

Genova, 5 giugno 2007

Ecc.ma

Commissione delle Comunità Europee

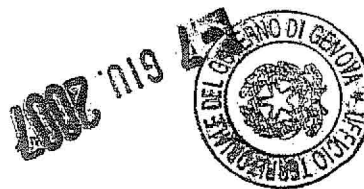
Servizio Giuridico

Berlaymont – Rue de Loi, n. 200

1040 - BRUXELLES (BELGIUM)

C.a. Coordinatore, Preg.mo Dott. P. Stancanelli

Responsabile Mercato Interno, Gent.ma Dott.ssa E. Kruzikova



RACCOMANDATA A.R.

Ecc.ma

Commissione delle Comunità Europee

Direzione Generale Mercato Interno

Servizio Giuridico

B - 1049 - BRUXELLES (BELGIUM)

C.æ Responsabile Attuazione Legislazione Appalti Pubblici Preg.mo Dott. U. Bassi

RACCOMANDATA A.R.

Ill.mo Signor

Prefetto di Genova

Rappresentante dello Stato per i Rapporti con il Sistema della Autonomie

Largo E. Lanfranco

GENOVA

A MANI

Ill.mo Signor

Procuratore Regionale della Corte dei Conti

Viale Brigate Partigiane, n. 2

GENOVA

A MANI

Ecc.ma

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Piazza Verdi, 6A

00186 ROMA

RACCOMANDATA A.R.

E p.c.

Ecc.ma Presidenza del Consiglio dei Ministri
Palazzo Ghigi – Piazza Colonna
00187 ROMA

RACCOMANDATA A.R.

E p.c.

Ecc.ma Presidenza del Consiglio dei Ministri
Affari regionali e Autonomie locali
Via della Stamperia, n. 7
00187 ROMA

RACCOMANDATA A.R.

E p.c.

Spett.le Regione Liguria
Piazza De Ferrari, n. 1
16121 GENOVA GE

RACCOMANDATA A.R.

E p.c.

Spett.le Ministero dello Sviluppo Economico
Via Molise n. 2
00187 ROMA

RACCOMANDATA A.R.

E p.c.

Ecc.mo Consiglio di Stato
Sezione Atti Normativi
Piazza Capo di Ferro, n. 13
00185 ROMA

RACCOMANDATA A.R.

E p.c.

Ill.mo Signor
Difensore Civico Regionale
Piazza De Ferrari, 1
16121 GENOVA

RACCOMANDATA A.R.

Esposto

Ecc.me Commissione Europea e Autorità Garante e Ill.me S.V.,
il sottoscritto Carlo Pedemonte, nella propria qualità di dipendente pubblico
- Dirigente Analista, Responsabile di Struttura Complessa Unità Operativa Sistema
Informativo (S.I.A.) dell'Azienda Ospedaliera Villa Scassi-, elettivamente
domiciliato in Via Genova, n. 6/12, presso l'Avv. Sebastiano Rosso, venuto a
conoscenza per ragioni di servizio (anche nella qualità di rappresentante della
predetta Azienda nell'ambito dei Gruppi di Lavoro per l'attuazione della Legge
Regione Liguria 28 dicembre 2006, n. 42) del contenuto di questa e di come essa
sta ricevendo attuazione, sente il dovere giuridico e morale di rappresentare quella
che è, a suo avviso, una situazione di instaurando monopolio a vantaggio di una
Società partecipata dalla Regione Liguria, a suo sommosso avviso in contrasto con i
principi comunitari in tema di libera concorrenza e con la vigente legislazione
nazionale, situazione che, inoltre, si appalesa produttiva di gravi danni erariali,
alcuni dei quali, peraltro, si è ragione di credere siano stati già consumati.

* * *

A) Profili di contrasto fra la L.R. n. 42/06 e le sue attuali prassi applicative ed
i principi comunitari in tema di "in house providing", oltre che con l'art. 13, primo
comma, D.L. n. 233/06

A -1. L'art. 13, primo comma, D.L. n. 233/06, convertito con Legge n. 248/06,
dispone che "Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del
mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente
pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali
e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in
funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei
casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni
amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti
costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di
altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non
possono partecipare ad altre società o enti".

La novella legislativa creava notevoli allarmi sulla stampa ligure con particolare
riferimento alla sorte di una Società, partecipata esclusivamente dalla Regione
Liguria, denominata DATASIEL - SISTEMI E TECNOLOGIE DI

INFORMATICA S.p.A., tanto che si ventilava l'ipotesi di una legislazione regionale *ad hoc* per "salvare" tale società neutralizzando la portata del Decreto Bersani (a titolo esemplificativo si riporta un articolo apparso in merito su BJ LIGURIA BUSINESS LIGURIA JOURNAL, settembre 2006, doc. 1).

A -2. Tuttavia, con Legge Regionale 18 dicembre 2006, n. 42 (*"Istituzione del sistema informativo regionale integrato per lo sviluppo della Società dell'Informazione in Liguria"* - doc. 2), entrata in vigore il 28 dicembre, la Regione Liguria ha posto le premesse non solo per evitare l'operatività del decreto Bersani con riferimento a DATASIEL, ma anche per dettare una disciplina di affidamento dei servizi pubblici afferenti l'ambito informatico dell'intero comparto sanitario regionale, in contrasto con i consolidati insegnamenti della Corte di Giustizia in tema di *in house providing*.

In effetti detta legge, pur partendo dal (lodevole) intento di istituire un "Sistema Informativo Regionale Integrato - SIIR" il quale "si compone dei sistemi informativi telematici e tecnologici appartenenti ai soggetti... di cui al comma 3... (fra cui, principalmente le A.S.L. e A.O. Regionali)" (art.3), dispone poi che, "la Regione Liguria ed i soggetti appartenenti al SIIR (?) svolgono, in coerenza con il Programma Triennale, le attività ... di sviluppo, conduzione e gestione del SIIR... per il tramite della Società Datasiel sulla base di Convenzione Quadro" (art. 10, terzo e primo comma).

Quello che colpisce della legge suddetta è come il SIIR sia da un canto configurato come un **oggetto di diritto**, composto "dai sistemi informativi appartenenti" alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere liguri" (in sintonia del resto con l'art. 59 L. R. n. 41/06 – recante "*Riordino del Servizio Sanitario Regionale*"- il quale dispone che "Il sistema informativo della sanità ligure è unitario a livello regionale e fondato sui sistemi informativi delle Aziende sanitarie e dei soggetti erogatori pubblici o equiparati"), ma, dall'altro, divenga un nuovo (ed atipico) soggetto di diritto, inglobante le stesse Aziende Sanitarie ed Ospedaliere che divengono -esse stesse e non i loro "sistemi informativi"!- "Soggetti appartenenti al S.I.I.R." !!

Sotto il profilo pratico questa seconda opzione interpretativa -a parere dello scrivente in contrasto con la stessa legislazione ligure che ribadisce come le "Aziende sanitarie locali sono dotate di personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale" (art. 17 L. R. n. 42/06)- è quella prevalente ed ispiratrice del testo di legge.

Infatti l'art. 11, secondo comma, dispone che *“la Società Datasiel, in qualità di amministrazione aggiudicatrice (?) acquisisce i beni e i servizi informatici e telematici per la Regione Liguria e i soggetti appartenenti al SIIR, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale”*.

Ancor più esplicitamente il **monopolio legale** a favore di DATASIEL gravante su tutte le Aziende del Comparto Sanità ligure è stabilito al successivo art. 14, ottavo comma, laddove si dispone che, *“Fatti salvi i rapporti contrattuali in corso fino alla nomina ed all'entrata in funzione del Comitato di ... Indirizzo, nonché all'approvazione del Programma Triennale di cui all'articolo 9, le attività di cui all'articolo 10, comma 1 (ovvero “le attività di sviluppo, conduzione e gestione del SIIR”), sono svolte per il tramite della Società Datasiel”*.

In altri termini, per legge si è stabilito che DATASIEL, *“fatti salvi i soli contratti in corso”*, dovrà subentrare a tutte le imprese che, fino ad oggi, operando in regime di libero mercato, avevano stipulato contratti di appalti (di servizi e di forniture) con le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere liguri, tanto per lo sviluppo che per la gestione e la conduzione delle rispettive reti informatiche.

A -3. Ad avviso dello scrivente sembra non possa dubitarsi che in tal modo siano violati i principi in tema di appalti stabiliti dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea a partire dalla fondamentale sentenza 18 novembre 1999, C – 107/98 – Teckal e da tutte le successive, ovvero che per potersi ricorrere all'*in house providing* occorrono *“i seguenti due elementi:*

a) *l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sul soggetto affidatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;*

b) *il soggetto affidatario deve svolgere la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza,*

(e ciò perché) *in ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa”* (così il Consiglio di Stato -n. 1514/07- recependo gli indirizzi della Corte di Giustizia, fra cui la sentenza 2006 C – 340/04).

Ora le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere liguri non solo non hanno “*controllo analogo*” su DATASIEL ma, non avendo alcuna partecipazione azionaria, esse a ben vedere non hanno controllo alcuno su DATASIEL, essendo quindi terze rispetto ad essa.

Pertanto allo scrivente non sembra compatibile con i surriferiti principi comunitari la possibilità di affidamento diretto di appalti (*providing in house*) a DATASIEL, **affidamento diretto che, invece, diviene per effetto della L. R. n. 42/06 obbligatorio e totale!!**

A -4. Tuttavia la L. R. n. 42/06 sembra spingersi ancora oltre nella compressione delle potestà decisionali delle Aziende Sanitarie liguri: esse, infatti, in quanto “*soggetti appartenenti al SIIR approvano, previo esame del Comitato di Indirizzo, gli specifici incarichi di pertinenza coerenti con il Programma Triennale di cui all'articolo 9, contenenti l'insieme degli interventi di sviluppo, conduzione e gestione svolti dalla Società Datasiel*” (art. 10, sesto comma).

Sembrerebbe quindi dover arguire che le ASL e le Aziende Ospedaliere dovrebbero approvare i progetti che concernono le proprie reti informatiche, solo dopo “*previo esame*” degli “*specifici incarichi*” da parte del Comitato di Indirizzo del S.I.I.R., dal quale però la grande maggioranza di esse è esclusa!

A -5. Con D.G.R. 9 febbraio 2007, n. 112 (doc. 3), è stato infatti approvato il Regolamento di funzionamento del Comitato di Indirizzo -composto da sette membri tutti nominati dalla Regione, di cui **quattro** di estrazione regionale e solo **tre** scelti (dalla Regione) fra i 24 “*Enti appartenenti al SIIR*”!- chiarendo che il parere preventivo dello stesso concerne anche “*gli interventi per i sistemi informativi e telematici propri dei soggetti appartenenti al SIIR*” (art. 3).

Sono stati poi istituiti gruppi di lavoro con funzioni istruttorie propedeutiche al Comitato di indirizzo, peraltro non previsti dalla legge e dei quali neppure sono precisate modalità di convocazione e funzionamento.

Di conseguenza le Aziende Sanitarie liguri, dopo aver vista azzerata la possibilità di scegliere contraenti diversi da DATASIEL, per effetto della legge si vedono altresì private della possibilità di decidere su appalti che, ancorché possano continuare a riguardare le rispettive reti informatiche, sono soggetti ad un parere fondato su gruppi di lavoro collegiali e, comunque, il parere stesso è emesso da un organo del quale esse (a parte tre) non fanno parte.

A -6. Ulteriore erosione dell'autonomia decisionale si è poi avuta per effetto della nota regionale 13 aprile 2007, prot. n. 52321/2117, con cui si è stabilito -nel silenzio della legge e del regolamento- che lo stesso Amministratore Delegato di DATASIEL assume la qualità di “*uditore ai lavori del Comitato di Indirizzo in modo da assicurare un fattivo contributo operativo di DATASIEL*” nonché di “*indicare i nominativi dei dipendenti di DATASIEL che parteciperanno ai Gruppi di Lavoro istituiti*” (doc. 4).

Il ribaltamento dei principi comunitari non potrebbe essere più completo: le singole Aziende Sanitarie, oltre a dover passare per il tramite dell’“aggiudicatario” -forzoso- DATASIEL, nella maggior parte dei casi, non hanno rappresentanti in seno al Comitato di Indirizzo (anche per gli appalti che esse stesse dovrebbero finanziare), mentre invece in tale sede sono presenti rappresentanti dell'aggiudicataria!

Riprova ulteriore della totale “inversione” (*rectius*, “sovversione”) dei rapporti committente-aggiudicatario è data dal fatto che rappresentanti di DATASIEL convocano presso la sede stessa della Società i Dirigenti delle Aziende Sanitarie Liguri proprio allo scopo dichiarato di svolgere attività di “*collettore delle esigenze delle aziende sanitarie ed ospedaliere*”, e tale comportamento viene approvato ed avvallato da funzionari regionali (si versa in atti la nota 20 febbraio 2007 del sottoscritto e relativi allegati; doc. 5).

A -7. Le problematiche relative alla pratica esautorazione delle Aziende liguri hanno cominciato ad affiorare nel corso di vari incontri che si sono succeduti.

Così, nell’incontro 4 aprile 2007 (di cui si produce il “verbale”; doc. 6) del “*gruppo di lavoro a supporto del SIIR*”, un Dirigente di un Ente (privo di rappresentanza nel Comitato di Indirizzo) ha chiesto l'ammontare dei costi previsti da DATASIEL per l'espletamento di un dato servizio.

Per tutta risposta una Dirigente regionale ha affermato che sarebbe stato “*compito e cura del Comitato di Indirizzo determinare le direttive rispetto ai prezzi dei servizi*!” (si noti: vincolanti però anche le singole Aziende!).

Un altro Dirigente di ente pubblico ha manifestato perplessità sulla natura strategica del Piano Operativo Triennale di Informatizzazione 2006-2008 laddove “*prevede l'affidamento diretto di tutti gli incarichi a DATASIEL*”.

Per tutta risposta un Dirigente di DATASIEL ha cercato di sopire tale perplessità affermando -quasi fosse una concessione!- che “*la Società potrà collaborare con l'Ente per la stesura del capitolato!*” (che lo riguarda!!).

Del resto, nel corso di una precedente riunione avvenuta il 21 marzo (di cui parimenti si produce il “verbale”: doc. 7), era stato chiesto da parte di un Dirigente di un cd. Ente SIIR cosa sarebbe potuto accadere qualora *“l’offerta della società Datasiel fosse stata valutata negativamente dall’Ente, la modalità operativa da adottare”*. Un esponente della Regione ha allora dovuto ammettere che nella *“Convenzione Quadro”* (elaborata prima dell’entrata in vigore della L. R. n. 42/06 ed operante in salvaguardia fino al 26 marzo 2007) quanto richiesto non è disciplinato in maniera esplicita”.

A questo punto prendeva la parola personalmente l’Amministratore Delegato di DATASIEL affermando che *“è interesse di Datasiel rispondere all’offerta nel modo più efficiente possibile in base alle richieste del committente espresse nel capitolato. L’auspicio di Datasiel è quello di poter instaurare il miglior rapporto possibile tra Ente SIIR e fornitore. Il compito di Datasiel è quello di migliorarsi in modo continuativo per offrire il miglior servizio al più basso prezzo di mercato”*.

La nuova bozza di convenzione quadro elaborata sulla base della L.R. n. 42/07 e che sta per essere approvata in via definitiva (di cui si produce uno stralcio sub. doc. 8), alla pari della precedente neppure contempla l’ipotesi che un cd. “Ente SIIR” possa rifiutare espressamente le “proposte di fornitura” formulate da DATASIEL poiché, nel caso *“reputi che un incarico, per comprovate ragioni di qualità e/o costo, non possa essere affidato alla Società”*, potrà tutt’al più richiedere *“al Comitato di Indirizzo... (nell’ambito del quale molto probabilmente non avrà alcun rappresentante, ma in cui sarà invece presente come “uditore” l’Amministratore Delegato della stessa DATASIEL!) indicazioni sulle modalità operative da intraprendere, previa presentazione allo stesso di tutta la documentazione relativa all’incarico”* !! (art. 5, terzo comma).

A -8. È bene rappresentare all’Ecc.me Commissione Europea, Autorità Garante ed alle S.V.III.me come la potestà di aggiudicazione di DATASIEL, per il tramite della Regione, riguarda tutti i contratti informatici, nessuno escluso, tanto che dovrebbero rientrare nel diritto di esclusiva di DATASIEL persino le forniture di *“beni e servizi” presenti sul mercato* (ad esempio computer, stampanti, materiale di consumo).

Infatti nell’incontro del 21 marzo esponenti della Regione e della Società avevano precisato -anche distribuendo appositi depliant (doc. 9)- che l’esclusiva riguardava persino le *“forniture a rimborso”* per cui è DATASIEL, ricevuti gli ordini da parte

dei singoli enti, ad acquistare sul libero mercato beni e servizi, incrementati però degli oneri previsti a vantaggio di DATASIEL nella Convenzione Quadro con la Regione.

Oltre ad una innegabile restrizione del principio della libera concorrenza, si realizza anche un notevole intralcio alle Aziende Sanitarie liguri, le quali, invece di poter indire semplici gare in base alla normativa comunitaria e scegliere, all'esito delle stesse, l'offerta migliore, devono invece elaborare propri capitolati per merci le più disparate, sottoporre tali capitolati a DATASIEL e da questa ricevere poi i beni che essa acquisterà nel loro (presunto) interesse!

In definitiva, con la legge regionale 4/06 si sta imponendo un omnicomprendivo, ferreo monopolio a vantaggio di DATASIEL, Società del tutto terza rispetto alle singole Aziende Sanitarie liguri (ma sulla quale forse neppure la stessa Regione detiene un "*controllo analogo*" se è vero -come risulta dal bilancio (doc. 10)- che al 31 dicembre 2005 i crediti erano rappresentati per € **5.289.796** per la Regione e per € **16.274.032** verso terzi; si produce stralcio del bilancio della DATASIEL al 31/12/2006), monopolio che si estende a tutti gli appalti e le forniture, persino a quelli concernenti semplici beni di consumo!

A -9. Fra l'altro occorre precisare come persino lo svolgimento delle sedute preparatorie dei Gruppi di Lavoro suscita non pochi dubbi.

Invero di esse si afferma siano redatti "*verbali*".

Ora verbali in senso proprio non esistono perché non sono individuate le figure che dovrebbero presiedere l'assemblea, né risulta che alcuno li sottoscriva.

Quelli che vengono definiti verbali sono in realtà documenti riassuntivi redatti successivamente da funzionari regionali a ciò preposti, tanto che a partire dalla riunione del 4 aprile è invalsa la prassi di segnalare quale primo punto dell'O.D.G. proprio l'"approvazione" del verbale precedente!

Ad esempio, il "verbale" dell'incontro del 21 marzo 2007 (cfr doc. 7) non esiste, trattandosi di un'elaborazione successiva, una sorta di riassunto, tanto che esso è stato posto "*all'interno dell'area protetta del sito S.I.I.R. Regione Liguria... ricordando l'importanza della lettura dello stesso da parte dei referenti degli enti S.I.I.R. prima del successivo incontro così da far presenti eventuali e tempestive modifiche*".

Nel corso del successivo incontro del 4 aprile 2007 (cfr. doc. 6), il cosiddetto "verbale" è stato poi "approvato" senza votazione, l'"approvazione" del verbale del

4 aprile costituirà oggetto del primo punto del successivo ordine del giorno della seduta successiva, e così via all'infinito!

A -10. In definitiva la suesposta legge regionale ed il modo in cui essa viene applicata, creando un monopolio legale a favore di DATASIEL, appaiono porsi in contrasto con i principi istitutivi del Trattato CEE (e, segnatamente, quelli di cui agli art. 81 Trattato CEE), i quali, però, hanno efficacia autoesecutiva.

Invero, come recentemente ricordato dal Consiglio di Stato, *“le direttive comunitarie in materia di appalti sono attuative dell'art. 81 del Trattato... (il che) porta in sostanza a ritenere che queste norme sono puramente applicative, con riferimento a determinati appalti, di principi generali che, essendo sanciti in modo universale dal Trattato, sono ovviamente valevoli anche per contratti e fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate. Di qui l'immediata operatività dei principi, sopra esposti con riferimento alla concessione di servizi, anche agli appalti sottosoglia... La Corte di giustizia, in particolare, ha statuito che, “sebbene le direttive comunitarie che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici si applichino soltanto ai contratti il cui valore supera un determinato limite previsto espressamente in ciascuna delle dette direttive, il solo fatto che il legislatore comunitario abbia considerato che le procedure particolari e rigorose previste in tali direttive non sono adeguate allorché si tratta di appalti pubblici di scarso valore, non significa che questi ultimi siano esclusi dall'ambito di applicazione del diritto comunitario” (si veda, in tal senso, l'ordinanza 3 dicembre 2001, in C-59/00, punto 19)... Secondo la Commissione Europea, anche nei casi in cui non trova applicazione la direttiva sugli appalti di servizi, la scelta del contraente incontra i limiti indicati dalle norme del Trattato in materia di libera prestazione di servizi e dai principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza. Si impone così una scelta ispirata a criteri obiettivi e trasparenti, tali da assicurare in ogni caso la concorrenza tra i soggetti interessati (si vedano i progetti di comunicazione interpretativa della Commissione del 24 febbraio 1999 e del 12 aprile 2000, nonché, per l'affermazione dei medesimi principi e per la rilevanza generale degli obblighi di trasparenza nella scelta dei contraenti, specie quando si tratta di servizi pubblici, Corte di Giustizia CE, 7 dicembre 2000, C-324/98)” (Cons. St., Sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 362).*

In definitiva, come ha rammentato codesta Ecc.ma Commissione Europea con comunicazione 12 aprile 2000 (pubblicata in Gazzetta ufficiale n. C 121 del 29 aprile 2000, in Italia richiamata e sviluppata da un circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche Comunitarie n. 945 in data 1° marzo 2002), *“i principi di evidenza pubblica, da attuare in modo proporzionato e congruo all'importanza della fattispecie in rilievo, vanno applicati, in quanto dettati in via diretta e self-executing dal Trattato, anche alle fattispecie non interessate (nella specie concessione di servizi) da specifiche disposizioni comunitarie volte a dare la stura a una procedura competitiva puntualmente regolata”*.

Senza contare, inoltre, che, per quanto concerne la normativa nazionale, sembra manifesto il contrasto con l'art. 13 D. L. n. 233/06, legge quest'ultima avente la finalità di *“tutelare non solo i principi di concorrenza e di trasparenza ma anche – e soprattutto quello di libertà di iniziativa economica che risulterebbe gravemente turbato dalla presenza (e dall'operatività sul mercato) di soggetti che proprio della presenza (diretta o mediata) della mano pubblica finiscono in sostanza con l'eludere il rischio d'impresa”* (TAR Lombardia, Milano, n. 36/2007), e quindi, volutamente attuativa nel nostro paese dei principi comunitari.

Stante quanto esposto, ad avviso dello scrivente non pare possa dubitarsi dell'effetto distorsivo sulla concorrenza, tanto della legge quanto della prassi regionali invalse. Doverosamente si rimette peraltro ogni e qualsiasi giudizio all'Ecc.me Commissione ed Autorità garante ed alle S.V.III.me per quanto nelle rispettive competenze.

* * *

B) Fattispecie di possibili danni erariali verificatisi che si sottopongono specificatamente all'attenzione della Procura della Corte dei Conti

B-1. Per l'esperienza maturata dallo scrivente negli oltre quindici anni trascorsi da quando è Responsabile dei Sistemi Informatici dell'Azienda Ospedaliera Villa Scassi, una eccessiva volontà di centralizzare i rapporti giuridici-economici in capo ad un unico soggetto, che, in teoria, dovrebbe apportare benefici in termini di economie di scale e di maggior potere contrattuale nell'acquisto di beni o servizi sul libero mercato, in pratica spesso si traduce in una notevole fonte di gravi disservizi ed inutili costi aggiuntivi, anche perché la Regione è poi incline -quasi per una sorta

di tendenza ontologica-, a trascurare impulsi e sollecitazioni propositive che non le giungano dalla propria controllata.

Un esempio eclatante è stato quello della firma digitale.

Con nota 12 novembre 2004, prot. D182989 (doc. 11), l'A.O. Villa Scassi comunicava ai massimi organi della Regione di aver “... *creato un completo sistema integrato per la certificazione dei dati e degli operatori, predisposto in vista dell'integrazione dei servizi verso l'esterno..., ai massimi livelli di sicurezza ..., in accordo con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia*”.

Inoltre, dopo aver rappresentato come “*la A.O. Villa Scassi è definitivamente unica proprietaria della totalità dei prodotti realizzati... (e inoltre) non limitandosi ad un lavoro di tipo informatico,... si è attrezzata anche dal punto di vista organizzativo e formativo creando la Registration Authority e la Certification Authority*”, si chiedeva alla Regione “*un incontro per valutare le possibilità di commercializzazione, nei modi meglio visti, del prodotto in questione che rappresenta patrimonio immediatamente fruibile dalla Regione Liguria*”.

Tale nota non riceveva seguito alcuno.

Si è appreso in questi giorni che, neppure due anni dopo, la Regione ha commissionato a DATASIEL la realizzazione della “Carta Operatore Sanitario” -scheda di progetto siglata PEH-GC-02 (cfr. il primo dei documenti prodotti sub doc. 13)-, i cui servizi dominanti sono l'identificazione “*certa e univoca degli operatori sanitari e la firma elettronica dei documenti (sanitari)*”, il tutto per il rilevante importo di **Euro 930.356**, che sarebbe stato decisamente minore (*rectius*, pressoché *azzerato*), ove si fosse sfruttato quanto già realizzato dalla A.O. Villa Scassi e già di proprietà pubblica (senza contare che, con ogni probabilità, la realizzazione sarà di qualità e sicurezza minori, anche perché esso si pone obiettivi e standard di sicurezza essenzialmente inferiori).

* * *

B -2. Un grave specifico problema che si sottopone alla Ecc.ma Procura Regionale riguarda la circostanza che, secondo la relazione 4 maggio 2006 del Collegio Sindacale, al 31 dicembre 2005, ben il 13,8% delle commesse in corso di lavorazione da parte di DATASIEL -se non si va errando pari a € 629.258,19 a fronte di un totale di € 4.559.842- non era “formalizzato contrattualmente” (pag. 54, p.to 3, della relazione del Collegio Sindacale di cui si è prodotto stralcio sub doc. 10).

Tale dato trova conferma anche nelle schede (di alcune delle quali, a titolo esemplificativo, si allega copia sub docc. 12-13) che sono state presentate alla Regione Liguria nei citati Gruppi di lavoro, ove non sono quasi mai indicate le date di conferimento degli incarichi e ciò nonostante risulta che questi siano già in essere da uno, due e, in taluni casi, anche tre anni!

* * *

B -3. Ma forse ciò che desta più preoccupazione per un oculato uso del pubblico denaro è quel che concerne la stima dei costi dei progetti, pure *in itinere*, senza che sia stata indicata la formale approvazione del progetto, né siano stati forniti i criteri per la quantificazione dei costi.

Anzi, alcuni progetti non contengono neppure una indicazione precisa dei costi ma, semplicemente, vi si legge che “un’ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione”, sicché, evidentemente, le cifre impegnate (o impegnande) dalla P.A., sovente assai rilevanti, sono (estremamente) generiche e di massima e senza quindi la possibilità di un’accurata ponderazione delle concrete prospettive costi/benefici.

Valgano come esempio le seguenti schede di progetto (doc. 12):

1. PEH-GC-01 avente come obiettivo di *“Effettuare una sperimentazione per introdurre nuovi strumenti formativi a supporto sia del 118 sia del P.S. ... per contribuire ad una sempre maggiore integrazione informativa”*, il cui costo non è stimabile poiché “un’ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione. Tuttavia si può stimare un costo per la modifica del software esistente di circa € 70.000”.

2. PEH-GC-02 avente come obiettivo di *“Leggere, attraverso codici a barra unificati o attraverso l’installazione di microchips ..., tutto il materiale di consumo ... che viene acquistato dall’azienda”*, il cui costo non è stimabile poiché “un’ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione. Tuttavia si può stimare un costo per la modifica del software esistente di circa € 30.000”.

3. PEH-GC-03 avente ad oggetto la *“Validazione del processo di prescrizione e somministrazione farmaci con firma elettronica qualificata”*, con conseguente *“acquisizione di kit di firme digitali”* il cui costo non è stimabile poiché “un’ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione. Tuttavia si può stimare un costo per l’avvio su 200 posti letto, di circa € 100.000”;

4. PEH-SC-05 avente come oggetto la “Rete metropolitana dei dati clinici per la sperimentazione del CCS” e come obiettivo quello di “sperimentare su scala regionale il CCS in un quadro che tenga conto non solo degli aspetti tecnologici ma anche degli aspetti legali, organizzativi e di accesso”, il cui costo non è stimabile poiché “un'ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione. Tuttavia si può stimare un costo per la modifica del software esistente di circa € 600.000”.

5. PEH-SC-07 avente come obiettivo il “Sistema conto corrente salute regionale ... per offrire al cittadino ligure un servizio informatizzato, accessibile via web, per il deposito e la consultazione dei dati documentari che riguardano la propria storia medica”, il cui costo non è stimabile poiché “un'ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione. Tuttavia si può stimare un costo per la modifica del software esistente di circa € 450.000”.

6. PEH-SC-09 avente come obiettivo il “Sistema conto corrente salute ... per offrire al cittadino ligure un servizio informatizzato, accessibile via web, per il deposito e la consultazione dei dati documentari che riguardano la propria storia medica”, il cui costo non è stimabile poiché “un'ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione. Tuttavia si può stimare un costo per la modifica del software esistente di circa € 100.000”.

7. PEH-GC-GALL-01 avente ad oggetto la “Gestione informatica integrata del dipartimento chirurgico intraziendale Galliera-Evangelico” il cui costo non è stimabile poiché “un'ipotesi di costo sarà disponibile a valle delle prime fasi di progettazione. Tuttavia si può stimare un costo per la modifica del software esistente di circa € 100.000.”

Il totale dunque delle somme impegnate in maniera così generica ammonta ad € 1.350.000.

B – 4. Più in generale gli importi delle commesse che, **in difetto di gara**, sono state (o stanno per essere) affidate a DATASIEL (ivi comprese quelle citate al precedente punto) sono assai rilevanti: basti pensare che, solo per effetto delle previsioni di spesa recate dalle allegate schede progetto (doc. 13, una delle quali recante, fra l'altro, la formula “costi da definire” e, quindi, di importo totalmente indeterminato), **ammontano a ben € 8.698.936, come da prospetto:**

IMPORTI
€ 930.356

SIGLA PROGETTO
PEH-SC-02

€ 348.000 (APQ)	PEH-SC-01
€ 420.000 (APQ)	PEH-GC-03
€ 500.000 (APQ)	Art. 50
€ 70.000 (FIR)	PEH-GC-01
€ 200.000 (APQ)	PEH-SC-09
€ 200.000 (APQ)	PEH-SC-04
€ 156.000 (APQ)	PEH-SC-02
<i>“costi da definire”</i>	PEH-SC-03
€ 600.000	PEH-SC-05
€ 450.000	PEH-SC-07
€ 559.200	PEH-GC-04
€ 552.000	PEH-SC-05
€ 600.000	PEH-SC-06
€ 198.000	PEH-GC-06
€ 167.580	Attività libero professionali
€ 706.800	Sistema gestione ambulatori
€ 320.000	RX VIRT
€ 80.000	SCREENING
€ 370.000	LAB VIRT
€ 120.000	CUP INTEGR HL 7
€ 255.000	CUP HW
€ 101.000	CUP HW FARM
€ 35.000	CUP RETE FARM
€ 80.000	AMC-CUP-GE
€ 50.000	PREN-HL-7
€ 90.000 + 10% annuo	PEH-SO-GALL-01
€ 100.000	PEH-GC-03
€ 30.000	PEH-GC-01
€ 30.000	PEH-GC-02
€ 380.000	Dematerializzazione docum. cartacea

Senza contare inoltre come, nel merito, il suddetto elenco esemplificativo (ma non esaustivo) dei programmi che hanno ad oggetto incarichi da affidare a DATASIEL per più di otto milioni e mezzo di euro -oltre quelli i cui costi non sono precisati e compresi quelli in cui costi indicati sarebbero puramente indicativi poiché *“ipotizzabili solo a valle delle prime fasi della progettazione”*-, concerne quasi sempre realizzazioni già in possesso delle Aziende Sanitarie e suscettibili di semplice riutilizzo a costi decisamente inferiori a quelli preventivati. Solo per fare uno specifico esempio, oltre a quello sub lettera B-1, basti pensare che l'ultimo dei progetti -ossia la *“dematerializzazione della documentazione cartacea...”* dell'importo di ben € 380.000- afferisce ad una similare procedura già esistente e collaudata da tempo presso l'Azienda Villa Scassi.

* * *

Le surriferite circostanze era dovere esporre a tutela dei pubblici interessi, rimettendo peraltro ogni apprezzamento e valutazione delle stesse all'Ecc.ma Commissione delle Comunità Europee, alle S.V. Ill.me ed all'Ecc.ma Autorità Garante delle Concorrenza, per quanto nelle rispettive competenze.

Si allegano i documenti indicati in parte narrativa.

Con ossequio.

Dott. Carlo Pedemonte

