

# LE PARTECIPATE IN LOMBARDIA

Posted on 15 Aprile 2019 by Giovanni Guida

Categories: [Democrazia e contabilità](#), [Equilibrio di bilancio](#), [Tutti gli articoli](#)

Tags: [esternalizzazione](#), [personale](#), [società partecipate](#)

## La Sez. Controllo Lombardia ha analizzato le partecipate regionali e quelle del Comune di Milano e Bergamo

Il significativo utilizzo dello strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali ha caratterizzato l'esperienza italiana, in particolare a partire dagli anni 2000. Al fine di fornire alcuni dati generali di inquadramento del fenomeno, possono richiamarsi gli esiti contenuti nel recentissimo referto della Sezione delle Autonomie, Gli organismi partecipati dagli enti territoriali, approvato con la deliberazione n. [23/SEZAUT/2018/FRG](#) del 21 dicembre 2018 (con allegata [relazione](#)).

Dall'analisi condotta è emerso che ad ottobre 2018 risultano censiti 5.768 società partecipate da amministrazioni pubbliche in attività, di cui 4.869 società a partecipazione diretta pubblica. Tra quest'ultime ben 3.190 risultano a partecipazione maggioritaria pubblica. Per quanto riguarda la forma giuridica maggiormente utilizzata, risulta essere quella della società a responsabilità limitata, seguita dalla società per azioni; appare, invece, fortemente minoritario ormai il ricorso ad organismi quali le Istituzioni e le aziende speciali che hanno per lungo tempo costituito un modello diffuso attraverso il quale le amministrazioni pubbliche hanno perseguito le proprie finalità istituzionali.

Nel contesto generale ora delineato, risulta interessante, in primo luogo per il dato quantitativo, l'esperienza registrata nella Regione Lombardia, in cui ad ottobre 2018 risultano presenti 962 organismi partecipati, pari a circa il 17% del totale nazionale, con un valore della produzione complessivo di quasi 19 miliardi di euro e quasi 60.000 dipendenti. La maggior parte delle partecipazioni societarie sono riconducibili ai Comuni, in quanto in questa Regione quest'ultimi sono presenti in numero assolutamente significativo (n. 1516 comuni). Come a breve vedremo precipua centralità rivestono, però, gli organismi partecipati da Regione Lombardia, tenuto conto delle risorse da quest'ultimi gestite.

Come noto, l'assoluta rilevanza del fenomeno ora sommariamente richiamato ha progressivamente indotto il Legislatore nazionale ad introdurre delle specifiche discipline di settore per contenere il ricorso allo strumento societario, spesso utilizzato dagli enti territoriali come modalità di elusione dei vincoli di finanza pubblica. In quest'ottica può, in primo luogo, ricordarsi come, a partire dal [Decreto Legge n. 174/2012](#) le Sezioni regionali di controllo effettuano specifiche verifiche sulla gestione degli organismi partecipati, ai fini di valutarne i riflessi, sui bilanci degli Enti territoriali, dei risultati di esercizio di tali organismi.

Più di recente, alla luce anche delle nuove regole sugli equilibri di bilancio, il legislatore ha predisposto un nuovo sistema di misure, volte a restituire efficienza alle imprese a partecipazione pubblica, anche mediante il rafforzamento del governo societario, nonché a considerare in modo

unitario il gruppo amministrazione pubblica con particolare riferimento alle ricadute, sugli enti, dei risultati di esercizio degli organismi partecipati, riconoscendo assoluta centralità anche al relativo bilancio consolidato.

In quest'ottica appare da richiamare l'attenzione sul primo programma di razionalizzazione degli enti di natura societaria volto all'eliminazione di quelli non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti partecipanti e, comunque, ad una generale riduzione dei relativi costi di funzionamento (art. 1, commi 611 e ss., [l. n. 190/2014](#)), da attuare da parte degli Enti partecipanti mediante l'adozione di piani operativi (entro il 31/3/2015) e di relazioni contenenti i risultati conseguiti (entro il 31/3/2016), sottoposti anche al controllo delle Sezioni regionali di controllo.

A questo primo intervento ne è seguito uno organico di riassetto del settore delle partecipazioni pubbliche con l'adozione di uno specifico «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (d.lgs. n. [175/2016](#)), che detta i principi per la gestione ed il mantenimento delle società a partecipazione pubblica, prevedendo in particolare che:

- «le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» (art. 4);
- «l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa» (art. 5).

In linea di continuità con l'intervento normativo del 2014, viene previsto un nuovo obbligo di revisione straordinaria delle partecipazioni detenute, con conseguente obbligo di dismissione o di razionalizzazione di quelle non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente partecipante o che non rispondono a specifici parametri (ad esempio società prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti o società che abbiano registrato fatturati minori rispetto alle soglie fissate).

Alla luce di tali coordinate normative e dei dati sopra ricordati in ordine alla rilevanza registrata anche nella Regione Lombardia del ricorso da parte degli enti territoriali allo strumento degli organismi partecipati, possono passarsi ad esaminare, anche a titolo esemplificativo dell'attività di controllo svolta dalle sezioni regionali di controllo, alcuni casi di recente affrontati.

Come prima anticipato la regione Lombardia costituisce, rispetto al tema in esame, un campione assolutamente significativo da analizzare, tenuto conto del numero di società partecipate da enti territoriali e della rilevanza, per le attività svolte nel perseguimento delle politiche regionali, degli organismi partecipati regionali. Partendo da questo secondo aspetto, infatti, va ricordato come già a livello di Statuto di Regione Lombardia vi è il riconoscimento che «le funzioni amministrative riservate alla Regione possono essere esercitate anche tramite enti dipendenti, aziende, agenzie e altri organismi, istituiti e ordinati con l.r. e sottoposti al controllo e alla vigilanza della Regione».

Tali Enti, complessivamente intesi, formano il Sistema regionale SIREG di Regione Lombardia, disciplinato da una specifica legge regionale, la l.r. n. 30/ 2006, e formato da organismi di diversa natura, spaziandosi dal modello della fondazione a quello della società partecipata in modo totalitario.

Tali enti gestiscono importanti risorse pubbliche. Basti ricordare che, pur al netto dei trasferimenti che riguardano la materia sanitaria che sono pari a circa l'80% della spesa regionale, nell'esercizio 2017 la Regione ha trasferito a tali enti più di 670 milioni di euro; nel medesimo esercizio tali enti hanno registrato, nel loro complesso, un risultato di cassa di quasi 320 milioni di euro e un risultato di esercizio positivo per circa 88 milioni di euro.

Proprio considerando il rilievo di tali risorse gestite, una prima tipologia di controllo da parte della Sezione regionale di controllo viene svolta annualmente nell'ambito del giudizio di parificazione del bilancio consuntivo della Regione, al fine di verificare gli andamenti finanziari di tali organismi partecipati, al fine di valutare l'impiego delle risorse pubbliche ed il grado di realizzazione delle politiche regionali agli stessi demandate (Leggi qui la [relazione](#) sul sistema della partecipate regionali, allegato alla parifica 2018).

La quota più significativa - pari nel 2017 al 61% - delle risorse che annualmente la Regione trasferisce agli Enti del sistema regionale (SIREG) è diretta alle società interamente partecipate secondo il modello dell'*in house providing*.

Proprio per l'assoluto rilievo di tali Enti anche nell'attuazione delle politiche regionali, è stato intrapreso uno specifico programma di controllo sulla gestione degli stessi, che ha come esito l'adozione di referti, approvati in contraddittorio con l'organo esecutivo - Giunta - di Regione Lombardia e trasmessi al Consiglio regionale (cfr. deliberazione n. [102/ 2017/ GEST](#), con la quale è stata approvata una [relazione](#) relativa alle criticità emerse in merito alla gestione della liquidità regionale nel Sireg, con particolare riferimento a Finlombarda S.p.a.; deliberazione n. [194/ 2018/ GEST](#), con la quale è stata approvata la [relazione](#) concernente la gestione di Lombardia Informatica S.p.a. ; è in via di conclusione l'indagine su Aler Milano).

Una terza tipologia di controlli svolti dalla Sezione regionale di controllo, sia per quanto riguarda gli organismi partecipati regionali che quelli partecipati dagli enti locali, attiene, infine, alla valutazione dei piani di razionalizzazione previsti come visto dai più recenti interventi normativi come strumento per un maggior efficientamento del settore, attraverso una verifica della ricorrenza dei presupposti legislativamente previsti per il mantenimento delle relative partecipazioni e delle misure di razionalizzazione adottate, nonché dei risultati conseguiti.

Venendo ad un esame più specifico dei controlli eseguiti, il primo caso che si ritiene di affrontare riguarda l'analisi svolta sulla gestione della più importante società interamente partecipata da Regione Lombardia, Finlombarda, che, svolge sia attività propriamente finanziarie (gestioni di fondi per lo sviluppo regionale, prestazione di garanzie, erogazione di finanziamenti agevolati, factoring, leasing e partecipazione al capitale di imprese della regione) che attività di servizio sia nei confronti delle Regioni (assistenza tecnica, finanziaria e gestionale), che delle imprese private (attività di supporto e di consulenza). Particolare approfondimento è stato dedicato alle attività che Finlombarda pone in essere a supporto delle politiche di sviluppo della Regione Lombardia e, più nello specifico, alla gestione da quest'ultima svolta dei fondi regionali a tal fine destinati. In via esemplificativa si pensi a fondi regionali destinati a supportare gli investimenti delle imprese

lombarde e l'innovazione o volti a perseguire finalità sociali, come il contrasto dell'usura o il supporto agli inquilini meno abbienti per il pagamento dei canoni di locazione: per ciascuno di questi interventi è costituito presso la società un fondo regionale. A fine 2017 si è raggiunto il numero di quasi 200 fondi la cui attività di gestione ed erogazione è svolta dalla società.

Per avere un'idea dei fondi gestiti, basti ricordare come a fine 2017 la società gestisse risorse regionali pari a più di 1,6 miliardi di euro. La Sezione ha svolto un esame complessivo della gestione dell'organismo partecipato e, a campione, dei procedimenti seguiti per l'erogazione dei fondi, attraverso diverse richieste istruttorie e l'acquisizione anche della documentazione inerente i procedimenti di erogazione dei fondi ai beneficiari finali. Tale analisi, confluita in uno specifico referto e nelle relazioni connesse al giudizio di parifica, ha consentito di rilevare, in particolare, la presenza di significative quote di risorse regionali giacenti presso la Società: prendendo come riferimento sempre il 2017, del predetto importo complessivamente gestito circa mezzo miliardo di euro è risultata impiegata in finanziamenti, mentre circa un miliardo di euro è risultato non ancora impiegato per le finalità per le quali era stato trasferito da Regione. Ciò è apparso indice di una possibile criticità gestionale, declinabile a monte in un difetto di programmazione, venendo trasferite risorse eccessive rispetto a quelle necessarie al perseguimento delle politiche regionali delegate, e, a valle, di una gestione non pienamente efficiente non in grado di realizzare in modo efficace le funzioni regionali delegate.

Alla luce dei rilievi formulati dalla Sezione regionale di controllo, Regione Lombardia ha adottato immediate ed adeguate misure correttive per superare i rilievi, come verificato nell'ambito del giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2017, definendo un piano di rientro pluriennale dei fondi giacenti presso Finlombarda, approvato con l'art. 1 comma 10 della l.r. del 29 dicembre 2017 n. 43 Legge di Stabilità 2018-2020, per un importo complessivo pari a più di 486 milioni di euro; tali risorse, recuperate al bilancio regionale, vengono destinate a finanziare nuova spesa di investimento. Tale rientro dei fondi è stato peraltro accompagnato dall'approvazione di nuove modalità di gestione dei fondi regionali, caratterizzate da meccanismi che consentono di trasferire le risorse da parte di Regione Lombardia alla società nel momento in cui le stesse possono essere effettivamente impiegate o erogate ai beneficiari finali da parte di quest'ultima.

Venendo al secondo caso di recente affrontato, esso riguarda un'altra società interamente partecipata da Regione Lombardia, Lombardia Informatica spa, che ha il ruolo di aggregare le soluzioni nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, gestendo tutti i servizi informatici erogati da Regione Lombardia alla comunità lombarda, nonché quelli ad uso diretto del personale di Regione e del SIREG. Dal punto di vista quantitativo, può ricordarsi come la società abbia chiuso l'esercizio 2017 con un valore della produzione di circa 215 milioni di euro, conseguendo un utile di circa 3 milioni di euro. I costi di struttura sostenuti da Regione Lombardia per il funzionamento della società sono stati determinati in 21 milioni, di cui quasi 12 milioni per le spese di personale pari a 466 dipendenti. Nel medesimo anno Regione Lombardia ha conferito 281 incarichi alla società per la realizzazione di attività nel settore informatico in favore della stessa Regione o di altri enti del Sistema regionale SIREG, per un controvalore di circa 225 milioni.

L'indagine svolta dalla Sezione sulla gestione della società, i cui esiti sono confluiti in un'apposita [Relazione](#), approvata con delibera [194/2018/GEST](#), ha evidenziato le seguenti criticità.

In primo luogo, è emerso che circa l'85% dell'attività svolta in favore di Regione Lombardia si è concretizzata in acquisizione sul mercato di prodotti e servizi informatici di cui necessita Regione

Lombardia e, più in generale il sistema regionale, e non, dunque, in attività diretta di produzione/realizzazione di servizi informatici. Con la conseguenza che è stato evidenziato come l'utilizzo dell'autonomo strumento societario non appare essere la soluzione economicamente più

riferimento alla dimostrazione dell'essere strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 TUSP). Più nello specifico le amministrazioni socie sono chiamate a valutare se la partecipazione diretta ad un organismo societario sia effettivamente lo strumento più idoneo ad assicurare il perseguimento di un fine statutario e se tale finalità possa da sola giustificare il mantenimento della relativa partecipazione, dando conto della maggior efficienza rispetto alle altre modalità di realizzazione del fine pubblico perseguito.

In conclusione, dunque, i casi brevemente esaminati consentono di evidenziare, in via di estrema approssimazione, come le Sezioni regionali di controllo della Corte siano chiamate a svolgere una pluralità di controlli anche sugli organismi partecipati dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti territoriali, al fine di assicurare l'efficienza dell'impiego di risorse pubbliche attraverso tale strumento di realizzazione delle politiche pubbliche.

Tali controlli appaiono, poi, costituire un efficace stimolo per le amministrazioni, al fine di adottare ulteriori misure di razionalizzazione. Basti, al riguardo, richiamare il recentissimo provvedimento approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 26 marzo 2019, con il quale superando quanto già previsto con la richiamata l.r. n. 12/2018 si è prevista la costituzione di Aria Spa (Azienda Regionale per l'Innovazione e per gli Acquisti), a capitale integralmente pubblico, nella quale, in un'ottica di razionalizzazione della spesa e di ottimizzazione delle risorse, verranno inglobate tre società di Regione Lombardia: oltre alle già ricordate ARCA (Azienda Regionale Centrale Acquisti S.p.A.) e Lispa (Lombardia Informatica S.p.A.), anche Ilspa (Infrastrutture Lombarde S.p.A.), con un'operazione societaria che dovrebbe concludersi nel 2020.

a) Navigli Lombardi scrl (12 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 958.135); b) Napoli Metro Engineering srl (14 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 1.015.008); c) Metro Engineering srl (2 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 332.136); d) Metro 5 spa (12 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 828.613, per una società che, per inciso, nel 2015, contava 13 amministratori).