



**Università
degli Studi
di Ferrara**

E DIPARTIMENTO
DI ECONOMIA
E MANAGEMENT

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 4/2023

Giugno 2023

Fattori abilitanti per la governance
delle società partecipate
attraverso un caso studio

Andrea Bellinello

Quaderni DEM, volume 12 ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Fabio Donato,
Massimiliano Ferraresi, Federico Frattini,
Antonio Musolesi, Simonetta Renga

Website:

<http://eco.unife.it/it/ricerca-imprese-territorio/quaderni-dipartimento/quaderni-dem>

Fattori abilitanti per la governance delle società partecipate attraverso un caso studio¹

Andrea Bellinello²

Università di Ferrara

Abstract

Nowadays there is an increasingly lack of management regarding the control and governance by local authorities towards their investee companies, caused by both internal and external factors. More and more in recent years, attention has been paid to the application of private management and control models, subsequently declined, and adapted to a specific public context in the required sector.

This paper aims to highlight the importance of the analysis of the enabling factors concepts that, if adopted in a perspective based on the EFQM and CAF model, can help to bring out the weaknesses and to consequently undertake corrective actions to better govern the specific sector, in the case analyzed such as the governance of the investee companies. Specifically, the proposed case study analyzes the critical points and strengths of a branch of the local authority such as the management of investee companies, in particular of one municipality that we will call municipality X. This article is a practical application of the hypothesized model, highlighting that analysis, can ideally be applied for an efficient and effective governance on the entire ecosystem of the local authority.

Keywords: enablers, governance, investee companies, EFQM

JEL Classification: M1, M10

¹ I am grateful to Enrico Bracci for his helpful comments.

² Department of Economics, University of Ferrara. Via Voltapaletto 11 - 44100 Ferrara. E-mail: blIndr1@unife.it

Introduzione

L'articolo mette in luce la necessità da parte degli enti locali di essere in grado di aver un efficiente ed efficace controllo attraverso la Governace delle proprie società partecipate tramite l'analisi dei fattori abilitanti. Ciò che emerge, a seguito dell'indagine annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (ultimo aggiornamento 2020), mette ancora più in evidenza la molteplice presenza di società a partecipazione pubblica negli enti locali, attestandosi a circa 39 mila partecipazioni pubbliche e la presenza di circa 5 mila società partecipate su tutto il territorio nazionale.

Tale situazione evidenzia la rilevanza del fenomeno delle partecipazioni pubblici e della applicazione degli strumenti di indirizzo, governo e controllo previsti dal Testo Unico delle Società Partecipate (TUSP). L'efficace adozione di strumenti di natura organizzativo-gestionale di indirizzo manageriale al di là del mero adempimento burocratico passa anche attraverso la presenza o meno dei fattori abilitanti. Se da un lato in seguito all'aggiornamento del decreto legislativo in materia porta sempre di più gli enti locali ad un serrato ed attento adempimento burocratico, la mancanza dei fattori abilitanti, rende ancora più evidente il caso in questione a seguito dell'aumentare di partecipazioni societarie.

Il tema è stato fortemente affrontato negli ultimi anni da enti virtuosi sia in Italia che in Europa, riscontrando un effetto positivo tra la presenza di fattori abilitanti sull'organizzazione sia dal punto di vista gestionale sia dal punto di vista della motivazione e qualità del contesto organizzativo. Dagli studi emerge una sempre più attenta focalizzazione sullo studio del concetto di fattori abilitanti e di come tali influiscono verso il miglioramento continuo delle aziende. I casi studio a livello internazionale sono molteplici, numerosi sono gli ambienti di analisi come dallo studio degli "*organizational enablers*" che influenzano l'applicazione in aziende che lavorano su progetto (Müller et al., 2014), agli enablers che influenzano i programmi di ricerca e sviluppo a livello industriale (Araújo et al., 2020), così come nel caso dell'Agenzia slovena in materia di soddisfazione sul lavoro da parte dei dipendenti (Aristovnik et al., 2014).

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare se la presenza di fattori abilitanti possa supportare gli enti locali nell'efficace implementazione degli strumenti di governo, indirizzo e controllo degli organismi partecipati. Dal punto di vista metodologico, lo studio si basa sulla conduzione di un case study presso un comune italiano di medie dimensione che chiameremo Comune X.

Più in particolare nella prima sezione l'attenzione volgerà all'analisi della letteratura dei temi riguardanti nel particolare concetti introduttivi di società a partecipazione pubblica e di fattori abilitanti. Nel particolare verrà analizzata la dottrina giuridica circa l'evoluzione storica del concetto di società partecipata e l'ultima riforma ai sensi del TUSP. Successivamente verrà trattato il concetto di fattore abilitante portando a scopo illustrativo alcuni esempi applicativi.

L'articolo, prima di analizzare il case study del Comune X, porrà l'accento sulla nota metodologica adottata, identificando le fasi e i processi partendo dall'analisi fino ai risultati riscontrati. Successivamente verrà analizzato nello specifico il caso studio del Comune X precisamente la governance delle società partecipate, descrivendo inizialmente l'assetto organizzativo del comune e rispetto al controllo delle società partecipate. Nel cuore di questo articolo verrà poi posta l'applicazione pratica ed interpretativa, alternata all'applicazione teorica, della parte inerente l'analisi dei fattori abilitanti. Al termine dell'elaborato sono proposte le riflessioni finali e possibili sviluppi in ottica futura.

1. Analisi della letteratura

Al fine di poter analizzare quali siano i fattori abilitanti per il controllo delle società partecipate è fondamentale approfondire in prima istanza gli elementi chiave che serviranno poi in fase di lettura e trattazione. In una prima parte si analizzerà la riforma dettata dal TUSP in materia di società a partecipazione pubblica ed il riflesso di tali società nel territorio italiano con problematiche ed implicazioni di natura burocratica e gestionale. La seconda parte tratterà un'analisi del concetto di fattori abilitanti e l'applicazione di tali in diversi contesti, soffermando infine l'attenzione sul modello EFQM, modello preso in considerazione da enti virtuosi per la gestione ed il controllo della propria organizzazione. Ciò che si vuole trasmettere sono i principali concetti guida della materia.

a. Società partecipate: ultima riforma ai sensi del TUSP

Se da un lato il TUSP definisce quali siano i principi ed elementi in materia di obblighi di governo e di controllo previsti, quali prevedono l'obbligatorietà che l'ente socio abbia il dovere di garantire forme di governo e indirizzi di controllo dello stesso, dall'altro è necessario affiancare tale materia nella definizione di quali siano gli obblighi di indirizzo e controllo degli EELL sulle partecipate.

Essi possono riassumersi in:

- definire gli obiettivi e delle strategie delle società partecipate, definendo le linee guida strategiche, il monitoraggio delle prestazioni e l'orientamento delle attività delle stesse partecipate;
- nomina degli amministratori delle partecipate e/o controllate;
- controllo finanziario e di rendicontazione, tramite la supervisione delle attività contabili con l'analisi di bilancio, verifica della correttezza delle operazioni finanziarie effettuate, ecc.;
- attività di vigilanza sull'operato delle partecipate per garantire il rispetto delle norme, l'efficienza dell'utilizzo delle risorse e il perseguimento degli obiettivi;
- trasparenza delle informazioni riguardanti le partecipate, informazioni accurate e tempestive sulla gestione;
- responsabilizzazione verso l'interesse pubblico, per la massimizzazione dei benefici nei confronti della comunità.

Per quanto concerne gli indirizzi ed obblighi dettati dal TUSP da un lato si evidenziano quali siano gli adempimenti in capo agli enti soci, nello specifico si parte da un'attenta analisi sulla gestione efficiente delle partecipazioni di cui definiti dall'art. 1 co.2, nell'attenzione sulle modalità di gestione delle partecipazioni dettate dall'art. 9, di conseguenza nello specifico anche i diritti dei soci di società a responsabilità limitata il recesso in tali e la definizione del socio di partecipa per azioni e da azioni con diritti particolari e speciali. Ulteriore attenzione viene data sulla gestione della crisi d'impresa evidenziata nell'art. 14 e sulla struttura di monitoraggio, indirizzo e coordinamento del MEF dettata dall'art. 15. Ulteriore aspetto fondamentale viene dato sulla gestione del personale definito nell'art. 19 e sulla razionalizzazione periodica delle partecipate presenti nell'art. 20. Successivamente nell'art. 21 sono presenti le norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali. Nota fondamentale viene data all'importanza dell'anagrafica delle partecipate e sulla verifica documentale evidenziando quali siano le partecipazioni dirette ed indirette all'organizzazione.

Dall'altro lato si definiscono quali siano gli adempimenti in capo alle partecipate pubbliche e che di conseguenza gli enti soci debbano sottoporre a controllo e verificarne l'attuazione. Nell'art. 3 della normativa si fa riferimento alle verifiche in capo agli enti locali in materia di revisione legale, nell'art. 4 si pone l'accento sul divieto di costituzione di società e di acquisizioni di partecipazioni. Altro aspetto fondamentale è l'obbligo della contabilità separata per le diverse attività e i programmi di valutazione del rischio aziendale dettati dall'art. 6. Il tema pone l'accento anche sulla predisposizione cui gli amministratori delle società a controllo pubblico devono presentare annualmente all'assemblea circa gli indicatori di crisi aziendale la prevenzione dell'aggravamento dettata dall'art. 14. È doveroso per l'ente socio verificare l'adozione di strumenti di governo societario dettato dall'art. 6 co. 3, in materia di adozione di regolamenti interni, della strutturazione di un ufficio di controllo di gestione interno, dei codici di condotta e programmi di responsabilità sociale dell'impresa. Altro doveroso aspetto fondamentale è sollevato dall'art. 15 co. 4 che definisce l'invio dei documenti e delle informazioni la struttura del MEF. La disciplina del personale della società controllo pubblico è dettata all'art. 19 co. 1, mentre la trasparenza nella gestione della società controllo pubblico viene dettato dall'art. 22 co.1, in quanto costituisce un principio inderogabile ricorrendo all'art 1 dell'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche (D'Aries, 2018).

Da un'analisi del documento del rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche con pubblicazione annuale dal dipartimento del Tesoro del MEF, vengono messi in luce i dati raccolti dal ministero in materia di società a partecipazioni pubbliche sul territorio nazionale. Dal benchmark effettuato sui rapporti delle ultime tre pubblicazioni risalta come il numero delle amministrazioni locali partecipate, sia direttamente che indirettamente, risulti subire una lieve riduzione nel triennio pari al 6%, mentre le partecipazioni, dirette ed indirette, in società partecipate nel periodo sono aumentate rispettivamente del 6%. Anche per quanto riguarda i comuni si evidenzia una forte crescita di partecipazioni a società partecipate che si attesta al 30% in più rispetto il 2018. I dati

raccolti evidenziano che su tutto il territorio nazionale ci sono circa 5 mila società partecipate da enti locali e circa 40 mila partecipazioni in tali società, una media di 8 partecipazioni per ciascuna società. Nella figura successiva si rappresenta il trend appena descritto con ulteriori specificità.

Tabella 1 - benchmark forme societarie: partecipate e partecipazioni, triennio 2018-2020

Numero di amministrazioni distinte per tipologia		2018	2019	2020	Trend 2018-2020
PARTECIPATE DIRETTE ED INDIRETTE	Amministrazioni centrali	5561	5444	5260	↓
	Amministrazioni locali	5284	5169	4987	↓
PARTECIPAZIONI DIRETTE ED INDIRETTE	Amministrazioni locali	37149	39153	39398	↑
	<i>di cui:</i>				
	<i>Dirette</i>	28481	28897	28370	≈
	<i>Indirette</i>	8668	10256	11028	↑
	Comuni	31142	33052	33681	↑
	<i>di cui:</i>				
	<i>Dirette</i>	23589	24124	23888	↑
	<i>Indirette</i>	7553	8928	9793	↑

Fonte: MEF, Rapporto sulle partecipazioni pubbliche, anno 2018-2019-2020

Con riferimento alla forma giuridica, a seguito del rapporto 2020, per le circa 5 mila società dichiarate dalle amministrazioni nel perimetro TUSP, la società a responsabilità limitata e la società per azioni sono le tipologie prevalenti, rappresentando, rispettivamente, circa il 47 % e il 30 % del totale. Il restante 23 % è per la quasi totalità distribuito tra società consortile, a responsabilità limitata e per azioni, e società cooperativa 6% circa. In termini di partecipazioni, invece, le società per azioni rappresentano la forma giuridica prevalente con il 42%, seguite dalle società a responsabilità limitata 27 % e dalle società consortili a responsabilità limitata 21%.

Le analisi sullo stato di attività evidenziano che il 77% delle società censite dalle amministrazioni del perimetro TUSP, a cui corrisponde l'85,57% delle partecipazioni societarie, risultano attive. Le società in liquidazione rappresentano circa il 14% circa del totale. Il dettaglio delle 732 società con procedure di liquidazione in corso dimostra come per il 50% di queste la procedura sia iniziata da oltre 5 anni dalla data di rilevazione, mentre per il 17% le procedure si protraggono da oltre 10 anni.

Di per sé la mera attivazione del procedimento di liquidazione delle società a capitale pubblico se da un lato risponde alle esigenze di razionalizzazione dall'altro può non risolvere i correlati problemi di bilancio degli enti locali soci considerando che risulta necessario che questi ultimi adottino tutte le misure idonee alla valutazione del rischio di squilibri economico - finanziari del gruppo pubblico locale.

In quest'ottica, il problema sollevato pone gli enti locali verso la progettazione di un sistema di programmazione e controllo delle rispettive società partecipate secondo una metodologia unitaria, che a partire da un accurato controllo e governo affiancato ad una

tutela del patrimonio di queste ultime, in funzione del perseguimento dell'interesse generale, renda così possibile il coordinamento e la valorizzazione delle molteplici competenze (in primis giuridiche e contabili) di cui l'ente locale dispone. Ciò per ridurre ed attenuare il più possibile le asimmetrie informative, sia con gli organismi partecipati, sia all'interno delle stesse amministrazioni, foriere di squilibri economico - finanziari, potenzialmente in grado di configurare molteplici profili di responsabilità (Castellani et al., 2021).

2. Concetto di fattore abilitante ed il modello EFQM.

I fattori abilitanti sono fattori che facilitano e permettono da una parte il cambiamento piuttosto che logiche di cambiamento. Essi possono essere applicati in diversi contesti organizzativi spaziando in molti campi, di per sé è un fattore generico in quanto non esiste un unico concetto specifico di fattore abilitante. Il contesto nello specifico, che sarà trattato, pone l'attenzione su quali siano i fattori abilitanti che influenzano i processi gestionali e l'efficacia che si pone in essi per il controllo delle società partecipate. Se analizzati in ottica concorrenziale essi possono consentire alle imprese minori di interconnettersi al meglio con il proprio mercato di sbocco (Fortezza et al., 2016), mentre in un'ottica di pubblica utilità essi concorrono a creare valore pubblico nei confronti della collettività. Tramite l'utilizzo di nuovi sistemi gestionali e l'integrazione di analisi per fattori abilitanti, il valore pubblico dovrebbe divenire la nuova frontiera delle performance, consentendo ad ogni PA di mettere queste ultime a sistema e di finalizzarle verso lo scopo del mantenimento delle promesse di mandato (performance istituzionali) e del miglioramento delle condizioni di vita dell'ente e dei suoi utenti e stakeholder (Gobbo et al., 2016).

I fattori abilitanti negli ultimi decenni sono stati fondamentali nell'analizzare in maniera anticipata la composizione economica-socio/culturale-tecnologica-politica-normativa dell'ambiente in cui è necessario sviluppare una nuova politica, programmatica e strategica, efficiente ed efficace al fine di poter ridurre il più possibile il rischio d'impresa e massimizzare, al contempo, le performance aziendali. Essi sono il punto di partenza per poter progettare un'ottima strategia aziendale ed integrarla con una programmazione coerente con le direttive dell'organo di vertice e strategico. Una buona analisi e critica costruttiva dei fattori abilitanti può aiutare nel medio-lungo periodo l'organizzazione verso il raggiungimento dei propri risultati attesi.

Un primo semplice esempio lo si può evidenziare nel campo dell'innovazione dove l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) identifica i fattori "abilitanti" di origine esterna e che non possono essere influenzati dalle aziende: fattori economici, fattori sociali, fattori tecnologici, fattori politici (OECD, 2009). I fattori abilitanti in questo campo sono quei fattori che aiutano e supportano il processo d'innovazione all'interno delle imprese. Diversamente, i drivers sono invece quelle variabili o quei fattori che innescano l'innovazione. In questo contesto non basta la buona volontà

dell'imprenditore di attivare l'innovazione (driver) ma servono anche, per esempio, le risorse finanziarie per farlo, ovvero il fattore abilitante (Öncel, 2016).

I fattori abilitanti a livello pubblico nazionale sono presi in considerazione ed analizzati in chiave di programmazione dal piano alla prevenzione dei rischi di corruzione definiti dal Ministero dello sviluppo economico nella Scheda di Dettaglio sulla Prevenzione del Rischio Corruzione PTPCTI 2017-2019. Tale modello deriva dal modello di gestione del Risk Management ovvero il processo formale che consente l'identificazione, la valutazione, la progettazione e la gestione del rischio (Merna, 2008). Nella sezione A: "identificazione del rischio di corruzione", è evidenziata la correlazione che ogni schema di evento rischioso necessita di un collegamento ai fattori abilitanti ovvero le condizioni individuali, organizzative sociali ed ambientali che evidenziano la rischiosità di un evento (MiSE, 2017). Tali fattori abilitanti, interpretati in chiave interventistica, servono a attenuare e gestire il rischio inerente una regolamentazione snella ed efficace, verso un'elevata diffusione del concetto di legalità, una simmetria informativa tra gli uffici della stessa PA o tra PA, un personale competente ed incentivato, ecc..

Il modello concettuale preso come lente interpretativa, su cui si basa successivamente il case study, è il modello EFQM. Esso rappresenta un modello di fattori abilitanti organizzativi, finalizzati al miglioramento continuo. Il modello in questione seppur possa risultare un generico modello per il quality management, può essere adottato in tutti i tipi di aziende, indipendentemente dal settore di appartenenza, la dimensione, la struttura o la longevità (Nabitz et al., 2000).

Per guidare le aziende verso un miglioramento delle proprie performance, nel 1991 la EFQM (European Foundation for Quality Management) ha elaborato il Modello EFQM per l'Eccellenza. Tale modello, cui prende ispirazione l'analisi del caso successivo, viene oggi utilizzato da decine di migliaia di organizzazioni europee ed extraeuropee: aziende, scuole, organizzazioni sanitarie, servizi di polizia, servizi pubblici ed enti governativi. Il modello fornisce a questa variegata tipologia di aziende un linguaggio e degli strumenti di management comuni, agevolando così la condivisione degli esempi di "buona pratica" fra settori diversi in tutta Europa (Mazzoni, 2015).

Il modello in questione definisce i principi, declinati in ottica pubblica, che stanno alla base del CAF ovvero il Common Assessment Framework. Secondo quanto viene definito dal Dipartimento della Funzione Pubblica *"Il Common Assessment Framework (CAF) è uno strumento di Total Quality Management (TQM) sviluppato dal settore pubblico per il settore pubblico e ispirato dal Modello di eccellenza della European Foundation for Quality Management (EFQM)"*.

Il CAF considera l'azienda da diversi punti di vista contemporaneamente, sia in fattori abilitanti che risultati, secondo l'approccio olistico di analisi delle performance organizzative (Arvonen et al., 2019).

Nel CAF si identificano quattro scopi fondamentali tra i quali: introdurre le amministrazioni pubbliche ai principi di TQM e guidarle progressivamente attraverso strumenti specifici, facilitare l'autovalutazione di una organizzazione pubblica al fine di ottenere una diagnosi e

intraprendere azioni di miglioramento, agire come “ponte” tra i vari modelli in uso per la gestione della qualità e facilitare il benchlearning fra le organizzazioni del settore pubblico. Tale modello è costituito da due sezioni: una relativa all'analisi di quali siano i fattori abilitanti e una relativa ai risultati derivanti dall'analisi dei fattori abilitanti mantenendo sempre un filo logico verso l'attenzione per l'innovazione e l'apprendimento personale.

Ciò che il modello EFQM esprime in materia di fattori abilitanti è la definizione di “*copertura di ciò che un'organizzazione fa e come lo fa*”³.

Ciascun criterio analizzato è successivamente scomposto in più sotto criteri che entrano nel dettaglio sempre di più nella descrizione stessa. In questo modello si presentano 5 fattori che vengono rappresentati graficamente e rispettivamente in quest'ordine:

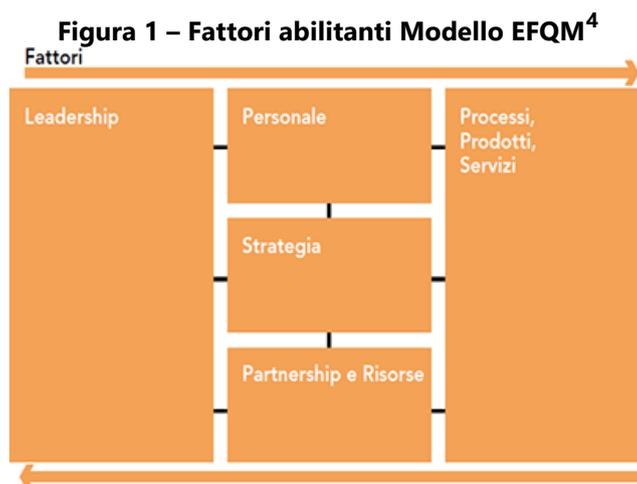
- *Leadership*: le organizzazioni eccellenti hanno a propria disposizione dei leader strategici e operativi capaci, che sono in grado di proiettare il modello organizzativo aziendale verso un medio e lungo termine ispirandosi a valori dettati dall'organizzazione e dall'etica. Grazie a tali figure l'organizzazione è in grado di intervenire repentinamente e tempestivamente in situazioni deficitarie al fine di poter assicurarsi un percorso lineare e continuo verso l'ottica di successo. I sotto criteri coerenti con le decisioni di leadership attribuiscono ciò che i leader devono adempiere come: la visione, la missione e i valori che devono trasmettere, l'attribuzione di doveri di monitoraggio e riesame verso il miglioramento delle performance dell'organizzazione, il rafforzamento in essi di una cultura volta verso l'eccellenza da trasmettere al proprio personale e di diventare modelli da seguire. Infine, una forte interazione efficace e capacità di interoperatività nei confronti dell'organo politico e degli stakeholders esterni ovvero dei portatori di interesse;
- *Strategia*: perché un'organizzazione venga definita e mantenga uno standard di massima eccellenza, ci si focalizza sulla attuazione della mission e vision sviluppando una strategia focalizzata sugli stakeholder. A tal fine, nel processo di programmazione e gestione del piano aziendale vengono sviluppate strategie, diffuse politiche interne ed esterne, definiti piani di carattere annuale ed infrannuali, successivamente declinati in obiettivi strategici e poi operativi e infine definiti i processi. I sotto criteri presi in esame analizzano più nello specifico il raccordo con gli stakeholders l'importanza della pianificazione sulla comprensione dei dati e delle informazioni raccolte, l'importanza per cui le strategie e le politiche di supporto debbano essere sviluppate, riesaminate ed aggiornate ed infine un'attenzione verso il cambiamento e l'innovazione garantendo agilità e resilienza nell'organizzazione stessa;
- *Personale*: ciò che rende un'organizzazione eccellente è la valorizzazione del proprio personale e la creazione di una cultura interna e rafforzamento della cultura personale di ciascun dipendente all'interno dell'organizzazione, che dia la possibilità di consentire il raggiungimento degli obiettivi aziendali e anche degli obiettivi di

³ Il Modello EFQM - criteri e modello <https://www.efqm-italia.it/efqm-italia/il-modello-efqm/criteri-modello/>

carattere personale, evidenziando uno scambio di benefici reciproci. La promozione della correttezza e dell'uguaglianza all'interno dell'asset organizzativo aziendale danno la possibilità di sviluppare le capacità personali dei dipendenti. Un'attenzione fondamentale viene data dal sistema di comunicazione e al sistema che premia e motiva il personale, stimolandolo verso un impegno e mantenendo sempre elevato il grado di operatività. Sfruttando al massimo le proprie competenze e conoscenze personali, il beneficio all'organizzazione sarà massimizzato. I sotto criteri nello specifico definiscono la gestione del personale che deve supportare le strategie aziendali, la necessità di sviluppare conoscenze e alte capacità cognitive del personale stesso ed infine il coinvolgimento, il corretto inquadramento ed una forte responsabilizzazione e supporto nel benessere lavorativo. Tale criterio è fortemente orientato ad avere coerenza con il criterio strategico e successivo delle risorse umane. Tale integrazione è fondamentale al fine di valorizzare il sistema stesso;

- *Partnership e risorse*: la pianificazione e la gestione delle partnership esterne è uno dei punti fondamentali nel definire che un'organizzazione sia eccellente. Il conseguimento dei risultati spesso e volentieri è difficilmente raggiungibile in maniera autonoma, ciò comporta la necessità di dover interagire con delle partnership mirate. La gestione dei fornitori e delle risorse interne sono fondamentali allo scopo di sostenere la loro strategia e la politica in maniera da mantenere un'efficacia operativa nei processi. Le partnership garantiscono un efficace controllo dell'impatto sociale e ambientale delle proprie attività. I sotto criteri, i quali si sviluppano in sei punti, pongono l'attenzione sempre di più sulla gestione delle fonti finanziarie, sulla stretta collaborazione con i cittadini e le società civile, sullo sviluppo sempre più elevato di relazioni con le organizzazioni rilevanti. Tutto ciò deve essere gestito tramite informazioni e conoscenze a supporto di un efficace processo decisionale e per costruire un'alta capacità organizzativa. Nota fondamentale è l'importanza verso la gestione sostenibile degli edifici, delle attrezzature, dei materiali e delle risorse naturali, ciò implica un'infrastruttura adeguata al fine di supportare l'attività;
- *Processi, prodotti e servizi*: ciò che rende un'organizzazione eccellente sono le fasi di progettazione, gestione e miglioria dei processi, dei prodotti e dei servizi, al fine di generare che valore per tutti i clienti e per gli stakeholders. La creazione del valore dovrà e deve essere la stella polare della mission aziendale ed aumentare il valore generato nei confronti dei portatori d'interesse. I sotto criteri specifici in tal fattore definiscono come i processi debbano essere progettati e gestiti al fine di ottimizzare il valore per gli stakeholder e i clienti, i prodotti e dei servizi devono essere sviluppati per creare valore ottimale nei confronti dei clienti, degli stakeholder e della società ed infine la necessità di coordinamento dei processi all'interno dell'organizzazione e relativamente anche con i partner rilevanti.

Nella figura successiva vengono rappresentati graficamente i fattori abilitanti del modello EFQM.



Fonte: EFQM Rappresentative Italia

L'autovalutazione con il Modello EFQM fornisce tutti gli elementi necessari per definire le priorità e le azioni di miglioramento accelerandone i progressi. L'entità dei benefici conseguiti dipende tuttavia da due fattori principali (Mazzoni, 2015): il rigore della metodologia scelta sia per la raccolta dei dati che per la valutazione degli stessi: più la raccolta dati è dettagliata e basata su fatti osservati e dimostrati, e più la valutazione si svolgerà in base a criteri oggettivi, più la diagnosi sarà completa, valida e condivisibile; e l'utilizzo dei risultati dell'autovalutazione, le modalità d'integrazione nei piani strategici e di miglioramento: la diagnosi dovrà generare la cura e/o la prevenzione.

Uno dei primi casi di applicazione in Italia, nel settore pubblico, è stato studiato dalle aziende dei servizi pubblici locali del comune di Torino. A partire dal 2002, fino ancora ad oggi, l'applicazione del modello EFQM come strumento per la definizione e valutazione delle strategie di miglioramento, è stato applicato in principio come caso studio promosso da AICQ e dall' Agenzia per i Servizi Pubblici Locali di Torino (Benedini, 2013). Quanto citato nel documento redatto dall' Agenzia per i Servizi pubblici locali del Comune di Torino nel maggio 2011, definisce come *"i risultati già raggiunti, verificati tramite la metrica del modello EFQM, evidenziano, come già accennato, il miglioramento conseguito dal sistema delle aziende dei servizi pubblici di Torino: un rilevante miglioramento del posizionamento delle aziende, il raggiungimento di certificazioni di eccellenza e nuovi traguardi attesi dalle attività avviate nella quinta fase"*(Bayma E. et al., 2011), fase che nel tempo ha previsto una formazione sui cambiamenti del modello di riferimento, per concentrarsi verso un sistema di autovalutazione e nella ricezione di valutazioni esterne secondo il processo del secondo livello EFQM Recognized for Excellence.

Da molti anni, a partire dai primi del 2000, molte aziende sanitarie italiane stanno sviluppando iniziative di applicazione del modello EFQM. Si tratta di aziende di dimensioni medio-grande che cooperano tra di loro (Favaretti, 2003), tra queste l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari di Trento, che successivamente nel 2005 ha applicato tale modello per l'eccellenza e la valutazione dei dirigenti medici. Ciò che è stato riscontrato è che uno degli

⁴ Il Modello EFQM – criteri e modello <https://www.efqm-italia.it/efqm-italia/il-modello-efqm/criteri-modello/>

aspetti più rilevanti nella complessiva gestione del capitale umano di un'organizzazione è la valutazione di comportamenti professionali, organizzativi e relazionali (De Pieri et al., 2005). Dal punto di vista strategico è stato utilizzato il modello EFQM, identificando quattro tipologie di controlli: regolarità amministrativa e contabile, gestione, valutazione della dirigenza e valutazione controllo strategico. Dopo aver portato a termine nel corso del 2001 un'azione di autovalutazione aziendale proposta dal modello (De Pieri P. et al, 2002), la direzione dell'APSS ha deciso di allineare il processo della valutazione della dirigenza aziendale con il resto del sistema di gestione per la qualità, affiancando un modello EFQM . Nella scheda di valutazione del personale sono stati definiti i 5 fattori abilitanti. Partendo da ciò che è contenuto nel contratto di lavoro collettivo, per ciascuno di essi sono stati formulati alcuni elementi di valutazione rappresentando i comportamenti che l'azienda si aspetta dei suoi dirigenti medici. L'autovalutazione è risultata utile su più livelli: in primis per aumentare la conoscenza sul modello EFQM e sulla sua applicabilità al contesto nazionale sanitario, in secondo luogo nella capacità di raccogliere informazioni utili per migliorare la propria realtà aziendale e infine per coinvolgere e formare persone che a loro volta sono coinvolte nei processi di autovalutazione. Risulta importante sottolineare che l'utilizzo del modello EFQM come strumento gestionale rappresenta una possibile forma di Evidence-based Management (EBM), dal momento che risulta sempre più corretto sottolineare come tale governance sia condotta al meglio non da *know-it-alls*, ma da manager che sappiano analizzare ed apprezzare al meglio le proprie lacune verso il miglioramento continuo (Pfeffer, 2006). A tutto ciò è opportuno ricordare le parole di Scriven: *"la vita pratica non può procedere senza valutazioni e neppure quella intellettuale e quella morale, ed esse non sono costruite sulla sabbia. Il vero problema è come fare bene una valutazione, non come evitarla"*(Scriven, 1991).

3. Nota metodologica

Al fine di poter applicare il modello EFQM in ottica di analisi di quali siano i fattori abilitanti e come tali possano incidere nella governance del comune X per il controllo delle proprie partecipate, risulta necessario definire una nota metodologica circa l'applicazione di attribuzione di giudizio a tali specifici fattori.

Giustificando una veritiera ed attendibile interpretazione dei risultati che verranno evidenziati successivamente, risulta opportuno definire come sono stati raccolti i dati del caso studio in questione. Tale metodologia ed attribuzione di interpretazione risulta frutto dell'adozione di: documentazioni iniziali sul caso trattato, partecipazioni ad incontri interni con il Comitato delle Partecipate e accesso alle documentazioni successive alla data di cessazione del tirocinio curricolare svolto presso il comune X.

L'obiettivo formativo proposto nel tirocinio svolto presso l'ente in una prima fase si è basato l'analisi di bilancio delle quattro società partecipate del comune X.

Durante la prima fase iniziale di analisi di bilancio, nella redazione di report che evidenziassero i principali indicatori fondamentali di definizione dello stato di tali società,

numerose sono state le partecipazioni, da dicembre 2021 fino a maggio 2022, alle riunioni ed incontri del comitato delle partecipate del comune X svolti sia in presenza che in modalità streaming.

In queste circostanze si è stati in grado di raccogliere dati ed informazioni sull'evoluzione nella gestione di determinate situazioni e visionare l'operato gestionale, amministrativo e l'iter burocratico del Comitato delle società partecipate del Comune X. La chiave interpretativa posta è frutto di tali incontri, di aggiornamenti sul caso e di documentazioni fornite dai responsabili del Comitato stesso al fine di poter essere all'occorrenza degli sviluppi di determinate circostanze.

Il modello concettuale utilizzato in cui si è basata la schematizzazione dei 5 fattori abilitanti, qui successivamente riportato, fa riferimento al modello applicato per la scheda di autovalutazione adottata dall'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari di Trento per la valutazione dei dirigenti medici.

Ciò a cui verrà fatto riferimento, nel proseguo del capitolo, sono i riferimenti documentali maturati durante l'esperienza circa appunti, delibere, verbali della Giunta Comunale e del Comitato.

Figura 2 - Scheda auto valutativa di Gestione del Personale, fattore abilitante Personale

GESTIONE DEL PERSONALE		A	B	C	D
6	Il dirigente ha creato le condizioni per lo sviluppo delle attività di collaborazione e partecipazione multiprofessionale tra tutti i collaboratori assegnati alla sua struttura?				
7	Il dirigente ha distribuito in modo equilibrato i carichi di lavoro tra tutti i collaboratori assegnati alla sua struttura?				
8	Il dirigente ha correttamente gestito gli istituti contrattuali a sua disposizione?				
9	Il dirigente ha avuto cura dello sviluppo delle capacità professionali di tutti i collaboratori assegnati alla sua struttura?				

Fonte: De Pieri P., Baldantoni E., Fontana F., Guarrera G.M., Favaretti C. (2005) "Il Modello EFQM per l'Eccellenza e la valutazione dei dirigenti medici: l'esperienza dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari di Trento", tabella 2 p.9

4. Caso studio - Comune X: applicazione di un modello basato sull'analisi dei fattori abilitanti

L'obiettivo in questa sezione è l'applicazione in un'ottica interpretativa di una struttura di "linee guida" basata sui fattori abilitanti di un ente locale italiano quale genericamente verrà chiamato comune X.

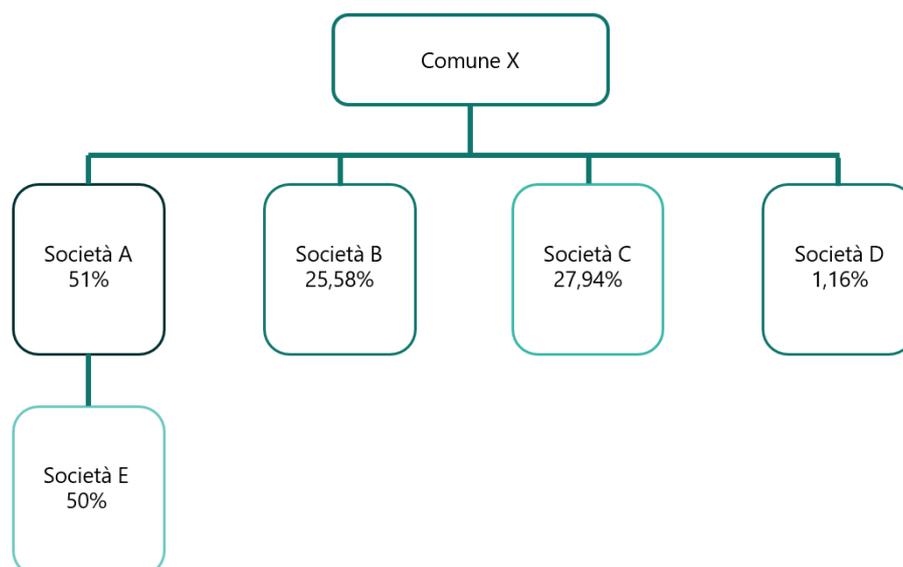
a. Composizione partecipazioni Comune X

Per quanto concerne la composizione delle società a partecipazione pubblica in capo con quote di maggioranza o di minoranza, con partecipazioni dirette o indirette nel comune X, vi è successivamente proposta una rappresentazione grafica e descrittiva di esse. Nella figura successiva si rappresenta la struttura organizzativa tramite un organigramma, cui vengono espresse le quote di partecipazione del comune X.

Le società partecipate sono nello specifico:

- Società A, società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, si prefigge di fornire servizi che richiedono una organizzazione complessa a livello territoriale in materia di igiene ambientale (gestione discarica);
- Società E : la società A detiene una quota del 50% in società E, società a responsabilità limitata, partecipata indiretta del comune X, che si prefigge lo scopo di gestire impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti in attuazione della legislazione nazionale e regionale che regolano la materia;
- Società B svolge il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilabili, e lo spazzamento delle aree pubbliche;
- Società C, a totale capitale pubblico, ha per oggetto la gestione dell'intero ciclo dell'acqua e dei relativi servizi nell'ambito dei comuni soci;
- Società D, società consortile a capitale interamente pubblico, cui hanno aderito tutti i comuni dell'Area Gestionale Y per la gestione del Servizio Idrico Integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale del territorio Y.

Figura 3 - Partecipazioni Comune X



b. Il modello EFQM come linea guida dei fattori abilitanti per il controllo

Innanzitutto, risulta fondamentale definire il metro di misura cui si attribuiscono i vari punti per quanto concerne il modello di auto valutazione dei fattori abilitanti. Nella tabella successiva si descrive l'assegnazione rispettiva nei punti e la relativa descrizione di ciascuno, cui si vuole dare, al fine di interpretare e attribuire un punteggio consono alle rispettive domande.

È da intendersi che tale operazione debba essere fatta con approccio auto-valutativo, al termine di un periodo prestabilito da parte dell'organo amministrativo. È auspicabile una valutazione minima a cadenza semestrale con lo scopo di un accorto monitoraggio indipendentemente dal mandato politico dell'amministrazione. L'attribuzione del metro di giudizio è qui sottorappresentato, in una scala crescente da 0 punti a 3 punti, a cui fianco viene definita la descrizione dell'attribuzione di tale punteggio. Tale metro di giudizio verrà adottato per tutti i fattori abilitanti analizzati.

Tabella 2 - Descrizione metro di giudizio per questionario di valutazione sull'operato delle partecipate.

Risposte possibili	Descrizione risposta sostenuta
0	L'attività appena descritta nella domanda dall'elemento di valutazione non è stata, in data odierna, ancora svolta.
1	L'attività appena descritta nella domanda posta dall'elemento di valutazione è stata svolta con un atteggiamento di incompletezza o è stato necessario, allo svolgimento di tale sollecitare più volte il/i dirigente/i perché svolgesse/ro un ruolo positivo sull'argomento.
2	L'attività appena descritta nella domanda posta dall'elemento di valutazione è stata ben presidiata in ogni momento nel ciclo lavorativo e il/i dirigente/i

	ha/hanno svolto spontaneamente l'attività senza la necessità di essere sollecitato/i da pressioni esterne, o non competenti in materia, sull'argomento trattato.
3	L'attività appena descritta nella domanda posta dall'elemento di valutazione è stata sviluppata in maniera ottimale in tutti i suoi aspetti e potenzialmente ha raggiunto il suo scopo. Il/I dirigente/i ha/hanno posto in tali occasioni un atteggiamento propositivo e innovativo per il miglioramento continuo della/e sua/e performance sull'argomento appena trattato.

Per ciascun fattore abilitante sono state definite una serie di schede – linee guida ad hoc per il controllo e gestione delle società partecipate da parte del comune X. I modelli saranno riportati come allegato al termine dell'articolo. Più nello specifico ora verrà commentato ciascuno dei singoli fattori abilitanti in merito alle domande poste e su ciò che si è riscontrato in termini di risposta al modello evidenziando i punti di forza e criticità di ciascun fattore. A ciascun modello viene posta una valutazione personale in base all'esperienza vissuta nell'ente ed alla documentazione sul caso raccolta.

Leadership

Il concetto di Leadership è "il modo in cui i leader sviluppano e facilitano il raggiungimento della missione e visione dell'organizzazione. Essa riflette il modo in cui sviluppano i valori richiesti per il successo di lungo termine e li implementano attraverso appropriate azioni e comportamenti. Essa indica il modo in cui i leader sono personalmente impegnati ad assicurare che il management system sia sviluppato, implementato e rivisto e che l'organizzazione sia costantemente concentrata sull'innovazione e sul cambiamento. Tale termine può anche essere riferito ad un gruppo di leader che guidano l'organizzazione (CAF, 2013).

In un'ottica rappresentativa di definizione di leadership, per quanto concerne il controllo da parte degli enti locali delle società partecipate, si identifica la necessità di definire la separazione tra l'organo politico e gli attori preposti che stanno a capo nella supervisione, gestione, controllo e monitoraggio delle società partecipate. Il ruolo del leader, anche in ambito di controllo delle partecipate, è un ruolo complesso. Come i buoni leader essi devono:

- creare chiarezza e unità di scopo per l'organizzazione;
- creare un ambiente in cui i suoi dipendenti possono eccellere nelle loro competenze;
- stimolare i dipendenti e renderli partecipi all'organizzazione;
- garantire il funzionamento di un adeguato meccanismo di governo.

L'istituzione di un Comitato in questo contesto ha funzione di eseguire i compiti di raccordo tra i responsabili dell'ente socio e gli amministratori delle società partecipate. Risulta necessario garantire un front office rappresentato dall'Ufficio Partecipate che curerà i rapporti diretti con le partecipate, attraverso il Comitato per la Governance delle Partecipate a cui potrà essere garantito il coinvolgimento di tutti gli attori, sia di natura politica che tecnica. Resta fondamentale in tale ambito la gestione da parte della leadership, ovvero dal

Comitato per la Governance, la definizione certa di seguire e comunicare tramite gli strumenti politici e informatici a disposizione, della propria *mission* e della propria *vision* nel *perseguimento degli obiettivi in comune* in tema di controllo delle società a partecipazione pubblica.

L'analisi del primo fattore abilitante nel contesto società partecipate del Comune X, ha portato ad evidenziare i seguenti aspetti così individuabili: (Allegato A)

Punti di forza:

- predisposizione di un piano di programmazione nella definizione di un organigramma di responsabilità verso gli organi di vertice;
- elevata azione di motivazione, guida e sostegno per tutti i collaboratori appartenenti all'organizzazione;

Punti di debolezza:

- mancanza effettiva di composizione istituzione di un Comitato per la Governance delle partecipazioni pubbliche;
- limitato dialogo tra il Comitato e l'organo politico;
- asimmetria tra mandato politico e strategie prese dal Comitato;
- basso livello di utilizzo delle skill professionali da parte dei leader.

Strategia

Il concetto di strategia viene più volte ripreso all'interno del modello CAF e descritto, nella quinta edizione presentata per il 2020, come un concetto che definisce "un piano di attività a lungo termine volto a raggiungere uno scopo parziale o globale o a realizzare la missione"(CAF, 2013).

Come si evince dalla nozione appena citata, si identifica una stretta relazione tra il fattore abilitante della leadership e la declinazione stessa della leadership in una strategia di attuazione tramite il Piano Organizzativo, cui obiettivo mira verso al raggiungimento di ciò che è stato preposto seguendo la missione, la visione e le istituzioni di mandato al fine di poter governare al meglio le società partecipate dell'ente.

L'affermazione di una linea strategica di un'azienda non lucrativa pubblica, quale l'ente locale, dovrebbe essere costituita valutando preventivamente i seguenti elementi fondamentali (D'Aries, 2018): mission, che deve risultare efficace in un orizzonte di medio-lungo termine; legittimazione socio-politica, utile fondamentale per consentire la realizzazione della strategia; sostenibilità operativa e finanziaria proiettata verso una logica di lungo periodo, attraverso la valutazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

L'attenzione è posta verso il concetto di strategia in ottica di attuazione della mission ed una vision dell'organizzazione pubblica; in particolare nelle modalità di attuazione a livello strategico, tramite un ruolo di controllo e ruolo propositivo, attuato da parte del Comitato per la Governance (sempre se esso viene costituito), o altrimenti dal Consiglio Comunale in merito agli indirizzi programmatici nella fase di verifica dello statuto, dell'atto costitutivo e

di eventuali aggiornamenti degli stessi, prima della loro approvazione d'opera del consiglio comunale e da parte del Sindaco⁵.

L'analisi applicativa del secondo fattore abilitante nel contesto società partecipate nel comune X, ha portato ad evidenziare i seguenti aspetti di *debolezza* così riassunti: (Allegato B)

- l'attore posto al vertice dell'organizzazione non opera seguendo le linee guida strategiche ovvero per la mancanza di esse in tale tematica;
- vi è rigidità nel governo della struttura;
- non vi è una vera e propria pianificazione strategica, ma una serie di documentazioni di pesi diversi a cui ci si fa riferimento a tale argomento;
- poca trasparenza;
- limitato rispetto delle tempistiche nella redazione di documentazione strategica.

Personale

Secondo la definizione prestata dal CAF il personale viene rappresentato dall'insieme di "tutti gli individui impiegati nell'organizzazione inclusi i dipendenti full time, part time e a tempo determinato"(CAF, 2013).

In tal senso, il personale è la risorsa più importante dell'organizzazione, espresso in un'ottica verticale dall'organo di vertice, ovvero dalla leadership e i dirigenti responsabili di settore in materia di società partecipate, fino ai singoli uffici e personale preposto a tali al fine del funzionamento della filiera del settore cui operano. Il personale altresì serve per realizzare le politiche e le strategie derivanti dal mandato politico ed assicurare l'efficacia operatività dei suoi processi, valorizzando il più possibile le competenze e il potenziale del proprio personale sia a livello di lavoro individuale che di comparto d'ufficio e di organizzazione a tutto tondo.

Il miglioramento dello sviluppo della leadership, la gestione dei talenti e la pianificazione strategica della forza lavorativa dovrebbero rappresentare i punti cardine poiché, nelle persone, risiede il più grande investimento dell'organizzazione stessa. È fondamentale ricordarsi e rendersi conto che "*solo un personale soddisfatto può portare l'organizzazione verso clienti soddisfatti*"(CAF, 2019) ed in questo contesto verso utenti e stakeholder soddisfatti.

Il concetto di responsabilizzazione nel contesto di controllo delle società partecipate si incanala verso l'adozione di una matrice RACI, la quale pone in relazione le risorse umane presenti nell'organigramma di un'organizzazione con i principali processi aziendali dei quali sono responsabili (Miranda et al., 2019). La matrice in sé consente un'immediata visualizzazione dei ruoli degli attori nei processi ma va oltre al semplice ruolo che un soggetto ricompona all'interno dell'organizzazione, in tal caso in materia di società a

⁵ Art 8 – Modalità di attuazione del livello strategico "*Regolamento per il controllo analogo sulle società in house*" ai sensi del D.lgs. 175/2016.

partecipazione pubblica, come quelli derivanti dalla disposizione del Comitato per la governance. L'abbreviazione RACI identifica per: R soggetto con responsabilità di completare l'attività, A soggetto che ha la responsabilità ultima sul risultato, C soggetto che deve essere consultato prima di assumere una decisione e I soggetto che deve essere informato dopo che una decisione un'azione è stata assunta.

L'analisi applicativa del terzo fattore abilitante nel contesto società partecipate nel comune X, ha portato ad evidenziare i seguenti aspetti così riassunti: (Allegato C)

Punti di forza:

- buona competenza del personale operativo in materia di governance e controllo delle società partecipate;
- distribuzione equilibrata dei carichi di lavoro a ciascun soggetto appartenente all'organizzazione;
- buon livello di comunicazione tra uffici della gestione partecipate e leadership;
- simmetria tra competenze e capacità del personale e mansione ricoperta;

Punti di debolezza:

- difficoltà da parte del leader di stimolare il personale verso il perseguimento degli obiettivi;
- mancanza di applicazione di una matrice RACI.

Partnership e Risorse

Una definizione di partnership la possiamo evidenziare nella descrizione raccolta dal modello CAF, designato per la pubblica amministrazione, che definisce come partnership a livello generale sia la "relazione di lavoro continuativa con altre organizzazioni, su basi commerciali o meno, al fine di realizzare un obiettivo comune, creando valore per l'organizzazione e i suoi utenti/stakeholder"(CAF, 2013).

Non a caso il fattore abilitante, quale la partnership, viene inglobato è affiancato al concetto di risorse: concetti strettamente collegati tra loro perché le risorse "includono la conoscenza, il lavoro, il capitale, le infrastrutture, la tecnologia che un'amministrazione utilizza per svolgere la sua missione"(CAF, 2013).

In merito al concetto di partnership vige sempre di più l'importanza della condivisione e della gestione nei servizi in capo agli enti locali limitrofi, al fine di erogare un servizio di pubblica utilità nei confronti degli utenti finali, rispettando sempre di più i criteri di economicità e in ultima istanza di redditività. Un sistema integrato e di integrazione orizzontale tra le diverse entità locali, comporta una migliore gestione del servizio (si veda come nel settore idrico il SII) in capo ad essi, seguendo e mantenendo una simmetria informativa e trasparenza circa l'utilizzo delle documentazioni in modo chiaro e una reperibilità di acquisizione delle informazioni richieste. Se da un lato risulta fondamentale la condivisione di informazioni e il dialogo tra i comuni gestori del servizio o facente parte delle società partecipate condivise, dall'altro risulta fondamentale la trasparenza tra le società partecipate e gli enti soci. Tale tema, spesso e volentieri, detiene di caratteri critici quale il

dialogo tra ente locale e la società partecipata, evidenziando situazioni deficitarie e di mal competenza solamente quando si arriva a risultati quasi irreversibili o difficilmente riparabili.

Strumento di adempimento normativo, al fine di poter analizzare in principio la situazione, è la consapevolezza degli enti locali di essere a conoscenza della struttura delle partecipazioni da loro sostenute.

Altro aspetto fondamentale è di gestire rapporti nei confronti dei cittadini evidenziando la necessità di rendicontare tramite una documentazione che possa essere da collante e, in ottica proattiva e inclusiva, trasparente sull'operato delle società stesse. In questa situazione con la redazione della Carta dei Servizi erogati, con una rappresentazione dettagliata di ciascuna società partecipata strettamente collegato con la mission e la linea strategica dell'operato, attraverso la comunicazione all'interno nel sito Internet dell'ente locale.

Al fine di garantire una corretta gestione, è necessario creare un archivio di dati e documenti. In questa modalità, la gestione delle documentazioni riguardanti le società partecipate porta una duplice positività: una massima reperibilità dei documenti digitali e trasparenza di essi e successivamente una completezza di protezione dei documenti digitali. Per archiviazione documentale si intendono la conoscenza dei componenti dei vari organi, le informazioni necessari per i contatti, una perfetta consapevolezza dei principali atti sociali (quali atti Statuti, Patti Parasociali, Regolamenti, ecc..), la raccolta di documenti contabili nonché dei documenti contrattuali ovvero i Contratti di Servizio (D'Aries, 2018).

Resta altresì fondamentale, mantenendosi al passo con i nuovi sistemi informativi di comunicazione, con l'istituzione di una propria e-mail PEC di indirizzo per tutte le evenienze inerenti il rapporto comune-società partecipate e viceversa. La predisposizione di un apposito indirizzo e-mail comporta di per sé un duplice effetto: da una parte aiuta a convogliare tutta la corrispondenza con le partecipate, aiutando le partecipate indirizzare correttamente tutte le comunicazioni e trasmissione dei dati verso l'ente socio, dall'altra parte l'ente socio non perderà la corrispondenza e quindi la documentazione, visionando tali documenti presso un unico indirizzo e-mail destinato ad un ufficio specifico: "l'Ufficio Partecipate" (D'Aries, 2018).

L'analisi applicativa del quarto fattore abilitante nel contesto società partecipate nel comune X, ha portato ad evidenziare i seguenti aspetti così riassunti: (Allegato D)

Punti di forza:

- costante aggiornamento del Piano Anagrafico;
- costante aggiornamento dell'archiviazione informatica;

Punti di debolezza:

- omessa presenza della Carta dei Servizi;
- mancanza di una e-mail e/o indirizzo PEC per l'ufficio partecipate.

Processi

È da sottolineare come ogni azienda sia gestita attraverso una molteplicità di processi ciascuno dei quali rappresenta un insieme di attività fra loro correlate che trasformano, in maniera efficiente, le risorse ovvero gli input, verso la creazione di servizi e gli impatti (outcome) sulla società (CAF, 2013).

In tale criterio è opportuno definire, con la modifica dell'ultimo CAF apportata per il 2020, l'introduzione di una nuova asserzione quale il concetto di valore pubblico (concetto analizzato nella sezione della letteratura). A tal riguardo, quindi, risulta sempre più importante l'attenzione posta verso la "creazione di valore", e quindi l'impatto nei confronti dell'utenza, specialmente verso l'erogazione di servizi di pubblica utilità quali forniti alle società a partecipazione pubblica cui gestiscono principalmente i servizi essenziali comunali quali: servizio idrico, rifiuti, trasporti, scolastici, ecc...

Per una società partecipata e per conoscenza nell'ente socio pubblico che deve controllare la partecipata stessa, risulta necessario iniziare la redazione di una mappatura dei vari processi, partendo da quelli più semplici inerenti gli adempimenti normativi fino ad arrivare quelli più articolati. Tale processo servirà a far evidenziare le eventuali incongruenze in termini di tempistiche, porre l'accento sulle situazioni deficitarie o le varie fasi del processo stesso in cui si presentano incongruità, soprattutto in fase di dialogo tra ente e partecipata. Dall'utilizzo logico-strategico di questo tipo di mappatura, vi può trarre giovamento sia l'ente che controlla la partecipata, sia la partecipata stessa al fine di poter organizzare al meglio e mappare i propri processi.

La mappatura per processi può essere utilizzata, nello specifico per il controllo dell'ente sulla società partecipata, partendo, a titolo esemplificativo, da (D'Aries, 2018):

- una mappatura del processo dell'iter procedurale, per gli adempimenti documentali, dei vari incontri del "Comitato della governance", al fine di poter redigere in maniera consona, nel rispetto dei tempi previsti, un verbale dell'incontro stesso;
- analisi di processo che può essere utilizzato anche nella redazione, seguendo le tempistiche, dei documenti principali di reportistica cui le stesse partecipate dovranno ufficializzare e rendere conto, trasmettendole, all'ente socio: partendo dalla reportistica obbligatoria per legge fino a quella strategica organizzativa necessario ai fini interni dell'ente per controllare la società partecipata;
- mappando le principali attività dell'Unità di controllo delle partecipate e del Comitato della Governance, in ottica di scadenza adempimentale mensile, al fine di poter avere, per l'ente socio, un'idea dell'andamento di raggiungimento degli obiettivi nel breve periodo, così poi da poter intervenire in maniera repentina agli eventuali scostamenti riscontrati.

L'analisi applicativa del quarto fattore abilitante nel contesto società partecipate nel comune X, ha portato ad evidenziare i seguenti aspetti così riassunti: (Allegato E)

Punti di forza:

- rispetto delle scadenze circa gli adempimenti dell'Unità di controllo delle partecipate e del Comitato per la governance;

Punti di debolezza:

- mancanza di un modello di mappatura per processi;
- poco costante la verbalizzazione degli incontri del Comitato;
- non vi è una chiara pubblicità e simmetria informativa per la redazione e l'ufficializzazione, tra l'ente socio e la partecipate, della trasmissione documentale di reportistica.

Discussione dei risultati

Terminata l'analisi interpretativa dei cinque fattori abilitanti inerenti la governance del comune X nei confronti delle società partecipate, si riassume nella tabella successiva i risultati per ciascun fattore abilitante, tramite una la media della valutazione attribuita. A ciascun fattore abilitante è stato dato lo stesso peso di coefficiente per la creazione di un unico dato totale finale di rappresentazione dell'organizzazione.

Specificatamente al secondo fattore abilitante analizzato, ovvero la strategia, si identifica una valutazione più che negativa pari a 0.6 punti nella scala valutativa tra 0 e 3. Per quanto concerne gli altri fattori abilitanti si possono evidenziare tutti valori valutativi di riferimento pari a 1, nello specifico: leadership ad 1 punto, personale pari a 1,33 punti, partnership e risorse a 1,25 punti e processi a 1 punto.

Ciò che si può evidenziare è che la valutazione complessiva nella struttura per il governo delle società partecipate si attesta pari a circa 1 punto, descrivendo quindi una situazione di partenza iniziale deficitaria. Grazie tale analisi dei fattori abilitanti, si può dar spunto in maniera critica alla definizione di misure di correzione ed iniziative di intervento, mentendo sempre come principio cardine il miglioramento continuo in ottica di un efficiente ed efficace controllo delle società partecipate.

La creazione di un meta indicatore valutativo rappresentato da un cruscotto, come riportato al seguito della tabella, è in grado di evidenziare visivamente lo stato di salute dell'ufficio dell'ente locale. L'auspicio di una implementazione sempre più accurata, l'applicazione completa del modello EFQM (a tutti i 9 criteri) ed una visione d'insieme tramite tale modello a tutta la realtà organizzativa locale rappresenta il punto ideale di arrivo per la gestione e controllo dell'ente locale, in un'ottica di visione orientata al miglioramento continuo.

Tabella 3 - Tabella riassuntiva di giudizio dei 5 fattori abilitanti – Comune X -

Fattore abilitante	0	1	2	3
1) Leadership		1		
2) Strategia	0,60			

3) Personale		1,33		
4) Partnership e risorse		1,25		
5) Processi		1		
VALUTAZIONE TOTALE		1,04		

Per un'organizzazione come il comune X tale analisi risulta un ottimo punto di partenza e di spunto di riflessione autocritica al fine di governare e controllare al meglio le proprie società partecipate.

In chiave interpretativa la predisposizione di tale modello può far emergere, come si è potuto analizzare in questo caso, sia punti di forza dell'organizzazione che i punti di debolezza di tale.

Sulla base dei punti di forza e di debolezza riscontrati nei fattori abilitanti, sono state individuate delle *azioni future* di miglioramento così riassumibili:

Leadership	<ul style="list-style-type: none"> • istituzione effettiva di un Comitato per la Governance delle società partecipate; • implementare un sistema di dialogo e di simmetria informativa tra il Comitato e l'organo politico; • migliore predisposizione dei leader nell'utilizzo delle proprie soft skills per il benessere operativo e relazionale dell'organizzazione;
Strategia	<ul style="list-style-type: none"> • individuare una strategia comune di collegamento tra linee strategiche di mandato – linee operative per il controllo delle società partecipate; • eliminare barriere tra la leadership politica e l'organo amministrativo operativo così nel direzionarsi verso il fine comune: un efficiente ed efficace controllo delle società partecipate.
Personale	<ul style="list-style-type: none"> • accrescere le conoscenze e competenze di tutto il personale predisposto nell'organizzazione; • continuare la collaborazione con soggetti esterni esperti in materia così da arricchire le competenze interne; • identificare con chiarezza la responsabilità di ciascun componente dell'organizzazione;
Partnership e Risorse	<ul style="list-style-type: none"> • predisposizione di una Carta dei Servizi con dettaglio sulla mission-obiettivi-risultati e presenza, in sintesi, della struttura delle società partecipate in essere al comune X; • istituzione di e-mail PEC di ufficio partecipate;

Processi	<ul style="list-style-type: none"> • programmazione di un modello di mappatura per processi (modello di riferimento Makigami); • attenzione nella redazione con costanza di verbalizzazioni degli incontri del Comitato; • ridurre l'asimmetria informativa per la pubblicità informativa della redazione e ufficializzazione degli atti tra l'ente socio e la partecipate;
-----------------	--

Il modello utilizzato, seppur possa risultare un generico modello per il quality management, come si può evidenziare in questa applicazione, può essere adattato a seconda del contesto di riferimento, dimensioni e struttura dell'organizzazione (Nabitz et al., 2000), e si evidenzia come il modello si addica ad una specifica area di controllo e gestione quale la governance delle partecipate di un ente locale.

Come analizzato nella letteratura il processo di analisi dei fattori abilitanti e conseguentemente l'autovalutazione in sé, anche se in questo caso effettuata come soggetto esterno ma attivo temporaneamente nell'organizzazione, è risultata utile su più livelli: in primis per aumentare la conoscenza sul modello e sugli aspetti che possono incidere nel contesto di riferimento, in secondo luogo nella capacità di raccogliere informazioni utili per migliorare la propria realtà e infine per coinvolgere e formare persone che a loro volta saranno coinvolte nei processi di autovalutazione.

Tale meccanismo in sé aiuta ad aumentare la consapevolezza del contesto economico-finanziario cui si opera, aumentando la responsabilizzazione per le azioni che vengono prese e ridurre ed attenuare il più possibile le asimmetrie informative, sia con gli organismi partecipati, sia all'interno delle stesse amministrazioni (Castellani et al., 2021).

Conclusioni

In sintesi con l'assenza e la presenza dei fattori abilitanti si è in grado di spiegare rispettivamente una migliore o peggiore performance dell'azienda, come le cause di influenza di determinati fattori anch'esse possano influenzare la gestione e controllo in ottica di raggiungimento di obiettivi massimizzando le proprie performance.

L'elemento di originalità posto in questo elaborato è l'applicazione ed adattamento dei fattori abilitanti definiti dal modello EFQM in un'ottica settoriale specifica quale la governance dell'ente locale nel controllo delle società partecipate. Dal caso applicativo si conferma come tali fattori siano fondamentali in ottica di analisi e di forte peso del descrivere il "punto di partenza" per poter evidenziare pregi e carenze organizzative di gestione e controllo. Si evidenzia come questo modello possa essere letto ed adattato ad un contesto pubblico, specificatamente declinato a livello settoriale, quale nel caso trattato della governance delle società partecipate, in ottica di miglioramento continuo specifico al settore.

In questo elaborato quindi si è voluto evidenziare come, applicando il concetto di fattori abilitanti si è in grado di poter analizzare ed effettuare una valutazione di quelli che sono

identificabili come punti di debolezza di una struttura organizzativa. L'obiettivo da raggiungere risulta la capacità di evidenziare, tramite tali fattori, i punti di intervento futuri, ponendosi come obiettivo il raggiungimento di un sistema di governo delle partecipate efficaci ed efficiente orientato all'eccellenza.

In ottica prospettica, se questo approccio fosse attuato tramite un modello gestionale, si potrebbero evidenziare nell'analisi quali sarebbero e quanti sarebbero i punti di debolezza dell'organizzazione circa il settore specifico di controllo dell'ente locale nelle società partecipate. I dati raccolti e monitorati innescherebbero l'evoluzione applicativa di tale modello ovvero le azioni correttive da intraprendere. Affinché la situazione organizzativa e di controllo migliori, con obiettivo di perseguire l'eccellenza dettata dal modello EFQM, l'analisi dei fattori abilitanti porta verso l'applicazione di quali siano le azioni di miglioramento sul quale l'ente locale può far leva per migliorare la governance delle società partecipate.

È auspicabile in un futuro prossimo che anche le organizzazioni pubbliche, partendo dagli enti locali salendo in ottica di integrazione verticale bottom-up, adottino sempre di più questo modello al fine di poter perseguire la finalità, dettate dall'EFQM e CAF, del miglioramento continuo orientato all'eccellenza.

Bibliografia

1. Aristovnik A., Tomažević N., Seljak J. (2014) *"The impact of CAF enablers on job satisfaction: the case of the Slovenian law enforcement agency"* Total quality management & business excellence , Vol. 25, No. 11/12 (2014): pp. 1336-1351.;
2. Arvonen S., Kinnunen U., Kivekäsä E., Jylhä V., Liljamo P., Rosenlund M., Saranto K. (2019) *"How to Assess Success of HIT Project Management: An Example of the Use of the Common Assessment Framework (CAF)"* MEDINFO 2019: Health and Wellbeing e-Networks for All, p. 784;
3. Araújo M., Correia Simões A., Fernandes G., Leite S. (2020) *"Organizational Enablers to the Governance of Collaborative University-Industry R&D Programs"* IEEE International Conference on Engineering, Technology and Innovation (ICE/ITMC);
4. Bayma E., Foppa C., Pariani M. e Ritucci A. (2011) *"Dieci anni di attività dell'Agenzia per i servizi pubblici locali"* Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino, p.122;
5. Benedini I. (2013) *"I Sistemi Qualità a supporto della Governance Esperienze di eccellenza nella Pubblica Amministrazione"* AICQ, convegno Roma 29/05/2013;
6. Bonelli F. (1996) *"La privatizzazione delle imprese pubbliche"*, Milano;
7. CAF (2013) *"Migliorare le organizzazioni pubbliche attraverso l'autovalutazione"* Resource Centre European Institute of Public Administration, p.78,80,82;
8. CAF (2019) *"Common Assessment Framework 2020. The European model for improving public organisations through self-assessment"* Resource Centre European Institute of Public Administration, p.24;
9. Castellani M. e Formentini A. (2021) *"Liquidazione delle società degli enti locali: la responsabilità «potenziata» di soci e amministratori"*, rubrica a cura di Ancrel, 05 marzo 2021;
10. Comune X (2019) Delibera n°78, 23/12/2019 *"Atto di Indirizzo alle Società Partecipate, Enti Partecipati E/O in Controllo E/O di Nomina del Comune X per il Triennio 2020 - 2022"*;
11. D'Aries C. (2018) *"La governance delle società a partecipazione pubblica"* Wolters Kluwer, p. 40,44-46,146;
12. De Pieri P., Favaretti C. et al (2002). *"Autovalutazione dell'azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento secondo il modello per l'eccellenza EFQM: risultati preliminari"*. 13(2): 79-86;
13. De Pieri P., Baldantoni E., Fontana F., Guarrera G.M., Favaretti C. (2005) *"Il Modello EFQM per l'Eccellenza e la valutazione dei dirigenti medici: l'esperienza dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari di Trento"*, p.1-5, 8;
14. Dipartimento della Funzione Pubblica (2006) *"Common Assessment Framework, Migliorare l'organizzazione attraverso l'autovalutazione"*, Formez p.13;
15. Dipartimento della Funzione Pubblica (2014) *"CAF 2013, Migliorare le organizzazioni pubbliche verso l'autovalutazione"*, Formez p.6;
16. Favaretti C. (2003) *"Esperienze di applicazione del Modello EFQM per l'Eccellenza in Italia"*, p. 1;

17. Fortezza F., Berdicchia D., Masino G., Moriconi S. (2016) *"Spazi di coworking e fattori abilitanti al marketing nelle PMI"*, Impresa Progetto - Electronic Journal of Management, n. 1, 2016;
18. Mazzoni P. (2015) *Note di management n° 14 – il modello EFQM*, Roma giugno 2015;
19. Merna T., Al-Thani F. (2008) *"Corporate Risk Management"*, second edition, Wiley;
20. Ministero dello Sviluppo Economico (2017), *Scheda Di Dettaglio Sulla Prevenzione Del Rischio Corruzione PTPCTI 2017-2019*, p. 2;
21. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022) *"Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – dati 2020"*, Dipartimento del Tesoro;
22. Miranda S., Alfano M., Iannone R. (2019) *"Elaborazione di una metodologia per la caratterizzazione energetica dei principali settori produttivi italiani"* Report Ricerca di Sistema Elettrico, accordo di programma Ministero dello Sviluppo Economico – ENEA, p.10;
23. Müller R., Pemsel S., Shao J. (2014) *"Organizational enablers for project governance and governmentality in project-based organizations"*, International Journal of Project Management 33 (2015) 839–851;
24. Nabitz U., Klazinga N., Walburg J. (2000) *"The EFQM excellence model: European and Dutch experience with the EFQM approach in health care"*, International Journal for Quality in Health Care, Volume 12, Issue 3, June 2000, p. 191–202;
25. Öncel, Simone (2016) *I fattori abilitanti e gli ostacoli all'innovazione aziendale : focalizzazione sul Canton Ticino*. Bachelor thesis, Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana;
26. OECD. (2009a) *"Drivers, Enablers and Barriers to Systemic Innovation in VET"*, OECD;
27. Pfeffer J., Sutton R. (2006) *"Evidence-based Management"*, Harvard Business Review, p.6;
28. Scriven M. (1991) *"Evaluation Thesaurus"* Sage Editore;

Allegati

Allegato A - Tabella di giudizio sul fattore abilitante: Leadership – Comune X -

1) LEADERSHIP					
N° domanda	Descrizione della domanda	0	1	2	3
1	È stato istituito un "Comitato per la Governance delle partecipazioni pubbliche"?	X			
2	Il Comitato ha svolto la propria mansione interloquendo tra la visione politica la visione operativa a contatto con le partecipate?		X		
3	È stato definito in modo chiaro la designazione in capo ad una leadership circa la gestione e controllo delle società partecipate?			X	
4	I leader hanno svolto una costante azione di motivazione, guida e sostegno per tutti i collaboratori assegnati all'organizzazione di competenza?			X	
5	Vi è simmetria tra il mandato del sindaco e le decisioni prese dal comitato e la gestione stessa delle società partecipate?	X			
6	I leader preposti hanno svolto ed agito in prima persona per promuovere il miglioramento continuo grazie le proprie skill professionali e competenze maturate al fine di poter massimizzare l'operato dell'organizzazione?		X		

Allegato B - Tabella di giudizio sul fattore abilitante: Strategia – Comune X -

2) STRATEGIA					
N° domanda	Descrizione della domanda	0	1	2	3
7	L'attore preposto, posto al vertice, ha guidato l'attività e la gestione dell'organizzazione della struttura coerentemente con la missione, la visione e i valori di riferimento dettati dalle linee strategiche?	X			
8	L'attore preposto, posto al vertice, e i relativi responsabili hanno guidato la struttura in modo flessibile rispondendo alle esigenze contingenti di servizio ed agli indirizzi di programmazione delle società partecipate e atti di indirizzo politico?		X		

9	Vi è una chiara e netta definizione delle documentazioni in materia di perseguimento strategico e pianificatore all'interno dell'ente?	X			
10	Vi è trasparenza, conoscenza ed interpretazione delle documentazioni delle società partecipate dell'ente locale?		X		
11	Vi è rispetto delle tempistiche nelle documentazioni redatte in ambito strategico?		X		

Allegato C - Tabella di giudizio sul fattore abilitante: Personale – Comune X -

3) PERSONALE					
N° domanda	Descrizione della domanda	0	1	2	3
12	Il personale è competente in materia di Governace e controllo delle società partecipate?			X	
13	Il dirigente/i stimola/no il personale verso un concetto di inclusione seguendo le direttive della mission e della vision?		X		
14	L'organo di vertice responsabilizzato ha distribuito in modo equilibrato i carichi di lavoro tra tutti i collaboratori assegnati agli uffici sul controllo delle partecipate?			X	
15	Vi è comunicazione tra gli uffici di gestione delle società partecipate e l'organo leadership?			X	
16	Vi è simmetria tra competenze e capacità del personale e mansione ricoperta?			X	
17	Qualora sia stata predisposta una matrice di responsabilizzazione RACI, essa è in maniera repentina, aggiornata e resa nota?	X			

Allegato D - Tabella di giudizio sul fattore abilitante: Partnership e Risorse – Comune X -

4) PARTNERSHIP E RISORSE					
N° domanda	Descrizione della domanda	0	1	2	3
18	Vi è stato riferito nella Carta dei Servizi, la struttura delle partecipate con informazioni circa mission-obiettivi-risultati? (non presente nel sito dell'ente, sezione amministrazione trasparente)	X			
19	La redazione del Piano Anagrafico degli organismi partecipati, vi è stata verifica circa le società partecipate?				X

20	L'istituzione di una apposita e-mail o PEC di indirizzo dell'Ufficio Partecipate riscontra feedback di funzionamento positivo?	X			
21	L'Archivio informatico, per ogni organismo partecipate, viene mantenuto costantemente aggiornato?			X	

Allegato E - Tabella di giudizio sul fattore abilitante: Processi – Comune X -

5)PROCESSI					
N° domanda	Descrizione della domanda	0	1	2	3
22	Qualora vi sia la necessità per ovvi motivi, sono stati predisposti dei modelli di mappatura di processo, al fine di poter evidenziare eventuali inefficienze organizzative?	X			
23	È corretta e costante la verbalizzazione dei diversi incontri del Comitato della governance?		X		
24	Vi è rispetto per le scadenze, su base mensile, circa gli adempimenti dell'Unità di controllo delle partecipate e del Comitato per la governance? (in fase di miglioramento grazie alle Linee Guida in materia al 2022)			X	
25	Vi è chiara pubblicità e simmetria informativa per la redazione e l'ufficializzazione, tra l'ente socio e la partecipate, circa la trasmissione documentale di reportistica?		X		