani
- Sepe O. (1993 b), *Controlli - II) Controlli amministrativi*, Enciclopedia Giuridica Treccani
- Zuliani A., Mancini A., Filacchione G. (1993), *Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali italiani*, Il Mulino



Allegato 1

Alberatura dei servizi delle Camere di Commercio: articolazione sintetica

1. REGISTRO DELLE IMPRESE

- 1.1 Iscrizioni/modificazioni/cancellazioni; cessioni aziende e cessioni quote di società*
- 1.2 Certificazioni e visure; produzione di elenchi merceologici; visure e copie bilanci*
- 1.3 Copie atti e consultazione fascicoli*
- 1.4 Bollatura registri*
- 1.5 Deposito bilanci delle società*

2. ALTRI SERVIZI ANAGRAFICO-CERTIFICATIVI

- 2.1 Iscrizioni/ Modificazioni/ Cancellazioni*
- 2.2 Certificazioni*

3. SERVIZI AUTORIZZATIVI/ABILITATIVI

- 3.1 Licenze/autorizzazioni/ rilascio e rinnovi tessere*
- 3.2 Rilascio pareri*

4. ALTRA ATTIVITA' AMMINISTRATIVE

- 4.1 Protesti*
- 4.2 Dichiarazioni (es. MUD)*

5. ATTIVITA' ISPETTIVE E SANZIONATORIE

- 5.1 Ispezioni ed accertamenti*
- 5.2 Applicazione di sanzioni*

6. ATTIVITA' PER LA REGOLAZIONE E LA TRASPARENZA DEL MERCATO

- 6.1 Arbitrati*
- 6.2 Individuazione di clausole vessatorie nei contratti standard*
- 6.3 Mercati per l'incontro di domanda e offerta (borse)*
- 6.4 Altre attività (es. incanti)*

7. PRODUZIONE/EROGAZIONE DI INFORMAZIONI; STUDI E RICERCHE; SERVIZI BIBLIOTECARI E DI DOCUMENTAZIONE

- 7.1 Produzione/erogazione di informazioni statistiche, sui prezzi (listini prezzi all'ingrosso), studi e ricerche*
- 7.2 Servizi bibliotecari e di documentazione*

8. SERVIZI PROMOZIONALI PER L'ASSISTENZA ALLE IMPRESE



- 8.1 *Organizzazione di eventi fieristici, congressuali, promozionali*
- 8.2 *Interventi economici per le imprese*
- 8.3 *Formazione*
- 8.4 *Servizi per l'internazionalizzazione*
- 8.5 *Servizi per l'ambiente*
- 8.6 *Servizi per la nascita di nuove imprese*
- 8.7 *Innovazione tecnologica e qualità*
- 8.8 *Occupazione*
- 8.9 *Altre attività promozionali (es. laboratorio chimico-merceologico)*

9. SERVIZI DI SUPPORTO

- 9.1 *Riscossione del diritto annuale*
- 9.2 *Reclutamento risorse umane: gestione delle procedure concorsuali*
- 9.3 *Gestione ordinaria del personale*
- 9.4 *Ricostruzione di posizioni individuali dei dipendenti*
- 9.5 *Gestione e sviluppo sistema informativo della CdC*
- 9.6 *Gestione entrate e uscite (mandati di pagamento e reversali di incasso)*
- 9.7 *Redazione bilancio preventivo e consuntivo*
- 9.8 *Gestione degli obblighi (fiscali, contributivi, ecc.) della CdC*
- 9.9 *Gestione ben mobili e immobili (economato)*
- 9.10 *Acquisizione di beni e servizi (stipula/gestione contratti con fornitori)*
- 9.11 *Gestione delle controversie legali e contenzioso*
- 9.12 *Gestione archivi e protocolli*



Allegato 2

Iscrizioni/modificazioni/cancellazioni Registro delle Imprese; cessioni di aziende e cessioni quote di società

FATTORI CRITICI

MISURE

a. Costi	1. Costo unitario del servizio = costo complessivo del servizio (costo del personale + costo degli strumenti tecnici hw e sw + costo delle eventuali società di service impiegate + quota dei costi generale da ribaltare a carico del servizio) / n° di “movimenti” effettuati (NB: da rilevare su base semestrale)
b. Tempi	<p>2. Iscrizioni al R.I.: Tempo medio per unità di prodotto (n° giorni intercorrenti tra l'accettazione della pratica allo sportello e la registrazione dei dati stessi nel Registro Imprese)</p> <p>3. Modificazioni/cancellazioni/cessioni aziende/cessioni quote di aziende al R.I.: Tempo medio per unità di prodotto (n° giorni intercorrenti tra l'accettazione della pratica allo sportello e la registrazione dei dati stessi nel Registro Imprese)</p>
c. Produttività	4. Numero di iscrizioni-modificazioni-cancellazioni / N° di addetti al servizio in oggetto (iscrizioni-modificazioni-cancellazioni al R.I., cessioni di aziende e cessioni quote di società)
d. Dimensionamento organici	5. N° totale iscritti al R.I. (=sezione ordinaria + sezioni speciali, ad esclusione dell'artigianato ⁸) / n° dipendenti del servizio

⁸ Nelle Camere di Commercio in cui la gestione delle posizioni dell'artigianato è effettuato da organismi esterni o da altri servizi, dedurre le posizioni di imprese artigiane dal calcolo del n° totale iscritti dal registro imprese, come indicato dalla formula proposta in tabella; nel caso in cui, viceversa, la gestione delle posizioni dell'artigianato venga effettuata dal servizio in oggetto, essa vanno incluse nel computo del totale iscritti al R.I.



e. Efficacia

6. Grado di soddisfazione dei clienti (da valutare con questionari per i clienti del servizio)

f. Aspetti tangibili

7. Grado di comprensibilità della segnaletica esposta nel salone degli sportelli (da valutare con questionari per i clienti del servizio)



FATTORI CRITICI

MISURE

g. Affidabilità

8. N° lettere e cartoline di contestazione inviate alle imprese dal Servizio del R.I.

9. N° modificazioni richieste dalle imprese a correzione di dati incompleti o errati registrati in fase di iscrizione

10. N° procedure d'ufficio generate da atti di controllo interno ad opera della Camera di Commercio / n° totale atti

h. Capacità di risposta

11. N° atti di iscrizione/modificazione/cancellazione prodotti mediante "sportelli remoti" / n° totale atti

(NB: per "sportelli remoti" si intendono quelli ubicati presso ass. di categoria, utenti professionali - notai, commercialisti, ecc. - e imprese collegate telematicamente alla Camera di Commercio)

12. N° atti prodotti presso sportelli riservati alla clientela professionale / n° totale atti

(NB: l'indicatore n° 12 fa riferimento unicamente alle iscrizioni, modificazioni e cancellazioni effettuate presso gli sportelli, ad esclusione quindi degli atti prodotti mediante "sportelli remoti")

i. Capacità di
rassicurazione

13. **competenza:** grado di competenza del personale di contatto (da valutare con questionari per i clienti del servizio)

14. **cortesìa:** cortesia del personale di front office (da valutare con questionari per i clienti del servizio)



I. Empatia

15. **accesso:** N° totale di ore di apertura degli sportelli al pubblico su base settimanale X n° totale di sportelli al pubblico adibiti a iscrizioni-modificazioni-cancellazioni

16. **accesso:** N° medio di persone che si recano agli sportelli della Camera di Commercio / n° medio giornaliero di ore di apertura della Camera di Commercio

17. **accesso:** n° di copie distribuite di supporti per facilitare l'uso del servizio (prontuari, vademecum, facsimile di atti precompilati, ecc...)

18. **comunicazione:** capacità del personale di front office di usare un linguaggio semplice (da valutare con questionari per i clienti del servizio)

