



Autorità Nazionale Anticorruzione

**Aggiornamento dei prezzi di riferimento della carta in risme,
ai sensi dell'art. 9, comma 7, del d.l. 66/2014**

Documento di Consultazione

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

Il d.l. 24 aprile 2014 n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) ha esteso al di fuori dell'ambito sanitario la disciplina dei prezzi di riferimento introdotta con il d.l. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria).

In particolare, l'art. 9 (Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento), comma 7, del d.l. n. 66/2014, prevede che «fermo restando quanto disposto dagli articoli 11 e 17, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, l'Autorità nazionale anticorruzione, a partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, fornisce, tenendo anche conto della dinamica dei prezzi dei diversi beni e servizi, alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione, nonché pubblica sul proprio sito web i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi».

Il Legislatore ha inteso attribuire ai prezzi di riferimento una precisa e stringente valenza regolatoria atteso che, sempre al comma 7, viene stabilito che «i prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità e dalla stessa aggiornati entro il 1° ottobre di ogni anno, sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli».

2. Il processo di elaborazione dei prezzi di riferimento

Con la Delibera n. CP-22 del 26 novembre 2014, l'Autorità ha dato attuazione alle disposizioni previste dal d.l. 66/2014. Tale atto ha infatti stabilito l'avvio della rilevazione dei dati necessari alla determinazione dei prezzi di riferimento ed ha fornito alle stazioni appaltanti le informazioni necessarie per adempiere agli obblighi di trasmissione.

I prezzi di riferimenti della carta in risme sono stati pubblicati per la prima volta nel mese di settembre 2015.

Con Delibera n. 1006 del 21 settembre 2016 è stato successivamente pubblicato l'aggiornamento annuale di tali prezzi, effettuato con una metodologia che, rispetto all'edizione precedente (2015), conteneva significative innovazioni, tra cui si rammentano le principali, rinviando per i dettagli al documento tecnico allegato alla delibera:

- definizione di un unico modello econometrico per entrambi i formati di carta (A3 e A4);
- introduzione di variabili relative all'elemento geografico al fine di tener conto dei fattori legati alla logistica;

- inserimento di un correttivo inerente il quantitativo acquistato;
- selezione del 25° percentile al posto del 10°.

La formulazione analitica del prezzo di riferimento pubblicato è la seguente:

$$P_{rif}^{25} = 2,1056 + 0,0803 * Ordine_{minimo10} - 0,0411 * Consegna_{magazzino} - 0,0475 * Consegna_{pianoStradale} + 0,0231 * Cartiera_{ISO} + 0,0570 * Carta_{Riciclata} + 0,1060 * Consegna_{3gg} - 0,0710 * Centro - 0,1487 * Nordest - 0,1176 * Nordovest - 0,0118 * Revisione_{prezzi} + 2,2755 * Formato_{A3} + 2,8657 * Inv_{QTA}$$

Con:

Ordine_{minimo10} : variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Unità di misura minima di consegna (ordine minimo)” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per ordini minimi contrattualmente previsti inferiori a 10 scatole e valore 0 per ordini superiori o uguali a 10 scatole.

Consegna_{magazzino} : variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tipologia di consegna” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per consegne al magazzino della SA e valore 0 in caso contrario (consegna al piano o consegna al piano stradale).

Consegna_{pianoStradale} : variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tipologia di consegna” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per consegne al piano stradale e valore 0 in caso contrario (consegna al piano o consegna al magazzino).

Carta_{Riciclata} : variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tipologia di carta” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 nel caso di carta riciclata e valore 0 nel caso di carta naturale.

Cartiera_{ISO}: corrisponde alla variabile dicotomica “Certificazione ISO 9001/2008 (della Cartiera di produzione)” rilevata con il questionario ed assume valore 1 se la cartiera di produzione è in possesso di una certificazione ISO 9001, valore 0 in caso contrario.

Consegna_{3gg}: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tempi di consegna” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 se il contratto prevedeva una consegna entro 3 giorni lavorativi dall’ordine e valore 0 per termini di consegna superiori.

Centro, Nordest, Nordovest: variabili dicotomiche costruite a partire dalla variabile “Regione” presente nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che assumono valore 1 nel caso in cui la stazione appaltante sia situata in una regione facente parte rispettivamente della macro aerea “Centro”, “Nord-est”, “Nord-ovest”, e valore 0 in caso contrario. Se la stazione appaltante è situata in una regione facente parte della macro area “Sud e Isole”, quindi, tutte e tre le variabili assumono valore 0.

Revisione_{prezzi}: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Periodicità revisione prezzi” che assume valore 1 nel caso il contratto preveda la possibilità di una revisione dei prezzi di qualunque periodicità e 0 in caso contrario.

Formato_{A3}: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Formato (UNI DIN)” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per la tipologia di carta A3.

Inv_QTA: fattore di correzione relativo alla quantità acquistata, valorizzato come reciproco della variabile “Quantità (N.ro risme)”

3. Le segnalazioni pervenute

Nel corso del 2017 sono pervenute alcune segnalazioni riguardanti da un lato la presunta non considerazione dei criteri ambientali minimi nei prezzi vigenti e dall'altro lato l'incremento dei costi di acquisto della carta sui mercati mondiali.

I criteri ambientali minimi

Con riguardo al primo tema, in particolare, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito, Ministero dell'Ambiente), riportando alcune segnalazioni allo stesso pervenute, ha lamentato la presunta non inclusione delle certificazioni ambientali nella formula del prezzo di riferimento pubblicato nel settembre del 2016, che avrebbe pregiudicato la possibilità di acquistare forniture di carta conformi ai criteri ambientali minimi, adottati con d.m. 10 aprile 2013 e, conseguentemente, la possibilità di dar seguito all'obbligo normativo previsto ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 50/2016. Secondo il Ministero “in effetti dalla metodologia applicata per la rilevazione del suddetto prezzo di riferimento sembrerebbero non essere state incluse, tra le variabili significative, i pertinenti criteri di sostenibilità energetica e ambientale ai quali devono essere conformi, ai sensi del citato art. 34 del D.Lgs. 50/2016 e del DM 24 maggio 2016, per almeno il 62% del valore, le forniture di carta per copia e carta grafica acquisita dalle stazioni appaltanti”. Sempre secondo il Ministero, i prezzi di riferimento devono tener conto delle disposizioni di razionalizzazione della spesa pubblica e di appalti pubblici verdi previste nell'ambito del d.lgs. 50/2016, e non esclusivamente dei requisiti e dei corrispettivi relativi a gare d'appalto che sono state bandite in periodo antecedente l'applicazione obbligatoria dei Criteri Ambientali Minimi che non includono i prezzi di mercato dei prodotti, servizi o lavori conformi a tali criteri che, nel caso della carta in risme, mirano a promuovere l'acquisto di carta in possesso del marchio comunitario Ecolabel, o, almeno, [...] Forest Stewardship Council (FSC)/ Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC), prive di determinate sostanze pericolose.

L'aumento del costo di acquisto della carta

L'Associazione Italiana Fornituroffici Ufficio (di seguito, AIFU) ha recentemente segnalato l'incremento del costo di acquisto della carta da parte dei suoi associati chiedendo all'ANAC di procedere, in sede aggiornamento annuale, alla rivisitazione al rialzo dei prezzi di riferimento.

4. L'aggiornamento annuale dei prezzi

L'art. 9, comma 7, del d.l. n. 66/2014, prevede l'aggiornamento annuale dei prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità.

Rispetto ai vigenti prezzi di riferimento, pubblicati nel settembre 2016, tale aggiornamento deve in primo luogo valutare se, rispetto al periodo cui si riferisce l'acquisizione dei dati alla base dell'elaborazione, sono mutate alcune condizioni di mercato che hanno determinato l'incremento dei prezzi di mercato della carta acquistata dalla pubblica amministrazione, a causa ad esempio dell'innalzamento dei costi di produzione e/o di acquisto che si sono trasferiti sui prezzi, come recentemente segnalato da AIFU. Inoltre, alla luce della segnalazione del Ministero dell'Ambiente, se i vigenti prezzi non tengono conto di alcune caratteristiche essenziali la cui presenza è invece attualmente assai importante ai fini dell'acquisizione della carta, a seguito dell'applicazione obbligatoria dei criteri ambientali minimi.

In relazione ad entrambe le questioni, si rappresenta preliminarmente che è stata effettuata una simulazione al fine di valutare la bontà del modello adottato per la determinazione dei prezzi vigenti, sulla base dei dati comunicati alla data del 31 maggio 2017, ossia utilizzando anche le informazioni pervenute nell'ultimo anno. Tale simulazione ha confermato il modello utilizzato, ovviamente con prevedibili scostamenti nel valore dei coefficienti di regressione, le cui differenze appaiono tuttavia sostanzialmente trascurabili. Ciò considerato, ai fini dell'aggiornamento annuale dei prezzi, si ritiene di confermare il modello utilizzato per la determinazione dei prezzi di cui alla delibera n. 1006 del 21 settembre 2016, la cui metodologia è ampiamente descritta nel documento tecnico allegato.

Le certificazioni ambientali

Con riguardo all'asserita non considerazione delle variabili riguardanti le certificazioni ambientali, citate dal Ministero dell'Ambiente, si precisa che tali variabili sono state invece acquisite con il questionario di rilevazione ed analizzate in modo puntuale con la procedura econometrica descritta nel citato documento tecnico, allegato alla delibera di pubblicazione dei prezzi.

In particolare, trattasi delle seguenti variabili:

[CAMPO_22]	Certificazione_FSC_(Carta_naturale)
[CAMPO_23]	Certificazione_PEFC_(Carta_naturale)
[CAMPO_24]	Certificazione_Ecolabel_(Carta_riciclata)
[CAMPO_25]	Certificazione_Blauer_Engel_(Carta_riciclata)
[CAMPO_26]	Certificazione_White_Swan_(Carta_riciclata)
[CAMPO_27]	Certificazione_Nordic_Swan_(Carta_riciclata)

Come precisato a pagina 10 del sopracitato documento tecnico, al fine di identificare quali delle variabili risultavano significativamente rilevanti nella determinazione del prezzo, si è optato per il consolidato utilizzo dei tradizionali metodi automatici di selezione per modelli di regressione lineare¹, che hanno

¹ Metodo stepwise, metodo backward e metodo basato sull'indice Cp di Mallows

fornito risultati tra loro concordanti ed hanno condotto all'individuazione delle variabili rilevanti e alla conseguente identificazione del modello econometrico che poi è stato pubblicato.

Le altre variabili presenti nel questionario (tra cui quelle riguardanti le certificazioni ambientali) non sono state incluse nel modello poiché non hanno mostrato, a parità di altre condizioni, un'influenza significativa sul prezzo. In altri termini che, a parità delle variabili rilevanti individuate, non è stata riscontrata un'evidenza empirica tale da giustificare differenze, nel prezzo di riferimento, imputabili a tali caratteristiche ambientali.

A seguito della segnalazione del Ministero, si è in ogni caso ritenuto di svolgere degli approfondimenti, ossia una successiva analisi per verificare la validità delle conclusioni emerse in sede di elaborazione del prezzo di riferimento.

In particolare, al fine di verificare ulteriormente la non incidenza delle certificazioni ambientali sul prezzo di riferimento, sono stati svolti alcuni test di verifica delle ipotesi, mettendo in relazione il possesso di ciascuna certificazione ambientale con una variabile dicotomica appositamente costruita che identificava se il prezzo d'acquisto si situava o meno al di sotto del prezzo di riferimento².

Ciò al fine di verificare statisticamente l'eventuale esistenza di un "legame" tra il possesso di dette certificazioni ambientali e il "rispetto" dei prezzi di riferimento³.

I test su 4⁴ delle 6 certificazioni ambientali mostrano come non sia possibile rifiutare l'ipotesi di base di indipendenza tra le due caratteristiche; in altri termini, il "rispetto" del prezzo di riferimento non è legato alla presenza/assenza delle certificazioni ambientali.

D'altra parte, l'ipotesi di indipendenza viene respinta per i test sulle rimanenti 2 certificazioni:

[CAMPO_25] Certificazione_Blauer_Engel_(Carta_riciclata)

[CAMPO_27] Certificazione_Nordic_Swan_(Carta_riciclata)

Esiste cioè un legame tra la presenza di tali certificazioni e il rispetto del prezzo di riferimento, anche se l'analisi ha mostrato che il "segno" di tale relazione è opposto rispetto a quanto lamentato nella segnalazione.

La proporzione dei record che rispettano il prezzo di riferimento è, infatti, più elevata nei casi di possesso della certificazione rispetto a quelli di non possesso.

In particolare:

- il 30,75% contro il 16,83% per il [CAMPO_25] Certificazione_Blauer_Engel_(Carta_riciclata)
- il 31,00% contro il 23,50% per il [CAMPO_27] Certificazione_Nordic_Swan_(Carta_riciclata)

² E' stato in particolare effettuato il Test chiquadro per l'indipendenza.

³ Per "rispetto" si intende ovviamente l'acquisto ad un prezzo inferiore al prezzo di riferimento.

⁴ In particolare: [CAMPO_22] Certificazione_FSC_(Carta_naturale), [CAMPO_23] Certificazione_PEF_(Carta_naturale), [CAMPO_24] Certificazione_Ecolabel_(Carta_riciclata) e [CAMPO_26] Certificazione_White_Swan_(Carta_riciclata).

D'altro canto, la proporzione dei casi di possesso della certificazione è più alta tra quelli che rispettano il prezzo di riferimento rispetto a quelli che non lo rispettano. Nel dettaglio:

- 71,81% vs 53,73% per il [CAMPO_25] Certificazione_Blauer_Engel_(Carta_riciclata)
- 27,83% vs 17,61% per il [CAMPO_27] Certificazione_Nordic_Swan_(Carta_riciclata).

In sintesi, pur non essendoci indipendenza tra queste due certificazioni e il rispetto del prezzo di riferimento, la proporzione di chi rispetta il prezzo di riferimento è più alta tra coloro che hanno fatto acquisti di carta certificata.

In conclusione, l'approfondimento svolto a seguito della segnalazione del Ministero ha confermato quanto emerso in fase di elaborazione del prezzo di riferimento 2016, ovvero che, a parità delle altre variabili presenti nel modello pubblicato, le citate certificazioni ambientali non sono influenti sul prezzo.

L'incremento dei prezzi

Con riguardo alla richiesta di AIFU di rivedere i prezzi di riferimento alla luce dei recenti incrementi dei prezzi di acquisto della carta, si ritiene che il modo più efficiente ed efficace di sterilizzare gli effetti potenziali di eventuali fluttuazioni, anche di breve periodo, dei prezzi di mercato, è prevedere nella prossima delibera di aggiornamento dei prezzi della carta un meccanismo di indicizzazione dei prezzi, analogamente a quanto già fatto per alcuni prezzi di riferimento in ambito sanitario⁵. Tale soluzione avrebbe anche il pregio di ottemperare anche per gli anni futuri all'obbligo di aggiornamento dei prezzi, tramite un meccanismo automatico legato alle fluttuazioni dell'indice. A tal riguardo, si ritiene opportuno utilizzare l'indice elaborato e pubblicato dalla Camera di commercio di Milano, che per prassi di settore sembrerebbe comunemente utilizzato dagli operatori per aggiornare i listini.

5. Conclusioni

Al fine di migliorare la qualità dei propri atti regolatori, l'Autorità ritiene opportuno che l'aggiornamento annuale dei prezzi di riferimento della carta previsto dalla norma tenga conto degli elementi conoscitivi acquisiti dopo il 21 settembre 2016, in particolare dei suggerimenti, proposte, considerazioni e osservazioni che potranno pervenire nel corso della presente consultazione, dai soggetti interessati dal prossimo provvedimento dell'Autorità (in particolare, stazioni appaltanti e imprese operanti nel settore)

In conclusione, l'Autorità intende valutare tutti i contributi utili al fine di procedere nel modo più efficace all'aggiornamento annuale dei prezzi previsto dalla norma, con particolare riguardo agli aspetti già oggetto di segnalazione da parte del Ministero dell'Ambiente e dell'AIFU.

⁵ Cfr. delibere n. 213 del 02 marzo 2016 (Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di pulizia e sanificazione) e n. 1204 del 23 novembre 2016 (Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di ristorazione).