



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Prezzi di riferimento in ambito sanitario di cui all'art. 17, comma 1, lett. a), del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 e ss.mm.ii: servizio di ristorazione**

**Relazione AIR**

## **1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità**

L'art. 17, comma 1, lett. a) del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e ss.mm.ii., prevede che l'ANAC fornisca «alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento, ivi compresi quelli eventualmente previsti dalle convenzioni Consip, anche ai sensi di quanto disposto all'articolo 11, alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, ivi compresi i dispositivi medici ed i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio sanitario nazionale, nonché la pubblicazione sul sito web dei prezzi unitari corrisposti dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi».

I prezzi di riferimento hanno valenza regolatoria finalizzata al risparmio della spesa pubblica per contratti pubblici relativi all'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario, in quanto la norma prevede che «Qualora sulla base dell'attività di rilevazione di cui al presente comma, nonché sulla base delle analisi effettuate dalle Centrali regionali per gli acquisti anche grazie a strumenti di rilevazione dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie per gli acquisti di beni e servizi, emergano differenze significative dei prezzi unitari, le Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto. In caso di mancato accordo, entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le Aziende sanitarie hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, e ciò in deroga all'articolo 1671 del codice civile. Ai fini della presente lettera per differenze significative dei prezzi si intendono differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento».

Il Legislatore ha previsto in modo puntuale i principali aspetti del processo di determinazione dei prezzi di riferimento. Infatti, la norma stessa chiarisce che «per prezzo di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza si intende il 5° percentile, ovvero il 10° percentile, ovvero il 20° percentile, ovvero il 25° percentile dei prezzi rilevati per ciascun bene o servizio oggetto di analisi»; inoltre, il percentile prescelto come prezzo di riferimento deve ricadere su uno dei percentili indicati «sulla base della significatività statistica e della eterogeneità dei beni e dei servizi riscontrate dal predetto Osservatorio. Il percentile è tanto più piccolo quanto maggiore risulta essere l'omogeneità del bene o del servizio. Il prezzo è rilasciato in presenza di almeno tre rilevazioni».

A partire dal 1° luglio 2012, l'Autorità ha quindi provveduto a determinare e pubblicare sul proprio sito istituzionale i prezzi di riferimento in ambito sanitario relativamente a molteplici categorie merceologiche individuate dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (Age.n.a.s.), tra le quali quella del servizio di ristorazione.

Successivamente, nel 2013, l'Autorità ha accolto la proposta di Age.n.a.s. di revisionare i prezzi di riferimento del servizio di ristorazione includendo nella rilevazione dei dati funzionali all'elaborazione dei prezzi, tra l'altro, un maggior dettaglio dei servizi aggiuntivi e delle altre caratteristiche del servizio, rispetto a quanto fatto nella precedente elaborazione.

## 2. Il processo di elaborazione dei prezzi di riferimento

### 2.1 L'acquisizione dei dati

Considerate le finalità dell'art. 17, comma 1, lett. a) del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 e ss.mm.ii., nonché le modalità di individuazione dei beni/servizi e di elaborazione dei prezzi previste dal dettato normativo, l'Autorità ha predisposto un nuovo questionario di rilevazione per il servizio di ristorazione, seguendo le indicazioni tecniche fornite da Age.na.s.

Nel mese di ottobre 2013, il suddetto questionario è stato oggetto di una consultazione pubblica con la quale l'Autorità ha acquisito le osservazioni degli operatori del settore anche in ordine ad altri aspetti della rilevazione, come l'insieme delle stazioni appaltanti (di seguito, SA) individuate per la rilevazione e la definizione del periodo di riferimento dei dati da comunicare. I contributi pervenuti dalle amministrazioni operanti in sanità (ASL, aziende ospedaliere e centrali regionali di acquisto), dalle associazioni di categoria e dalle aziende fornitrici di beni e servizi in ambito sanitario sono stati attentamente analizzati, condivisi con Age.na.s. per gli aspetti più strettamente tecnici e tenuti in considerazione per la definizione dei questionari definitivi da utilizzare per la rilevazione.

Nella rilevazione dei dati sono state coinvolte le amministrazioni pubbliche operanti nel settore sanitario nonché le centrali regionali di acquisto con competenza in sanità censite all'interno della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP). L'indagine si è svolta nel periodo marzo-maggio 2014 attraverso l'utilizzo di un software appositamente realizzato dall'Autorità, ed è stata rivolta a 283 amministrazioni contro le 66 della rilevazione del 2012.

### 2.2 I corrispettivi per i quali sono stati calcolati i prezzi di riferimento

Un'analisi preliminare delle informazioni raccolte ha evidenziato come nei diversi contratti relativi al servizio di ristorazione siano previsti specifici corrispettivi in base alla tipologia di utente (*Paziente e Dipendente*)<sup>1</sup> e alla tipologia di pasto (*Colazione, Pranzo, Merenda e Cena*)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il questionario prevedeva una distinzione tra diverse sottotipologie di Paziente: "*paziente in regime di ricovero ordinario*", "*paziente in Day Hospital (DH)*", "*paziente in Day Surgery (DH)*" e "*paziente in residenze sanitarie assistenziali (RSA)/Centri Diurni*". L'analisi dei dati ha tuttavia mostrato come, per la quasi totalità dei casi, nelle amministrazioni in cui erano previsti dei corrispettivi specifici per le diverse tipologie di Paziente questi erano identici, mentre nei pochissimi casi in cui tale coincidenza non si verificava le differenze erano minime. Si è conseguentemente scelto di far genericamente riferimento all'utente Paziente, di calcolare i prezzi di riferimento utilizzando i corrispettivi relativi al "paziente in regime di ricovero ordinario" e di estendere i risultati alle altre tre tipologie di paziente. Ciò in quanto tale tipologia presenta un numero di osservazioni maggiori, che permettono di individuare con maggiore "affidabilità" statistica i prezzi di riferimento. Occorre, inoltre, considerare che il "*paziente in regime di ricovero ordinario*" rappresenta generalmente la principale voce di costo del servizio di ristorazione (circa l'80% del totale). Per maggiori dettagli sulla scelta effettuata si rinvia al «Documento tecnico» denominato «*Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di ristorazione*», allegato alla delibera.

<sup>2</sup> Il questionario prevedeva anche la tipologia di pasto "*Cestino*", caratterizzata tuttavia sia da un numero ridotto di osservazioni, sia da un'elevata variabilità dei corrispettivi unitari. Si è deciso quindi, in ottica cautelativa e considerato anche il peso non eccessivo in termini economici della suddetta tipologia, di non procedere con il calcolo del prezzo di riferimento.

Si è pertanto scelto di pubblicare i prezzi di riferimento per le diverse combinazioni *utente/pasto*. In particolare, sono oggetto di pubblicazione i prezzi di riferimento relativi alla *Colazione*, al *Pranzo*, alla *Merenda* e alla *Cena* per l'utente *Paziente*<sup>3</sup> e al *Pranzo* e alla *Cena* per l'utente *Dipendente*.

### 2.3 La metodologia utilizzata

L'analisi dei dati raccolti ha mostrato come non esista un'unica tassonomia di servizio di ristorazione ma diverse tipologie, ciascuna delle quali individuata da specifiche caratteristiche. Ciò considerato, è pertanto necessario fornire, per ciascuna combinazione di *utente/pasto*, tanti prezzi di riferimento quante sono le diverse tipologie di servizio rilevate.

Al fine di individuare le suddette tipologie è stata in buona parte applicata una procedura di analisi statistico-econometrica analoga a quella descritta nella «Relazione tecnica congiunta ANAC/Istat riguardante la metodologia statistica per la determinazione del prezzo di riferimento del servizio di pulizia e sanificazione», sottoscritta in data 22 settembre 2015, con relativo «Documento tecnico», entrambi allegati alla Delibera n. 213 del 2 marzo 2016, presente nell'apposita sezione del sito dell'Autorità, in cui si precisa che la metodologia adottata per la determinazione del prezzo di riferimento del servizio di pulizia e sanificazione è estensibile agli altri servizi con analoghe caratteristiche, quale è il servizio di ristorazione. Ovviamente, l'analogia non si riferisce alle caratteristiche merceologiche e strutturali dei due servizi, che sono al riguardo peculiari e contraddistinti da una diversa funzione di produzione, ma al fatto che trattasi in entrambi i casi di servizi complessi, la cui eterogeneità si riflette nella mole e varietà di dati raccolti nel corso dell'indagine statistica, che si prestano pertanto ad essere analizzati tramite la metodologia econometrica sopra descritta.

Nel «Documento tecnico» denominato «Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di ristorazione», che è stato posto in consultazione on-line sul sito dell'Autorità e a cui si rinvia per i dettagli tecnici, viene descritta in maniera circostanziata la metodologia specificatamente adottata per la determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di ristorazione, ivi inclusi i passaggi analitici relativi al calcolo dei diversi prezzi di riferimento contenuti nell'Allegato A alla delibera.

In data 12 ottobre 2016 è stata infine sottoscritta la «Relazione tecnica congiunta ANAC/Istat riguardante la metodologia statistica per la determinazione del prezzo di riferimento del servizio di ristorazione», con la quale ANAC e Istat hanno condiviso l'appena citato «Documento tecnico» denominato «Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di ristorazione».

---

<sup>3</sup> Nel questionario, inoltre, vi era anche la possibilità di indicare come tipologia di pasto l'intera *Giornata Alimentare* e specificarne la composizione, ma esclusivamente se non si disponeva del corrispettivo unitario delle diverse tipologie di pasto sopraelencate. I dati raccolti, tuttavia, hanno evidenziato come tale fattispecie è stata utilizzata in un numero ridotto di casi, caratterizzati peraltro da un'estrema varietà dei singoli pasti che la compongono. Ciò non ha consentito di determinare prezzi di riferimento statisticamente significativi. Al fine di fornire comunque un prezzo di riferimento per tale tipologia, si è quindi optato per determinare il prezzo di riferimento della *Giornata Alimentare* come somma dei prezzi di riferimento delle sue singole componenti. Va al riguardo sottolineato che, effettuando il calcolo direttamente sui dati disponibili riferiti all'intera *Giornata Alimentare*, i prezzi di riferimento così elaborati risulterebbero più bassi di quelli ottenuti come somma delle singole componenti. Tale ultima scelta risulta quindi, oltre che statisticamente più robusta, anche più cautelativa per il mercato.

Per comprendere la metodologia impiegata è utile ricordare che nel questionario erano presenti informazioni dettagliate circa i servizi aggiuntivi previsti dal contratto<sup>4</sup> e le altre caratteristiche dell'appalto<sup>5</sup>. Tale dettaglio ha reso possibile l'analisi approfondita delle differenti configurazioni dei contratti in essere e lo sviluppo di una procedura per la determinazione del prezzo di riferimento che permettesse di considerare correttamente le eterogeneità riscontrate. Infatti, le informazioni sui servizi aggiuntivi e le altre caratteristiche dell'appalto sono state utilizzate per verificarne empiricamente l'influenza sui corrispettivi pagati dall'amministrazione e individuare le cosiddette c.d. "caratteristiche effettivamente rilevanti" del servizio ovvero quelle caratteristiche che l'analisi statistica ha dimostrato essere realmente influenti sui corrispettivi analizzati. Per caratteristiche effettivamente rilevanti si intendono in altri termini tutti i servizi aggiuntivi e/o caratteristiche dell'appalto per le quali, in base alle analisi effettuate, si è avuta conferma empirica della loro influenza sui corrispettivi analizzati. Questo tipo di analisi ha consentito di determinare le diverse tipologie di servizio esistente, ognuna caratterizzata da una specifica combinazione delle sopracitate caratteristiche effettivamente rilevanti.

La metodologia utilizzata ha infine permesso di determinare un modello di regressione lineare tale da rappresentare il legame che intercorre tra il corrispettivo unitario e le caratteristiche effettivamente rilevanti. I coefficienti di regressione calcolati, infatti, esprimono l'incidenza delle suddette caratteristiche sul corrispettivo unitario.

#### *2.4 L'elaborazione dei prezzi di riferimento*

Coerentemente con quanto disposto dalla normativa, in considerazione della significatività statistica e della rilevante eterogeneità del servizio di ristorazione, per tutti i prezzi elaborati è stato scelto il 25° percentile quale prezzo di riferimento.

A seguito dell'individuazione delle diverse tipologie di servizio esistenti, identificate dalle differenti combinazioni delle caratteristiche effettivamente rilevanti, sono stati pertanto determinati gli specifici prezzi di riferimento (corrispondenti, come sopra evidenziato, al 25° percentile).

Ai fini del calcolo, era possibile determinare i diversi prezzi di riferimento utilizzando i corrispettivi comunicati per ciascuna tipologia. Tuttavia, numerose tipologie erano caratterizzate da un numero ridotto di osservazioni, anche se superiori a quanto prescritto dalla norma (almeno tre rilevazioni).

---

<sup>4</sup> In particolare: "fornitura di stoviglie monouso", "ristrutturazione/manutenzione della cucina e/o manutenzione/ammortamento dei macchinari", "fornitura di bevande (bottiglietta d'acqua)", "trasporto dal centro di cottura al punto di smistamento", "trasporto dal punto di smistamento ai reparti", "trasporto dai reparti ai pazienti (consegna testa/letto)", "rigoverno post consumo", "prenotazione dei pasti degli utenti", "costo dei vettori energetici (utenze)" e "Altro servizio aggiuntivo (da specificare)".

<sup>5</sup> In particolare: il criterio di scelta, i quantitativi annui presunti, l'utilizzo di vassoi personalizzati per i pazienti, la possibilità di avere menù diversi con opzione di scelta e il loro numero, la modalità di servizio adottata (fresco/caldo o refrigerato), l'utilizzo di vassoi monoporzione o multiporzione per i pazienti, l'utilizzo di una cucina interna o esterna, la presenza di una clausola per l'assorbimento del personale uscente, la previsione di un numero minimo di pasti garantiti (anche se materialmente non forniti), il controllo in contraddittorio con il servizio dietistico della struttura sanitaria, se il prezzo delle diete speciali fosse lo stesso delle diete normali, l'area ristorazione per i dipendenti (self service o free flow), l'acquisto da parte dell'azienda sanitaria di derrate alimentari al di fuori del contratto, i carrelli utili al servizio di ristorazione di proprietà dell'azienda sanitaria o dell'impresa.

Si è pertanto ritenuto opportuno utilizzare metodi di calcolo più robusti dal punto di vista statistico, basati sull'utilizzo di tutte le informazioni disponibili dall'indagine e di tutte le risultanze emerse nel corso dell'analisi.

Tenuto conto di queste considerazioni, sono state individuate le medesime soluzioni già individuate per la determinazione dei prezzi di riferimento dei servizi di pulizia in ambito sanitario<sup>6</sup>:

- l'utilizzo dei coefficienti del modello di regressione lineare, impiegati per l'individuazione delle caratteristiche effettivamente rilevanti, per "modificare" i corrispettivi unitari originali "depurandoli" dall'influenza di tali variabili esplicative<sup>7</sup>. L'idea alla base di tale trasformazione dei dati originali è quella di rendere omogenei i diversi corrispettivi rispetto a tali caratteristiche. Una volta effettuata questa trasformazione, che ha la finalità di consentire il confronto di tipologie di contratti diversi tra loro, si può effettuare il calcolo del prezzo di riferimento (il 25° percentile) in maniera coerente con quanto previsto dalla norma, utilizzando contemporaneamente tutti i corrispettivi unitari comunicati, dopo averli resi confrontabili attraverso questa operazione di "depurazione". In altri termini, con questa trasformazione è come se si rendessero "omogenei" tutti i corrispettivi (i contratti), modificandoli in modo da presentare le medesime caratteristiche effettivamente rilevanti<sup>8</sup>;
- l'utilizzo dei coefficienti di un modello di regressione quantilica basato sulle caratteristiche effettivamente rilevanti. Dato che la norma stessa contiene esplicitamente l'indicazione di un determinato percentile quale prezzo di riferimento, è immediato pensare all'utilizzo di una regressione che utilizza tale concetto. Anche in questo caso, è stato stimato il 25° percentile per ogni tipologia omogenea di contratti.

Sempre in analogia con la procedura utilizzata per i servizi di pulizia, in un'ottica prudentiale, il prezzo di riferimento è stato determinato, per ciascuna categoria omogenea di contratti, come il valore massimo tra i due valori ottenuti con le due tecniche sopra esposte.

Occorre inoltre precisare che dall'analisi dei dati raccolti è emerso come l'incidenza sul corrispettivo unitario di un'eventuale *"ristrutturazione/manutenzione della cucina e/o manutenzione/ammortamento dei macchinari"* presentasse, rispetto agli altri servizi aggiuntivi considerati nel questionario, un'elevatissima variabilità (dal 1% al 40% del corrispettivo). Ne derivava che l'analisi limitata alla sola sua presenza/assenza non potesse essere sufficiente e, conseguentemente, si è deciso di depurare detta incidenza dal corrispettivo unitario ed elaborare quest'ultimo al netto di tale specifico onere. Conseguentemente, i prezzi di riferimento elaborati sono tutti al netto dei costi sostenuti per la *"ristrutturazione/manutenzione della cucina e/o manutenzione/ammortamento dei macchinari"*.

In relazione infine a eventuali caratteristiche (o servizi aggiuntivi), diverse da quelle contenute nel questionario, in fase di applicazione dei prezzi di riferimento le stazioni appaltanti potranno, se ritenuto necessario, effettuare un'operazione di scorporo dei relativi costi, qualora risultassero inclusi nei

---

<sup>6</sup> Per i dettagli tecnici si rinvia al citato «Documento tecnico» denominato «Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di ristorazione».

<sup>7</sup> Si ricorda che nel caso esaminato, i coefficienti di regressione calcolati esprimono l'incidenza delle caratteristiche effettivamente rilevanti sul corrispettivo pagato.

<sup>8</sup> L'operazione di "depurazione" viene poi ripetuta per ogni tipologia omogenea di contratti (combinazione possibile delle caratteristiche effettivamente rilevanti).

corrispettivi previsti dal contratto, al fine di garantire il corretto confronto con i prezzi di riferimento pubblicati.

### **3. L'impatto dei prezzi di riferimento**

Sono stati stimati i possibili effetti derivanti dalla pubblicazione dei prezzi di riferimento elaborati, utilizzando i contratti e i relativi corrispettivi unitari disponibili nella banca dati contenente i risultati della rilevazione effettuata nel 2014. Si è al riguardo evidenziato come 373 corrispettivi sui 1208 disponibili (circa il 31% del totale) rispettano puntualmente i prezzi di riferimento, risultando uguali o inferiori a questi ultimi. In altri termini, oltre il 30% dei prezzi effettivamente praticati nel mercato risultano inferiori o uguali ai prezzi di riferimento.

Sulla base di stime effettuate sui dati rilevati, l'utilizzo dei prezzi di riferimento consentirebbe significativi risparmi di spesa per le amministrazioni. Laddove i contratti che presentano prezzi superiori a quelli di riferimento si allineassero a questi ultimi, è possibile attendersi un risparmio valutabile nell'ordine del 12,6% della intera spesa sostenuta nel settore della ristorazione ospedaliera pubblica (ossia un riduzione di spesa quantificabile in circa 95 milioni di euro annui). Essendo determinati a parità di caratteristiche del servizio, i prezzi di riferimento consentono il mantenimento degli stessi livelli di qualità, andando a incidere solo in termini di riduzione dell'inefficienza.

### **4. L'aggiornamento dei prezzi dei prezzi di riferimento**

Così come proposto nel documento di consultazione, si è infine ritenuto opportuno considerare un meccanismo di revisione dei prezzi tale da rendere possibile l'aggiornamento di tali valori nel tempo. Al riguardo, date le caratteristiche del settore oggetto di intervento, l'indicatore più appropriato da utilizzare appare essere l'Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), per la classe *ECOICOP 11.1.2 Mense*, reso disponibile dall'ISTAT sul proprio sito istituzionale.

La variazione dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), per la classe "ECOICOP 11.1.2 Mense", nel periodo compreso tra il mese di dicembre 2013 (data cui si riferisce la rilevazione dei dati) e il mese di settembre 2016 (ultimo dato definitivo disponibile) è stata pari al 2,7%.

Rispetto ai valori posti in consultazione on line, tutti i prezzi di riferimento contenuti nell'Allegato A alla delibera sono stati quindi incrementati del 2,7%.

## Osservazioni pervenute nell'ambito della consultazione pubblica avviata in data 5 agosto 2016

Nell'adunanza del 3 agosto 2016, il Consiglio dell'Autorità ha deliberato di procedere alla consultazione on-line del progetto di delibera di determinazione del prezzo di riferimento in parola. In data 5 agosto 2016 il progetto di delibera e i relativi allegati sono stati posti in consultazione sulla home page del sito dell'Autorità, con scadenza per l'invio dei contributi in data 12 settembre 2016. Alla chiusura della consultazione risultano pervenuti due contributi da parte di soggetti interessati.

### a. Le osservazioni della CGIL

Il contributo della CGIL si focalizza su un punto che non inerisce in realtà alla procedura di determinazione dei prezzi prevista dal d.l. 98/2011, ma alla presunta inidoneità dei prezzi di riferimento, elaborati sulla base di tale previsione normativa, ai fini della verifica della congruità delle diverse offerte formulate in gara rispetto alla componente costo del lavoro. La CGIL formula pertanto la richiesta di calcolare in futuro i prezzi sulla base di una metodologia alternativa – peraltro non individuata - basata sulla stima delle diverse componenti del costo di produzione del servizio che, oltre ad essere di ardua praticabilità, è in evidente contrasto con il dettato normativo e appare pertanto non pertinente con l'oggetto della delibera.

In particolare, la CGIL, pur apprezzando la metodologia utilizzata dall'ANAC, evidenzia come la procedura di determinazione dei prezzi *“non è sufficiente per assicurare che i valori individuati rispondano effettivamente al costo dei servizi di ristorazione”*, in quanto basata su una rilevazione di mercato e non su *“una elaborazione effettuata sulla verifica delle singole componenti di costo”*, ritenuta importante per valutare le caratteristiche delle singole offerte, con particolare riguardo alla misurazione della componente costo del lavoro. Vi sarebbe in tal modo anche il rischio che *“in considerazione che i servizi di ristorazione sono attività ad alta intensità di manodopera, la componente riferibile al costo del lavoro verrà ridotta con i conseguenti riflessi sull'occupazione e la qualità del servizio erogato”*. Ne deriverebbe che i prezzi di riferimento non permetterebbero la verifica della rispondenza dei prezzi formulati in fase di gara alle tabelle ministeriali del costo del lavoro.

Si sottolinea al riguardo che il metodo di calcolo dei prezzi di riferimento è esplicitamente definito sulla base di quanto previsto dall'art. 17, comma 1, lett. a) del d.l. 98/2011 e s.m.i., il quale prevede che *“Per prezzo di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza si intende il 5° percentile, ovvero il 10° percentile, ovvero il 20° percentile, ovvero il 25° percentile dei prezzi rilevati per ciascun bene o servizio oggetto di analisi sulla base della significatività statistica e della eterogeneità dei beni e dei servizi riscontrate. Il percentile è tanto più piccolo quanto maggiore risulta essere l'omogeneità del bene o del servizio. Il prezzo è rilasciato in presenza di almeno tre rilevazioni”*. È quindi la stessa norma a prevedere in maniera circostanziata che i prezzi di riferimento siano elaborati sulla base dei valori presenti sul mercato, derivanti dall'incontro tra la domanda espressa dalle stazioni appaltanti e l'offerta prodotta dagli operatori economici, e non su metodologie di stima delle singole componenti del costo di produzione, operazione che sarebbe peraltro di ardua praticabilità, essendo a tal fine necessarie informazioni molto specifiche e dettagliate, assai difficili da reperire e trattare, su tutta la struttura dei costi del servizio<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> L'idea che soggiace all'individuazione dei prezzi di riferimento si può infatti riassumere in questi termini: dato uno specifico bene (o servizio), attraverso una ricognizione del mercato dei contratti pubblici è possibile determinare i prezzi più

La possibile influenza sul prezzo unitario del singolo pasto della variabile “Numero di lavoratori dell’Impresa Aggiudicataria impiegati giornalmente nel servizio di ristorazione” (l’unica, tra quelle rilevate nel questionario riferibile direttamente al costo del lavoro del servizio di ristorazione) è stata in ogni caso verificata empiricamente. Tale verifica non ha evidenziato significativi legami tra il prezzo unitario del pasto e il numero complessivo dei lavoratori impiegati nel servizio dall’Impresa. Questo ovviamente non significa che il valore complessivo del contratto non dipenda anche da questa variabile.

## **b. Le osservazioni del Sig. Cosimo Burdo**

Il signor Cosimo Burdo ritiene che la metodologia utilizzata dall’Autorità non tenga adeguatamente conto della diversità di costo delle materie prime richieste dai documenti di gara per l’affidamento del servizio di ristorazione. Gli appalti per tale servizio, infatti, contemplerebbero spesso specifiche merceologiche vincolanti riguardanti, tra l’altro, l’utilizzo di prodotti con proprietà particolari, la provenienza delle carni, l’età degli animali, le caratteristiche degli articoli monouso (piatti, bicchieri, ecc.), la richiesta della raccolta differenziata, ecc.<sup>10</sup>. Analogo effetto avrebbero le offerte migliorative suscettibili di valorizzazione in sede di offerta tecnica, in quanto previste dai documenti di gara e frutto delle richieste eterogenee delle SA, come ad esempio la presenza di prodotti biologici, DOP, tipico-tradizionali, a “km zero”, ecc.. Ciò considerato, il sig. Burdo propone l’individuazione di *“un merceologico standard che definisca i principi minimi ed indiscutibili del servizio ed a questo dare un riferimento economico. Andrebbe svolta la standardizzazione ex-ante definendo le “caratteristiche da ritenere rilevanti” e non tentare di definire il risultato partendo da un’eterogeneità di richieste. Il servizio di ristorazione è un servizio complesso che nasconde molteplici sfaccettature ed anche con i dovuti adeguamenti non può essere considerato alla stregua di un servizio di pulizia”*.

Con riferimento alle suddette osservazioni, si ribadisce che la metodologia di determinazione dei prezzi di riferimento utilizzata dall’Autorità, descritta nel “Documento tecnico” allegato alla delibera, ha proprio la finalità di tener conto del carattere di complessità ed eterogeneità del servizio di ristorazione, consentendo di individuare, tra le caratteristiche e i servizi aggiuntivi inclusi nel questionario, le caratteristiche effettivamente “rilevanti”, ovvero in grado di incidere sul corrispettivo del servizio offerto (quantificandone, peraltro, attraverso l’analisi econometrica, tale incidenza). Tali caratteristiche, intese proprio come quelle “minime” potenzialmente rilevanti, sono state indicate dall’esperto merceologo (Age.na.s) ed incluse nel questionario tenendo conto dei contributi pervenuti dagli *stakeholders* del settore che hanno partecipato alla consultazione pubblica on-line di ottobre 2013. Viceversa, l’ipotizzata identificazione a priori dei “*principi minimi ed indiscutibili del servizio*”, appare al contrario di ardua praticabilità e si baserebbe su scelte del tutto discrezionali e opinabili, prive di quella solidità scientifica assicurata da una metodologia, condivisa peraltro dall’Istat<sup>11</sup>, che ha proprio il pregio di identificare tali caratteristiche minime sulla base di rigorose analisi statistico-econometriche. D’altra parte, sarebbe ancor più impraticabile (oltre che estremamente onerosa) la rilevazione nel dettaglio di

---

convenienti per la Pubblica Amministrazione, in tal modo prescindendo dal dettaglio del costo di produzione del servizio e delle sue diverse singole componenti.

<sup>10</sup> Viene al riguardo fatto l’esempio di un appalto il cui capitolato prevede l’utilizzo di latte fresco italiano piuttosto che di provenienza straniera e privo di specifiche caratteristiche, che determinerebbe una differenza di oltre 0,10 euro per singola colazione.

<sup>11</sup> Cfr «Relazione tecnica congiunta ANAC/Istat riguardante la metodologia statistica per la determinazione del prezzo di riferimento del servizio di ristorazione» e relativo «Documento tecnico» allegato alla Delibera.

tutte le informazioni possibili, ulteriori rispetto a quelle connesse con le caratteristiche contenute nel questionario, assicurandone al contempo la confrontabilità, dacché le evidenziate e potenzialmente innumerevoli *“richieste eterogenee fatte dalle stazioni appaltanti e [...] offerte premianti presentate dalle aziende”*, non possono certamente essere tutte previste nel questionario da somministrare alle stazioni appaltanti, come peraltro dimostrato dal lungo e solo esemplificativo elenco prodotto dal segnalante.

Va inoltre considerato che dell'eterogeneità connessa alla particolare complessità del servizio di ristorazione si è adeguatamente tenuto conto nella fase di scelta del percentile, in relazione alla quale la norma fa riferimento all'omogeneità del bene o del servizio, ossia orienta la scelta di un prezzo tanto più “performante” quanto più si è in presenza di beni tra loro omogenei. Pertanto, nel caso di beni con un elevato grado di standardizzazione (ad esempio i principi attivi), è possibile selezionare un percentile più basso rispetto a quello prescelto per beni/servizi caratterizzati da un grado di standardizzazione inferiore, come il servizio di ristorazione. In tal caso, infatti, nonostante l'individuazione delle caratteristiche sia stata effettuata in maniera accurata grazie al supporto di Age.na.s. e delle osservazioni pervenute nel corso della consultazione on line del 2013, l'Autorità è perfettamente consapevole che per tale servizio permane un certo grado di eterogeneità che giustifica la scelta del 25° percentile, il più elevato tra quelli previsti dal legislatore, che consente di coniugare le esigenze di risparmio con la possibilità di ottenere servizi differenziati. Nel caso del servizio di ristorazione la differenza tra il 5° percentile (prezzo di riferimento più basso previsto dalla norma) e il 25° percentile (prezzo di riferimento più elevato) può essere infatti stimata tra circa il 15% e il 30% a seconda delle diverse tipologie di pasto. Ad esempio, per la colazione dell'utente paziente, la scelta del 25° percentile comporta prezzi di riferimento più alti rispetto a quelli derivanti dalla possibile scelta del 5° percentile in misura compresa tra 0,2 e 0,4 euro.

In ogni caso, come rappresentato nella presente relazione e nella Guida operativa, entrambe allegate alla delibera, qualora sussistano condizioni di fornitura diverse da quelle “testate” nel processo di determinazione dei prezzi di riferimento, le stazioni appaltanti potranno, se ritenuto necessario, effettuare un'operazione di scorporo degli eventuali costi aggiuntivi relativi a tali condizioni al fine di garantire il corretto confronto con i prezzi di riferimento pubblicati.

Riguardo al fatto che i servizi di pulizia e ristorazione non possono essere trattati alla stessa stregua, si ribadisce che l'estensione al servizio di ristorazione della metodologia utilizzata per il calcolo dei prezzi di riferimento dei servizi di pulizia ha ovviamente riguardato esclusivamente il metodo statistico utilizzato per l'analisi dei dati. Servizio di ristorazione e di pulizia, pertanto, non sono stati in alcun modo accomunati sotto il profilo delle specifiche caratteristiche produttive (ad esempio intensità di capitale).

In conclusione, la metodologia utilizzata dall'ANAC per la determinazione dei prezzi di riferimento, condivisa dall'Istat e realizzata sulla base di indicazioni di Age.na.s., è del tutto coerente con le osservazioni formulate dal sig. Burdo, essendo stata infatti predisposta proprio allo scopo di analizzare in modo efficace e flessibile servizi complessi ed eterogenei come quelli oggetto della delibera, formulando le conseguenti determinazioni di carattere regolatorio.