



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 962

del 7 settembre 2016

Oggetto: fascicolo n. 400/2016. Rif. fascicolo UVMAC/6111/2015. Segnalazione, ai sensi dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 e determinazione ANAC 6/2015, sulla fornitura del sistema informativo trasfusionale regionale (Emonet)

Stazione Appaltante/Soggetti: Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali della Regione Lazio, Centro Regionale Sangue della Regione Lazio, società LAZIOcrea S.p.A.

Riferimenti normativi: art. 2, art. 57, co. 2, d.lgs. 163/2006; art. 213, commi 6 e 13, d.lgs. 50/2016; decreto legge 31 maggio 1994, n. 332; decreto legge 4 luglio 2006, n. 223; legge regionale 3 agosto 2001, n. 20; legge 21 ottobre 2005, n. 219; decreto del Ministero della Salute 21 dicembre 2007; DGR n. 343 del 20.06.2006; DCA n. U0082 del 16.12.2009; DCA n. UOO92 del 23.04.2010; DCA n. U207 del 20.06.2014

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;
Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;
Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
Vista la relazione dell'Ufficio vigilanza servizi e forniture (UVSF)

FATTI

1. L'avvio dell'attività istruttoria su segnalazione di un *whistleblower*

Un *whistleblower* ha portato all'attenzione dell'Autorità alcune criticità relative alla fornitura in oggetto.

L'Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione e accreditamento dei responsabili della prevenzione della corruzione (UVMAC) ha sottoposto le questioni all'attenzione del Consiglio dell'Autorità, a seguito delle decisioni assunte nell'ambito del gruppo di lavoro *Whistleblowing* sulla non evidente infondatezza della segnalazione riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 54-*bis*, co. 1, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui il pubblico dipendente non può essere sottoposto a una «misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia» (nota prot. n. 1672 del 7.01.2015).

Il Consiglio ha deliberato di avviare una attività istruttoria per valutare eventuali margini di intervento dell'Autorità sulla vicenda in esame.

In attuazione del suddetto deliberato consiliare del 13 gennaio 2016, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture (UVSF) ha richiesto ai soggetti interessati a vario titolo nella vicenda segnalata (v. par. 3) una relazione circostanziata, in particolare, riguardo: 1) alle specifiche competenze e attribuzioni nella programmazione, aggiudicazione ed esecuzione degli appalti; 2) a tutte le procedure a evidenza pubblica deliberate e espletate per l'affidamento del sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio e la motivazione di eventuali sospensioni o revoche delle stesse gare; 3) al valore, durata, aggiudicatario, eventuali rinnovi/proroghe di ciascun appalto aggiudicato e all'eventuale contenzioso; 4) alle eventuali criticità emerse in fase di esecuzione delle prestazioni contrattuali e conseguenti azioni intraprese; 5) alle eventuali gare in corso; 6) ad ogni altra informazione utile a chiarire le peculiarità della vicenda in esame (v. nota Anac prot. n. 10263 del 21.01.2016).

Sono pervenute all'Autorità: la nota del Centro Regionale Sangue della Regione Lazio indirizzata al Dirigente dell'Area Programmazione Rete Ospedaliera e Ricerca, acquisita al prot. gen. n. 29137 del 19.02.2016; la nota della LAZIOcrea S.p.A., acquisita al prot. n. 29470 del 22.02.2016; la missiva della Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali della Regione Lazio con allegata la relazione congiunta della Direzione Regionale Area Programmazione Rete Ospedaliera e Ricerca e della LAZIOcrea S.p.A., acquisita al prot. n. 32496 del 26.02.2016.

Dall'esame della consistente documentazione in atti (oltre 80 allegati alle predette note) è stato possibile ricostruire il quadro fattuale a partire dal 1999.

2. Il sistema informativo trasfusionale regionale "Emonet"

Nella Regione Lazio - dal 1999 - lo strumento attraverso il quale gli operatori dei centri trasfusionali di tutta la Regione gestiscono le attività legate al processo di donazione, lavorazione, assegnazione del sangue, degli emocomponenti e delle attività a esso correlate è il sistema "EmoNet" (di seguito, anche, Sistema), un *software* creato negli anni 90.

L'Amministrazione regionale interviene per la copertura dei costi relativi alle attività di assistenza e manutenzione della componente *server* centralizzata presso la *server farm* regionale (banche dati) mentre i costi relativi alla manutenzione e all'assistenza per le postazioni di lavoro, le integrazioni con gli strumenti di laboratorio o con i laboratori d'analisi, sono a carico delle singole Aziende sanitarie locali o Aziende Ospedaliere di riferimento dei centri trasfusionali. Dal termine del periodo di garanzia, ciascuna Amministrazione provvede a stipulare i contratti annuali di manutenzione e assistenza *hardware* e *software* con il fornitore (v. par. 4).

3. Le attribuzioni e le competenze dei principali soggetti della sfera regionale

3.1. La Direzione Regionale Salute e Politiche sociali

La Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali, già Direzione Regionale Salute e Integrazione Socio Sanitaria (di seguito, Direzione), mediante l'Area Servizio Informativo, si occupa dell'organizzazione e del coordinamento dei processi di acquisizione e trattamento dei flussi informativi per gli adempimenti nazionali, definendo linee guida e garantendo il raccordo con le Aziende Sanitarie, agenzie e società regionali coinvolte nei processi di elaborazione e gestione dei dati, tra cui la LAIT S.p.A., ora LAZIOcrea S.p.A. (v. par. 3.3).

Nella vicenda in esame agisce anche la Direzione Regionale Centrale Acquisti, che opera in stretto coordinamento con gli economati e i provveditorati degli enti SSR e «provvede alla rilevazione dei fabbisogni degli enti del SSR, attraverso la pianificazione e il coordinamento degli acquisti e delle attività di gestione dei servizi [...]. Espleta le procedure di gara centralizzate [...]. Definisce i processi per gli approvvigionamenti e il relativo sistema di procedure e strumenti per assicurare l'accuratezza e la correttezza delle attività poste in essere, con particolare riferimento alle disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni. Partecipa, con la Struttura Agenda digitale e *Open government*, alla definizione degli indirizzi e della progettazione dei sistemi informativi del settore di competenza» (sito istituzionale della Regione Lazio).

3.2. Il Centro Regionale Sangue

Il Centro Regionale Sangue (di seguito, Centro) ha iniziato l'attività l'1.04.2010, inizialmente presso l'A.O. San Camillo Forlanini oggi, pro-tempore, presso l'A.O. Sant'Andrea.

Il Centro è stato istituito con DCA n. U0082 del 16.12.2009, che ha approvato il "Piano di riorganizzazione del Sistema Trasfusionale Regionale" ai fini di dare piena attuazione alle disposizioni della legge 219/2005¹.

È stato confermato «come struttura regionale per il governo della rete regionale del sistema trasfusionale» con il DCA n. U0092 del 23.11.2010², che ne ha ampliato gli obiettivi e le attività³, al fine di favorire il coordinamento delle attività trasfusionali regionali e dei flussi di scambio e compensazione nonché di accelerare la centralizzazione delle attività per l'attuazione degli obiettivi economici e di "Piano di rientro".

Più di recente, con il DCA del 3.02.2016 è stato disposto che la Direzione assegna al Direttore del Centro specifici obiettivi, tra cui quelli in tema «di supporto tecnico negli atti di programmazione della rete trasfusionale».

3.3. La LAZIOcrea S.p.A.

La Laziomatica S.p.A. - Società Regionale per l'Informatica, ex l.r. 20/2001⁴, ha avuto dalla Regione Lazio l'incarico della realizzazione, organizzazione e gestione del Sistema Informativo Regionale (SIR).

La società, dall'8.06.2006, ha assunto la denominazione di "Lazio Innovazione Tecnologica S.p.A. - LAit S.p.A." ⁵ e (nel settore in esame) si occupa dell'assistenza e della manutenzione del Sistema per l'attività dei centri immunotrasfusionali, che gestiscono la raccolta delle donazioni, la lavorazione, conservazione e distribuzione sul territorio del sangue e degli emoderivati.

La LAit S.p.A., «società strumentale della Regione Lazio, ha tra i propri obiettivi la promozione e lo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche del territorio regionale» (DR n. 17661/2014).

¹ Legge 21 ottobre 2005, n. 219, recante "Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati".

² DCA n. U0092 del 23.11.2010 concernente: "Modifica decreto n. U0082 del 16.12.2009 - Piano Regionale Sangue".

³ Cfr. DGR 11800/1993 e l. 219/2005, art. 6, co. 1, lett. c).

⁴ Legge regionale del 3 agosto 2001, n. 20 recante "Norme per la promozione della costituzione della società regionale per l'informatica".

⁵ I soci erano la Regione Lazio (99%) e la Agenzia per lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche - A.S.A.P. (1%).

Alla fine del 2006, la LAit S.p.A., ora LAZIOcrea S.p.A.⁶, è subentrata all'A.O. San Camillo Forlanini nella «gestione tecnica ed amministrativa del contratto» in esame, stipulato dalla stessa Azienda Ospedaliera con la Insiel S.p.A. (v. par. 4) (cfr. DD4212 del 17.11.2006).

4. Il fornitore

L'aggiudicatario del contratto pubblico segnalato all'Autorità è la società "Informatica per il sistema degli Enti Locali S.p.A. - Insiel S.p.A.", costituita il 22.05.1974, a totale capitale pubblico detenuto dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia⁷.

La **Insiel S.p.A.** si è aggiudicata la licitazione privata, bandita dall'A.O. San Camillo⁸ con delibera n. 585 del 30.03.1999, per l'affidamento del contratto avente a oggetto «la fornitura e l'installazione di un sistema informativo per la gestione integrata delle strutture trasfusionali dislocate sul territorio regionale, mediante acquisizione di hardware, software di base, software applicativo in licenza d'uso, nonché i relativi servizi di assistenza, manutenzione e formazione» (cfr. delibera di aggiudicazione del Commissario Straordinario n. 2773 del 25.10.1999).

L'aggiudicazione «è stata formalizzata» con il contratto rep. n. 78/2002 stipulato il 28.10.2002, data a partire dalla quale la Regione Lazio «ha acquisito licenza d'uso illimitata del *software* Emonet, sistema gestionale per i centri trasfusionali» (pag. 2, allegato - contratto del 23.12.2009 alla nota di riscontro congiunta, sopra menzionata).

Le caratteristiche del contratto si evincono dall'allegato n. 27 alla predetta nota congiunta⁹.

Nello specifico: «a) Importo complessivo della fornitura L. 1.347.000.000: *hardware* L. 800.000.000; *software* (applicativo, operativo, di base e di rete) e servizi L. 547.000.000; b) Canone annuale del servizio post-garanzia¹⁰ di assistenza tecnica *hardware* L. 120.000.000; c) Canone annuale del servizio post-garanzia di assistenza tecnica *software* L. 167.000.000; d) Canone annuale del servizio post-

⁶ In particolare, dai riscontri effettuati dal Nucleo speciale anticorruzione della Guardia di Finanza risulta che la società LAZIOcrea S.p.A. è stata costituita in data 22.12.2015 a seguito della fusione per unione della LAit S.p.A. e della LAZIO service S.p.A. (cfr. art. 5, l.r. 12/2014). La Giunta comunale con propria deliberazione «entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge» doveva autorizzare la creazione della newco. Poi, «entro trenta giorni dall'approvazione della deliberazione doveva essere nominato il consiglio di amministrazione del nuovo soggetto».

Il capitale sociale pari a € 924.400,00 è detenuto al 100% dalla Regione Lazio. La società svolge, in prevalenza, attività connesse all'esercizio delle funzioni amministrative, di cui all'art. 118 della Costituzione e all'art. 16 dello Statuto Regionale e attività di supporto al funzionamento del Consiglio Regionale Lazio. La società si occupa, inoltre, della organizzazione e gestione dei servizi di interesse regionale, anche mediante l'alimentazione e la gestione di database, sistemi applicativi e piattaforme informatiche.

Ancora, la Laziocrea S.p.A. annovera tra le attività statutarie quelle di «progettazione, realizzazione e gestione del sistema informativo regionale e del *data center*, delle infrastrutture tecnologiche di rete a banda larga e ultra larga, anche al fine di assicurare l'erogazione di servizi essenziali quali quelli di emergenza sanitarie e protezione civile [...] nonché alla realizzazione e gestione di banche dati strategiche per il conseguimento degli obiettivi dell'amministrazione e degli enti del SSR [...] anche mediante l'interoperabilità e il riuso di programmi» (v. Statuto). E, previa autorizzazione della Regione Lazio, opera in qualità di "Centrale di Committenza" o di "Amministrazione aggiudicatrice".

⁷ In particolare, la **Insiel S.p.A.** cura lo svolgimento delle attività relative allo sviluppo, alla gestione, alla verifica e al controllo delle infrastrutture di telecomunicazione e del sistema informativo integrato regionale.

⁸ La Regione Lazio ha avviato l'informatizzazione dei servizi trasfusionali con la DGR n. 9726 del 21.11.1995, affidando all'A.O. San Camillo Forlanini, sede del Centro Regionale di Coordinamento e Compensazione (CRCC), ora denominato Centro Regionale Sangue (v. par. 3.2.), ai sensi della DGR n. 11800 del 29.12.1993, la competenza e le risorse finanziarie per indire le procedure di gara per la progettazione, realizzazione, e fornitura dell'hardware, del sistema informativo di tutte le strutture trasfusionali regionali.

⁹ Si tratta della nota prot. n. 1701/C5 del 20.03.2000 inviata dall'A.O. San Camillo-Forlanini ai Direttori Generali delle ASL e delle A.O. avente ad oggetto "Aggiudicazione gara per la fornitura ed installazione di un Sistema informativo trasfusionale. Finanziamento regionale".

¹⁰ «Le apparecchiature *hardware* fornite con garanzia di 12 mesi. [...] I Server, i pc e i lettori ottici garantiti 36 mesi *on site*».

garanzia di manutenzione correttiva e perfetta delle procedure e del *software* applicativo per eventuali implementazioni L. 238.000.000» (tutti i suddetti importi sono IVA esclusa al 20%).

«Le apparecchiature [...] saranno di proprietà della Regione Lazio per il tramite del Centro [...] gestite dalle Amministrazioni Sanitarie pertinenti [...] il *software* applicativo, di base e di ambiente Oracle, [...] nella forma della licenza d'uso ed a tempo illimitato».

Successivamente, le attività svolte dalla Insiel S.p.A. in favore di soggetti diversi dalla Regione Friuli Venezia Giulia (di seguito Regione FVG), ivi compresa la comproprietà dei prodotti *software* e dei marchi precedentemente di proprietà esclusiva di Insiel S.p.A., in ottemperanza al d.l. 223/2006¹¹, sono state proseguite dalla **Insiel Mercato S.p.A.**¹² (v. *infra*).

Tale società «è proprietaria del codice sorgente del sistema Emonet¹³ e, conseguentemente, nessun altro operatore può intervenire sul Sistema stesso, in caso di malfunzionamenti applicativi e/o per attività tecniche di assistenza e manutenzione adeguativa e evolutiva, in coerenza con la fornitura in licenza d'uso illimitato alla Regione, come peraltro richiesto all'art. 10 del capitolato speciale di gara del 1999» (sul punto v. anche pag. 1 della relazione LAit prot. n. 2886 del 7.05.2013).

L'aggiudicatario «ha ceduto i diritti di sfruttamento e di proprietà relativi al *software* Emonet» alla **Insimark S.r.l.**¹⁴ (cessione comunicata dalla Insiel S.p.A. alla LAit S.p.A. in data 29.01.2008; v. pag. 3 della nota congiunta prot. n. 32496/2016, cit.).

Il fornitore ha provveduto all'informatizzazione dei 25 Centri trasfusionali con il rilascio in licenza d'uso illimitato del Sistema «basato su un architettura di tipo *client/server*».

Il collaudo (parziale) della maggior parte delle strutture trasfusionali è stato completato nel febbraio 2003 (v. «nota prot. n. 4735 del 10.10.2007, DG dell'A.O. San Camillo Forlanini»).

Fino a Dicembre 2006, tutte le attività progettuali, negli aspetti tecnici e amministrativi, relative all'appalto sono state gestite dalla A.O. San Camillo (v. par. 3.2.).

La Regione Lazio ha poi incaricato la LAit S.p.A. della gestione tecnica e amministrativa dello stesso contratto (cfr. D4212 del 17.11.2006).

¹¹ Cfr. art. 13, d.l. 223/2006, conv. in l. 248/2006 ed emendato con l.f. 2007. Il Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 reca «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale». Si veda anche il decreto legge 31 maggio 1994, n. 332 recante «Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni».

¹² Dagli accertamenti della Guardia di Finanza risulta che la **Insiel Mercato S.p.A.** a socio unico è stata costituita il 29.12.2008, a seguito del progetto di scissione della società Insiel S.p.A., e svolge l'attività di progettazione di sistemi operativi, produzione di software, manutenzione dei sistemi informativi, progettazione, sviluppo e manutenzione di strumentazioni biomediche e scientifiche, l'istituzione e la realizzazione di centrali operative «call center» nonché l'attuazione di progetti socio-sanitari in genere.

Fino al 07.01.2010 società *in house* della Regione Autonoma FVG è passata, successivamente, sotto il controllo di una società privata: la Ital tbs telematic & biomedical services S.p.A. che attualmente detiene l'intero capitale sociale di € 3.246.808,00 (la società Ital tbs telematica & biomedical services S.p.A., con capitale sociale pari ad € 4.218.557,00, costituita in data 17.02.1987, svolge, in sintesi, l'attività di progettazione e sviluppo di servizi di ingegneria clinica per la gestione tecnica integrata dei dispositivi medici e delle apparecchiature biomediche e scientifiche in particolare nelle strutture sanitarie pubbliche e private, nonché la consulenza integrata sugli acquisti dei dispositivi medici e la relativa manutenzione).

Si osserva, infine, che la Insiel Mercato S.p.A. ha acquisito, mediante fusione per incorporazione, la Insimark S.p.A., poi cessata in data 31.12.2009, oltre la Caribel programmazione S.r.l., cessata in data 01.09.2014.

¹³ Emonet è uno dei prodotti del TBS Group che opera in 20 Paesi con oltre 20 società controllate ed in Italia con 9 società, tra le quali la Insiel Mercato S.p.A. che commercializza i prodotti EmoNet (nella Versione 2.0 del 21.03.2012: Sistema Trasfusionale Regionale Policy gestione utenze EmoNet, EmoMaster, Emo@Donor, EmoZione, EmoPlanet, EmoWar).

¹⁴ Sulla **Insimark S.r.l.** la Guardia di Finanza ha accertato che è stata costituita in data 28.02.2007 e fino al 31.12.2008 è stata sotto la direzione e il controllo della Insiel S.p.A.. Dal 01.01.2009 è subentrata l'attuale società incorporante, ossia, la Insiel Mercato S.p.A., socio unico al 100% del capitale sociale (€ 500.000,00).

5. Gli affidamenti a favore del fornitore ex art. 57, co. 2, del d.lgs. 163/2006

5.1. Affidamenti conseguenti al “Piano Sangue” della Giunta Regionale per il triennio 2006/2008

La Giunta Regionale, con DGR n. 343 del 20.06.2006, ha previsto un nuovo “Piano Sangue” per il triennio 2006 – 2008 e il conseguente riordino dei servizi trasfusionali, da 25 Servizi di Immunoematologia e Medicina Trasfusionale (SIMT) a 7 Dipartimenti territoriali, rendendo necessaria l'evoluzione del Sistema Emonet alla modalità cd. “multi centro”.

La Regione Lazio ha affidato alla LAit S.p.A. l'incarico dello studio di fattibilità del nuovo sistema informativo trasfusionale regionale (DR prot. n. 99466 del 30.08.2006).

La LAit S.p.A. ha evidenziato che in 20 (dei 25) centri trasfusionali era già installato il sistema Emonet, dunque, era necessario «come prerequisito di fattibilità, la stipula di una convenzione con la Regione FVG per l'utilizzo in modalità riuso del *software* applicativo Emonet secondo quanto stabilito dalle Linee guida per il riuso¹⁵ delle applicazioni informatiche nelle Amministrazioni pubbliche».

Dal punto di vista temporale la realizzazione del nuovo progetto prevedeva due fasi: 1) «la prima con una durata di circa 6 mesi a decorrere dall'avvio delle attività; 2) la seconda oggetto di studio di dettaglio e valutazione economica nel corso della prima fase» (nota LAit S.p.A. alla Regione Lazio del 13.11.2006).

Dal punto di vista economico la soluzione prospettata prevedeva: 1) «l'affidamento alla LAit S.p.A. di un incarico di gestione del progetto e di installazione della componente centrale del sistema presso la *server farm* regionale per € 93.000,00, IVA inclusa; 2) la stipula di una convenzione con la Regione FVG per la cessione gratuita delle licenze d'uso e la gestione del SW (supporto alla migrazione, manutenzione, personalizzazione e gestione evolutiva) con un costo stimato di 312.000,00 Euro».

La Regione Lazio ha approvato il suddetto progetto bifase con DR prot. n. 4212 del 17.11.2006.

Tuttavia, la LAit S.p.A. con nota del 9.08.2007 ha comunicato alla Regione «l'indisponibilità della Regione FVG a concedere il riuso del *software* Emonet», non essendone proprietaria («il *software* è di proprietà della Insiel S.p.A.», prot. n. 9628 del 9.08.2007); ne aveva acquistato solamente le licenze d'uso a tempo illimitato, come del resto aveva fatto la Regione Lazio (v. par. 4).

Pertanto, ha autorizzato la LAit S.p.A. a procedere all'affidamento delle prestazioni alla Insiel S.p.A., ex art. 57, co. 2, d.lgs. 163/2006 (v. D4359 del 28.11.2007)¹⁶, che deteneva i diritti di proprietà esclusiva ed il *know-how* completo del gestionale EmoNet, disposto dalla LAit con Determina n. 15 del 18.01.2008. In ragione delle vicende riportate al par. 4, l'affidamento è stato poi disposto a favore della Insimark S.r.l., con Determina n. 46 del 15.02.2008.

Il contratto - avente a oggetto i «servizi di evoluzione, personalizzazione, manutenzione e migrazione del sistema informativo trasfusionale verso il CED della Regione Lazio», di durata 3.04.2008-31.07.2008 e importo pari a Euro 260.000,00, IVA esclusa – è stato stipulato con la Insimark S.r.l. in data 3.04.2008, prot. 3608.

¹⁵ Il riuso è la possibilità per una pubblica amministrazione di riutilizzare gratuitamente programmi informatici, o parti di essi, sviluppati per conto e a spese di un'altra amministrazione, adattandoli alle proprie esigenze.

¹⁶ Con la determina dirigenziale n. 4359/2007 «è stato dato l'incarico alla LAit S.p.A. di subentrare nella gestione contrattuale del Sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio, affidando alla Insiel Mercato S.p.A. (proprietaria del software gestionale denominato Emonet) le attività di personalizzazione, manutenzione (correttiva, adeguativa, evolutiva) supporto alla migrazione della nuova configurazione del sistema informativo trasfusionale regionale e formazione degli utenti» (DR 17661/2014).

In proposito, negli allegati si riscontra che il contratto «all'art. 7 prevede[va] il patto di opzione relativo al servizio di assistenza tecnica e manutenzione correttiva sul sistema Emonet centralizzato» (punto 21), contratto prot. 13099 del 23.12.2009).

5.2. Affidamenti conseguenti al Decreto del Ministero della Salute 21 Dicembre 2007 recante "Istituzione del sistema informativo dei servizi trasfusionali"¹⁷

La Regione Lazio «[...] ha provveduto all'adeguamento del Sistema programmando una serie di attività evolutive»¹⁸ e, con DGR n. D1926 del 03.07.2009, ha impegnato € 633.018,00, IVA inclusa, in favore della LAit. in ordine all'incarico affidatogli «per il completamento del sistema informativo trasfusionale e per l'erogazione del servizio di assistenza e manutenzione ordinaria del sistema».

Ha, inoltre, approvato, con DCA n. U00082 del 16.12.2009, il «Piano di riorganizzazione della rete trasfusionale regionale».

A tal riguardo, la LAit, in data 23.12.2009, ha formalizzato con la Insiel Mercato S.p.A. il contratto prot. 13099 - avente a oggetto l'assistenza e la manutenzione ordinaria 2009, la realizzazione delle funzionalità evolutive e «l'integrazione dei moduli web Emodonor ed EmoZione, aggiuntivi all'applicazione EmoNet, per la gestione integrata dei dati delle Associazioni di volontariato e l'informatizzazione del processo di raccolta del sangue effettuato dalle autoemoteche durante le raccolte esterne» - di importo pari a € 312.895,00 Iva esclusa, e durata dal 01.01.2009 al 31.12.2009 per le attività di assistenza e manutenzione ordinaria del *software* Emonet e fino a completamento per le restanti prestazioni contrattuali.

La LAit S.p.A. «in data 23.12.2010 con prot. 11193 ha prorogato il contratto per le attività di assistenza e manutenzione del Sistema relative all'anno 2010 al fornitore Insiel Mercato S.p.A. ai medesimi patti e condizioni del precedente contratto [...] 13099/2009», per un importo pari a € 189.582,00, IVA inclusa (cfr. allegato – nota LAit prot. 11193 del 23.12.2010).

5.3. Affidamenti conseguenti alla Determinazione della Regione Lazio n. D3343 del 09.08.2010

Nel 2010 la Regione Lazio, con la determinazione 3343/2010 concernente: «Completamento del sistema informativo del nuovo sistema trasfusionale regionale». Incarichi e mandati alla società LAit S.p.A. e al Centro Regionale Sangue (CRS)», ha confermato l'applicativo Emonet come pacchetto gestionale del sistema trasfusionale regionale e ne ha esteso l'obbligo di adesione a tutti gli erogatori (Pubblici, Istituti Religiosi, Università Pubbliche e non, Ospedale Pediatrico Bambino Gesù), motivando con le peculiarità del servizio e la necessità di assicurare un corretto svolgimento delle attività evolutive del Sistema secondo le previsioni dei decreti riorganizzativi, sopra menzionati.

Ha, altresì, confermato alla LAit S.p.A. l'affidamento della «gestione complessiva dell'applicativo Emonet [...] subentrando a tutti gli effetti nel rapporto contrattuale con il fornitore Insiel». A tal fine ha dato mandato al Centro di consegnare alla LAit S.p.A. tutta la documentazione relativa al suddetto contratto, tra cui collaudi e pagamenti effettuati (cfr. punti 3) e 4).

¹⁷ Tale Decreto ha istituito il «Sistema informativo dei servizi trasfusionali» (SISTRA) - sistema di supporto volto al conseguimento delle finalità definite nella legge che fornisce, tra l'altro, servizi di cooperazione applicativa per lo scambio di dati tra il livello regionale e nazionale - al quale i sistemi informativi regionali dei servizi trasfusionali dovevano obbligatoriamente collegarsi.

¹⁸ «In particolare, è stata richiesta l'introduzione, nel modello organizzativo trasfusionale dei seguenti elementi: • Centralizzazione del servizio NAT (Nucleid Acid Test) e CUV (Centro Unico di validazione biologica); • Collegamento al SISTRA nazionale; • Migrazione dei Centri Autonomi; • Informatizzazione delle Associazioni di volontariato».

La somma impegnata dalla Regione Lazio, con successivi provvedimenti, «per la copertura dei costi del contratto di gestione del Sistema» Emonet, ossia, per il servizio di manutenzione e assistenza ordinaria del sistema in continuità operativa per le annualità 2009-2015, è pari a € 1.683.645,92, IVA inclusa¹⁹.

La Regione ha, inoltre, dato mandato alla LAit S.p.A. «di sostituirsi nei rapporti contrattuali che autonomamente nel tempo le Aziende hanno stipulato con l'aggiudicatario, ad eccezione di quelli finalizzati all'interfacciamento delle tecnologie con l'applicativo in considerazione delle peculiari esigenze dei diversi Erogatori» (punto 6).

Ha chiarito, ancora, i ruoli e gli incarichi affidati alla LAit e al Centro nella prospettiva di costruire un riferimento unitario, nel rispetto delle diverse competenze, nei rapporti con l'aggiudicatario da una parte e con le diverse Aziende sanitarie dall'altro (cfr. punto 7), dandogli il mandato di presentare, entro il 30.09.2010, una relazione congiunta sullo stato dell'arte del processo di informatizzazione del sistema trasfusionale e sugli obiettivi di implementazione ed innovazione con relativo tempogramma.

Conseguentemente, la LAit S.p.A. ha proceduto, oltre «al riconoscimento degli oneri alla Insiel Mercato S.p.A. per il servizio di assistenza e manutenzione ordinaria relativo all'anno 2011 per € 241.421,09, IVA inclusa, comprensivo del canone per il modulo EmoSistra», all'«affidamento diretto alla suddetta società per le attività di adeguamento normativo urgente del sistema Emonet, per € 156.259,40 IVA inclusa [...]. Importo totale € 397.680,49» (allegato - Determina LAit S.p.A. 1819 del 28.02.2012 e 97 del 29.03.2012).

¹⁹ Sono stati riferiti all'Autorità i seguenti atti amministrativi della Regione Lazio in favore della LAit S.p.A., per la copertura dei costi del contratto di gestione di Emonet prot. 13099 del 23.12.2009 stipulato tra la stessa LAit e la Insiel Mercato S.p.A.. Tali costi sono relativi alle annualità 2009-2015 e i relativi importi sono IVA inclusa.

1. DR n. 1926 del 03.07.2009. Servizi di assistenza e manutenzione 2009: € 138.643,66.
2. DR n. 2153 del 15.06.2010. Servizi di assistenza e manutenzione ordinaria 2010: € 189.582,00.
3. DR n. B9422 del 14.12.2011. Servizi di assistenza e manutenzione ordinaria in continuità, 2011: € 154.968,00.
Dall'atto, avente ad «Oggetto: Impegno di spesa per il servizio di assistenza e manutenzione del sistema informativo del sistema trasfusionale regionale per l'anno 2011 e per l'attuazione degli interventi urgenti ai sensi del DCA n. U0092/2010 per un importo complessivo di € 394.393,88 [...]» emerge che i suddetti 154.968,00 € sono relativi agli adeguamenti normativi e agli interventi urgenti, conseguenti al DCA n. U0092/2010, invece, € 394.393,88 concernono le attività tese a «garantire la continuità dell'erogazione del servizio di manutenzione e assistenza del sistema Emonet ed Emosistra dei servizi trasfusionali regionali per l'anno 2011».
4. DR n. B00923 del 14.03.2013. Servizi di assistenza e manutenzione ordinaria in continuità, 2012: € 349.074,64.
Nel predetto atto - avente a «Oggetto: Attività prevista in continuità, denominata SANTRA, approvata con DGR n. 519 del 23.10.2012 [...]» concernente «DGR n. 990/2009 – Convenzione Regione Lazio-LAit S.p.A. [reg. cron. n. 12440 del 12/02/2010, approvata con deliberazione di Giunta Regionale n. 990 del 23.12.2009, ndr], per la realizzazione [organizzazione e gestione, v. DR 17661/2014, ndr] del SIR. Approvazione del Programma Operativo Annuale 2012» con cui viene autorizzato il mantenimento in esercizio del progetto in continuità denominato SANTRA» - è indicato che tale somma rappresenta il «valore del fabbisogno economico 2012 per le attività relative al progetto sopra citato».
5. DR n. G03770 del 09.12.2013. Servizi di assistenza e manutenzione ordinaria in continuità, 2013: € 246.538,71.
6. DR n. G17661 del 09.12.2014. Servizi di assistenza e manutenzione ordinaria in continuità, 2014: € 255.918,91.
Tale somma rappresenta il costo per l'acquisto di beni e servizi previsti dal punto 2.2.18 di SANTRA.
7. DR n. G12375 del 15.10.2015. Servizi di assistenza e manutenzione ordinaria in continuità, 2015: € 348.920,00.
La suddetta somma si riferisce a tutte le attività previste per il 2015: « Assistenza e manutenzione ordinaria, correttiva e adeguativa per i moduli *software* in uso; - Gestione integrazioni e interfacciamenti; - Adeguamenti normativi. Collaudo per la messa in sicurezza del sistema – risoluzione delle criticità presenti sul sistema emerse e documentate alla Regione Lazio nell'ambito della gestione progettuale (interventi per l'obbligatorietà dei dati anagrafici sui moduli Emonet e EmoMaster, adeguamento alle normative vigenti del processo di Test in doppio e del Tritest per Sierovirologia e NAT); verifiche funzionamento modulo EmoSistra per la gestione del debito informatico» (punto 2.2.1.16, pag. 11).

Per la stessa attività di assistenza e manutenzione ordinaria, riguardo all'anno 2012, la Insiel Mercato S.p.A., con nota prot. 9348 del 15.11.2012 ha richiesto l'importo di € 273.863,44, IVA esclusa (cfr. allegato - Relazione tecnica criticità sistema trasfusionale della LAit del 7.05.2013), poi rivisto, non essendo stato ritenuto congruo, in € 203.751,00, IVA esclusa.

Ancora, dall'allegato – nota LAit 644 del 3.02.2014 risulta un ulteriore “affidamento diretto in deroga” delle attività assistenza e manutenzione relativo all'anno 2013 per un importo di 209.769,51, IVA esclusa.

A tal riguardo, la società LAit lamenta i ritardi con cui la Regione Lazio ha provveduto all'impegno economico per coprire i costi relativi alle annualità 2012/2013 indicati in 698.149,39, IVA inclusa (nota 984 del 7.02.2013).

6. Le criticità nel Sistema emerse sin dal 2010 e il percorso operativo finalizzato alla sostituzione del Sistema

Già «fin dai primi mesi del 2010, il sistema informativo trasfusionale – strategico per assicurare l'operatività giornaliera dei centri - ha presentato alcuni problemi, sia di natura tecnica sia di natura amministrativa», sfociati in un lungo contenzioso (v. par. 11).

In particolare, è stato riferito che le evoluzioni organizzative introdotte da vari DCA²⁰ «hanno stabilito riorganizzazioni delle funzioni e dei processi del modello trasfusionale regionale, e hanno determinato nel corso degli anni la necessità di realizzare - importanti - interventi adeguativi del sistema informatico trasfusionale».

La Regione Lazio ha, quindi, istituito - dopo due anni - un gruppo di lavoro²¹ (cfr. nota n. 171761 del 19.09.2012) per «analizzare le criticità del Sistema e, contestualmente, valutare una possibile sostituzione del sistema informatico» avviando «una indagine di mercato sui sistemi informativi disponibili»²² con «obiettivo di individuare - in tempi brevi - i possibili sistemi informativi che per caratteristiche tecnico-organizzative si adatta[va]no maggiormente al modello Lazio» (nota prot. 10604 del 21.12.2012).

Al termine del lavoro, il predetto gruppo ha trasmesso alla Regione Lazio una “relazione di *scouting* dei sistemi trasfusionali” (cfr. nota prot. 10604 del 21.12.2012), ossia «una relazione tecnica

²⁰ Tali Decreti commissariali hanno, inoltre, definito la necessità di attivare un Centro di “Backup” per l'esecuzione centralizzata degli esami di Qualificazione Biologica rispetto al Centro Esecutore principale dell'Ospedale Sandro Pertini, individuando come Centro secondario la struttura del Policlinico Umberto I.

²¹ Al suddetto gruppo di lavoro hanno partecipato il responsabile di progetto di LAit S.p.A., il Direttore del Centro e i Direttori dei SIMT della ASL RM B, Ospedale Sandro Pertini, e del Policlinico Umberto I.

²² Secondo quanto riferito all'Autorità, il suddetto gruppo di lavoro ha continuato il percorso di analisi avviato dal tavolo tecnico istituito dal Centro nel 2010, la cui prima riunione è avvenuta il 14.01.2011 e composto da esponenti del Centro, A.O. San Camillo Forlanini, A.U. Politecnico Tor Vergata, Ospedale Frosinone, SIMT San Filippo Neri, LAit, Insiel. Nella riunione è stato evidenziato che il decreto 92/2010 avrebbe avuto un impatto notevole su tutto il Sistema e che «i problemi emersi sono [erano] molteplici», pertanto occorreva «valutare tutti gli aspetti operativi, organizzativi tecnici per adeguare il sistema» (cfr. Verbale di riunione del 14.01.2011).

Nello specifico, tra il 2011 e il 2013, si sarebbe cercato di adeguare il sistema a un modello organizzativo centralizzato, realizzato a gennaio 2011, ai necessari livelli di sicurezza operativa, al superamento del «l'elemento di maggiore criticità [...] individuato nella presenza storica di anagrafiche donatori e pazienti duplicate per effetto di un'assenza, nativa del sistema²², di un codice univoco dei soggetti a livello regionale [...] manifestato, in concreto, con l'avvio delle attività di centralizzazione della qualificazione biologica presso l'Ospedale Sandro Pertini che imponeva agli operatori un intervento “manuale” per la validazione della scheda anagrafica del donatore».

Da un lato, il gruppo di lavoro ha analizzato le diverse soluzioni tecniche proposte dal fornitore Insiel Mercato S.p.A., dall'altro, la LAit S.p.A., quale soggetto preposto al coordinamento del progetto e alla gestione amministrativa del contratto, ha interagito puntualmente con il fornitore, attraverso «solleciti, contestazioni, richieste d'intervento, osservazioni e altro».

economica sui prodotti *software* per la gestione dei sistemi informativi trasfusionali presenti sul mercato» (B01410 del 9.04.2013) e «avviato un percorso operativo finalizzato alla sostituzione del Sistema».

Dalla predetta nota n. 1410/2013 risulta che in data 28.02.2013 è stata convocata presso gli uffici regionali una riunione con la LAit, il Centro, e il SIMT dell'Ospedale Pertini «dalla quale è emerso che - vista l'incapacità dell'attuale sistema informativo Emonet di soddisfare le esigenze del modello trasfusionale regionale - è [era] necessario avviare in tempi brevi le procedure di gara per l'adozione di un nuovo sistema informativo trasfusionale».

Pertanto, la Regione Lazio ha ritenuto «urgente e necessario istituire un [nuovo, *ndt*] gruppo di lavoro²³ finalizzato allo studio di fattibilità e alla predisposizione della documentazione propedeutica alle procedure di gara per la realizzazione di un nuovo sistema informativo trasfusionale» che doveva «completare inderogabilmente i lavori entro e non oltre il 30.06.2013».

Subito contrario alla «prassi» di istituire un gruppo di lavoro si è dichiarato il Centro, poiché, in realtà, si trattava della «ricostituzione del gruppo di lavoro già definito nell'incarico [...] del settembre 2012 [...] per il quale sono [erano] stati prodotti tutti i risultati utili all'indizione di una gara» (allegato - nota del Centro prot. n. 271 del 10.04.2013 indirizzata al Presidente della Regione *omissis* e al suo Capo di Gabinetto *omissis*).

Il Centro, con la stessa nota 271/2013, ha dunque chiesto alla Regione «per la piena responsabilità delle funzioni ad esso assegnate» e vista «la disponibilità di fondi ministeriali dedicati esclusivamente al raggiungimento degli obiettivi trasfusionali, impegnati dal Centro sulla sostituzione del Sistema», l'autorizzazione all'avvio di una «procedura ristretta di urgenza semplificata a invito, d.lgs. 163/2006 art. 123» per procedere immediatamente alla sostituzione del Sistema Emonet.

La «procedura in deroga alla gara di appalto [...] del 1999» era necessaria considerate: «• le numerose criticità evidenziate sin dal 2010 dal Centro sull'attuale sistema che si verificano quotidianamente non sanate²⁴; • tutte le richieste avanzate dal Centro alla LAit e alla Insiel di adeguamento del sistema [...], ivi compresi i lavori e gli accordi nel tempo decisi con il tavolo tecnico ed il gruppo di lavoro della LAit che fino a gennaio ha seguito l'analisi delle criticità del sistema e supportato lo scrivente nelle attività tecniche, disattese; • le esigenze di adeguamento normativo inattuabili sul sistema in uso».

²³ Al nuovo gruppo di lavoro hanno partecipato soggetti della LAit S.p.A., dei SIMT della ASL RM B, Ospedale Sandro Pertini, e del Policlinico Umberto I, del Centro, della Direzione e dell'Area investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie.

²⁴ Si fa riferimento ad esempio alla nota del Centro prot. n. 612 del 6.12.2012 nella quale il Centro ha evidenziato ai vertici politici e amministrativi della Regione Lazio «che l'immotivato ritardo nella risoluzione delle gravi criticità in essere sul Sistema rende impossibile garantire la sicurezza dei processi trasfusionali» e del «grave danno economico derivante dai molteplici interventi di assistenza generati dalla mancata risoluzione delle criticità e dalla impossibilità di attuare quanto disposto dalla DCA 92/2010 e della cogente normativa nazionale».

Ancora, con nota prot. n. 39 del 15.01.2013, il Centro ha rilevato criticità nella omogeneizzazione dei codici e che la domanda di attivazione di corretti processi di verifica e collaudo dei prodotti della famiglia Emonet ha evidenziato la sottovalutazione «di una serie di aspetti funzionale e di aderenza normativa e di buona pratica che di fatto costituiscono dei vizi occulti nei prodotti Emonet regionali, ivi compresa l'applicazione EmoSistra».

Pertanto, il Centro ha chiesto che la LAit e la Regione Lazio, per quanto di competenza, «attivano [attivassero] interventi straordinari e con carattere di urgenza finalizzati alla sostituzione dell'attuale Sistema», ha, inoltre, chiesto di «valutare la richiesta di risarcimento dei danni economici alla Insiel Mercato S.p.A. a causa dei palesi vizi occulti di programmazione del sistema come più volte notificato alla ditta fornitrice» e auspicato che «la LAit effettui [effettuasse] una gestione degli aspetti amministrativi-legali più efficace».

La scelta della procedura ristretta era dovuta al: «numero ristretto delle aziende che deten[evano] *software* specifici (n. 4 aziende²⁵); l'esigenza di risolvere velocemente la sostituzione di un sistema che risulta[va] d'impossibile esercitabilità per criteri di sicurezza, tracciabilità, e aderenza normativa; la necessità di raggiungere in tempi congrui gli obiettivi regionali e nazionali, la cui scadenza [era] prevista inderogabilmente per il 31.12.2014 e che preved[evano] la disponibilità di un sistema informatico adeguato ai requisiti minimi imposti dalla normativa nazionale».

Il Centro ha precisato, infine, che avrebbe provveduto «con propri fondi per quanto riguarda i costi di impianto e avviamento, stimati in 1.400.000,00 euro» e si sarebbe avvalso del supporto tecnico della LAit S.p.A. *omissis* per l'ampliamento dei requisiti tecnici già delineati nella relazione di *scouting*».

Tuttavia, con successiva nota, prot. n. 430 del 19.06.2013, nella quale ha evidenziato l'integrazione alla relazione del 2013 in data 6.06.2013, ha reiterato l'autorizzazione all'attivazione di una procedura d'urgenza ancora a favore del fornitore «dando mandato alla Asl Roma B per l'espletamento degli atti amministrativi e la gestione della convocazione del gruppo di lavoro».

7. Il DCA 314/2013 – Obiettivo: una procedura di gara per la sostituzione del sistema Emonet

Nel frattempo è stato adottato il DCA n. U00314 del 05.07.2013 recante “Adozione della proposta di Programmi Operativi 2013/2015 a salvaguardia degli obiettivi strategici di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Lazio” che ha «definito quale obiettivo la risoluzione delle problematiche del Sistema [...], attraverso la sostituzione con un nuovo sistema informatico più adeguato al nuovo modello organizzativo, stabilendo come termine per il completamento delle procedure» di gara il 31.12.2013²⁶.

8. L'autorizzazione all'avvio di una procedura di gara e la sospensione

La Direzione Regionale Centrale Acquisti, con nota prot. n. 153728 del 09.08.2013, a seguito del parere favorevole espresso dalla Direzione, ha autorizzato l'espletamento di una procedura di gara, previa valutazione disponibilità dei beni sul MEPA, del valore di € 2.326.445,28, «per l'acquisto del sistema informatico trasfusionale», con la condizione di affidare alla ASL RM B, SIMT Ospedale Sandro Pertini, il coordinamento del gruppo di lavoro e l'espletamento degli atti amministrativi – non più, dunque, al Centro – il quale, con nota prot. n. 50887 del 04.09.2013, ha richiesto all'A.O. San Camillo, presso il quale era ubicato il Centro, di riallocare i fondi ministeriali per garantirne la copertura finanziaria.

Ciononostante, le due Direzioni regionali con nota n. 175911 del 23.09.2013, «sospendevano l'autorizzazione all'espletamento della procedura di gara al fine di condurre ulteriori approfondimenti».

²⁵ Nell'allegato – nota LAit 10604 del 21.12.2012, cit., tra i *software* presenti sul mercato sono stati indicati il: Sistema Eliot di Engineering; Sistema TMM - Pellicano di Mesis; Sistema Cetraplus di Menarini; Sistema Hadgeblood di Haemonetics (v. pag. 33).

²⁶ In proposito, dalla “Azione 14.3.4 Medicina Trasfusionale” del predetto DCA 314/2013 risulta che, nel corso del 2012, la rete regionale del sistema trasfusionale ha presentato una serie di criticità, tra le quali la necessità di riordino organizzativo-gestionale del Centro e l'«inadeguatezza del sistema informatico trasfusionale “Emonet”», per superare le quali, come sopra già rilevato, «è stato costituito un gruppo di lavoro per lo *scouting* dei sistemi informatici presenti sul mercato che, in data 21.12.2012, ha prodotto una relazione tecnica finalizzata alla valutazione di alternative all'adeguamento del sistema esistente».

A tal fine, è stata indicata: 1) tra le azioni: «l'acquisizione di un nuovo sistema informatico trasfusionale»; 2) tra i risultati programmati: l'«attivazione e messa a regime di un nuovo sistema informatico trasfusionale»; e 3) tra gli indicatori di risultato: l'«adozione delle procedure per l'acquisizione di un nuovo sistema informatico trasfusionale».

9. Il DCA n. 207 del 20.06.2014 e l'ulteriore affidamento, ex art. 57, co. 2, d.lgs. 163/2006, a favore del fornitore

A seguire, si è scelto «un percorso di aggiornamento del Sistema» anziché proseguire con la suddetta sostituzione del sistema medesimo.

Pertanto, in data 27.11.2013, il Centro ha convocato una riunione plenaria su “Approvazione Piano di Lavoro Insiel ed evoluzioni del sistema informativo trasfusionale del Lazio”, in particolare, riguardo al: 1) percorso operativo, condiviso negli aspetti tecnici con il fornitore, per la soluzione delle criticità; 2) l'approfondimento, dal punto di vista informatico, dell'impatto operativo della riorganizzazione del sistema regionale trasfusionale in fase di studio da parte della Regione Lazio: reca data 20.06.2014 il DCA n. 207 – “Piano di riordino dei servizi trasfusionali”²⁷, con cui la Regione Lazio ha riorganizzato il modello trasfusionale.

A dicembre 2013, la LAit S.p.A., riguardo alla questione della obbligatorietà dei dati anagrafici e all'aggiornamento della versione dell'applicativo, ha presentato alla Regione Lazio e al Centro un cronoprogramma operativo per la messa in sicurezza del Sistema e ad aprile 2014 ha nominato la Commissione tecnica - amministrativa²⁸ per il collaudo degli interventi tecnici.

La Commissione di collaudo ha terminato i lavori «relativi alla verifica del vincolo di obbligatorietà del dato anagrafico» il 9.06.2015, «con la ratifica del verbale di conformità, in base al quale sono state pianificate e realizzate con il fornitore le attività di aggiornamento della versione del *software* su tutti gli impianti Emonet regionali e l'attivazione a sistema dei vincoli collaudati (Giugno 2015 - Gennaio 2016)»²⁹.

In proposito nell'allegato – nota LAit 3836 del 3.07.2015 si riscontra che «la Commissione ha ritenuto superate le prescrizioni e dichiarato positivo il collaudo fase 1. Il completamento del collaudo (Punto 1 della *Road Map*) permette[va] di procedere con le successive attività previste dalla *Road map*, ovvero con l'aggiornamento del sistema Emonet presso i Simt».

²⁷ «Poi recepito dai nuovi “Programmi operativi per gli anni 2013-2015 a salvaguardia degli obiettivi strategici di Rientro dai disavanzi sanitari della Regione Lazio” adottati con DCA 22 luglio 2014, n. U00247» (G16403 del 17.11.2014).

²⁸ Determinazione LAit S.p.A. n. 90/2014 – “Nomina della Commissione tecnico-amministrativa per il collaudo degli interventi per la messa in sicurezza del sistema informativo trasfusionale regionale”.

²⁹ La Commissione era composta da cinque membri, con profilo tecnico-informatico e di medicina trasfusionale, indicati da LAit, dal Centro e dalla Regione Lazio.

Per quanto riferito dal *whistleblower* la Commissione aveva il compito di: 1) approvare la “Road Map” finalizzata alla concreta attuazione del predetto piano di riordino regionale; 2) collaudare la “messa in sicurezza” di Emonet rispetto al quale la LAit S.p.A. aveva rilevato delle non conformità (v. Relazione tecnica prot. n. 2886 del 7.05.2013); 3) provvedere alla risoluzione del contenzioso tra LAit S.p.A. e il fornitore.

Nell'allegato - nota LAit 45 del 17.02.2015 si riscontra che la *Road Map* concerneva «l'aggiornamento, adeguamento e messa in sicurezza del sistema informativo trasfusionale».

Secondo le informazioni fornite dal Centro tale Commissione è stata «nominata con la finalità di verificare le attività proposte dal fornitore per la messa in sicurezza del sistema informativo trasfusionale rispetto alle non conformità contestate da LAit S.p.A. a seguito di problematiche segnalate negli anni da parte dei Servizi trasfusionali e delle funzionalità del Sistema» (nota prot. 29137/2016, cit.).

Il *whistleblower* ha, inoltre, riferito che la Commissione a gennaio 2015, nella relazione intermedia, ha segnalato che «l'attivazione dei controlli sull'obbligatorietà del dato anagrafico, delle funzionalità di “match anagrafico” relative al Sistema Emomaster (in uso per le funzionalità centralizzate di validazione biologica degli esami) non superava le ambiguità e le criticità che affliggevano il sistema» e nel «giudizio intermedio evidenziava l'incompletezza degli interventi proposti sui moduli del sistema Emonet/Emomaster per quanto riguardava la certezza del dato anagrafico univoco, come contestato dalla Soc. LAit nella relazione tecnica n. 2886 del 7.05.2013 e all'atto di opposizione al decreto ingiuntivo del fornitore presentato in data 17 luglio 2013 e chiedeva di fornire alla Commissione, ai fini del giudizio finale di conformità, un nuovo piano di collaudo esaustivo negli aspetti rilevati nella documentazione sopra citata». La commissione di collaudo esprimeva, infine, «l'opinione che non sussistevano ancora i presupposti per la concretizzazione de l' “Accordo Giudiziale” in corso tra la Soc. LAit S.p.A. e il fornitore Insiel Mercato S.p.A.» (Verbale intermedio di collaudo del 16.01.2015).

Al fine di dare concreta attuazione al DCA n. 207/2014 (Piano di riordino), sopra menzionato, la Direzione, con nota prot. n. 441229 del 31.07.2014, ha richiesto alla LAit S.p.A., «in qualità di gestore del Sistema», di procedere ad una valutazione tecnico-economica degli «interventi di adeguamento da realizzarsi sul *software* gestionale in uso Emonet». La LAit ha rappresentato che «quanto richiesto esula[va] dagli ordinari servizi di manutenzione e assistenza» e ha proposto tre ipotesi operative.

Tra quelle proposte, la Direzione, con nota n. 491597 del 05.09.2014, ha espresso parere favorevole alla ipotesi del passaggio su sistema *target* senza fusione dei dati al costo di € 365.308,00, precisando che «l'intervento si configurava come soluzione temporanea nelle more dell'espletamento della gara di acquisto di un nuovo sistema informatico» «e sottolineato che entro 30 giorni la società LAit trasmettesse lo studio di fattibilità per la gara di acquisizione di un nuovo sistema informativo trasfusionale» (nota del Centro prot. n. 29137/2016, cit.).

A seguire, il direttore del Centro, non più l'Ospedale Sandro Pertini, con nota n. 701 del 12.09.2014 - nella quale ha rappresentato di «ritenere necessario e improcrastinabile l'aggiornamento tecnologico del Sistema Emonet [...] in attesa dell'espletamento delle procedure di gara per l'acquisto di un nuovo sistema» (delibera A.O. San Camillo 592 del 30.10.2014) - ha richiesto all'A.O. San Camillo la predisposizione degli atti formali per il trasferimento alla Regione Lazio della suddetta somma³⁰, poi impegnata, con DD n. G16403 del 17.11.2014, in favore della LAit S.p.A. «per l'intervento urgente di aggiornamento del sistema informativo trasfusionale attualmente in uso» (v. DR G16403/2014, cit.).

La LAit S.p.A. ha disposto un affidamento diretto, ex art. 57, co. 2, lett. b), d.lgs. 163/2006, delle relative attività alla Insiel Mercato S.p.A., (D46 del 17.02.2015), in quanto «proprietaria in esclusiva del *software*» per un importo di € 299.013,00, IVA esclusa (cfr. D46/2015, cit.), che «attualmente [...] sta provvedendo ad aggiornare il sistema informativo regionale».

La LAit S.p.A. «nelle more del perfezionamento dello studio di fattibilità richiesto dalla Direzione, finalizzato all'acquisto del nuovo sistema» «ravvisata la necessità di garantire la continuità del servizio di manutenzione e assistenza dell'attuale sistema Emonet e EmoSistra per l'anno 2014» (allegato – nota LAit 45 del 17.02.2015) ha determinato «di riconoscere al fornitore Insiel Mercato S.p.A. gli oneri relativi alla quota di assistenza 2014 pari a € 148.453,86, esclusa IVA».

Nella nota LAit 2962 del 12.05.2015 la società, relazionando sullo stato di avanzamento degli interventi, ha riferito al Centro e alla Regione Lazio le criticità rilevate dai vari centri sul «decorso realizzativo [...] vincolanti per la centralizzazione delle Macroaree ovvero per la completa esecuzione della riorganizzazione della rete trasfusionale».

10. L'attività del 2015 propedeutica alla formulazione di un nuovo bando di gara

La LAit S.p.A. ha trasmesso alla Regione Lazio, con nota n. 2094 del 30.03.2015, lo studio di fattibilità³¹ per l'espletamento di una gara finalizzata all'acquisizione di un nuovo sistema gestionale della

³⁰ Sul punto il *whistleblower* ha evidenziato l'anomalia della richiesta della Direzione alla A.O. "San Camillo Forlanini" di trasferirgli la suddetta somma di 365.308,00 euro, in quanto vi era «la piena disponibilità da parte del Centro a prelevare i fondi economici attribuiti al medesimo dal Ministero della Salute, per giunta disponibili sul conto dell'amministrazione AO San Camillo per svolgere attività su un sistema da sempre gestito e mantenuto con fondi regionali».

In proposito, dalla nota dell'A.O. San Camillo Forlanini si riscontra che l'Azienda - in quanto ospitante il Centro - era «tenuta all'adozione di tutti i provvedimenti afferenti la gestione del Centro; [...]» ed aveva «recepito in bilancio, per il tramite della Regione Lazio, i fondi ministeriali e straordinari assegnati al Centro e vincolati alle attività inerenti la rete trasfusionale regionale [...]».

³¹ Nell'allegato – nota LAit 7304 del 3.12.2015 si rileva un sollecito alla Regione Lazio, al fine di avere un riscontro riguardo alle necessarie indicazioni operative per la realizzazione del nuovo sistema.

rete trasfusionale regionale, stimando l'impegno economico per le annualità 2015 - 2019, IVA inclusa, in € 6.059.740,00 (comprensivo del costo delle attività manutentive dell'attuale Sistema «fino al completo esercizio del nuovo». A tal riguardo, nell'allegato – nota LAit 2094/2015, cit., si riscontra che tale costo è pari a 732.000,00 €, IVA esclusa).

La Direzione, con nota prot. n. 720059 del 28.12.2015, ha richiesto al direttore del Centro un parere sullo studio di fattibilità, il quale nel rendere il parere, con nota n. 977 del 31.12.2015³², ha suggerito di valutare sia l'adesione al Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA sia la condivisione dell'approvvigionamento con altre Strutture Regionali di Coordinamento. Riguardo alla seconda opzione, il dirigente dell'Area Programmazione Rete Ospedaliera e Ricerca ha richiesto informazioni più dettagliate alla Agenzia Intercent-ER sulla gara che stava bandendo per conto della Regione Emilia Romagna.

La Regione Lazio, ritenendo incompatibili i tempi riferiti per il conferimento dell'incarico di sviluppo del *software* con relativo collaudo positivo - «circa 12 mesi a partire da febbraio 2016» - con l'esigenza di realizzare rapidamente un nuovo sistema, ha riferito l'intenzione di affidare alla LAit S.p.A. [*rectius*, LAZIOcrea S.p.A.], sulla base del predetto studio di fattibilità, l'incarico di provvedere con urgenza a quanto necessario per bandire una gara finalizzata ad acquisire un nuovo sistema.

Ad oggi non risulta bandita alcuna gara.

11. Il contenzioso civile

Sulla vicenda in esame è sorto un lungo contenzioso civile concluso con due accordi transattivi.

In particolare, la LAit S.p.A. ha sospeso il pagamento delle fatture alla Insiel Mercato S.p.A. «in ragione delle contestazioni già avanzate [...] e dal mancato accordo sulle modalità di risoluzione delle criticità presentate dal Sistema a valle dei vari interventi conseguenti alle citate riorganizzazioni della rete trasfusionale»³³.

Di conseguenza, la Insiel Mercato S.p.A. ha presentato un decreto ingiuntivo per il mancato pagamento delle fatture emesse nel 2011³⁴, al quale la LAit S.p.A. si è opposta.

³² Nell'allegato – nota Centro 977/2015, il Centro ha evidenziato l'inusuale ampiezza e dettaglio dello studio di fattibilità ed ha suggerito «di aggiungere che dovrebbe essere preferita [...] una competenza *open source* o già sviluppata all'interno di pubblica amministrazione rispetto ad acquisizioni di tipo proprietario indipendentemente dal regime delle licenze d'uso [...] di valutare se l'esigenza di acquisire un nuovo sistema informativo sia condivisa con altre Strutture Regionali di Coordinamento, al fine di predisporre iniziative comuni per realizzare sinergie ed efficaci collaborazioni».

³³ Per quanto riferito dal *whistleblower*, la criticità del sistema Emonet di non riuscire a bloccare o almeno di segnalare adeguatamente all'operatore la consegna all'industria di unità di plasma potenzialmente non in linea con i requisiti normativi, in un caso, avrebbe causato alla Regione Lazio un danno economico non inferiore a 400 mila euro (cfr. relazione LAit S.p.A. n. 0005281 del 15.06.2012).

Il *whistleblower* ha segnalato, infine, che, oltre al contratto di manutenzione annuale tra LAit S.p.A. e Insiel Mercato S.p.A., sarebbero in essere vari contratti di manutenzione straordinaria in carico alle ASL/AO della Regione Lazio per un importo annuo stimabile in 150.000,00 €.

³⁴ Decreto ingiuntivo n. 10974/2013 del Tribunale di Roma (R.G. n. 20798/13), notificato in data 07.06.2013, per il pagamento della somma di € 522.277,09 (IVA inclusa), oltre interessi, ex d.lgs. n. 231/02, dalla data delle singole scadenze al saldo.

Nello specifico:

Numero fattura	Descrizione	Importo fattura	Importo riconosciuto
1000687	Manutenzione/Assistenza 2012	246.538,71	246.538,71
1000705	Realizzazione Dipartimenti	185.451,26	176.178,70
1000706	Cruscotto Direzionale	14.501,85	14.501,85
1000208	Manutenzione/Assistenza 2013	255.918,00	235.444,56

La Insiel Mercato S.p.A., ritualmente costituita, «oltre al rigetto dell'opposizione, ha chiesto in via riconvenzionale la condanna di LAit al pagamento di ulteriori somme a fronte di attività/servizi resi e, in particolare: a) «di € 702.410,62, IVA inclusa, a fronte delle fatture emesse nel corso dell'anno 2013 e 2014 [...], oltre agli interessi di mora dalla scadenza delle singole fatture al saldo»; b) «di € 154.469,50 oltre IVA, per le attività eseguite nel corso degli anni 2010, 2011 e 2012 non ancora fatturate».

Il Giudice ha invitato le Parti a definire transattivamente la controversia, «suggerendo il pagamento, a fronte della richiesta iniziale di € 522.277,09 (IVA inclusa), a saldo e stralcio, dell'importo di € 450.000,00, IVA inclusa, per la sorte capitale, oltre ad € 10.000,00 come contributo per le spese legali».

L'accordo transattivo, sottoscritto in data 10.12.2015, è riassumibile nei seguenti termini:

- entro il 12.12.2015 pagamento da parte di LAit S.p.A. dell'importo di € 450.000,00 (IVA inclusa) per la sorte capitale, oltre ad € 10.000,00 come contributo per le spese legali; importo liquidato con bonifico in data 11.12.2015;
- entro il 31.01.2016 definizione delle modalità e delle scadenze per il pagamento da parte di LAit dell'importo di € 1.060.847,00 (IVA inclusa) a fronte dell'ulteriore credito vantato da Insiel Mercato S.p.A. rispetto alla richiesta di € 1.285.662,71 (IVA inclusa).

VALUTAZIONI

12. Gli ininterrotti vincoli contrattuali con il fornitore dal 2002

Il quadro fattuale pone in evidenza rapporti contrattuali con il fornitore - senza soluzione di continuità - dal 2002 fino a oggi, ossia dalla data del primo contratto stipulato a tre anni dalla delibera di aggiudicazione della licitazione privata (la delibera reca data 25.10.1999, il contratto rep. n. 78/2002, con cui è stata «formalizzata» detta aggiudicazione, reca data 28.10.2002)³⁵.

Dal suddetto contratto – avente a oggetto «la fornitura e l'installazione di un sistema informativo per la gestione integrata delle strutture trasfusionali dislocate sul territorio regionale, mediante acquisizione di hardware, software di base, software applicativo in licenza d'uso, nonché i relativi servizi di assistenza, manutenzione e formazione» - sarebbe derivato l'obbligo per la stazione appaltante di affidare al fornitore tutti i successivi interventi sul Sistema, in quanto «nessun fornitore è in grado o potrebbe intervenire in caso di malfunzionamenti applicativi, attività tecniche di assistenza ed adeguamenti normativi del sistema» (pag. 1, nota LAit 2886/2013, cit.).

1001304	Manutenzione/Assistenza 2014	258.733,87	71.410,55
1000315	Manutenzione/Assistenza 2015 (1° semestre)	174.460,00	174.460,00
Non emessa	Completamento realizzazione Dipartimenti	7.746,39	0,00
1000341	Progetto Macroaree Lazio	84.159,30	84.159,30
1000340	Manutenzione/Assistenza 2015 (Luglio/Agosto)	58.153,33	58.153,33
TOTALE (al netto dei 522.277,00 €)		1.285.662,71	1.060.847,00

³⁵ Supporta tale conclusione istruttoria, a titolo meramente esemplificativo, quanto indicato dal Centro nella nota n. 271/2013, cit.: «il sistema informatico trasfusionale regionale gestito tramite pacchetto applicativo Emonet (proprietà Insiel Mercato S.p.A.) è in uso con una procedura - in deroga - alla gara di appalto eseguita dall'AO S Camillo Forlanini nel 1999».

Quanto asserito potrebbe considerarsi sostenibile riguardo a interventi temporalmente circoscritti e tecnicamente consistenti in “lievi” miglioramenti ed evoluzioni della soluzione *software* a suo tempo acquistata, capaci di rendere il *software* applicativo - in tempi brevi - totalmente rispondente ai fabbisogni del committente.

Non sembrano in linea, invece, ai suddetti requisiti né le estensioni contrattuali disposte nel 2009 - relative alla «integrazione dei moduli web Emodonor ed EmoZione, aggiuntivi all'applicazione EmoNet, per la gestione integrata dei dati delle Associazioni di volontariato e l'informatizzazione del processo di raccolta del sangue effettuato dalle autoemoteche durante le raccolte esterne» (v. par. 5.2) - né gli affidamenti delle attività di assistenza e manutenzione «ordinaria» (peraltro in proroga dal 2010) né gli affidamenti delle attività correttive ed evolutive disposte negli anni 2008 - 2015 (v. parr. 5 e 9).

Come chiaramente mostrato dalle risultanze istruttorie, la Direzione e il Centro hanno sempre avuto piena consapevolezza delle gravi criticità sul funzionamento del Sistema (v. par. 6 e, in particolare, la nota n. 24), sempre meno idoneo a supportare le riorganizzazioni delle funzioni e dei processi del modello trasfusionale regionale, conseguenti alle continue novelle normative introdotte dal “Piano Sangue” e dai vari Decreti del Commissario ad Acta (v. parr. 5 e 7-8), che hanno «determinato nel corso degli anni la necessità di realizzare - importanti - interventi adeguativi del sistema informatico trasfusionale» in uso.

La stazione appaltante, invece di rimettere la commessa pubblica sul mercato nel rispetto dei principi comunitari e nazionali di concorrenza, trasparenza ed economicità, al fine di individuare, mediante una ordinaria procedura ad evidenza pubblica, un operatore economico in grado di offrire una nuova e idonea soluzione *software*, ha scelto per anni di ricercare - importanti - soluzioni migliorative ed evolutive del vecchio Sistema.

Tale decisione, come emerge dal dettagliato quadro fattuale, ha imposto lunghi tempi di risoluzione delle problematiche e notevoli difficoltà tecnico-operative, ha generato insanabili attriti nel rapporto tra committente e aggiudicatario e, comunque, non ha portato a individuare soluzioni idonee a soddisfare le precipue e dinamiche esigenze dello stesso committente (cfr., *ex multis*, la “Relazione tecnica. Criticità sistema trasfusionale” della LAit S.p.A. del 7.05.2013 e la nota del Centro, avente a oggetto “Criticità sistema informatico trasfusionale Emonet” del 10.04.2013, in cui si indicano «numeroso criticità evidenziate fin dal 2010» e si rileva l'esigenza di sostituire «un sistema che risulta d'impossibile esercitabilità per criteri di sicurezza, tracciabilità e aderenza normativa»).

In altri termini, l'impiego di sempre nuove risorse pubbliche sul vecchio Sistema non è stato sufficiente a superare le tante criticità riscontrate ed ha impedito all'Amministrazione sanitaria di soddisfare pienamente e tempestivamente i propri fabbisogni.

L'azione amministrativa, dunque, oltre a non essere in linea con la normativa sulla contrattualistica pubblica, risulta, altresì, inefficace, in violazione del principio di buona amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione, e non può essere del tutto escluso che sia stata foriera di danni erariali, in violazione del principio di economicità, di cui all'art. 2, co. 1, del previgente Codice dei contratti pubblici.

A questo riguardo, è sufficiente richiamare la circostanza che la stazione appaltante ha sospeso il pagamento delle fatture al fornitore proprio «in ragione delle contestazioni avanzate e dal mancato accordo sulle modalità di risoluzione delle criticità presentate dal sistema a valle dei vari interventi conseguenti alle citate riorganizzazioni della rete trasfusionale» e vi è stato un lungo contenzioso civile concluso con due accordi transattivi «nell'ottica di evitare ulteriori giudizi e controversie» (v. par. 11).

Occorre, inoltre richiamare quanto affermato dalla LAit nella nota del 7.05.2013 sulle criticità rilevate nel periodo 2010/2012, riguardo al modulo EmoZione: si è scelto di «non procedere a un collaudo negativo al fine di salvaguardare il buon esito degli obiettivi finali, ovvero la distribuzione del prodotto applicativo in coerenza con gli obiettivi regionali e del Centro».

Nella stessa nota si riscontra, altresì, che alla proroga del contratto del 2009 per le attività di assistenza e manutenzione ordinaria era stato allegato un piano di lavoro concordato con il fornitore da questi, tuttavia, disatteso. A questo riguardo, secondo la LAit S.p.A. «l'applicazione delle penali, in relazione ai forti ritardi avrebbero indotto alla "rescissione del contratto". Ancora una volta per tentare di portare avanti gli obiettivi regionali si decise di soprassedere».

Il fornitore - nonostante gli evidenti limiti mostrati, nel tempo, dalla soluzione *software* a suo tempo offerta - a seguito delle suddette scelte delle Direzioni regionali, del Centro, della LAit S.p.A. (v. par. 3) e degli accordi transattivi siglati, ha potuto introitare risorse pubbliche, o comunque vantare crediti, per prestazioni contrattuali che dovevano essere rimesse con tempestività al confronto concorrenziale. Ricorrendo nuovamente al mercato, si sarebbero evitate distorsioni e l'amministrazione pubblica avrebbe potuto acquistare il più funzionale ed economico sistema gestionale della rete trasfusionale regionale che il mercato potesse offrire (sulle varie alternative presenti sul mercato si veda il par. 6 e, in particolare, la nota n. 25).

13. I ritardi nell'indizione di una procedura a evidenza pubblica per approvvigionarsi di un nuovo sistema gestionale della rete trasfusionale regionale

Le suddette criticità avrebbero dovuto rendere indifferibile l'adozione di tutti i provvedimenti per attivare una procedura di gara per approvvigionarsi di un nuovo sistema gestionale della rete trasfusionale regionale, in linea con il diverso quadro normativo e organizzativo (v. parr. 5 - 9).

La stazione appaltante ha, invece, confermato l'applicativo Emonet con D. 3343/2010, estendendolo anche a tutti gli "Erogatori" (v. par. 6) e ha istituito tavoli tecnici e gruppi di lavoro per compiere studi di fattibilità e approfondimenti finalizzati all'aggiornamento e all'evoluzione del Sistema già in uso (v. par. 9).

E anche quando ha, poi, costituito appositi gruppi di lavoro per formulare gli atti tecnico-amministrativi propedeutici alla indizione di una procedura selettiva - approvandone le relazioni finali e autorizzando l'indizione di una gara (09.08.2013) - ha sospeso appena un mese dopo (23.09.2013) l'atto autorizzativo (v. par. 8).

Sotto il profilo temporale, la motivazione dell'atto di sospensione - «al fine di condurre ulteriori approfondimenti» - non pare rispondere al principio di ragionevolezza o principio di logicità-congruità: come noto, in forza del principio di ragionevolezza l'azione amministrativa si deve adeguare a un canone di razionalità operativa, che può anche essere inteso come coerenza tra valutazione compiuta e decisione presa o tra decisioni comparate.

Non ha, poi, avuto seguito quanto rimarcato dalla Direzione nella nota n. 491597/2014, cit., nella quale si evidenziava che «l'intervento si configurava come soluzione temporanea nelle more dell'espletamento della gara di acquisto di un nuovo sistema informatico» e si sottolineava che «entro 30 giorni la società LAit trasmettesse lo studio di fattibilità per la gara di acquisizione di un nuovo sistema» (cfr. par. 9): nessuna gara è stata invece bandita.

Né tanto meno l'Amministrazione regionale, ad oggi, ha dato concretezza, con l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica, alla asserita urgenza di acquisire un nuovo sistema rispondente ai propri fabbisogni ribadita nella predetta nota di riscontro del 2016, nella quale ha evidenziato come i

tempi prospettati dalla Regione Emilia Romagna, che tramite la S.A. Inter-cert stava provvedendo a bandire una procedura selettiva da concludere entro febbraio 2017, fossero incompatibili con l'«esigenza di realizzare - rapidamente - un nuovo sistema» (v. par. 10).

Si evidenzia ancora il ritardo della Regione Lazio nel fornire riscontro alla LAit S.p.A. riguardo allo studio di fattibilità trasmessogli in data 30.03.2015. Dalla nota LAit n. 7304 del 3.12.2015 si evince il sollecito alla Regione, al fine di avere un riscontro riguardo alle necessarie indicazioni operative per la realizzazione del nuovo sistema³⁶.

Infine, sulle ipotesi prospettate dal direttore del Centro per provvedere a quanto necessario all'indizione di una gara (v. par. 10), incarico alla fine affidato alla LAZIOcrea S.p.A., si osserva, per completezza e sotto altro profilo, che non manca come scelta gestionale, alternativa all'ipotesi della procedura selettiva, un possibile affidamento della fornitura del nuovo sistema informativo alla stessa LAZIOcrea S.p.A..

Da visura camerale risulta, infatti, che la tale società include tra le attività statutarie quelle di «progettazione, realizzazione e gestione del sistema informativo regionale e del *data center*, delle infrastrutture tecnologiche di rete a banda larga e ultra larga, anche al fine di assicurare l'erogazione di servizi essenziali quali quelli di emergenza sanitarie e protezione civile [...] nonché la realizzazione e gestione di banche dati strategiche per il conseguimento degli obiettivi dell'amministrazione e degli enti del SSR [...] anche mediante l'interoperabilità e il riuso di programmi» (v. statuto).

14. L'incongruenza degli accordi transattivi

Gli esiti istruttori evidenziano che la LAit S.p.A. ha sospeso il pagamento delle fatture alla Insiel Mercato S.p.A. «in ragione delle contestazioni già avanzate e dal mancato accordo sulle modalità di risoluzione delle criticità presentate dal sistema a valle dei vari interventi conseguenti alle citate riorganizzazioni della rete trasfusionale».

Conformemente alla suddetta motivazione, la LAit S.p.A. si è opposta al decreto ingiuntivo della Insiel Mercato S.p.A. per il mancato pagamento delle fatture emesse dalla stessa società nel corso del 2011 (v. par. 11.).

Ciononostante, è giunta a un accordo transattivo con cui ha riconosciuto alla Insiel Mercato S.p.A. gran parte della cifra iniziale dalla stessa richiesta (oltre l'86%).

Tale evenienza non pare in linea con uno degli elementi essenziali del contratto tipico espressamente regolato dal codice civile all'art. 1965, in base al quale la transazione è «il contratto col quale le parti - facendosi reciproche concessioni - pongono fine ad una lite già incominciata».

Come noto, è necessario che il regolamento di interessi, predisposto attraverso l'accordo transattivo, realizzi una via di mezzo fra le contrastanti pretese delle parti, corrispettività dei sacrifici che, peraltro, va considerata, non in relazione alle effettive situazioni giuridiche ma, in ordine alle rispettive pretese, cioè alle situazioni giuridiche affermate dalle parti, prescindendo quindi dal loro reale fondamento. In proposito, afferma la Cassazione Civile, sez. III, 1.04.2010, n. 7999 che «le reciproche concessioni possono consistere anche in una bilaterale e congrua riduzione delle opposte pretese, in modo da realizzare un regolamento di interessi sulla base di un *quid medium* tra le prospettazioni iniziali».

³⁶ Sotto altro profilo, si rileva l'auspicio del Centro affinché «la LAit effettui [effettuasse] una gestione degli aspetti amministrativi-legali più efficace» (nota del Centro prot. n. 39 del 15.01.2013) e taluni ritardi delle ASL nell'adempiere a quanto necessario per procedere ai necessari interventi sul Sistema.

Alla luce delle caratteristiche dell'istituto appena esposte e dei fatti rilevati, nel caso di specie non pare ricorrere un effettivo accordo transattivo ma una sorta di rinuncia, ossia un atto abdicativo di un diritto che comporta, non un equo contemperamento di interessi tra le parti ma, il sacrificio di una di esse, che in sostanza accetta il punto di vista della controparte.

Analoghe considerazioni valgono in ordine alla successiva pretesa della Insiel Mercato S.p.A. che ritualmente costituita «[...] ha chiesto in via riconvenzionale la condanna di LAit S.p.A. al pagamento di ulteriori somme a fronte di attività/servizi resi [...]» per € 1.285.662,71 (IVA inclusa), ottenendo con l'accordo transattivo stipulato in data 10.12.2015, il pagamento da parte di LAit S.p.A. dell'importo di € 1.060.847,00 (IVA inclusa)», pari a circa l'83% della richiesta iniziale.

A ciò si aggiunga che costituisce una parziale indeterminazione, sotto i profili considerati, la mancata indicazione delle modalità e dei tempi di pagamento dell'importo concordato (v. par. 11).

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio dell'Autorità

DELIBERA

- i ripetuti affidamenti di forniture e servizi informatici inerenti al sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio alla Insiel Mercato S.p.A. (già Insiel S.p.A.), dopo la scadenza del contratto aggiudicato nel 1999 e stipulato nel 2002 tra l'A.O. San Camillo Forlanini e la Insiel S.p.A., risultano incompatibili con il quadro normativo oltretutto incongrui alla luce delle gravi criticità riscontrate, nel tempo, dal Committente nella soluzione *software*;
- i suddetti affidamenti, nonostante l'impegno di risorse pubbliche, hanno impedito alla Amministrazione pubblica di soddisfare pienamente e tempestivamente i propri fabbisogni;
- l'attività svolta dal 2012 dai soggetti istituzionali, anche mediante la costituzione di tavoli tecnici e gruppi di lavoro, per provvedere agli adempimenti tecnico-amministrativi propedeutici all'indizione di una gara per approvvigionarsi di un nuovo sistema informativo trasfusionale regionale, in linea con il nuovo quadro normativo e organizzativo, non risulta conforme al principio di efficacia e di efficienza, tanto che non risulta ancora indetta alcuna procedura ad evidenza pubblica;
- il prolungato ritardo nel bandire una nuova gara si pone, altresì, in contrasto con la tempestività dell'azione amministrativa e appare ancora più grave alla luce della asserita «urgenza di usufruire di tale nuovo sistema»;
- gli accordi transattivi tra la LAit S.p.A. e il fornitore appaiono incongruenti rispetto alla motivazione con cui sono stati sospesi i pagamenti - «in ragione delle contestazioni già avanzate e dal mancato accordo sulle modalità di risoluzione delle criticità presentate dal sistema a valle dei vari interventi conseguenti alle riorganizzazioni della rete trasfusionale» - e rispetto all'opposizione presentata al decreto ingiuntivo del fornitore per il mancato pagamento delle fatture nonché alla luce dell'affermazione che sono stati siglati «nell'ottica di evitare ulteriori giudizi e controversie»;
- i suddetti accordi transattivi, con cui la LAit S.p.A. ha riconosciuto alla Insiel Mercato S.p.A. rispettivamente, oltre l'86% e circa l'83% della cifra richiesta, non appaiono coerenti alla struttura normativa del contratto di transazione, per l'assenza dell'effettiva reciprocità delle rispettive concessioni, ex art. 1965 del Codice civile;

- i soggetti della sfera regionale interessati a vario titolo nella vicenda esaminata, ciascuno secondo le proprie competenze e responsabilità, sono invitati a provvedere con urgenza ad indire una nuova gara, magari valutando una competenza *open source* rispetto ad acquisizioni di tipo proprietario, nel rispetto della massima trasparenza e libera concorrenza;
- sarà cura dell'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Direzione Regionale Salute e Politiche Sociali della Regione Lazio, al Centro Regionale Sangue e alla società LAZIOcrea S.p.A., con l'invito a dare riscontro mediante una relazione, possibilmente congiunta, ai sensi dell'art. 16, co. 2, del Regolamento di vigilanza e accertamenti ispettivi, entro 30 giorni dal ricevimento;
- la società LAZIOcrea, in sede di riscontro, avrà cura di indicare se i competenti Uffici delle singole ASL o AA.OO, abbiano disposto, nell'arco temporale considerato, altri affidamenti a favore dello stesso fornitore;
- l'Ufficio istruttore avrà cura di inviare la presente delibera al competente Assessorato regionale, nonché alla Procura regionale del Lazio della Corte dei Conti, per eventuali profili di competenza, ex art. 213, comma 13 del nuovo Codice dei contratti.

Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 16 settembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito