

Publicato il 12/10/2020

**N. 01597/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00985/2020 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ex art. 60 c.p.a.;*

sul ricorso numero di registro generale 985 del 2020, proposto da

SEATT – Società Cooperativa Sociale Servizi Avanzati Tecnologici e Terapeutici a r.l, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Valerio Donato e Marco De Seta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Naccarato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Engineering Ingegneria Informatica S.p.a., Consip S.p.a., Regione Calabria. non costituiti in giudizio;

Covisian S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Berruti e Valerio Zimatore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Valerio Zimatore, in Catanzaro, alla via Buccarelli, n. 49;

*per l'annullamento*

- 1) della deliberazione del Commissario Straordinario dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza dell'11 agosto 2020, n. 678 ;
- 2) per quanto di ragione ed ove occorrente, della relazione dell'1 luglio 2020, prot. n. 60799;
- 3) per quanto di ragione ed ove occorrente, della nota dell'11 marzo 2020, prot. n. 25326;
- 4) di ogni altro atto anteriore, preordinato, connesso e consequenziale che, comunque, possa ledere gli interessi della ricorrente.

Nonché per l'annullamento o declaratoria di nullità dell'eventuale contratto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza e di Covisian S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2020 il dott. Francesco Tallaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. – Nel 2012 la SEATT – Società Cooperativa Sociale Servizi Avanzati Tecnologici e Terapeutici a r.l. si aggiudicò l'appalto per la gestione e conservazione degli archivi telematici, l'incameramento dei dati del protocollo telematico, la gestione delle prenotazioni delle prestazioni sanitarie, la gestione del *call-center* telematico (Cento Unico di Prenotazione), la riscossione del contributo dei pazienti alle prestazioni sanitarie, l'attività di ricezione e archiviazione dati sensibili, di *reception* e di *front office* presso l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza.

Il contratto, che iniziò ad esplicare la sua efficacia il 1° novembre 2012, avrebbe dovuto avere una durata temporale di tre anni, prorogabile per altri due.

Gli è, invece, che SEATT si è vista via via prorogare l'appalto sino ad oggi.

2. – Ed invero, nonostante l'ASP di Cosenza abbia in più occasioni dato l'avvio all'*iter* per lo svolgimento di una nuova gara per l'affidamento dei servizi, tali procedure non hanno mai avuto luogo.

3. – Nelle more, l'art. 6, commi 1 e 2 d.l. 30 aprile 2019, n. 35, conv. con l. 25 giugno 2019, n. 60, ha disposto che gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria si avvalgono esclusivamente degli strumenti di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione da CONSIP S.p.a. nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica amministrazione ovvero, previa convenzione, di centrali di committenza di altre regioni per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, strumentali all'esercizio delle proprie funzioni, superiori alle soglie di rilevanza comunitaria.

Dunque, in tale rinnovato contesto normativo, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Sistema Sanitario Regionale calabrese ha stipulato una convenzione quadro con la SO.RE.SA.

S.p.a., Ente strumentale della Regione Campania, cui è stato affidato il compito di esperire, per conto degli Enti del Servizio Sanitario della Regione Calabria, le procedure di evidenza pubblica di rilevanza comunitaria.

A valle di tale convenzione quadro, l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza ha stipulato con la SO.RE.SA. una convenzione attuativa e ha iniziato ad affidare ad essa l'espletamento delle proprie procedure di evidenza pubblica.

4. – Diversa scelta, invece, è stata operata per i servizi di *contact center* in *outsourcing*, per i quali l'ASP di Cosenza ha inteso aderire alla convenzione già stipulata, dopo apposita gara, dalla Consip S.p.a. con il RTI tra Covisian S.p.a. ed Engineering Ingegneria Informatica S.p.a.

Con la deliberazione dell'11 agosto 2020, n. 678, infatti, il Commissario Straordinario dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza si è determinato ad affidare al RTI tra Covisian S.p.a. ed Engineering Ingegneria Informatica S.p.a., per un periodo di due anni a partire dal 1° gennaio 2021, le seguenti prestazioni:

a) servizio operatore *inbound* sincrono, che prevede il “*servizio telefonico e prenotazione telefonica, da parte degli utenti, di visite specialistiche, prestazioni di diagnostica ambulatoriale, esami di laboratorio e prestazioni di certificazione di idoneità, nonché la ricezione e gestione delle disdette e degli spostamenti*”;

b) servizio operatore *inbound* FTE, che prevede “*Front-office prenotazione; Front-office attività di cassa; Front office rimborsi; Incasso e versamento al Tesoriere; Attività di back office di primo livello; Back-office di secondo livello*”;

c) servizio *outbound*, che prevede la “*gestione operativa del servizio per eventuali spostamenti o disdette di prenotazioni, eseguita a mezzo telefonico, mail e sms a supporto del quantitativo di chiamate non accolte in Inbound*”.

5. – SEATT è insorta avverso tale determinazione e si è rivolta a questo Tribunale Amministrativo Regionale, deducendone l'illegittimità e chiedendone l'annullamento.

5.1. – In primo luogo, affermare che la scelta dell'ASP di Cosenza di aderire alla convenzione Consip per la fornitura di servizi di *Contact Center* in *outsourcing* sarebbe in sé illegittima.

Infatti, non vi sarebbe alcuna attinenza tra i servizi che l'ASP di Cosenza richiede, e cioè *front office* e *back office*, e quelli oggetto della convenzione, posto che:

a) il servizio di *contact center* viene definito dal Dipartimento della Funzione Pubblica come “*un call center evoluto che integra le funzionalità di telecomunicazione con i sistemi informativi, aggiungendo all'utilizzo del mezzo telefonico altri strumenti/canali di comunicazione, quali il fax, la mail, il Web, la posta, ecc.*”;

b) i due servizi sono addirittura connotati da un diverso codice ATECO;

c) i requisiti economici e professionali richiesti dalla Consip S.p.a. in sede di gara riguardavano esclusivamente l'erogazione di servizi di *call center*, senza alcun riguardo ai servizi di *front office* e *back office*;

d) la convenzione prevede la possibilità di erogare altre attività di supporto, ma per un numero di ore annue molto limitato, mentre nel caso di specie il personale sarà in gran parte addetto alle attività di *front office* e *back office*.

Essendovi, dunque, la segnalata oggettiva diversità delle prestazioni, non si sarebbe potuto procedere all'adesione alla convenzione.

5.2. – Altro profilo di illegittimità si rinverrebbe nel fatto che l'adesione alla convenzione sarebbe, per l'azienda sanitaria appaltante, meno conveniente rispetto all'acquisizione dei servizi previa procedura di evidenza pubblica.

Infatti, a fronte di un importo di € 1.057.377,00 oltre IVA, che costituisce il costo annuo attualmente gravante sul bilancio dell'Azienda Sanitaria, a titolo di compensi per i servizi resi dalla società ricorrente, con la stipula della convenzione l'ASP sarebbe tenuta a un esborso di € 2.232.694,19 annui oltre ad IVA.

5.3. – Con il terzo motivo di ricorso si assume che ciò che l'ASP richiede al RTI controinteressato rappresenterebbe una vera e propria somministrazione di personale, artatamente camuffata da prestazione di servizi.

Ed in effetti, la finalità perseguita dall'azienda sarebbe quella di ottenere un'integrazione del proprio personale, allo stato numericamente insufficiente.

Ciò emergerebbe in particolare dal fatto che non è richiesto che il personale del RTI controinteressato abbia un *know how* specifico e superiore rispetto a quello del personale dell'ASP; non risulta che l'appaltatore debba apportare capitali o mezzi o debba in qualche modo organizzare il servizio; il corrispettivo è misurato in ore-lavoro.

5.4. – Infine, la determinazione dell'ASP sarebbe stata assunta in carenza di qualsivoglia istruttoria. Ove questa fosse stata svolta, si sarebbe verificato che la prestazione fornita da SEATT è del tutto adeguata rispetto alle esigenze dell'azienda sanitaria appaltatrice; non corrisponderebbe dunque al vero quanto si legge nella relazione del responsabile del CUP del 1° luglio 2020, prot. n. 60799, e cioè che costi per l'appalto di servizi in corso con la società ricorrente si debba aggiungere il costo per il personale interno dell'ASP, chiamato a sopperire alle carenze dell'appaltatore.

E dall'istruttoria sarebbe emerso che le prestazioni da affidare in convenzione non sarebbero adeguate alle esigenze dell'azienda sanitaria.

6. – Si è costituita l'ASP di Cosenza, che ha controdedotto in ordine alle singole censure, di cui ha peraltro eccepito l'inammissibilità perché intese a sindacare scelte di merito dell'amministrazione.

Anche il RTI controinteressato si è costituito controdeducendo nel merito. In via preliminare, però, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, giacché SEATT è solo il soggetto che, in regime di proroga,

gestisce alcuni servizi per conto dell'ASP di Cosenza, e non potrebbe quindi opporsi all'adesione dell'Ente ad una convenzione Consip, adesione che il vigente quadro normativo presenta come obbligatoria.

7. – Alla camera di consiglio del 9 settembre 2020, fissata per la discussione dell'istanza cautelare, il ricorso è stato discusso nel merito e spedito in decisione ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

8. – È opinione del Tribunale che il ricorso sia ammissibile.

Benché la SEATT non lo abbia esplicitato nel ricorso, infatti, è ben evidente che l'impugnativa è mossa dall'interesse a partecipare, quale operatore economico del settore, e quindi quale soggetto in posizione differenziata rispetto a quella della generalità dei consociati, a una eventuale nuova procedura di evidenza pubblica; possibilità che viene irrimediabilmente vanificata dall'adesione alla convenzione Consip.

Che vi sia poi, in punto di fatto, l'interesse strumentale alla prosecuzione dei servizi in regime di proroga è un accidente che non intacca la sussistenza sia della legittimazione ad agire, sia dell'interesse al ricorso.

9. – Il Collegio ritiene, a questo punto, di poter avviare l'esame del ricorso a partire dall'ultimo motivo, illustrato al § 5.4.

Deve subito essere precisato che tale censura, secondo la quale la decisione amministrativa sarebbe viziata da un difetto di istruttoria, in quanto l'amministrazione non avrebbe adeguatamente comparato i costi delle prestazioni rese attualmente da SEATT e quelli che deriverebbero dall'adesione alla convenzione Consip, si basa su un evidente equivoco.

Infatti, il contratto d'appalto stipulato tra l'amministrazione e la società ricorrente aveva una durata di tre anni rinnovabile per altri due, e, spirata la sua efficacia temporale, è stato già oggetto di plurime proroghe.

Si deve però tenere a mente che l'art. 106, comma 11 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, consente solo la c.d. proroga tecnica, e cioè la proroga per il tempo necessario alla conclusione della procedura di scelta del nuovo

contraente.

L'amministrazione, dunque, non si trovava di fronte alla scelta se confermare la spesa sino ad oggi sostenuta per acquistare i servizi della SEATT o acquistare tali servizi da altri soggetti; piuttosto, la scelta è tra l'adesione a una delle convenzioni Consip già in essere o l'avvio di una procedura di evidenza pubblica, da svolgere con l'ausilio di SO.RE.SA. S.p.a.

Il motivo si rivela pertanto inconferente, lamentando, nella sua più profonda essenza, la mancanza di un non pertinente confronto tra i costi attuali e quelli derivanti dalla scelta di aderire alla convenzione Consip.

Tanto più che è chiaro che l'ambito delle prestazioni richieste al RTI controinteressato non coincide con quello delle prestazioni rese da SEATT, sicché ancor meno significato ha l'invocata comparazione.

10. – Rimanendo sempre al profilo economico della vicenda controversa, occorre ricordare che l'adesione alle convenzioni Consip adempie pienamente all'obbligo nazionale e comunitario di individuare il migliore contraente tramite procedure di evidenza pubblica (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 1 agosto 2014, n. 4081; Cons. Stato, Sez. III, 15 aprile 2016, n. 1532), sicché non sussiste, a carico della amministrazione che vi aderisce, un onere di istruttoria in ordine alla economicità dei parametri prezzo-qualità contenuti nella convenzione Consip (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2015, n. 2194).

Al contrario, una specifica motivazione sulla convenienza occorra quando l'amministrazione si determini in concreto nel senso di fare nuovamente ricorso al mercato, in quanto l'Ente pubblico dovrà in tal caso far constare l'utilità della propria iniziativa rispetto ai parametri della convenzione Consip di settore; ma una motivazione del genere non può ritenersi invece necessaria, per lo meno di regola, quando la scelta dell'amministrazione cada proprio sulla convenzione della Consip.

Il secondo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente si duole dell'antieconomicità della convenzione Consip, è quindi infondato.

11. – Si può, dunque, procedere all'esame del primo motivo di ricorso, con il quale la parte ricorrente ha lamentato che le prestazioni richieste dall'ASP di Cosenza divergono da quelle oggetto della convenzione Consip.

11.1. – Sul punto, va preliminarmente ricordato (così come ha fatto Cons. Stato, Sez. III, 26 settembre 2013, n. 4803) che l'adesione alla convenzione Consip prevede la contrattualizzazione presso la singola amministrazione aderente, con la conseguenza che ogni contratto può prevedere singoli aggiustamenti ed estensioni utili ad adeguare le caratteristiche generali della convenzione alle specifiche esigenze, pur nei limiti dell'oggetto della convenzione stessa.

11.2. – Ebbene, l'oggetto della convenzione è così determinato:

*“Servizi operatore:*

*- servizio Inbound;*

*- servizio Outbound;*

*Servizi a supporto:*

*- infrastruttura, logistica e tecnologica, per l'erogazione dei servizi, sia in modalità outsourcing sia in modalità ASP;*

*- servizio di telefonia;*

*- servizio di connettività dati;*

*- servizio di integrazione;*

*- servizio di revisione dei processi di gestione dei contatti e delle richieste di servizio;*

*- servizio di formazione per l'utilizzo dei sistemi in modalità ASP;*

- *servizi trasversali di fatturazione, rendicontazione e reportistica*”.

Nel capitolato tecnico allegato alla convenzione vi sono alcune definizioni, tra le quali assume grande rilievo ai fini dell'odierno giudizio quella di *Contact Center*, e cioè *“l'insieme di risorse tecnologiche ed organizzative che consente di gestire differenti tipologie di contatto afferenti ai vari canali di accesso in maniera ottimale sulla base di criteri differenzianti quali il particolare servizio richiesto, il profilo del cliente, i dati statistici di storico e regole di priorità predefinite”* (punto 1.3).

Nel medesimo capitolato vi sono poi ulteriori specificazioni dell'oggetto della convenzione: *“Oggetto della fornitura sono i servizi di Contact Center in Outsourcing per consentire alle Pubbliche Amministrazioni di implementare dei centri di contatto, con accesso multicanale integrato, tipicamente utilizzati per fornire ai cittadini, dipendenti o altri utenti coinvolti, informazioni e servizi riguardanti differenti tematiche”* (punto 2.1).

Inoltre, viene chiarito (punto 4.1.1) che il servizio *inbound* può riguardare l' *“erogazione di servizi di prenotazione di prestazioni sanitarie (ambulatoriali, specialistiche, di diagnostica strumentale, ...)”* e che *“nell'ambito del servizio Inbound le Amministrazioni potranno inoltre richiedere che gli operatori eseguano attività non strettamente legate alla diretta gestione dell'utenza e delle richieste di servizio (front-office), ma che effettuino attività di back-office o altre attività di supporto, secondo le richieste dell'Amministrazione Contraente. Tale possibilità implica l'utilizzo di operatori esclusivi e prevede una remunerazione a ora uomo”*.

Peraltro, nel capitolato viene espressamente affermato che in sede di valutazione dell'offerta si terrà conto della proposta organizzativa e delle soluzioni adottate per minimizzare i rischi di riduzione della qualità percepita dagli utenti del servizio in seguito a eventuali aumento di carico prevedibili e non prevedibili, con particolare riferimento allo scenario di un CUP (punto 4.1.1.).

Si chiarisce poi che i contratti attuativi hanno lo scopo *“di caratterizzare, sulla base di quanto specificato nell'ambito della Convenzione, i servizi richiesti dalle Amministrazioni Contraenti, sia in termini quantitativi che qualitativi, specificando ad*

*esempio: (...) le procedure operative per la gestione delle richieste di servizio” (punto 2.1).*

In proposito, l'aggiudicataria, sulla base delle indicazioni e del dimensionamento contenuti nella richiesta dell'amministrazione aderente, la quale può eventualmente proporre motivate variazioni necessarie, deve redigere dapprima un disegno preliminare dei servizi, quindi un disegno esecutivo, che deve contenere, tra l'altro, *“l'indicazione delle specifiche infrastrutturali del Contact Center (canali di accesso, sistemi utilizzati, eventuali attività di integrazione previste, dimensionamento degli eventuali servizi fonia/ dati richiesti, ...)”* (punti 3.1.1 e 3.1.2).

11.3. – Ebbene, la puntuale disamina della convenzione evidenzia come, in effetti, le prestazioni richieste dall'ASP di Cosenza rientrino nell'oggetto della convenzione, essendo gli adattamenti della previsioni astratte della convenzione alla realtà concreta fisiologici nel quadro normativo vigente.

Anche il primo motivo di ricorso, per le ragioni illustrate, è destituito di fondamento.

12. – Non meno infondato è il terzo motivo di ricorso, con cui si denuncia che l'ASP di Cosenza richiederebbe al RTI controinteressato una somministrazione di personale, camuffata da prestazione di servizi.

Innanzitutto, deve essere fatto notare che l'oggetto della prestazione e le modalità della sua remunerazione sono determinati nei loro elementi essenziali dalla convenzione Consip, rispetto alla quale non è stata proposta impugnazione, sicché il rapporto contrattuale a valle, ad essa conforme, non può essere contestato.

In ogni caso, l'esame del progetto operativo predisposto dal RTI controinteressato su richiesta dell'ASP di Cosenza rende evidente come la prestazione offerta preveda non solo l'organizzazione del lavoro del personale impiegato, ma anche la fornitura di una infrastruttura di servizio, di servizi di connettività e di telefonia, nonché di altri servizi accessori.

È dunque fuor d'opera ipotizzare che la prestazione di cui si tratti si limiti alla fornitura di personale.

13. – In conclusione, essendo infondati tutti i motivi di ricorso, questo deve essere rigettato.

Le spese di lite sono regolate secondo il principio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna SEATT – Società Cooperativa Sociale Servizi Avanzati Tecnologici e Terapeutici a r.l, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla rifusione, in favore dell’Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, nonché di Covisian S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, delle spese e competenze di lite, che liquida nella misura di € 3.500,00 ciascuno, oltre al rimborso delle spese generali nella misura del 15%, nonché oltre a IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Francesco Tallaro, Primo Referendario, Estensore

Domenico Gaglioti, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Tallaro**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Pennetti**

## IL SEGRETARIO