

Il sistema di Regione Lombardia prevede il trasferimento di funzioni e risorse a società cosiddette *in house*, partecipate cioè al 100% dall'Istituzione la cui Giunta ne nomina i vertici. Società che, a loro volta, detengono partecipazioni con conseguenti ulteriori nomine. Essenzialmente sono due le peculiarità di questo sistema:

1. consistenti finanziamenti vengono trasferiti dalla Regione a queste società, 3,6 miliardi di Euro nel 2015 (3,1 per la sanità)
2. una parte importante dei servizi ad esse affidati senza gara sarebbero disponibili sul mercato in regime di concorrenza. La politica in Lombardia prosegue dunque nell'ostinarsi a produrre servizi direttamente con propri uomini e nello stesso tempo a regolarli, inquinando i mercati. Inoltre con l'intermediazione non necessaria delle società pubbliche si agevola l'insinuarsi di un sistema corruttivo poiché trattando direttamente con una società – che sfugge più facilmente ai controlli rispetto all'Istituzione – risulta più semplice lo scambio di contratti di forniture o di servizi con assunzioni, denaro o voti.

Infrastrutture Lombarde SpA, che rientra tra queste società *in house*, oltre a fungere da stazione appaltante – funzione che le altre Regioni non delegano a una società ma svolgono direttamente, “in economia” – si occupa di progettare, realizzare, ristrutturare ospedali e grandi infrastrutture, di gestire il patrimonio immobiliare di Regione Lombardia, di sviluppare e attuare le politiche energetiche regionali nonché di BreBeMi, Pedemontana e Tangenziale Est di Milano, detenendo il 50% di Concessioni Autostradali Lombarde SpA.

Gli ordinamenti europei e italiani, sempre più negli ultimi anni, tendono a limitare a casi eccezionali il ricorso a società *in house*, a maggior ragione quando forniscono servizi disponibili sul mercato, e ad affermare la prevalenza della gara pubblica quando possibile. Nel caso una istituzione opti comunque per questa scelta deve garantire un controllo pari a quello che attua per i propri uffici, il cosiddetto “controllo analogo”.

Le ragioni di carattere generale per le quali i Radicali chiedono la liquidazione di Infrastrutture Lombarde, con la candidatura di Valerio Federico ad Amministratore Unico, sono principalmente due:

1. quando è possibile i servizi vanno prodotti in concorrenza, con benefici in termini di costi ed efficienza per il cittadino e di superamento o limitazione della commistione tra politica ed economia finalizzata a potere e consenso;
2. il controllo analogo di una società da parte di una Istituzione, ad essa collegata tramite le nomine, si è dimostrato spesso precario ed inefficace, così è avvenuto incontrovertibilmente nel caso di Infrastrutture Lombarde.

Negli ultimi anni le autorità, ANAC e Antitrust, la Corte dei Conti e i tribunali hanno evidenziato

come il controllo di Regione Lombardia su Infrastrutture Lombarde SpA abbia spesso fallito – sulle convenzioni, sui bandi, sui crediti, sui costi, sulla gestione del personale, sulla trasparenza degli atti, sui pagamenti, sulla scelta degli affidatari etc., così come nell’evitare fenomeni corruttivi – e messo in discussione, partendo dalle norme, la legittimità dell’esistenza di una società che da una parte si è sostituita alla Regione, dall’altra al mercato. Retribuzioni sempre più elevate delle corrispondenti figure nell’organico regionale, dieci anni di mancate rendicontazioni sulle commesse eseguite, fatture risalenti al 2010 ancora da saldare sono solo alcuni esempi. Perché dunque non liquidare questa società e restituire un pieno controllo democratico alla Regione? Partiti, correnti, gruppi di potere, anche di matrice ecclesiastica, hanno lottizzato, favorito, determinato successi e affari, indirizzato consenso, marginalizzando il controllo democratico dei consiglieri eletti e dei cittadini. Il presidente Maroni può rivedere tutto questo, noi glielo chiediamo.

Per certificare il malfunzionamento dell’azione di controllo di Regione Lombardia nei confronti di Infrastrutture Lombarde, e i problemi emersi nella gestione della SpA, è necessario considerare la vicenda della società in uno spazio di tempo adeguato:

- Nel luglio 2008 l’**ANAC** – Autorità Nazionale Anti Corruzione – nella Deliberazione n.29 scrive che “ (...) IL S.p.A. non può percepire i compensi previsti nelle convenzioni stipulate, ma solo l’incentivo di cui all’art. 95 del D. Lgs. n. 163/2006 che prevede una somma nel limite massimo del 2% dell’importo posto a base di gara di un’opera o di un lavoro, da ripartire tra il proprio personale, quale incentivo per le attività svolte. In tale ottica, il funzionamento di IL S.p.A. deve essere assicurato dalla regione Lombardia mediante fonti di reddito erogati dalla stessa regione a copertura dei costi di gestione, senza gravare sui finanziamenti assegnati per la realizzazione delle singole opere.
- Nel caso in cui la regione Lombardia o gli altri enti del sistema regionale conferiscono ad IL S.p.A. le funzioni di Project construction management, la stessa non può percepire i compensi previsti nelle convenzioni stipulate, in quanto il suo funzionamento deve essere assicurato dalla stessa regione. Non si comprende, inoltre, come nella convenzione dove IL S.p.A. espleta le sole funzioni di Project & Construction Management sia in fase di progettazione, di esecuzione e di collaudo dell’opera, sia stato indicato un compenso in percentuale superiore (3,17%) a quello dei casi dove invece IL S.p.A. fornisce una prestazione di Stazione appaltante ( 3% e 2,85%), più impegnativa della precedente e con tutti gli oneri che ne derivano”. “Alla luce di quanto sopra sorgono perplessità sull’effettiva opportunità -in termini di costi/benefici- della Regione Lombardia ovvero delle Aziende Ospedaliere di affidare le funzioni di stazione appaltante o

*Project and Contraction Management alla società IL S.p.A., che si sostituisce alle stesse strutture Pubbliche“.*

- Nel settembre 2011 l’**Antitrust**, segnalando che una convenzione fuorilegge stipulata dalle Regioni Calabria e Lombardia con Infrastrutture Lombarde è “*distorta e lesiva*” del corretto funzionamento del mercato, approfitta per affermare che considerando lo statuto della SpA “*non sussista la possibilità per Regione Lombardia di esercitare un’influenza dominante sulla società*”, requisito, questo, necessario affinché possa configurarsi l’esistenza di un controllo analogo.
- Sempre nel settembre del 2011 l’**Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici** ha contestato a Infrastrutture Lombarde S.p.A. due irregolarità in un bando di aggiudicazione per la ristrutturazione e la gestione della Villa Reale di Monza. Le irregolarità hanno riguardato la scelta del contraente e la previsione di un emolumento che la SpA ha previsto per sé pari al 6,5% dell’appalto anziché del 2% (1,5 milioni di Euro circa anziché 500 mila) come previsto per legge.
- Nel giugno 2014 l’**ANAC** ha richiesto alcune informazioni relative “*all’attività di controllo diretto sulla società Infrastrutture Lombarde Spa effettuata tramite gli uffici regionali di controllo interno, rispetto alla gestione contabile e strategica. In particolare, si fa riferimento alla “(..) congruità delle spese” e ai “trattamenti retributivi della società alla luce del contenimento della spesa pubblica”, “all’attività di Infrastrutture Lombarde, con riferimento alle procedure di affidamento oggetto delle indagini preliminari svolte dalla Procura di Milano”. “Alle procedure di nomina e i criteri di valutazione utilizzati per precedenti vertici della società e quelle in atto per il loro rinnovo (..)”*

Sulla trasparenza della società nel rapporto di vigilanza dell’ANAC si legge che “*con particolare riferimento alle procedure di gara 2012/2013 pubblicate sul sito, i dati analizzati (..) sembrano essere incompleti (..) o incongruenti (..)*” e ancora che “*(..) i dati pubblicati non sono qualitativamente sufficienti a fornire un quadro esaustivo e coerente con l’attività istituzionale svolta dal ILSpa“.*” *ILSpa non ha individuato il responsabile per la trasparenza/responsabile anticorruzione, né ha aggiornato il modello organizzativo 231 relativamente alla L. 190/2012. Non è pubblicata la composizione dell’organismo di vigilanza della società“.*” Infine, (..) *relativamente alle procedure di nomina e i criteri di valutazione utilizzati per precedenti vertici della società e quelle in atto per il loro rinnovo, (..), non sembrano essere state applicate misure di prevenzione ulteriori*

relative alla composizione e all'attività del Gruppo Tecnico (composto da interni) che ha svolto l'esame dei curricula pervenuti".

*"(..) emerge una attuale struttura societaria fortemente verticistica, nella quale molti poteri decisionali/gestionali (ad esempio, la nomina delle commissioni di gara, incarichi di RUP e di Direzioni lavori) sono concentrati nella figura del Direttore generale. In occasione della nuova nomina sarebbe opportuno prevedere un modello organizzativo in cui sia netta la distinzione tra le funzioni di gestione e controllo al fine di evitare situazioni di conflitto di interessi"*

- Nel 2015 il **tribunale civile di Milano** ha **condannato** Infrastrutture Lombarde SpA alla restituzione all'Azienda Ospedaliera di Legnano di un importo pari ad euro 817.479,00 oltre IVA.
- Nel 2016 in riferimento all'esercizio 2015 la **Corte dei Conti**, rispetto ai **crediti** vanta la società rileva che *"(..) La presenza di situazione creditorie, di significativo importo, considerate come di difficile riscossione, nei confronti di Regione Lombardia (..) deve essere (..) evidenziata, in quanto indice di un possibile non pieno funzionamento dell'in house ed, in particolare, dell'esercizio del controllo analogo da parte di Regione Lombardia sulla propria partecipata (..).*
- Sempre rispetto al malfunzionamento del controllo analogo di Regione Lombardia su Infrastrutture Lombarde, la Corte dei Conti è critica anche rispetto ad alcuni **costi** *"(..) appare, (..), necessario che, nell'esercizio delle prerogative connesse al controllo analogo, che Regione Lombardia dovrebbe esercitare su tale società, si proceda ad un'adeguata rendicontazione ed emersione dei costi in esame, al fine di pervenire ad un più razionale e verificabile impiego delle risorse in esame"*.
- In merito ad una discutibile **gestione del personale** da parte di Infrastrutture Lombarde SpA, la Corte rileva *"(..) un trend in costante aumento delle spese di personale e per incarichi esterni nell'ultimo decennio non in linea con il correlato incremento del valore della produzione"*(valore che però tra il 2014 e il 2015 è quasi dimezzato) e aggiunge che *"(..) al fine di consentire a tutti i soggetti aventi gli stessi requisiti professionali, non può essere considerato come unico parametro di valutazione il livello di inquadramento o l'anzianità di servizio, che potrebbero precludere l'accesso all'incarico a soggetti più meritevoli"*. Inoltre la

Corte segnala che *“(..)* emerge chiaramente come le retribuzioni medie percepite dal personale *Ilspa, indipendentemente dalla qualifica rivestita, siano sempre più elevate delle corrispondenti figure nell’organico regionale (..)”,* questo avviene anche per le retribuzioni massime. Nel 2015 la retribuzione media dei quadri di IL SpA è superiore del 45,8% rispetto a Regione Lombardia, quella dei dirigenti è superiore dell’11,5% e quella di “altro personale” del 10,3%. Anche la retribuzione massima è superiore, nel caso dei dirigenti, del 59,6%.

Dall’esercizio 2015 emerge che vi è stato un dimezzamento del valore della produzione, a fronte di questo non vi è stata una diminuzione delle spese di personale.

- La Corte evidenzia inoltre, tra le principali criticità gestionali, rispetto al campione di incarichi/affidamenti esaminati *“possibili irregolarità per le procedure seguite nella **scelta degli affidatari**, nonché più in generale di difficile verifica della sussistenza dei presupposti economici e gestionali per il loro conferimento”*.
- *Infrastrutture Lombarde SpA risulta essere anche un **cattivo pagatore**. La Corte dei Conti scrive infatti che “(..) su € 149.656.642,92 di fatture emesse nel 2014 nei confronti di Regione Lombardia, ne residuano ancora da pagare per un importo di € 7.776.085,49, con la quota più significativa, pari ad € 5.722.515,56 relativa all’area sanità (..) sussistono alcune fatture anche emesse nel 2010-2011 ancora da saldare, anche di importo significativo”*.
- In relazione agli incarichi che le sono stati affidati da Regione Lombardia, Infrastrutture Lombarde SpA **non ha rendicontato in merito alle “commesse eseguite negli ultimi dieci anni”**, assumendosi così *“il rischio che le spese generali rendicontabili, che non trovino copertura nei ricavi finali e tutte quelle che sono maggiori dei ricavi”* impattino *“negativamente sul bilancio della società”*. *“In merito alle concrete modalità attraverso le quali pervenire alla necessaria rendicontazione delle pregresse commesse, la scelta non può che rientrare nell’ambito discrezionale di Regione Lombardia, nell’ambito delle proprie prerogative connesse all’esercizio del controllo analogo”*
- Scrive la [Corte dei Conti](#) che *“(..) sembrerebbe preferibile l’adozione di un sistema che consenta di monitorare i flussi finanziari delle società regionali con una cadenza minore di*

*quella attualmente prevista (annuale), in modo da consentire un monitoraggio costante da parte di Regione Lombardia dell'andamento di tali flussi, funzionale all'adozione, ove necessario, dei necessari atti correttivi"*

- Nel luglio del 2016 l'ex direttore generale di Infrastrutture Lombarde, Antonio Rognoni, è stato **condannato** a due anni e due mesi dai giudici della IV sezione penale del **Tribunale di Milano** per **turbativa d'asta, corruzione e rivelazione di segreto d'ufficio** per la gara, non andata in porto nel 2014, [per la realizzazione della Città della Salute a Sesto San Giovanni](#). Nel settembre 2014 l'ex direttore amministrativo della società Maurizio Malandra ha patteggiato un anno e otto mesi di reclusione, con pena sospesa.
- **CGIL Lombardia** nel 2006 ha presentato un esposto alla Corte di Giustizia europea – *«Infrastrutture Lombarde Spa si configura – hanno spiegato Camusso e l'avvocato Angiolini – come canale di svuotamento delle competenze e delle responsabilità degli organi politico-rappresentativi regionali, e dunque di impoverimento del controllo democratico sull'amministrazione pubblica per un verso. D'altra parte, e in stretta connessione, viola altresì i principi europei sulla libertà di concorrenza, oltre a produrre confusione tra la funzione pubblica e quella privata»*. L'esposto si sofferma soprattutto sullo svolgimento da parte della Regione, attraverso Infrastrutture Lombarde Spa, di attività "in house", ossia deferite dalla Regione stessa ad una struttura formalmente privata ma da essa controllata ed altrimenti destinate, invece, ad essere svolte in regime di libera concorrenza. L'esposto della Cgil mette specialmente in luce l'eterogeneità dei compiti rimessi dalla Regione ad Infrastrutture Lombarde Spa a carico del bilancio regionale (..) – <http://www.varesenews.it/2006/05/la-cgil-lombarda-denuncia-formigoni-alla-corte-europea/254153/>
- La gran parte delle Regioni in Italia non si è dotata di una società *in house* che funga da stazione appaltante per la realizzazione delle grandi opere e nello stesso tempo progetti e realizzi interventi infrastrutturali a seguito di affidamenti diretti da parte della Regione e degli ospedali, servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza. (es. Regione Veneto e Regione Toscana sono stazioni appaltanti in proprio)

## LA LEGGE:

1. Il decreto legislativo n.175 del 2016 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Madia) – nelle finalità perseguibili mediante la gestione di società *in house* non prevede alcune delle attività svolte da Infrastrutture Lombarde SpA. Pur non riferendosi più, questo decreto – dopo l'intervento della Corte Costituzionale – alle partecipazioni regionali, chiarisce comunque il corretto intento del legislatore di ridurre il numero di società pubbliche quali IL SpA che offrono servizi che possono essere offerti dal mercato in regime di concorrenza andando al di là della neutralità accordata dal diritto comunitario alla natura della proprietà.
1. Nel parere 298/2015 il Consiglio di Stato, chiarendo, alla luce delle disposizioni della direttiva [2014/24/UE](#), i presupposti e le condizioni di ammissibilità degli affidamenti diretti *in house* afferma “(..) *che un'amministrazione aggiudicatrice esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (..) un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata*”. Regione Lombardia dovrebbe dunque esercitare nei confronti di Infrastrutture Lombarde SpA “*un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative*”.

(..) richiamando una propria precedente pronuncia, il Consiglio di Stato evidenzia che (..) una società partecipata da un ente pubblico (..) non deve presentare i seguenti ulteriori caratteri quali: (..) la presenza di previsioni statutarie che permetterebbero alla società di acquisire una vocazione commerciale tale da rendere precario il controllo da parte dell'ente pubblico (ad esempio la possibilità di ampliare l'oggetto sociale, (..) l'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero.

[https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/972133/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione10-h2\\_h216&parse=si&spart=si](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/972133/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione10-h2_h216&parse=si&spart=si)

Infrastrutture Lombarde SpA detiene tuttora – esercizio 2015 – crediti afferenti ad alcune commesse degli ospedali della Regione Calabria.

1. Alessandro Manetti, Responsabile Scientifico CE.S.PA. – Centro Studi Partecipate – riferendosi al [nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016](#), (contenente anche il recepimento della nuova disciplina in materia di “in house providing” dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali)

scrive che "(..) per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto: 1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato; 2. dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che **il confronto dell'offerta presentata dall'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato è condizione di legittimità dell'affidamento** (..) Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 33/2013"

1. (..) può ben dirsi che gli organi amministrativi della società in house, laddove il "modello" sia correttamente applicato, devono venirsi a trovare in una "posizione di vera e propria subordinazione gerarchica" rispetto alle direttive dell'ente o degli enti pubblici soci (v. Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283; v. anche Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1)

(..) Nelle citate Direttive (europee), al fine di garantire il controllo analogo, è stato declinato l'adeguato flusso informativo tra le società a totale partecipazione regionale e Regione Lombardia, prevedendo, inoltre, che alcuni atti (come ad esempio il budget preventivo o la programmazione dei fabbisogni occupazionali) siano sottoposti ad un preventivo parere da parte della Regione.

[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/lombardia/2015/introduzione\\_presid\\_ente\\_la\\_rosa.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/lombardia/2015/introduzione_presid_ente_la_rosa.pdf)

LO STATUTO:

Lo Statuto attualmente vigente (approvato dall'Assemblea straordinaria del 27 novembre 2014) individua la seguente sfera di attività (art. 3): – svolgere servizi di committenza a favore di amministrazioni aggiudicatrici,

operando in particolare in qualità di centrale di committenza, ai sensi del D.lgs. del 12 aprile 2006, n.163 e ss.mm.ii., nonché svolgere il compito di “soggetto aggiudicatore” (..) ; – riqualificazione, gestione, valorizzazione e sviluppo della dotazione infrastrutturale della Lombardia e dei beni mobili ed immobili a questa connessi o strumentali; – valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare di proprietà della Regione Lombardia e gli altri asset reali ad esso collegati, promuovendone la messa a reddito, la conservazione, il miglioramento e l’incremento, anche attraverso l’utilizzazione di specifici strumenti finanziari; – sviluppo e attuazione delle politiche energetiche regionali; – start up e acceleramento della realizzazione di nuovi progetti infrastrutturali compresa la valorizzazione delle ulteriori opportunità di sviluppo che essi consentono.