



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 643 DEL 10 LUGLIO 2019

OGGETTO: Istanza di parere per l'esercizio della funzione consultiva svolta ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso presentata dalla Direzione Generale dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 "Friuli Occidentale" di Pordenone - Prezzi di riferimento per il servizio di ristorazione in ambito sanitario di cui alla Delibera del Consiglio n. 1204 del 23/11/2016.

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 50/2016;

Visto l'appunto dell'USPEND prot. n. 54501 del 05/07/2019

Considerato in fatto

Con istanza di parere da rilasciarsi nell'esercizio della funzione consultiva *ex* Delibera del Consiglio n. 1102 del 21/11/2018, pervenuta in data 2 maggio 2019 e acquisita in pari data al prot. n. 34947, e successivamente integrata con nota prot. n. 44678 del 4 giugno, la Direzione Generale dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 "Friuli Occidentale" di Pordenone ha richiesto all'Autorità se 1) *“I prezzi di riferimento pubblicati comprendono anche gli oneri legati alla messa a disposizione da parte dell'O.E. dei carrelli termici utili al servizio (leggi carrelli per il trasporto di vassoi personalizzati fino al reparto) o in ragione della variabilità di tale elemento lo stesso è stato escluso?”* e se 2) *“I prezzi di riferimento, al di là dei servizi aggiuntivi che ne determinano una variazione, sono incrementabili sino ad un massimo del 20% in ragione del disposto di cui all'art. 15, c. 13 lett b), L. 135/2012”*.

Ritenuto in diritto

Con riguardo alla questione di cui al punto *sub* 1), sul se *“I prezzi di riferimento pubblicati comprendono anche gli oneri legati alla messa a disposizione da parte dell'O.E. dei carrelli termici utili al servizio (leggi carrelli per il trasporto di vassoi personalizzati fino al reparto) o in ragione della variabilità di tale elemento lo stesso è stato escluso?”*, si rileva preliminarmente che al fine di determinare i prezzi di riferimento per il servizio di ristorazione ospedaliera l'Autorità ha svolto, tramite uno specifico questionario, un'indagine rivolta alle amministrazioni pubbliche operanti nel settore sanitario.

In particolare sono state richieste informazioni relative ai prezzi unitari corrisposti, alle *caratteristiche del servizio* fornito e ai *servizi aggiuntivi* inclusi nel corrispettivo stesso.

Successivamente, attraverso una complessa analisi economico/statistica si è verificato empiricamente quali tra le rilevate *caratteristiche del servizio/ servizi aggiuntivi* avessero un'influenza effettiva sui prezzi unitari corrisposti e quali, viceversa, pur essendo presenti nel contatto non generassero una variazione dei prezzi



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

unitari.

Nel dettaglio, le *caratteristiche del servizio/servizi aggiuntivi* analizzate con procedure statistiche al fine di verificarne l'influenza sui corrispettivi sono state le seguenti:

Tabella 1 - Variabili testate per le diverse tipologie di utente	
Variabili testate per l'utente <i>Paziente</i>	Variabili testate per l'utente <i>Dipendente</i>
Criterio di aggiudicazione dell'appalto	Criterio di aggiudicazione dell'appalto
Quantitativi annui per le specifiche tipologie di pasto	Quantitativi annui per le specifiche tipologie di pasto
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Prenotazione dei pasti degli utenti"	Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Prenotazione dei pasti degli utenti"
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Trasporto dal centro di cottura al punto di smistamento"	Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Trasporto dal centro di cottura al punto di smistamento"
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Trasporto dal punto di smistamento ai reparti"	Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Trasporto dal punto di smistamento ai reparti"
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Trasporto dai reparti ai pazienti (consegna testa/letto)"	Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Rigoverno post consumo"
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Rigoverno post consumo"	Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Fornitura di bevande (bottiglietta d'acqua)"
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Fornitura di bevande (bottiglietta d'acqua)"	Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Fornitura di stoviglie monouso"
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Fornitura di stoviglie monouso"	Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Costo dei vettori energetici (utenze)"
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato "Costo dei vettori energetici (utenze)"	Il contratto prevede "La presenza di una clausola per l'assorbimento del personale uscente"*
Il contratto prevede "L'utilizzo di vassoi personalizzati per i pazienti"	Il contratto prevede "L'acquisto da parte dell'azienda sanitaria di derrate alimentari al di fuori del contratto"
Il contratto prevede "La presenza di una clausola per l'assorbimento del personale uscente"	Il contratto prevede "La previsione di un numero minimo di pasti garantiti, anche se materialmente non forniti"
Il contratto prevede "Il controllo in contraddittorio con il servizio dietistico della struttura sanitaria"	Il contratto prevede "La modalità di servizio adottata fresco/caldo o refrigerato"
Il contratto prevede "L'acquisto da parte dell'azienda sanitaria di derrate alimentari al di fuori del contratto"	Il contratto prevede "L'utilizzo di una cucina interna o esterna"
Il contratto prevede "La previsione di un numero minimo di pasti garantiti, anche se materialmente non forniti"	Il contratto prevede "I carrelli utili al servizio di ristorazione di proprietà dell'azienda sanitaria o dell'impresa"
Il contratto prevede "Il prezzo delle diete speciali è lo stesso delle diete normali"	Il contratto prevede "L'area ristorazione per i dipendenti self service o free flow"
Il contratto prevede "La modalità di servizio adottata fresco/caldo o refrigerato"	Numero di lavoratori dell'Impresa Aggiudicataria impiegati giornalmente nel servizio di ristorazione*
Il contratto prevede "L'utilizzo di una cucina interna o esterna"	
Il contratto prevede "L'utilizzo di vassoi monoporzione o multiporzione per i pazienti"	
Il contratto prevede "I carrelli utili al servizio di ristorazione di proprietà dell'azienda sanitaria o dell'impresa"	
Numero di lavoratori dell'Impresa Aggiudicataria impiegati giornalmente nel servizio di ristorazione*	

*Il termine "Paziente" ricomprende tutte le tipologie di paziente oggetto dell'indagine ("Paziente in regime di ricovero ordinario", "Paziente in Day Hospital (DH)", "Paziente in Day Surgery (DS)" e "Paziente in Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA)/Centri Diurni").

* Tale variabile in quanto legata fortemente ai "Quantitativi annui per le specifiche tipologie di pasto" non era stata inizialmente analizzata in modo approfondito al fine di verificarne l'effettiva influenza sui corrispettivi pagati. Tuttavia successivamente, a seguito della consultazione online, è stata "testata" ma non ha evidenziato un'influenza significativa sui corrispettivi pagati per le diverse tipologie di pasto.

Le *caratteristiche del servizio/servizi aggiuntivi* per le quali si è avuta conferma empirica della loro influenza sui corrispettivi analizzati sono riportate nelle tabelle che seguono, denominate "Tabella 2a, Tabella 2b e Tabella 2c".



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Tabella 2a - Caratteristiche effettivamente rilevanti Utente: Paziente* - Tipologie di pasto: Pranzo, Cena e Giornata Alimentare
Caratteristiche effettivamente rilevanti
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato “Trasporto dai reparti ai pazienti (consegna testa/letto)”
Il contratto prevede “L’utilizzo di vassoi personalizzati per i pazienti”
Il contratto prevede “La modalità di servizio adottata fresco/caldo o refrigerato”
Il contratto prevede “L’utilizzo di una cucina interna o esterna”

*Il termine “Paziente” ricomprende tutte le tipologie di paziente oggetto dell’indagine (“Paziente in regime di ricovero ordinario”, “Paziente in Day Hospital (DH)”, “Paziente in Day Surgery (DS)” e “Paziente in Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA)/Centri Diurni”).

Tabella 2b - Caratteristiche effettivamente rilevanti Utente: Paziente* - Tipologie di pasto: Colazione e Merenda
Caratteristiche effettivamente rilevanti
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato “Trasporto dai reparti ai pazienti (consegna testa/letto)”
Il contratto prevede “L’utilizzo di vassoi personalizzati per i pazienti”
Il contratto prevede “L’utilizzo di una cucina interna o esterna”

*Il termine “Paziente” ricomprende tutte le tipologie di paziente oggetto dell’indagine (“Paziente in regime di ricovero ordinario”, “Paziente in Day Hospital (DH)”, “Paziente in Day Surgery (DS)” e “Paziente in Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA)/Centri Diurni”).

Tabella 2c - Caratteristiche effettivamente rilevanti Utente: Dipendete - Tipologie di pasto: Pranzo e Cena
Caratteristiche effettivamente rilevanti
Il servizio aggiuntivo incluso nel corrispettivo pagato “Rigoverno post consumo”
Il contratto prevede “La modalità di servizio adottata fresco/caldo o refrigerato”
Il contratto prevede “L’utilizzo di una cucina interna o esterna”



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Per ogni tipologia di utente/pasto, le combinazioni delle relative “*caratteristiche effettivamente rilevanti?*” individuano diverse tipologie di servizio, per ciascuna delle quali è calcolato uno specifico prezzo di riferimento (cfr. All. A alla Delibera n. 1204 del 23 novembre 2016: Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di ristorazione¹).

Con riferimento alla specifica questione di cui al punto 1) della istanza di parere, si può affermare che “*la messa a disposizione da parte dell’O.E. dei carrelli termici utili al servizio*” è stata considerata nell’analisi dell’Autorità ma le risultanze della stessa non ne hanno evidenziato un’effettiva influenza sui prezzi unitari.

Tuttavia l’analisi stessa ha evidenziato come *caratteristiche del servizio/ servizi aggiuntivi* in parte collaterali alla “*disposizione da parte dell’O.E. dei carrelli termici utili al servizio*” quali:

- *Trasporto dai reparti ai pazienti (consegna testa/ letto)*
- *L’utilizzo di vassoi personalizzati per i pazienti*
- *La modalità di servizio adottata fresco/ caldo o refrigerato*
- *L’utilizzo di una cucina interna o esterna*

hanno un’influenza significativa sui corrispettivi.

In generale si ricorda che:

- per tutte le variabili rilevate con il questionario che sono state testate (cfr. Tabella 1) ma che non sono risultate essere “*caratteristiche effettivamente rilevanti?*” (e quindi non sono riportate nelle Tabelle 2a, 2b e 2c), l’analisi statistica non ha evidenziato un’influenza significativa sul prezzo e pertanto, in generale, non appaiono giustificabili differenze di prezzo imputabili alla loro inclusione nel servizio;
- viceversa, per tutte le variabili ulteriori rispetto alle variabili “testate” (non rilevate con il questionario) le stazioni appaltanti potranno, se ritenuto necessario, effettuare un’operazione di scorporo dei costi relativi ai servizi aggiuntivi/caratteristiche ulteriori rispetto alle variabili “testate” del questionario, qualora tali servizi aggiuntivi/caratteristiche risultassero inclusi nei corrispettivi previsti dal contratto, al fine di garantire il corretto confronto con i prezzi di riferimento pubblicati. Rientrano in tale casistica eventuali servizi aggiuntivi/caratteristiche del contratto che non sono inclusi nell’elenco di cui alla Tabella 1 sopra riportata.

Con riferimento alla richiesta di cui al punto *sub 2)* della istanza di parere, sul se “*I prezzi di riferimento, al di là dei servizi aggiuntivi che ne determinano una variazione, sono incrementabili sino ad un massimo del 20% in ragione del disposto di cui all’art. 15, c. 13 lett b), L. 135/2012*”, nel rilevarsi preliminarmente che la *ratio* comune delle disposizioni di cui al Decreto n. 98/2011, come modificato con la L. n. 135/2012, e al D.L. n. 66/2014, vada ricondotta alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, si rappresenta che i provvedimenti dell’Autorità sui prezzi non contengono alcun richiamo che possa essere interpretato dalle stazioni appaltanti come una precisa indicazione di natura regolatoria di porre i prezzi di riferimento a base d’asta. Cionondimeno, si richiama la previsione di cui al Bando-tipo n. 1/2017 sui “*Servizi e forniture in generale*” che, nel prevedere che l’importo a base di gara vada calcolato “*considerando i prezzi di riferimento ... pubblicati dall’ANAC*”, sanziona con la inammissibilità le offerte economiche “*che superino l’importo a base d’asta o che*

¹<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?id=d567f09e0a7780425ab51f3ebc0076ff>



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

non siano formulate nel rispetto dei prezzi di riferimento”.

La nota illustrativa al citato Bando-tipo chiarisce infatti che *“In presenza dei prezzi di riferimento per servizi e forniture elaborati dall’ANAC in taluni settori, così come previsto dall’art. 9, comma 7, del d.l. 24 aprile 2014 n. 66, si richiama l’obbligo delle stazioni appaltanti di tener conto di tali prezzi nella stima dell’importo a base di gara. Tali prezzi costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa (art. 9, d.l. n. 66/2014) e i contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli. Gli enti non soggetti agli obblighi di cui al richiamato art. 9 del d.l. n. 66/2014 potranno comunque considerare i prezzi di riferimento come utile parametro nella determinazione dell’importo a base di gara”.*

A ogni buon conto, si evidenzia che in riscontro alle osservazioni pervenute in relazione al testo del Bando-tipo in consultazione, e in particolare alla richiesta di precisare la differenza tra la normativa dettata per i prezzi di riferimento in ambito sanitario (D.l. n. 98/2011) e quella applicabile agli altri settori (D.l. n. 66/2014), la Relazione AIR al Bando-tipo ha evidenziato che *“l’applicazione a specifici settori necessariamente comporta l’inserimento di deroghe al Bando tipo generale, in ragione della specialità settoriale di volta in volta nota ai singoli operatori pubblici di settore”.*

Pertanto, alla luce di quanto sopra considerato e ritenuto,

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti di cui in motivazione:

- I. Con riferimento alla questione di cui al punto 1) della istanza di parere, che per tutte le variabili rilevate con il questionario, testate (cfr. Tabella 1) ma non risultate quali *“caratteristiche effettivamente rilevanti?”* (e quindi non sono riportate nelle Tabelle 2a, 2b e 2c), non avendo l’analisi statistica evidenziato un’influenza significativa sul prezzo non appaiono in generale giustificabili differenze di prezzo imputabili alla loro inclusione nel servizio.
- II. Con riferimento alla questione di cui al punto 2) della istanza di parere, che si possa rinviare alle previsioni del Bando-tipo n. 1/2017, alla nota illustrativa e alla Relazione AIR. In particolare, quest’ultima ha chiarito che *“l’applicazione a specifici settori necessariamente comporta l’inserimento di deroghe al Bando tipo generale, in ragione della specialità settoriale di volta in volta nota ai singoli operatori pubblici di settore”.*

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 24 luglio 2019

Il Segretario, Maria Esposito