

I Commissione
Programmazione, Bilancio, società
controllate e partecipate
del Consiglio regionale della Lombardia

Presidente
Davide CAPARINI

Vice Presidente
Chiara VALCEPINA

Consigliere Segretario
Pietro BUSSOLATI

Consiglieri componenti:

Giacomo BASAGLIA COSENTINO

Carlo BORGHETTI

Alessandro CORBETTA

Nicola Di MARCO

Fabrizio FIGINI

Nicolas GALLIZZI

Christian GARAVAGLIA

Pietro MACCONI

Pierfrancesco MAJORINO

Alberto MAZZOLENI

Lisa NOJA

Angelo Clemente ORSENIGO

Michela PALESTRA

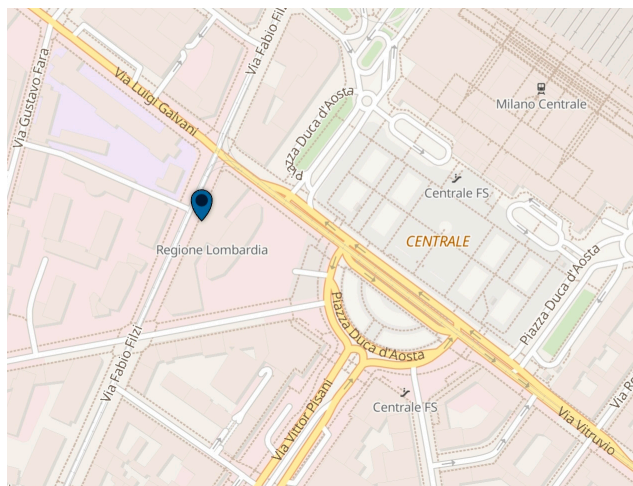
Manfredi PALMERI

Matteo PILONI

Onorio ROSATI

Michele SCHIAVI

Silvana SNIDER



Sede del convegno:

Palazzo Pirelli
Via Fabio Filzi, 22 - Milano

Per iscriversi inquadrare il seguente qr code:



Segreteria organizzativa:

I Commissione consiliare
"Programmazione, Bilancio, società
controllate e partecipate"

e-mail:
icommissione@consiglio.regione.lombardia.it

Per informazioni
ANCI Lombardia

e-mail: eventi@anci.lombardia.it

Tel. 02 7262.9601



LUNEDÌ
14 SETTEMBRE 2026

Milano
Palazzo Pirelli
Sala Pirelli
Ore 15.00

Le partecipate pubbliche costituiscono oggi un elemento strutturale dei sistemi di erogazione dei servizi locali. La loro diffusione risponde a esigenze molteplici - flessibilità organizzativa, continuità dei servizi essenziali, capacità di coniugare obiettivi pubblici e strumenti manageriali - che hanno reso questo modello uno snodo centrale nell'evoluzione delle amministrazioni locali.

Tuttavia, tale centralità non sempre si accompagna a una conoscenza altrettanto solida e sistematica del fenomeno.

La ricerca "L'impresa pubblica locale in Lombardia" integra le dimensioni qualitative e quantitative per comprendere meglio come le amministrazioni locali utilizzino lo strumento partecipativo e quali siano gli esiti economico-finanziari, istituzionali e organizzativi che ne derivano.

15.00

Saluti istituzionali

Federico **ROMANI**

Presidente del Consiglio regionale della Lombardia

Introduzione dei lavori

Davide **CAPARINI**

Presidente I Commissione

Chiara **VALCEPINA**

Vice Presidente I Commissione

Pietro **BUSSOLATI**

Consigliere Segretario I Commissione

15.15

Le partecipate pubbliche lombarde: lo stato di salute economico finanziario

Cristian **CARINI**

Università degli Studi di Brescia

15.30

Modelli di gestione nei servizi pubblici locali tra innovazione e prossimità: gli esiti dell'indagine qualitativa

Elisa **MORI**

Università degli Studi di Brescia

16.00

Tavola rotonda:

la voce degli enti locali e delle partecipate pubbliche

Modera Raffaello **VIGNALI**

PoliS-Lombardia

Mauro **GUERRA**

Presidente di ANCI Lombardia

Luca **SANTAMBROGIO**

Presidente UPL Lombardia

Francesco **ARCARO**

Direttore generale di C.B.B.O. S.r.l.

Alessandro **LANFRANCHI**

Amministratore delegato di Padania Acque S.p.A.

Gianni **SCARFONE**

Amministratore delegato di TEB S.p.A. - Tramvie Elettriche Bergamasche

17.30

Conclusioni

Massimo **SERTORI**

Assessore regionale agli Enti locali, Montagna, Risorse energetiche, Utilizzo risorsa idrica.



**Università
di Brescia**

L'impresa pubblica locale in Lombardia

Cristian Carini e Elisa Mori

Obiettivo

Finalità

Analisi delle imprese pubbliche locali in Lombardia che evidenzi, a partire dalla letteratura esistente, le principali funzioni e caratteristiche, approfondendo il rapporto con gli enti pubblici di riferimento con riguardo alla governance e ai modelli di gestione, agli obiettivi, la mission e il contributo fornito all'attuazione delle policy degli enti territoriali

Obiettivi conoscitivi

1. **Assetti e salute economico-finanziaria** delle imprese pubbliche locali in Lombardia attraverso l'analisi delle banche dati disponibili in primis AIDA e AIDA PA e/o Infocamere (MEF)
2. Studio di **modelli di governance e di gestione**, obiettivi e mission nonché il contributo delle imprese pubbliche locali alla realizzazione degli obiettivi degli enti territoriali attraverso l'analisi di casi che preveda anche l'ascolto diretto degli attori.

Struttura report

Conclusione analisi 2025

Struttura del report

- Il capitalismo municipale nella letteratura nazionale e internazionale
- Ricostruire dimensione, caratteristiche e assetti di governance delle imprese pubbliche locali
- Valutare lo stato di salute economico-finanziario delle partecipate (2015-2024)
- Approfondire il rapporto con gli enti soci e il contributo all'attuazione delle policy territoriali: casi di studio con focus su servizio idrico, rifiuti urbani e trasporto pubblico

Le entità partecipate pubbliche

Amministrazioni pubbliche selezionate

Province e città metropolitane; Comuni; Comunità montane e comunità isolate; Unioni di comuni; Consorzi tra amministrazioni locali.

Società e altre entità soggette a pubblicazione dei bilanci che siano:

- controllate dirette di un singolo ente locale (quote di capitale detenuto $> 50,1\%$)
- collegate dirette di un singolo ente locale (quote di capitale da $30\% + 1$ a 50%)
- in house, Banca dati del Censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti ex art. 17 D.L. n. 90/2014
- controllate ($> 50\% + 1$) o collegate (dal $30\% + 1$ al 50%) congiuntamente da più AP.

Risultati

- Entità partecipate individuate: 471
- Entità attive: 391
- Entità non operative (cessate, in liquidazione, fallite o con procedure concorsuali): 80
- Analisi economico-finanziaria: 341 entità
- Approfondimento qualitativo tramite casi di studio: partecipate operanti nei settori rifiuti urbani (3), servizio idrico integrato (3) e trasporto pubblico locale (3)

Le partecipate pubbliche lombarde



Il 61% delle entità attive opera nei tre principali ambiti di servizio

238 su 391: farmacie, utilities, sanità e assistenza sociale



AREA GEOGRAFICA

Milano, Brescia e Bergamo concentrano quasi il 55% delle partecipate.

Una presenza legata alla geografia economica.



SETTORI

Farmacie al primo posto per numerosità. Seguono utilities e servizi sociosanitari.

Servizi essenziali al centro del sistema.



FORMA GIURIDICA

S.r.l. e aziende speciali sono le forme più diffuse.

S.p.A.: 73% del fatturato medio nel 2015–2023.



STRUTTURA E GOVERNANCE

31 gruppi. Organo collegiale nel 65% dei casi, amministratore unico nel 35%.

Donne: 32% negli organi di amministrazione.

ORGANI DI CONTROLLO

Solo revisore 51% Collegio e revisore 22%

Le donne rappresentano il 39% dei componenti degli organi di controllo.

Lo stato di salute economico-finanziario



Un sistema solido e in miglioramento, con significativa eterogeneità

341 entità analizzate nel periodo 2015–2024



DINAMICA ECONOMICA

Ricavi in crescita nel periodo e recupero del margine operativo nell'ultimo triennio.

Si riducono le entità in perdita.



STRUTTURA E INVESTIMENTI

Capitale investito in crescita anche nelle realtà medio-piccole.

Rafforzamento degli asset patrimoniali.



OCCUPAZIONE

Occupazione in aumento, soprattutto nelle imprese di fascia intermedia.

Si rafforza la funzione occupazionale.



EQUILIBRIO FINANZIARIO

Sostenibilità complessivamente buona. Permane un nucleo di entità a rischio elevato.

Meno casi di forte indebitamento.

ETEROGENEITÀ SETTORIALE



Utilities

Più solide



Trasporto pubblico locale

Margini compressi



Servizi alla persona

Finalità sociale prevalente

I casi di studio – perimetro e metodologia

Prima fase: contattate 54 entità nei tre settori

Adesione volontaria

Interviste semi-strutturate

Settore	Caso	Rappresentante/i intervistato/i
Rifiuti Urbani (RU)	RU 1	Direttore Generale
	RU 2	Amministratore Unico
	RU 3	Amministratore Unico
Servizio Idrico Integrato (SII)	SII 1	Direttore Generale
	SII 2	Presidente del CdA, Amministratore Delegato, Direttore Generale
	SII 3	Direttore Generale, Amministratore Delegato
Trasporto Pubblico Locale e Mobilità (TPL)	Gruppo TPL 1	Direttore Generale
	Gruppo TPL 2	Direttore Generale; Amministratore Delegato di una società del gruppo

Traccia delle interviste: sette dimensioni di analisi

- 1

Assetto istituzionale e contesto
- 2

Governance e controllo
- 3

Risposta al territorio
- 4

Contrattualistica e regolazione
- 5

Performance, investimenti e finanziamenti
- 6

Competenze e capitale umano
- 7

Modelli di business, reti, innovazione e futuro



Rifiuti Urbani

Profilo settoriale

- assenza di ATO rifiuti: centralità dei Comuni;
- società in house di prossimità come estensione operativa dei soci su ambiti omogenei;
- sviluppo incrementale dei modelli organizzativi “dal basso”;
- compliance ARERA come pressione crescente.
- sviluppo endogeno e incrementale, costruito intorno ai bisogni dei Comuni;
- multi-servizi e supporto tecnico-amministrativo ai soci.

Regolazione e contratti

- ARERA come vettore di trasformazione - introduce PEF, MTR-3, qualità, KPI, unbundling e trasparenza;
- la regolazione è driver di formalizzazione ma aumenta carico amministrativo;
- contratto bilaterale Comune-gestore: equilibrio tra regole e fiducia territoriale.

Governance e soci

- rapporto diretto Comune-gestore, senza ente d’ambito operativo;
- controllo analogo quotidiano e fortemente relazionale;
- ruolo centrale delle figure apicali come mediazione tecnica e istituzionale.

Risposta al territorio

- coprogettazione concreta di frequenze, calendari, infrastrutture e modalità operative;
- funzione stabile di “soccorso tecnico strutturale” soprattutto per enti piccoli (gestione bandi, progetti, adempimenti regolatori);
- elevate capacità di adattamento a turismo, stagionalità e specificità locali.

Performance, investimenti, rischi

- sistemi informativi in evoluzione e maturità disomogenea;
- investimenti su flotte, digitalizzazione, transizione ecologica e circolarità;
- tariffa come principale leva di copertura dei costi;
- rischi: volatilità costi smaltimento, riscossione, costi software e compliance.

Competenze e RU

- fabbisogno di competenze manageriali e regolatorie, economico-finanziarie, ingegneria ambientale e ICT;
- difficoltà di reclutamento e ricorso a consulenze;

Modelli di business e prospettive

- prossimità come valore e orientamento alla continuità del servizio;
- formazione, crescita interna e reti tra gestori;
- forme di support a eell nella funzione di governance, soprattutto con una regolazione in continuo cambiamento

Non emerge una domanda forte di aggregazione, ma di coordinamento, standard e competenze condivise.

Servizio Idrico Integrato

Profilo settoriale

- ATO provinciali operativi e gestori unici in house;
- identità societaria consolidate, gestori come esito di lunghi percorsi di aggregazioni e razionalizzazioni di micro-gestioni comunali;
- monobusiness idrico con orizzonte programmatico di lungo periodo.
- affidamenti lunghi e investimenti programmabili;

Governance e soci

- governance multilivello: Comuni soci, Uffici d'Ambito e ARERA;
- compagini pubbliche diffuse, spesso senza socio dominante;
- controllo analogo formalizzato, ma ancora ad alta intensità relazionale;
- strutture manageriali mature e direzioni con ruolo di coordinamento.

Regolazione e contratti

- quadro maturo: MTI-4, RQTI, RQCT, standard e flussi informativi consolidati;
- regolazione come leva ordinatrice di prevedibilità finanziaria;
- regole interiorizzate nei sistemi informativi e nei processi decisionali.

Competenze e RU

- specializzazione tecnica, regolatoria, finanziaria e data analysis;
- Investimenti in formazione e strutturazione di competenze.

Risposta al territorio

- supporto tecnico-specialistico su reti, depurazione, rotture e continuità del servizio;
- crescente coinvolgimento su ambiti contigui a SII, es. acque meteoriche e resilienza climatica, pozzi, serbatoi accumulo, perdite di rete, riuso acque reflue per irrigazione;
- supporto tecnico-specialistico per problematiche infrastrutturali complesse su sicurezza urbana
- programmazione pluriennale coerente con ATO e ARERA.

Performance, investimenti, rischi

- modello data-driven: KPI tecnici, economici e regolatori;
- sistemi avanzati: GIS, SCADA, telecontrollo, controllo di gestione;
- investimenti elevati e continuativi su reti, depurazione, fanghi, clima e digitalizzazione;
- tariffe che garantiscono investimenti.

Modelli di business e prospettive

- reti tra gestori per competenze ad alta intensità tecnica (es. Water Alliance, leAcque);
- sfida: sostenere investimenti e standard europei;
- ragionamento aperto su scale più ampie e aggregazioni di ambiti

Il tema chiave: come sostenere capacità d'investimento, competenze e stabilità tariffaria?

Trasporto Pubblico Locale

Profilo settoriale

- assetti differenziati e gruppi integrati;
- società operative distinte ma funzioni strategiche e tecniche integrate;
- bracci operativi delle politiche di mobilità urbana e sovracomunale (multi-Servizi della mobilità e vivibilità urbana);
- servizio labour intensive e finanziariamente fragile.

Governance e soci

- governance più formalizzata, legata a enti affidanti e contratti di servizio;
- rapporto con soci meno quotidiano, ma più programmato e contrattuale;
- vertici aziendali come mediazione tra indirizzo politico, vincoli economici e gestione;
- maggiore separazione tra indirizzo politico e gestione

Regolazione e contratti

- regolazione multilivello e meno uniforme rispetto a RU e SII;
- Agenzie TPL vs mobilità: contratti di servizio come strumento centrale di governo;
- vincoli economici e finanziari pesano sulla capacità industriale.

Risposta al territorio

- crescente domanda di mobilità urbana e servizi legati a domanda urbana, pendolare, turistica ed eventi;
- integrazione con ZTL, sosta, intermodalità, semafori, ciclabilità e politiche urbane;
- da gestori tecnici a piattaforme attuative della mobilità locale;
- maggiore necessità di integrazione strategica con la pianificazione urbana e infrastrutturale.

Competenze e RU

- necessità di integrare competenze operative e strategiche;
- criticità di attrazione: autisti, turni, profili tecnici e digitali;
- formazione specialistica, academy.

Performance, investimenti, rischi

- Indicatori performance: puntualità, frequenza, affidabilità, copertura e qualità percepita;
- costi operativi elevati, margini limitati e forte dipendenza da contributi pubblici;
- investimenti su mezzi, infrastrutture (anche accessorie), ITS, digitalizzazione e sostenibilità.

Modelli di business e prospettive

- evoluzione verso mobility company e pianificazione integrate;
- necessità di riposizionamento strategico.

La sfida è coordinare politiche urbane, servizi, infrastrutture e sostenibilità economica.

Spunti per le policy future

1. Governance sovracomunale

- Prossimità come valore
- Rafforzare sedi, strumenti e competenze per programmare oltre il singolo Comune senza perdere il legame territoriale.

2. Ecosistema di competenze

- Attenzione alle asimmetrie
- Sostenere percorsi formativi, centri di competenza e reti tra società per ridurre dipendenza da consulenze e frammentazione.

3. Investimenti sostenibili

- Sostenere strumenti pluriennali, cofinanziamenti e garanzie coerenti con cicli lunghi, digitalizzazione e transizione ecologica.

4. Prossimità evoluta

- Riconoscere la funzione di supporto tecnico-amministrativo dei comuni
- Cooperazione, piattaforme digitali condivise e specializzazione territoriale come alternativa a fusioni meramente dimensionali.



**Università
di Brescia**

L'impresa pubblica locale in Lombardia

Cristian Carini e Elisa Mori