

TAR Piemonte, Sezione Seconda, Sentenza n. 526 del 20 marzo 2025

Appalti di servizi – Sovrastima importo a base di gara – Procedura di gara illegittima solo se la sproporzione pregiudica partecipazione alla gara

Pubblicato il 20/03/2025

N. 00526/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01898/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1898 del 2024, proposto da Consorzio Stabile (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...), non costituita in giudizio;

(...) S.p.A. – (...) S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del bando di gara per l'affidamento del servizio di contact center per il centro unico prenotazioni (CUP) della (...) (gara 066-2024) – CIG (...), pubblicato sul

supplemento della GUUE del 30 ottobre 2024 (numero edizione 212/2024) e sulla piattaforma di pubblicità legale di ANAC il 31 ottobre 2024, nonché di tutti gli atti che compongono la lex specialis, ivi compreso il Disciplinare di gara rettificato, il Capitolato tecnico rettificato, l'Allegato A al Capitolato tecnico, l'Allegato B al Capitolato tecnico, i Modelli A, B, C, D e E, lo Schema di Contratto, e per quanto occorrer possa del Bando di gara per l'affidamento del servizio di contact center per il centro unico prenotazioni (CUP) della (...) (gara 066-2024) – CIG (...), pubblicato sul supplemento della GUUE 16 settembre 2024 e sulla piattaforma di pubblicità legale di ANAC il 17 settembre 2024, nonché di tutti gli atti che compongono la lex specialis, ivi compreso il Disciplinare di gara rettificato, il Capitolato tecnico rettificato, l'Allegato A al Capitolato tecnico, l'Allegato B al Capitolato tecnico, i Modelli A, B, C, D e E, lo Schema di Contratto;

- della determinazione del Direttore appalti di (...) S.p.A. n. 280 del 13 settembre 2024, della deliberazione del Direttore generale di (...) n. 266/01.1/2024 del 12 settembre 2024, della deliberazione del Direttore generale di (...) n. 325/02.01/2024 del 25 ottobre 2024, della determinazione del Direttore appalti di (...) S.p.A. n. 339 del 29 ottobre 2024;

- per quanto occorrer possa, dei chiarimenti resi dalla Stazione appaltante il 10 ottobre 2024, del 31 ottobre 2024, del 13 e 14 novembre 2024;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ancorché non conosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimata (...) S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 marzo 2025 il dott. Marco Costa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La presente impugnativa ha ad oggetto il bando per l'affidamento del servizio di contact center per il centro unico prenotazioni (CUP) della (...).

La relativa *lex specialis* è stata predisposta e approvata dall'ente regionale (...) con deliberazione n. 266/02.01/2024 del 12 settembre 2024 (doc. 11 (...)), in forza della quale lo svolgimento della procedura di gara è stato affidato alla centrale di committenza (...) S.p.a. Quest'ultima, con determinazione n. 280 del 13 settembre 2024 (doc. 10 (...)), ha quindi indetto la gara, curandone la pubblicazione sulla piattaforma di e-procurement SINTEL in data 17 settembre 2024 e sulla GUUE in data 16 settembre 2024 (doc. 3 (...)).

2. L'appalto, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108 co. 2 lett. a) del D. Lgs. 36/2023, è costituito da un unico lotto, avente ad oggetto il sopra descritto servizio di prenotazione, cui afferiscono tutte le agende delle 18 Aziende Sanitarie Regionali, quelle dei privati accreditati e della libera professione c.d. *intramoenia*. La durata della commessa è stabilita in 48 mesi, con opzione di rinnovo per ulteriori 48 mesi e possibilità di proroga per un massimo di 6 mesi (Disciplinare e Capitolato Tecnico, docc. 4 e 5 (...)). La remunerazione del servizio, salvo il canone mensile riconosciuto per la gestione della casella di posta elettronica, non prevede un canone onnicomprensivo ma, in estrema sintesi, il riconoscimento di un corrispettivo per la presa in carico e la lavorazione di ciascuna chiamata ricevuta. Il valore di stima dell'appalto è ottenuto moltiplicando convenzionalmente gli importi a base d'asta di ciascuna lavorazione considerata per le quantità lavorate nell'anno 2023 ritenute pertinenti, per un importo riferito al primo quadriennio pari a € 29.260.780,80, di cui € 21.924.151,32 per costi della manodopera, come indicato a pag. 10 del Disciplinare di gara (doc. 4 (...)).

Il calcolo riportato, tuttavia, costituisce una mera stima, poiché, come meglio

specificato in prosieguo, le caratteristiche del servizio svolto nell'anno 2023 e quello previsto dalla gara qui in contestazione non risultano integralmente sovrapponibili quanto a contenuto e corrispettivo, mentre la consuntivazione delle prestazioni avverrà in base alle chiamate effettivamente lavorate.

3. Nell'anno 2003, infatti, tutte le chiamate ricevute dall'appaltatore e finalizzate alla prenotazione di una prestazione sanitaria venivano valorizzate in misura piena, indipendentemente dal relativo esito, riservando alle altre richieste di informazioni l'ivi stabilito corrispettivo in misura ridotta. Il nuovo appalto, invece, pur riportando a titolo informativo nella tabella di cui all'art. 2.1 del Capitolato tecnico il volume delle chiamate ricevute nel corso dell'anno 2023 ripartendole secondo la classificazione vigente per tale periodo, prevede un diverso sistema di computo e valorizzazione. Le sole prenotazioni registrate ovvero esitate con l'iscrizione del richiedente nella pertinente lista d'attesa di nuova, generale implementazione comportano il riconoscimento della tariffa "piena" ID1, avente un importo a base d'asta paria € 1,64. Le richieste che non si concludono con uno dei suddetti esiti, invece, sono considerate richieste di informazioni, cui è riconosciuta la minor tariffa ID4, con importo a base d'asta pari a € 1,08. La *lex specialis* riporta testualmente tale meccanismo tariffario nel mod. D (doc. 4 ricorrente, facente parte della documentazione di gara ai sensi del paragrafo 2.1. del Disciplinare) e il RUP ne ha confermato l'operatività in sede di chiarimento n. 7 reso il 31.10.2024 (doc. 11 ricorrente).

4. Nell'ambito del descritto sistema di tariffazione, ciascun concorrente è pertanto chiamato ad offrire un ribasso sull'importo unitario di ciascuna tipologia di chiamata individuata nella colonna "voce di prezzo" del richiamato Modello D all'uopo predisposto (salvo il canone di gestione mensile della casella di posta elettronica di cui alla voce ID8, doc. 4ricorrente). Il valore dell'offerta viene ottenuto moltiplicando gli importi unitari offerti per il numero di prestazioni erogate nell'anno 2023 e ritenute dall'amministrazione pertinenti alla singola voce

in questione.

La documentazione di gara ha prudenzialmente ricondotto ai fini della stima del valore della commessa tutte le richieste di prenotazione remunerate nel 2023 in misura piena alla nuova voce di prezzo ID1, sebbene siano ora alla stessa riconducibili solo le richieste perfezionate ovvero registrate nelle liste di attesa di nuova, generalizzata introduzione; simmetricamente, anche la minor voce di prezzo ID4 non ha assunto una maggior consistenza numerica, sebbene la nuova sistemica vi riconduca le richieste di prenotazione concluse senza esito.

Ulteriori conferme delle suddette modalità di calcolo risultano rese il 13.11.2024 con il chiarimento n. 20 (doc. 12 ricorrente, reso successivamente alla rettifica della *lex specialis* in relazione a differenti profili), ove il RUP ha precisato che “*le quantità annuali di cui alla voce ID4 del “Modello D – Offerta economica e dichiarazioni a corredo della stessa” corrispondono alla riga “Richiesta informazioni” della tabella 1 del paragrafo 2.1 “Stima dei Volumi” del Capitolato Tecnico*”.

5. Il termine di presentazione delle offerte è stato inizialmente prorogato dalla stazione di committenza regionale al 7.11.2024 (doc. 5 ricorrente), mantenendo ferma la scadenza per l'inoltro delle richieste di chiarimenti al 16.10.2024; successivamente, a fronte del tenore dei contributi pervenuti dagli operatori, l'ente regionale (...) ha apportato alcune modifiche agli atti di gara con provvedimento n. 325/02.01/2024 del 25.10.2024 (doc. 12 (...)); (...) ha quindi approvato la *lex specialis* aggiornata con determinazione del Direttore Appalti n. 339 del 29 ottobre 2024 (doc. 13 (...)), qualificando le variazioni apportate quali “*modifiche significative*” ai sensi dell'art. 92, comma 2 lett. b) del D. Lgs. n. 36/2023. Il Disciplinare di gara e il Capitolato tecnico (docc. 2 e 3 SCR) sono stati quindi pubblicati nella stesura modificata sulla GUUE il 30 ottobre 2024 e sulla piattaforma SINTEL il successivo 31 ottobre 2024 (docc. 6 e 7 ricorrente), unitamente all'avviso di rettifica e proroga dei termini per la richiesta di chiarimenti all'11 novembre 2024 e per la presentazione delle offerte al 22 novembre 2024

(doc.19 (...)).

6. Il ricorrente è insorto avverso il bando di gara deducendo:

-Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 11, 41, 57, 108 e 110 12 del d.lgs. 36/2023. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e dei presupposti, travisamento dei fatti, irragionevolezza manifesta". In sintesi, il meccanismo di formulazione dell'offerta contenuto nel richiamato modello D e, più in generale, nella documentazione di gara, sarebbe inattendibile. Lo stesso condurrebbe ad una radicale sovrastima del corrispettivo contrattuale, tanto sproporzionato da condizionare la formulazione di un'offerta capiente da parte degli operatori.

Le prestazioni erogate e fatturate con corrispettivo pieno nell'anno 2023, infatti, sarebbero costituite in maggioranza da richieste non concluse con il perfezionamento di alcuna prenotazione (docc. 15 e 16 ricorrente), di talché le stesse avrebbero dovuto essere computate in applicazione della nuova classificazione dei servizi di cui al Modello D della gara in contestazione nella voce residuale ID4 e non nella voce ID1.

Sulla base dei parametri così ricalcolati, il valore di stima della commessa sarebbe risultato di gran lunga inferiore e tale da non coprire neppure la somma dei costi della manodopera, non soggetti a ribasso, e delle soluzioni tecnologiche necessarie per l'espletamento del servizio (si veda l'offerta di primario operatore del settore depositato quale documento n. 14 di parte ricorrente).

7. Si è costituita in giudizio l'intimata (...) S.p.a., eccependo nei propri scritti difensivi l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso, nonché deducendo l'infondatezza nel merito dell'avversaria doglianza.

8. All'udienza pubblica del 6 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione al termine della discussione.

DIRITTO

1. Può prescindersi dall'esame delle eccezioni in rito di parte intimata contenute nella memoria depositata il 18.2.2025, stante l'infondatezza nel merito del ricorso

proposto.

2. L'unica, composita censura dedotta si incentra sull'erroneità del meccanismo con cui l'Amministrazione ha, per un verso, stimato il valore della commessa, per altro verso imposto ai concorrenti la formulazione delle offerte. La fallace metodologia impiegata avrebbe generato una consistente, illusoria e distorsiva sovrastima dei corrispettivi, che sarebbero stati calcolati assumendo parametri errati e frutto di una travisante interpretazione dei dati storici ricavati dall'esecuzione del servizio per l'annualità 2023.

Agli operatori sarebbe così preclusa la presentazione di un'offerta capiente a copertura dei costi incomprimibili del servizio poiché, come sunteggiato nella superiore narrativa in fatto, dai dati in proprio possesso dell'esponente – provenienti dalla propria consorziata gestore uscente del servizio – si ricaverebbe che la maggioranza delle prestazioni remunerate in misura piena nell'anno 2023 sia destinata a ricevere un corrispettivo ridotto nella nuova commessa, ricadendo non nella categoria ID1 ma nelle richieste di informazioni di cui alla voce di prezzo ID4.

Un corretto conteggio delle prestazioni ripartite nelle suddette categorie restituirebbe un valore reale del contratto al di sotto dei costi necessari per l'espletamento del servizio, poiché la *lex specialis* riserva alla voce di costo ID4 l'insufficiente corrispettivo a base d'asta di € 1,08, a fronte di una valorizzazione della voce ID1 pari a € 1,64.

La censura non merita accoglimento.

2.1. La parte deducente richiama nelle proprie difese i principi enunciati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4/2018 in relazione alle clausole di bando aventi portata escludente e, pertanto, soggette a immediata impugnazione, senza avvedersi che non si attagliano alla presente fattispecie.

2.2. In via preliminare occorre rilevare che l'appalto qui gravato prevede un meccanismo di valorizzazione economica del servizio non sovrapponibile *de plano* a

quello applicato alle prestazioni erogate nell'anno 2023; queste ultime vengono però in rilievo nella qui gravata *lex specialis* sia in quanto rappresentative dei volumi delle prestazioni in precedenza eseguite, sia in quanto utilizzate a seguito di alcune elaborazioni quale parametro quantitativo convenzionale sulla cui base stimare il valore della gara espletanda.

2.2. Il contestato capitolato tecnico, al paragrafo 2.1, introduce infatti il prospetto riepilogativo delle pregresse lavorazioni con la seguente, significativa premessa: “*a titolo meramente informativo, si segnala che il servizio di Contact Center attualmente attivo ha riportato un flusso relativo all'anno 2023 come dettagliato nella tabella seguente*”, mentre il successivo paragrafo 4 puntualizza che “*con riferimento al valore del Contratto, ... trattasi di una stima del fabbisogno effettuata sulla base dei dati storici riferiti al periodo 2023 effettuata al meglio delle conoscenze attuali dell'Amministrazione*”.

2.3. Il “Modello D” prevede invece un prezzo unitario a base d'asta per ciascuna tipologia di chiamata, rispetto al quale gli operatori economici sono chiamati a proporre le proprie offerte a ribasso; il suddetto prezzo “a chiamata” viene quindi moltiplicato per il corrispondente volume convenzionale di prestazioni erogate nell'anno 2023; sommando i risultati di ciascuna moltiplicazione si ottiene il valore complessivo dell'offerta.

2.4. Ad avviso del Consorzio ricorrente la quantificazione delle pregresse prestazioni non sarebbe coerente con la tipologia di chiamate considerate ma a tale contestazione deve in primo luogo obiettarsi che la *lex specialis* qui censurata riconduce alla voce di prezzo ID1 e così remunera in misura piena le sole chiamate esitate con una prenotazione, ma al contempo vi equipara quelle concluse con l'iscrizione dell'utente nelle liste d'attesa di nuova implementazione.

Orbene, tale ultimo, innovativo elemento, operante anche quale espediente di monitoraggio della domanda sanitaria, differenzia nettamente la commessa di cui è causa dal servizio erogato nel 2023. Tanto è sufficiente per ritenere che il prospetto contenuto a pagina 16 del ricorso non fornisca una pertinente,

alternativa classificazione delle prestazioni oggetto della gara, poiché si limita sbrigativamente a sussumere tutte le chiamate non esitate nelle generiche richieste informative di cui alla voce di prezzo ID4, ignorando proprio l'introdotta opzione di inserimento nelle liste d'attesa.

2.5. Il Consorzio deducente afferma poi a pagina 12 della memoria depositata il 21.2.2025 che la scelta di iscrizione nelle liste d'attesa non sarebbe un'opzione del tutto nuova e si sarebbe già rivelata all'esito di un monitoraggio sperimentale scarsamente appetibile per l'utenza, ma neppure tale argomento può essere condiviso, in quanto le allegazioni di parte attrice non risultano provate né, soprattutto, si prestano ad essere generalizzate una volta che l'opzione per le liste in parola cessi di essere un progetto c.d. pilota e risulti disponibile in via ordinaria per la gran parte dei servizi prenotabili.

2.6. Alla luce dei superiori elementi deve pertanto desumersi che la stazione appaltante, nella manifestata consapevolezza che la concreta remunerazione del servizio dipenderà dal numero di chiamate effettivamente trattate e dal relativo esito, abbia considerato prudenzialmente tutte le chiamate in precedenza volte alla prenotazione di un servizio come valorizzabili in misura piena nella duplice alternativa del positivo esito della richiesta ovvero dell'iscrizione del richiedente nella pertinente lista d'attesa, senza che tale valutazione, per consolidata ricostruzione della giurisprudenza espressione di ampia discrezionalità, possa ritenersi per ciò solo arbitraria ovvero affetta da vizi macroscopici.

La base d'asta in questione, infatti, può al più ritenersi in parte sovrastimata ove si ritenga troppo ottimistico il descritto approccio cautelativo, non essendo inverosimile che una quota delle richieste non trovi comunque soddisfazione, tuttavia tali fisiologiche defezioni non possono comunque supportare la tesi ricorsuale imperniata su un tanto categorico quanto indimostrato rifiuto di adesione alle liste d'attesa da parte dell'utenza.

L'importanza della sovrastima in questione, tuttavia, può ritenersi ridimensionata

dalla circostanza che le liste in questione consentono di registrare un numero di utenti superiore alle prestazioni effettivamente disponibili, andando per tale via ad aumentare - e non a diminuire come pretende il Consorzio deducente - la platea di operazioni potenzialmente soggette a remunerazione secondo la più consistente tariffa ID1.

2.7. Una base d'asta che possa risultare parzialmente sovrastimata ma non radicalmente sproporzionata per condivisa ricostruzione non sarebbe comunque di per sé impugnabile, mancando un interesse a supporto delle ipotetiche contestazioni, che sarebbero in parte qua inammissibili. Vale infatti l'orientamento maturato sotto la vigenza del precedente codice dei contratti pubblici, in base al quale se un concorrente ritiene la base d'asta eccessivamente alta, può offrire un ribasso più consistente, presentando così un'offerta assai competitiva dal punto di vista economico, e poi, se il ribasso risulterà tanto eccessivo da determinare un'anomalia dell'offerta, formulerà le sue osservazioni critiche sulla base d'asta nel subprocedimento di valutazione di tale anomalia, ed eventualmente le farà poi valere nel giudizio d'impugnazione avverso la sua ipotetica esclusione (T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 29.12.2023, n. 960, con pertinenti richiami giurisprudenziali).

2.8. In ogni caso, anche facendo propria la (non divisibile) rideterminazione del valore della commessa patrocinata dall'esponente in misura pari a € 24.544.717,08 (frutto, come visto, di una arbitraria riquilificazione delle prestazioni non accolta dal Collegio), poiché la *lex specialis* quantifica i costi della manodopera in € 21.924.151,32, la produzione di un unico preventivo di spesa per l'acquisto delle soluzioni tecnologiche occorrenti all'espletamento del servizio di entità superiore alla differenza tra i suddetti valori di per sé non prova l'impossibilità di acquisire sul mercato una migliore offerta.

2.9. Alla luce delle superiori considerazioni, la lamentata previsione di un importo a base d'asta insufficiente alla copertura dei costi e perciò inidoneo ad assicurare

all'impresa esecutrice un seppur minimo utile ovvero tale da imporre l'esecuzione della commessa in perdita, non trova riscontro negli atti di causa.

3. Il ricorso, in conclusione, deve essere respinto.

4. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in favore della parte resistente come da dispositivo della presente pronuncia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Consorzio ricorrente a corrispondere alla Società di committenza regionale intimata la somma di euro 3.500 (tremilacinquecento/00) oltre accessori di legge, a titolo di spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marco Costa, Referendario, Estensore

Martina Arduino, Referendario

L'ESTENSORE

Marco Costa

IL PRESIDENTE

Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO