



UNIONCAMERE

Report di controllo strategico

LINEE GUIDA PER LE CCIAA

Giugno 2021

INDICE

Premessa.....	2
1. Principali elementi di contesto	3
2. Contenuti del Report di controllo strategico.....	4
2.1 Coerenza con i documenti di programmazione	5
2.2 Schema logico di riferimento.....	6
2.3 Grado di attuazione della strategia	7
2.4 Impatti e altre dimensioni della performance.....	8
2.5 Processi.....	9
2.6 Analisi dello stato di salute economica dell'ente	10
2.7 Benchmarking.....	10
2.8 Fattori ostativi e input di miglioramento per il nuovo ciclo di pianificazione	11
3. Tempistica e modalità di presentazione e adozione del Report	12

Premessa

Le presenti Linee guida sono state elaborate nell'ambito del lavoro di progressiva sistematizzazione e aggiornamento degli indirizzi in materia di Ciclo della performance delle CCIAA.

In particolare, sono frutto di un proficuo confronto di un Tavolo di lavoro a cui ha preso parte un gruppo di OIV, con l'obiettivo di individuare e favorire le condizioni che possano garantire un'ulteriore evoluzione e sviluppo del complessivo sistema di *performance management* in ambito camerale.

Nell'ambito del tavolo di lavoro è emersa, tra le altre, l'esigenza di mettere per la prima volta a disposizione delle CCIAA un format di Report di controllo strategico, adempimento previsto in origine dal d.lgs. 286/1999, art. 6, comma 1, ripreso poi dal d.lgs. 150/2009, art. 14, comma 2 e, per le CCIAA, disciplinato anche dal DPR 254/2005, come si dettaglierà meglio nelle pagine successive.

Le Linee guida sul Report di controllo strategico, dunque, si inscrivono in questo percorso e mettono a disposizione degli enti camerali indicazioni metodologiche e operative, nonché un *template* di Report, che possano guidare le Camere nella redazione del documento da presentare agli Organi.

L'approccio proposto è sempre quello di fornire un modello e un riferimento, senza però voler irrigidire le prassi in senso formalistico e prescrittivo. Tanto più in questo caso – quello del Report di controllo strategico – nel quale sono più rare le esperienze consolidate, a maggior ragione si raccomanda un approccio flessibile e pragmatico. Le indicazioni fornite vanno perciò interpretate come un ventaglio di possibilità, una sorta di "menu" dal quale attingere, in tutto o in parte, gli elementi ritenuti più idonei per la situazione specifica del proprio ente.

Le Linee guida si affiancano e tengono conto di tutta la strumentazione già implementata nel corso del tempo. Nell'impostazione del Report di controllo strategico, allora, si è inteso valorizzare la possibilità di acquisire e utilizzare i dati presenti nelle banche dati di sistema (segnatamente nel cosiddetto "Sistema informativo integrato"), così da accrescerne l'utilizzo e ottimizzare al contempo l'impegno delle strutture coinvolte nella predisposizione del documento, nell'ambito di una piattaforma condivisa e in grado di garantire la necessaria digitalizzazione del processo.

1. Principali elementi di contesto

Per le CCIAA, il D.P.R. 254/2005, art. 35, comma 3 prevede che **“la valutazione strategica è affidata alla Giunta, che si avvale di apposito organo**, e si estende anche ai risultati conseguiti dalle Aziende speciali rispetto agli obiettivi alle stesse assegnati”. Il comma 4 dello stesso articolo precisa, poi, che “L’Organo di Valutazione strategica analizza il funzionamento dell’ente, utilizzando appositi indicatori di attività e di risultato e redigendo relazioni periodiche ed annuali al presidente, alla Giunta e al Collegio dei revisori dei conti sull’andamento delle stesse attività; effettua un monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati e sul grado di soddisfacimento dell’utenza”.

L’adempimento, dunque, è in capo all’ente, che si avvale dell’OIV per effettuare le analisi che confluiscono nel report, che sarà sottoposto all’attenzione della Giunta.

Per completare il quadro delle disposizioni normative, si ricorda che, ai sensi dell’art. 14 comma 4, lettera a del D.lgs. 150/2009 (e successive modifiche), “l’Organismo Indipendente di Valutazione della Performance esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all’articolo 6, comma 1, del Decreto Legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all’organo di indirizzo politico- amministrativo”.

A sua volta, l’art 6, comma 1, del D.lgs. 286/1999 prevede che “L’attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell’esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, **l’effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e altri atti di indirizzo politico**. L’attività stessa consiste nell’analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi”.

Come accennato in premessa, nonostante la norma definisca chiaramente la necessità di svolgere un’attività di controllo strategico e redigere un report da sottoporre all’organo di indirizzo politico- amministrativo, non sono state fornite fino a oggi informazioni di dettaglio sui contenuti di tale report.

Le presenti Linee guida intendono colmare tale lacuna, proponendo un modello per le CCIAA. Si tratta, come già chiarito, di uno strumento che viene messo a disposizione per fornire una guida e un orientamento, ma che non è obbligatorio seguire in maniera letterale e/o integrale. Ciascuna Camera, quindi, anche in base al proprio stadio di “maturità” nella gestione della performance, può decidere di effettuare una scelta delle informazioni che ritiene più utili e significative da inserire nel Report.

2. Contenuti del Report di controllo strategico

Acclerate le premesse dei precedenti paragrafi, che invitano a un'adozione graduale, pragmatica e flessibile di queste Linee guida, di seguito si riportano in sintesi i contenuti che dovrebbero comporre il Report di controllo strategico degli enti camerali.

- Coerenza con i documenti di programmazione
- Schema logico di riferimento
- Grado di attuazione della strategia
- Impatti e altre dimensioni della performance
- Processi (costi, dimensionamento, qualità erogata e percepita)
- Focus su analisi dello stato di salute dell'ente
- Benchmarking
- Fattori ostativi e input di miglioramento per il nuovo ciclo di pianificazione

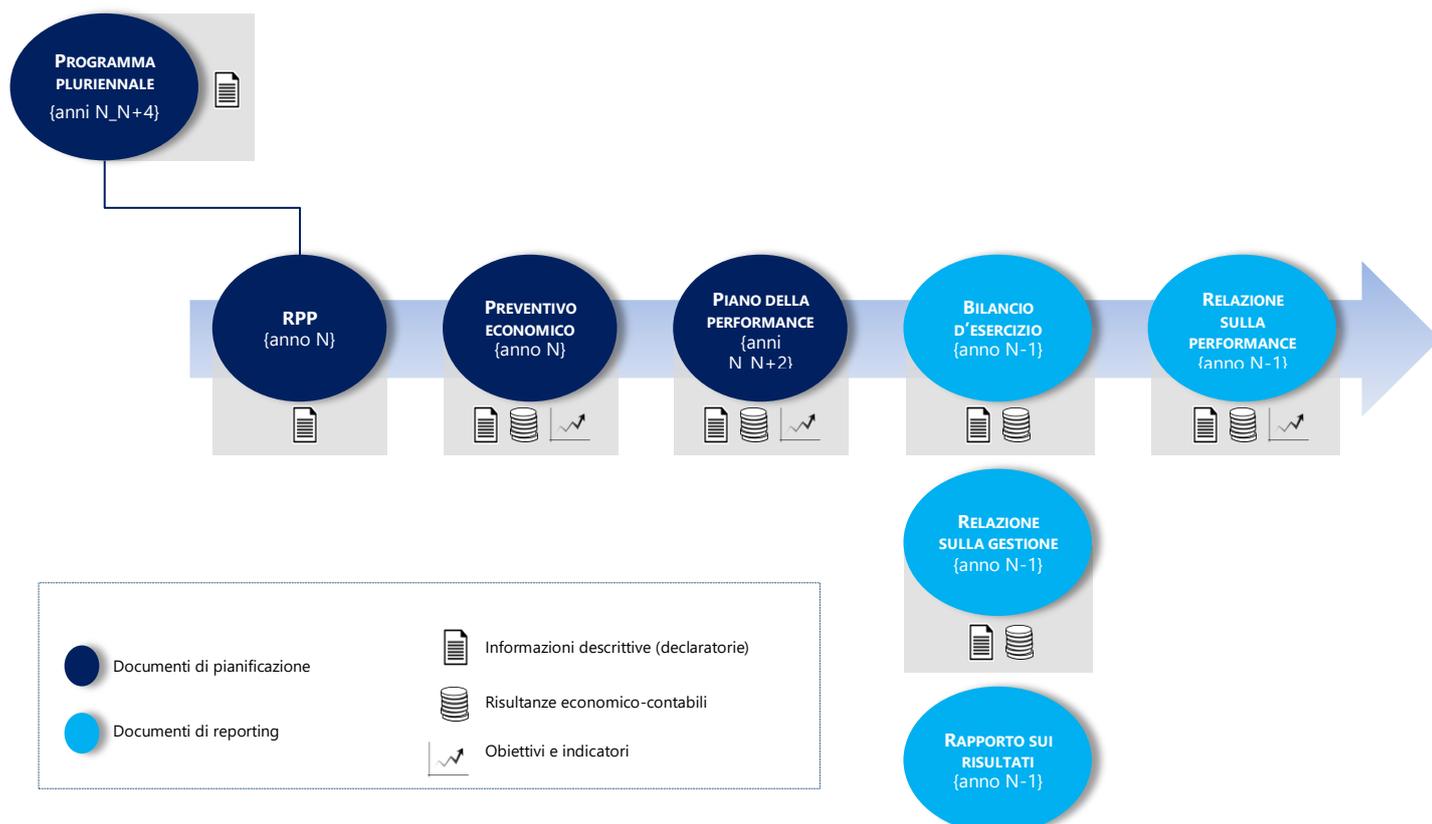
Se la Camera lo ritiene opportuno, questa struttura può essere integrata da una premessa in cui si possono esplicitare le modalità di funzionamento del sistema dei controlli all'interno dell'ente.

Si ribadisce ancora una volta il concetto che, a questo documento, **ci si può approcciare con una modalità "modulare", per fasi di sviluppo, a seconda della "maturità" dell'ente che lo predispone e, di conseguenza, delle informazioni che ha a disposizione**, dal momento che deve essere snello e di facile lettura, considerato anche il fatto che i destinatari sono gli organi di indirizzo politico.

Come si vedrà meglio nel seguito, la stesura del Report di controllo strategico, in molti casi, può rappresentare un'occasione per valorizzare e approfondire alcune informazioni di cui l'ente è già in possesso grazie ai supporti e agli applicativi disponibili per tutto il sistema camerale (in particolare, il Sistema informativo integrato gestito dall'Unioncamere nazionale, che riporta costi dei processi, indicatori di benchmarking, reportistica automatizzata e altri tool utili).

2.1 Coerenza con i documenti di programmazione

Un primo aspetto riguarda la cornice strategica, ossia il presupposto rispetto al quale viene realizzato il Report. Ciò attiene innanzitutto alla coerenza tra i documenti di programmazione annuale e quelli relativi alla programmazione pluriennale dell'ente; occorre, infatti, verificare in termini generali se l'impostazione della Relazione previsionale e programmatica annuale (al 31/10) e del Piano della performance (al 31/01) sia in linea con quanto previsto nel Programma pluriennale, che viene approvato all'inizio del mandato di vigenza degli organi e stabilisce gli assi sui quali è imperniata la pianificazione (così come anche la conseguente rendicontazione).



Questa analisi, utile per mettere in risalto eventuali dissonanze tra la programmazione di breve termine e il quadro di medio-lungo periodo, deve tenere conto della congiuntura temporale nella quale viene effettuata. Infatti, l'analisi in oggetto è fortemente condizionata dal momento del mandato in cui ci si trova, ossia in quale anno rispetto al quinquennio di vigenza degli organi: è evidente che, se ci si trova al termine dei cinque anni, impostare obiettivi strategici di respiro triennale rappresenta un'operazione complessa e, per certi versi, artificiosa. Altro discorso ricorre quando ci si trova nei primi esercizi del mandato.

In ogni caso, l'aspetto fondamentale da mettere in evidenza è il grado di coerenza tra quanto viene annualmente realizzato dalla struttura camerale rispetto alle *policy* volute dagli organi e al complessivo percorso strategico da loro tracciato.

2.2 Schema logico di riferimento

Si tratta del quadro logico sulla base del quale viene costruito il Report di controllo strategico, innestandolo in un ragionamento più ampio e complesso. Di seguito si propone, dunque, uno schema di riferimento aggiornato in base alle evoluzioni più recenti e alle peculiari caratteristiche del sistema camerale.

L'ipotesi da cui si è partiti è quella di impostare il documento sulla base delle indicazioni dell'art.8 del d.lgs. 150/2009 che, relativamente alla performance organizzativa, individua otto ambiti di misurazione e valutazione:

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Sulla base delle indicazioni fornite dalle delibere CIVIT n. 89 e 104 del 2010, tali ambiti sono stati aggregati in 5 prospettive «orizzontali»: il grado di attuazione della strategia, il portafoglio delle attività e dei servizi (qui sintetizzato in processi), lo stato di salute dell'ente, gli impatti dell'azione amministrativa, i confronti con le altre amministrazioni (benchmarking), quest'ultimo trasversale agli altri ambiti.



☞ **NB:** Lo schema sopra riportato fa riferimento all'intero ventaglio di contenuti proposti nelle Linee guida per il Report di controllo strategico. Naturalmente, se si ritiene di inserire e proporre solo alcuni di essi, come peraltro previsto in base alla caldeggiata flessibilità nell'approccio, lo schema andrà conseguentemente ritoccato e semplificato ovvero si potrà proprio ometterlo del tutto.

2.3 Grado di attuazione della strategia

Un argomento centrale del documento può essere l'analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici dell'ente per quanto riguarda l'esercizio oggetto di analisi.

Per ciascun ambito strategico, occorre illustrare il livello di raggiungimento dei relativi obiettivi, avvalendosi di tutta la strumentazione e dell'apparato grafico a disposizione. In tal senso, possono essere di ausilio le funzionalità degli applicativi esistenti nel Sistema informativo integrato, grazie alle quali è possibile disporre di reportistica automatizzata per costruire quadri informativi sintetici. Ad esempio, il livello di raggiungimento degli obiettivi può essere illustrato sinteticamente, evidenziando graficamente (mediante rappresentazione «semaforica») la valutazione dei vari obiettivi strategici.

		Grado di raggiungimento	Valutazione
AMBITO STRATEGICO 1	<ul style="list-style-type: none">• OS001-01 Obiettivo strategico• OS001-02 Obiettivo strategico• OS001-03 Obiettivo strategico	--%	● ● ●
AMBITO STRATEGICO 2	<ul style="list-style-type: none">• OS002-01 Obiettivo strategico• OS002-02 Obiettivo strategico• OS002-03 Obiettivo strategico• OS002-04 Obiettivo strategico	--%	● ● ● ●
{--}			
AMBITO STRATEGICO N	<ul style="list-style-type: none">• OS00N-01 Obiettivo strategico• OS00N-02 Obiettivo strategico• OS00N-03 Obiettivo strategico	--%	● ● ●

☞ Questa parte rappresenta, di fatto, il *trait d'union* del Report di controllo strategico con la Relazione sulla performance.

2.4 Impatti e altre dimensioni della performance

Un'altra analisi d'interesse per gli organi camerali, che si inserisce nell'ambito relativo agli «impatti dell'azione amministrativa», è quella che si focalizza sulle tipologie di indicatori utilizzati dalla CCIAA nella propria pianificazione.

Riguardo al tema dell'**impatto**, occorre preliminarmente tenere conto che la sua misurazione può essere piuttosto complessa e impegnativa, soprattutto in enti come le CCIAA, laddove il profilo istituzionale e la taglia dimensionale possono rendere difficile l'individuazione del cosiddetto *outcome*, se non come contributo al suo raggiungimento all'interno di una filiera istituzionale.

Ciò nondimeno, è opportuno che il Report di controllo strategico possa fornire agli organi di governo dell'ente l'idea dei risultati in termini di "utilità" delle strategie perseguite e delle azioni realizzate per imprese e stakeholder, anche solo come stima approssimata delle ricadute effettivamente conseguite sul territorio.

In ogni caso, laddove non fosse possibile rintracciare tali elementi nei documenti di pianificazione e rendicontazione, si dovrà comunque dare conto di tale circostanza, eventualmente anche fornendo input e suggerimenti per poter sopperire, in prospettiva, alla lacuna rilevata.

Oltre alla questione dell'impatto, la cui rilevanza è inversamente proporzionale alla sua facilità di rilevazione, nel Report si potrà evidenziare il grado differenziato di raggiungimento degli indicatori in base alle diverse **dimensioni di performance** a cui fanno capo (**output, struttura, economico-patrimoniale, efficacia, efficienza, qualità**, ecc.).

È altresì rilevante indagare in questa sede anche la capacità dell'ente di definire in maniera sufficientemente sfidante gli obiettivi e i connessi indicatori. La stesura del Report di controllo strategico, così come la sua successiva condivisione con gli organi, può essere, infatti, l'occasione per approfondire alcuni aspetti ed eventuali criticità, come ad esempio la sovrabbondante presenza di obiettivi con grado di raggiungimento eccessivamente basso, ma anche troppo alto, in particolare evidenziando a tal proposito eventuali fenomeni del cosiddetto «**overshooting**», ossia di casi nei quali i valori consuntivi sopravanzano in maniera eccessiva i target programmati. Riguardo a quest'ultimo aspetto, in pratica, occorre porre l'attenzione sulle seguenti circostanze:

- se la totalità o la stragrande maggioranza degli obiettivi sono tutti raggiunti con un livello del 100% o a esso molto prossimo;
- se, fermo restando che il livello di attuazione non può per definizione superare il 100%, il livello dei valori consuntivi sono puntualmente molto al di sopra dei target, evidenziando in tal modo una loro definizione eccessivamente al ribasso in sede di pianificazione (per ovvi motivi, questo ragionamento non può applicarsi agli indicatori di tipo "data").

2.5 Processi

Il sistema delle CCIAA può vantare un know-how consolidato in materia di misurazione dei processi. Fondamento della metodologia di misurazione è la **Mappa dei processi**, che ha l'obiettivo di consentire una classificazione omogenea delle attività svolte dalle CCIAA e dalle Aziende speciali. Essa comprende sia i processi funzionali all'erogazione dei servizi alle imprese (cosiddetti «processi primari», contrassegnati con le lettere C e D) sia i processi di governo interno e di supporto alla gestione dell'ente (A e B). La prima versione della Mappa risale al 2012 ed è stata impostata in coerenza con le previsioni del DPR 254/2005 (Regolamento di contabilità delle CCIAA). A partire dal 2018, la Mappa è stata rivisitata ai fini di recepire le modifiche nella sfera delle attività camerali intervenute con il decreto di riforma (D.lgs. 219/2016) della legge di riferimento delle CCIAA (L. 580/1993). È rimasto sostanzialmente inalterato l'impianto, che prevedeva quattro macro-funzioni (A-B-C-D), le prime due delle quali aventi valenza interna, le seconde inerenti a processi rivolti a imprese e utenti esterni¹.

A partire dallo schema di riferimento, è possibile capitalizzare in funzione del Report di controllo strategico tutta l'attività di rilevazione effettuata annualmente dalle Camere con la supervisione di Unioncamere², che permette di definire:

- i **costi dei processi**, in quadratura delle poste correnti di bilancio, quale sommatoria dei costi diretti interni (personale), costi diretti esterni (fornitori), costi indiretti e interventi economici;
- il **dimensionamento del personale nei processi**, ossia il loro assorbimento di ore produttive misurato in FTE³.

In aggiunta, nel Report si può indagare, sempre in relazione ai processi, la **qualità**:

- **erogata**, attraverso un prospetto riepilogativo che indichi in che misura l'ente rientra e rispetta negli eventuali standard di servizio che si è dato⁴;
- **percepita**, con l'illustrazione delle principali risultanze di *customer satisfaction* eventualmente realizzate.

¹ In realtà, nella versione del 2018, in aggiunta alle quattro casistiche riportate, sono previste altre fattispecie, seppur marginali, non rientranti nella sfera delle attività «caratteristiche» delle CCIAA: Progetti a valere su maggiorazione 20% diritto annuale (E); F1 Altri servizi a imprese e territorio in regime di libero mercato (F); Attività fuori perimetro (Z).

² Cosiddetta rilevazione «Kronos».

³ 1 FTE (*full time equivalent*) corrisponde al monte ore lavorato annualmente da un singolo operatore (pari a 1.584 ore)

⁴ Nella propria Carta dei servizi ovvero mediante il recepimento degli Standard di servizio a livello di Sistema, che sono in fase di sperimentazione e che si prevede siano consolidati e divulgati entro il 2021.

2.6 Analisi dello stato di salute economica dell'ente

Indagare lo stato di **salute economica** equivale ad analizzare il livello di sostenibilità delle performance economiche e di bilancio sotto il triplice aspetto economico, patrimoniale e finanziario. Questa dimensione, esplicitamente citata dalle disposizioni normative che disciplinano il controllo strategico, attiene alla capacità dell'ente di utilizzare e mobilitare risorse per organizzare i servizi e le altre attività promozionali in un quadro di equilibrio complessivo, che possa supportare gli organi nella loro funzione di definire le policy dell'ente e definirne le strategie.

Questo genere di analisi può avvalersi di *ratios* di bilancio, attingendo tra l'altro a quelli definiti a livello di sistema per descrivere la solidità economica (es. indice di equilibrio strutturale, equilibrio economico della gestione corrente, ecc.) o alla solidità patrimoniale e finanziaria (indice di struttura primario, margine di struttura finanziario, ecc.). Per questi indicatori, è anche possibile disporre dei valori di riferimento a livello di sistema, consentendo anche di apprezzare il posizionamento relativo nel contesto generale della rete camerale (si veda a tal proposito il successivo paragrafo 2.7).

2.7 Benchmarking

Il **benchmarking** è uno degli aspetti richiamati nelle Delibere citate in precedenza (n. 89 e 104 CiVIT). Anche su questo versante, il Sistema camerale ha lavorato da tempo e dispone di know-how e strumentazione consolidata. Le CCAA possono pertanto utilizzare un set di indicatori⁵ definiti in ottica di *benchmarking*, ossia calcolati per tutto il Sistema camerale e consultabili per effettuare valutazioni del proprio posizionamento sia a livello nazionale, che rispetto a cluster regionali o dimensionali.

In realtà, il *benchmarking* va considerato come un elemento trasversale ai diversi temi e, quindi, potrebbe pure essere trattato come uno specifico attributo informativo allorché nel Report di controllo strategico ci si riferisce alle diverse dimensioni della performance (efficacia, efficienza, qualità) e ai processi, così come dell'analisi dello stato di salute economica dell'ente. Ciò significa che il relativo paragrafo può eventualmente essere omissivo, se si è dato conto del posizionamento e del confronto rispetto ai valori di riferimento del sistema nelle altre parti del documento.

Qualora si decida invece di riportare le risultanze del *benchmarking* in un paragrafo a sé stante a ciò dedicato, si potrà inserire, oltre al dettaglio di singoli indicatori, anche la visualizzazione del **Cruscotto direzionale**, anch'esso sviluppato secondo la logica del confronto coi valori di sistema e reso disponibile nel Sistema informativo integrato. Si tratta di uno strumento che consente di indagare i macro-fenomeni gestionali e tracciare un "profilo" della CCAA, evidenziando eventuali ambiti di miglioramento e/o consolidamento della gestione camerale.

⁵ Cosiddetto set di indicatori "Pareto"

2.8 Fattori ostativi e input di miglioramento per il nuovo ciclo di pianificazione

In quest'ultima sezione, il Report di controllo strategico fornisce input in chiave futura per lo sviluppo del ciclo di pianificazione, misurazione e rendicontazione sia nel merito che nel metodo.

Dal punto di vista delle eventuali criticità rilevate, si possono descrivere gli eventuali **fattori ostativi** che hanno reso difficile o impedito totalmente il raggiungimento degli obiettivi, provando a individuarne le cause e, se possibile, le eventuali azioni utili per rimuovere tali ostacoli.

Volgendo, dunque, in positivo il ragionamento, le problematiche evidenziate possono eventualmente tradursi in altrettanti **input di miglioramento**. Questo vale ovviamente per gli obiettivi già impostati e presenti nei documenti di pianificazione precedenti; ma, dall'analisi complessiva del Report, possono certamente sorgere anche spunti ulteriori, nuovi e originali rispetto all'impianto strategico-programmatico precedente, da riprendere, concretizzare e dettagliare nei successivi documenti di pianificazione (a partire dalla RPP, fino al Piano della performance).

Infine, vista la funzione esercitata dall'OIV di *external auditor* in senso lato sul processo di *performance management*, in questa parte conclusiva si può cogliere l'occasione per suggerire miglioramenti anche nelle modalità e nel metodo di programmazione, riprendendo e ribadendo tracce di lavoro già emerse e prospettate in sede di Relazione sul funzionamento dei controlli. In tal modo, inserendo dei correttivi sul piano del "come", è presumibile che possano essere conseguiti miglioramenti anche nel merito dell'oggetto della pianificazione (del "cosa").

3. Tempistica e modalità di presentazione e adozione del Report

Le disposizioni normative che lo disciplinano, non definiscono un termine preciso per l'adozione del Report di controllo strategico.

Tuttavia, considerati i contenuti e le finalità che potrebbe avere questo documento, si ritiene che possa essere adottato dopo l'approvazione e validazione della Relazione sulla performance e prima dell'avvio del nuovo ciclo di pianificazione, per cui nel periodo che va tra luglio e settembre/ottobre. Questo perché vi confluiscano dati e informazioni che derivano dalla rendicontazione dei risultati di performance raggiunti, che potrebbero essere utilizzati anche per indirizzare la pianificazione dell'anno successivo, che prende avvio con la RPP, approvata entro la fine del mese di ottobre.

Ciò premesso, è l'ente che stabilisce, anche con il supporto dell'OIV, quale sia il momento migliore e più utile per predisporre il Report.

Per quanto riguarda le modalità di adozione del documento, dopo la predisposizione del report, lo stesso deve essere sottoposto all'attenzione della Giunta camerale.