



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 LAVANDERIA/LAVANOLO

Relazione AIR

Sommario

1.	Le ragioni dell'intervento dell'Autorità	3
2.	Il processo di elaborazione dei prezzi di riferimento	4
2.1.	L'acquisizione dei dati.....	4
2.2.	L'approccio metodologico utilizzato.....	4
2.3.	I prezzi di riferimento per le unità di misura a "chilogrammo" e a "capo"	8
2.4.	I prezzi di riferimento per le unità di misura diverse da quelle "a chilogrammo" e "a capo"	9
2.5.	Il prezzo di riferimento del lavanolo del paziente ordinario misurato "a giornata di degenza ordinaria": il ruolo del criterio di scelta del contraente.....	10
3.	Considerazioni applicative e aggiornamento dei prezzi di riferimento	12
4.	I contributi pervenuti nell'ambito della consultazione pubblica avviata in data 8 luglio 2016.....	14
4.1.	Le osservazioni della CGIL.....	14
4.2.	Le osservazioni di Assosistema	15
4.3.	Le osservazioni di Linea Sterile S.p.A.....	26

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 alla riduzione 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».

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 lavanderia/lavanolo. Successivamente, nel 2013, l'Autorità ha accolto la proposta di Age.n.a.s. di revisionare i prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo, 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

Il Legislatore ha espressamente 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».

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 questionario di rilevazione per il servizio di lavanderia/lavanolo, 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 rispetto alle 66 della rilevazione del 2012.

2.2. L'approccio metodologico utilizzato

Gli appalti di lavanderia/lavanolo sono per loro natura assai complessi e i contratti che ne derivano sono tra di loro molto eterogenei e quindi difficilmente standardizzabili *ex ante* (ossia prima della rilevazione dei dati). Di conseguenza, al fine di garantire che i prezzi di riferimento fossero determinati rispetto a categorie omogenee di contratti, la standardizzazione del servizio è stata effettuata *ex-post* (ossia dopo la rilevazione delle risposte delle SA ai questionari utilizzati), una volta conosciute le caratteristiche specifiche (servizi aggiuntivi previsti dal contratto e le altre caratteristiche dell'appalto) dei diversi contratti in essere.

Nel questionario erano presenti informazioni dettagliate circa i servizi aggiuntivi previsti dal contratto¹ e le altre caratteristiche dell'appalto². Tale dettaglio ha reso possibile l'analisi approfondita delle differenti configurazioni dei contratti in essere e lo sviluppo di una metodologia per la determinazione del prezzo di riferimento che permettesse di tenere in considerazione le eterogeneità riscontrate.

Le informazioni sui servizi aggiuntivi e le altre caratteristiche dell'appalto sono state utilizzate per verificarne empiricamente l'influenza sui corrispettivi pagati dall'amministrazione ed individuare le cosiddette "caratteristiche rilevanti" del servizio ovvero quelle caratteristiche che l'analisi statistica ha dimostrato essere influenti sui corrispettivi analizzati. Per "caratteristiche 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 i prezzi di riferimento in relazione a categorie di contratti tra loro omogenei, ovvero aventi le medesime "caratteristiche rilevanti".

La corretta individuazione delle "caratteristiche rilevanti" è un passaggio cruciale per questo tipo di analisi. Ai fini della determinazione del prezzo di riferimento, infatti, è essenziale definire con precisione le categorie di contratti che, avendo caratteristiche o combinazioni di caratteristiche analoghe, possono essere considerati tra di loro omogenei e, quindi, realmente confrontabili in termini di prezzo. In particolare, per la sezione 1 del questionario (informazioni generali sul contratto) sono state considerate le variabili relative al criterio di aggiudicazione, alla durata del contratto e al dimensionamento della struttura, mentre per la sezione 2 (informazioni specifiche sulle condizioni del servizio) sono stati considerati tutti i servizi aggiuntivi, le altre condizioni del servizio (proprietà della lavanderia, disponibilità di magazzini e uffici a carico della stazione appaltante, chip per identificabilità e rintracciabilità dei capi), nonché i quantitativi presunti oggetto del servizio. L'elenco delle variabili rilevate con il questionario e utilizzate per l'individuazione delle "caratteristiche rilevanti" è il seguente (*Elenco 1*):

Elenco 1

- servizio aggiuntivo 1 - fornitura di monouso;
- servizio aggiuntivo 2 - distribuzione ai locali del committente (guardaroba) con gestione a cura dell'appaltatore;
- servizio aggiuntivo 3 - distribuzione (consegna/ritiro) alle aree di destinazione finale (guardaroba di reparto/unità operativa/servizio);
- servizio aggiuntivo 4 - distribuzione biancheria confezionata mediante sistemi automatici;
- servizio aggiuntivo 5 - manutenzioni straordinarie;

¹ In particolare, servizio aggiuntivo 1=fornitura di qualche monouso; servizio aggiuntivo 2=distribuzione (consegna/ritiro) ai locali del committente (guardaroba) con gestione a cura dell'appaltatore; servizio aggiuntivo 3=distribuzione (consegna/ritiro) alle aree di destinazione finale (guardaroba di reparto/unità operativa/servizio); servizio aggiuntivo 4=distribuzione presso sistemi automatici di distribuzione biancheria confezionata; servizio aggiuntivo 5=manutenzioni straordinarie; servizio aggiuntivo 6=ristrutturazioni a carico dell'impresa; servizio aggiuntivo 7=attrezzature.

² Ad esempio, il criterio di scelta del contraente, la proprietà della lavanderia, la disponibilità magazzini e uffici a carico della stazione appaltante, ecc.

- servizio aggiuntivo 6 - ristrutturazioni a carico dell'impresa;
- servizio aggiuntivo 7 - attrezzature;
- lavanderia di proprietà della stazione appaltante;
- disponibilità di magazzini uffici a carico della stazione appaltante;
- chip per l'identificazione e rintracciabilità dei capi;
- durata del contratto;
- numero dipendenti della struttura servita dal contratto;
- quantitativi presunti annui (n. chilogrammi, n. giornate degenza, n. capi, n. operatori sanitari, ecc.);
- giornate presenza/anno (limitatamente al dipendente-operatore sanitario);
- numero di cambi/settimana (limitatamente paziente ordinario e al dipendente-operatore sanitario);
- criterio di aggiudicazione.

Nel caso del prezzo di riferimento del lavanolo del paziente ordinario “a giornata di degenza ordinaria”, per l'individuazione delle “caratteristiche rilevanti” sono state testate anche le seguenti ulteriori variabili (*Elenco 2*)³:

Elenco 2

- il corrispettivo include i costi del dipendente;
- il corrispettivo include i costi del posto letto;
- il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in day hospital (DH);
- il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in day surgery (DS);
- il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in residenze sanitarie assistenziali (RSA);
- il corrispettivo include il corrispettivo per il pronto soccorso (PS);
- il corrispettivo include il corrispettivo per i trattamenti dialitici (TD).

I prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo sono stati determinati in base alla tipologia di servizio (lavanderia o lavanolo), alla tipologia di corrispettivo (voci di utente/costo)⁴ e alla tipologia di unità di misura⁵, in relazione a categorie di contratti omogenee rispetto alle “caratteristiche rilevanti”

³ Per sfruttare appieno le potenzialità esplicative offerte dal questionario tali variabili sono state costruite anche attraverso un'analisi incrociata delle risposte ai diversi quesiti.

⁴ Il questionario prevedeva le seguenti tipologie di corrispettivo: paziente in regime di ricovero ordinario, paziente in Day Hospital (DH), paziente in Day Surgery (DH), paziente in residenze sanitarie assistenziali (RSA), posto letto, dipendente-operatore sanitario, accessi di pronto soccorso, trattamenti dialitici.

⁵ Il questionario prevedeva le seguenti unità di misura del servizio: a chilogrammo (kg), a capo, a giornata di degenza ordinaria, a giornata di degenza DH, a giornata di degenza DS, a giornata di degenza RSA, a posto letto/anno, ad operatore sanitario al giorno, ad accesso di pronto soccorso, a trattamento dialitico.

individuato⁶. La procedura di analisi statistica per la determinazione dei suddetti prezzi di riferimento è stata inoltre differenziata a seconda della numerosità e delle caratteristiche dei dati a disposizione.

Da un punto di vista metodologico, per la determinazione dei prezzi di riferimento è stata in buona parte applicata una procedura di analisi 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 e il cui avviso è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 11/04/2016, 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 lavanderia/lavanolo.

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 «La determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo: metodologia e risultati», che è stato posto in consultazione on-line sul sito dell'Autorità, 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 lavanderia/lavanolo, ivi inclusi i passaggi analitici relativi al calcolo dei prezzi di riferimento riferiti ai diversi servizi.

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 lavanderia/lavanolo», con la quale ANAC e Istat hanno condiviso l'appena citato «Documento tecnico» denominato «La determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo: metodologia e risultati».

A partire dai dati rilevati, tale procedura tiene conto delle differenti configurazioni dei vari contratti analizzati, al fine di definire una metodologia che permetta di tenere in considerazione l'eterogenea composizione dei servizi e di individuare quali delle differenti caratteristiche del servizio risultino influenzare in maniera significativa il prezzo dello stesso («caratteristiche rilevanti»), quantificandone altresì l'incidenza.

⁶ Per il servizio di «lavanderia» sono stati calcolati i prezzi di riferimento nelle unità di misura:

- «a kg» per il paziente in regime di ricovero ordinario, applicabile anche al DH, DS, RSA, dipendente (operatore sanitario) accessi di pronto soccorso e trattamenti dialitici;

Per il servizio di lavanolo sono stati invece elaborati i prezzi di riferimento nelle unità di misura:

- «a kg» per il paziente in regime di ricovero ordinario e per il dipendente (operatore sanitario)
- «a capo» per il paziente in regime di ricovero ordinario (applicabile anche al DH, DS e RSA) e per il dipendente (operatore sanitario);
- «a giornata di degenza ordinaria» per il paziente in regime di ricovero ordinario;
- «a giornata di degenza DH» per il paziente DH, applicabile anche al DS;
- «ad operatore sanitario al giorno» per il dipendente (operatore sanitario).

Il risultato finale della metodologia è, per la parte più consistente delle diverse tipologie contrattuali, l'individuazione di una “funzione prezzo di riferimento”, applicabile a varie tipologie di contratto, la cui valorizzazione dipende dalle caratteristiche rilevanti del servizio che si intende acquistare, in relazione alle quali emergerà uno specifico prezzo di riferimento. In tal modo è possibile considerare la specificità di servizi o attività accessorie che differenziano i singoli contratti.

In linea generale, l'opzione alternativa di utilizzare un prezzo di riferimento “unico” per beni/servizi complessi può avere effetti non desiderabili in termini di qualità, in quanto i contratti rischiano di uniformarsi a quelli con caratteristiche inferiori. Un contratto più costoso in relazione a quello che solo apparentemente è il medesimo bene/servizio non è necessariamente meno efficiente di uno meno costoso, ma semplicemente potrebbe prevedere la fornitura a condizioni migliori in relazione alle specifiche esigenze della stazione appaltante.

In considerazione della significatività statistica e della rilevante eterogeneità del servizio, per tutti i prezzi elaborati è stato scelto il 25° percentile quale prezzo di riferimento.

Sulla base di stime effettuate su una parte significativa dei dati rilevati (corrispondenti a circa il 70% dell'importo complessivo dei contratti)⁷, laddove i contratti utilizzati nell'analisi che presentano prezzi superiori a quello di riferimento si allineassero a quest'ultimo, è possibile attendersi un risparmio nell'ordine del 20% della spesa sostenuta. Grazie alla metodologia utilizzata, tale risultato è ottenibile intervenendo in modo mirato sulla spesa “inefficiente” e riducendo contestualmente l'asimmetria informativa presente nella PA, in cui si possono potenzialmente annidare fenomeni di inefficienza e/o di corruzione, peraltro spesso strettamente legati. Lo stesso ammontare di risparmio sarebbe ottenibile in linea teorica con il ricorso a tagli lineari che avrebbero però lo svantaggio di andare a colpire in maniera indistinta sia le strutture sanitarie inefficienti sia quelle “virtuose”.

2.3. I prezzi di riferimento per le unità di misura a “chilogrammo” e a “capo”

Nel caso dei prezzi di riferimento forniti nelle unità di misura “a chilogrammo” e “a capo”, corrispondenti a circa il 20% dell'importo contrattuale annuo complessivo relativo a tutti i dati rilevati, la numerosità e le caratteristiche dei dati comunicati non hanno consentito di poter applicare l'appena descritta metodologia econometrica di determinazione del prezzo di riferimento. È stata pertanto seguita una procedura attraverso la quale, una volta verificata con dei test statistici l'omogeneità dei contratti comunicati rispetto ai servizi aggiuntivi e alle altre caratteristiche dell'appalto, il prezzo di riferimento è stato determinato direttamente sui dati comunicati o sui sottogruppi di contratti omogenei rispetto alle caratteristiche che avevano mostrato segnali di influenza sul corrispettivo pagato. In tal modo è stato possibile determinare in maniera solida prezzi di riferimento in linea con quanto previsto dal legislatore, ovvero in base all'esame della significatività statistica e della omogeneità del servizio, ossia la determinazione dei prezzi di riferimento sulla base di contratti omogenei rispetto alle “caratteristiche rilevanti”. In altri termini, il requisito dell'omogeneità è stato garantito dall'effettuazione di una serie di test statistici che, funzionali ad individuare le caratteristiche influenti sui corrispettivi

⁷ In particolare, per tali stime sono state utilizzate le unità di misura: “chilogrammo” (sia lavanderia sia lavanolo), “giornata di degenza ordinaria”, “giornata di degenza DH”, “ad operatore sanitario al giorno”.

pagati, hanno consentito di individuare i gruppi omogenei di contratti rispetto ai quali determinare il prezzo di riferimento. E' importante precisare che, per tali unità di misura (a kg e a capo), non è stato possibile verificare, mediante l'analisi statistica, l'influenza sul corrispettivo del servizio esercitata da alcune delle variabili incluse nell'*Elenco 1*, in quanto non presenti nei contratti comunicati. In particolare:

- i) per l'unità di misura "a capo", non è stata testata la variabile "servizio aggiuntivo 1 (fornitura di monouso)" nella determinazione del prezzo di riferimento del lavanolo del dipendente (operatore sanitario)
- ii) per l'unità di misura "a kg": nel caso del lavanolo del paziente ordinario non sono state testate le variabili servizio aggiuntivo 5 (manutenzioni straordinarie) e servizio aggiuntivo 6 (ristrutturazioni a carico dell'impresa);
- iii) nel caso del lavanolo del dipendente non sono state testate le variabili servizio aggiuntivo 5 (manutenzioni straordinarie), servizio aggiuntivo 6 (ristrutturazioni a carico dell'impresa) e servizio aggiuntivo 7 (attrezzature);
- iv) nel caso del servizio di lavanderia, per il paziente ordinario non è stata testata la variabile servizio aggiuntivo 6 (ristrutturazioni a carico dell'impresa).

Di conseguenza, nei casi sopra elencati e per le eventuali ulteriori caratteristiche (o servizi aggiuntivi), diverse da quelle incluse nel questionario (*Elenco 1*), 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 corrispettivi previsti dal contratto, al fine di garantire il corretto confronto con i prezzi di riferimento pubblicati.

Una tabella di sintesi delle variabili utilizzate per l'analisi e delle eccezioni sopra riportate è contenuta nell'*Allegato* al presente documento.

Per tutte le altre variabili rilevate con il questionario (*Elenco 1*) e presenti nei contratti comunicati, ma non incluse tra le "caratteristiche rilevanti" riportate dalle tabelle dei prezzi di riferimento pubblicate dall'Autorità (*Allegato A*), è opportuno precisare che l'analisi statistica non ha evidenziato un'influenza significativa sui corrispettivi comunicati e pertanto, in generale, non appaiono giustificabili differenze di corrispettivo imputabili alla loro inclusione nel servizio.

2.4. I prezzi di riferimento per le unità di misura diverse da quelle "a chilogrammo" e "a capo"

Laddove la numerosità delle osservazioni pervenute e le caratteristiche dei dati lo hanno permesso, ossia per la parte largamente maggioritaria del mercato (corrispondente a circa l'80% dell'importo contrattuale annuo complessivo relativo ai dati rilevati), è stata seguita una procedura di analisi econometrica analoga a quella descritta nel "Documento tecnico" allegato alla citata delibera n. 213/2016 relativa ai *Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di pulizia e sanificazione*, che descrive una metodologia sviluppata da ANAC e condivisa dall'Istat.

Rinviando al “Documento tecnico” allegato alla delibera e condiviso da Istat, denominato “La determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo: metodologia e risultati”, per la descrizione dettagliata del metodo da un punto di vista tecnico, in tale sede è sufficiente dire che le “caratteristiche rilevanti” del servizio, ovvero influenti rispetto al corrispettivo pagato, sono state in questo caso individuate attraverso un articolato procedimento statistico basato sull’impiego sequenziale di test univariati e la selezione di un modello econometrico di regressione lineare. Selezionato il modello, sono stati stimati i parametri di regressione i quali hanno fornito l’informazione circa l’incidenza di ciascuna “caratteristica rilevante” sul corrispettivo unitario. Tali parametri sono stati utilizzati come fattore “correttivo” per depurare i dati comunicati dall’influenza delle “caratteristiche rilevanti” sul prezzo e, sulla base dei dati depurati, è stato stimato il 25° percentile per tutte le categorie omogenee di contratti pubblici individuate sulla base delle “caratteristiche rilevanti”⁸. Parallelamente è stata effettuata una regressione quantilica utilizzando come variabili esplicative le medesime “caratteristiche rilevanti” individuate dal modello di regressione lineare e, anche in questo caso, è stato stimato il 25° percentile per ogni categoria omogenea di contratti. 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.

Per l’individuazione delle “caratteristiche rilevanti” sono state testate le variabili riportate negli *Elenchi 1* e *2* del precedente paragrafo 2.2. E’ disponibile, in *Allegato* al presente documento, una tabella di sintesi delle variabili utilizzate per l’analisi.

Al fine della corretta applicazione della norma, anche in questi casi occorre precisare che per gli eventuali ulteriori servizi aggiuntivi (o caratteristiche), diverse da quelle incluse nel questionario (*Elenco 1 ed Elenco 2*), le stazioni appaltanti potranno, se ritenuto necessario, effettuare un’operazione di scorporo dei relativi costi, qualora risultassero inclusi nei corrispettivi previsti dal contratto, al fine di garantire il corretto confronto con i prezzi di riferimento pubblicati.

Per tutte le altre variabili rilevate con il questionario (*Elenchi 1 e 2*) ma non incluse tra le “caratteristiche rilevanti” riportate nelle tabelle dei prezzi di riferimento pubblicate dall’Autorità (*Allegato A*), è opportuno precisare che l’analisi statistica non ha evidenziato un’influenza significativa sui corrispettivi comunicati e pertanto, in generale, non appaiono giustificabili differenze di corrispettivo imputabili alla loro inclusione nel servizio.

2.5. Il prezzo di riferimento del lavanolo del paziente ordinario misurato “a giornata di degenza ordinaria”: il ruolo del criterio di scelta del contraente

Degni di nota sono i risultati delle analisi riguardanti il prezzo di riferimento del lavanolo del “paziente ordinario” misurato “a giornata di degenza”, che peraltro rappresenta di gran lunga la principale voce di costo del servizio (oltre il 50%). L’analisi econometrica ha evidenziato che tale corrispettivo è influenzato, tra le altre variabili, anche dal criterio di aggiudicazione, confermando empiricamente

⁸ Nella scelta del 25° percentile quale prezzo di riferimento si è tenuto conto, come previsto dal Legislatore, della significatività statistica e dell’eterogeneità del servizio.

quanto desumibile dall'esame dei meccanismi di funzionamento del mercato degli appalti. Il modello econometrico individuato mostra infatti che se la gara viene aggiudicata al massimo ribasso il prezzo di aggiudicazione sarà mediamente più basso, a parità di altre condizioni, rispetto al caso in cui essa venga aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (di seguito, OEPV).

L'opportunità di utilizzare il criterio di aggiudicazione nella procedura di determinazione dei prezzi di riferimento assume particolare rilievo in ragione della natura complessa degli appalti di servizi come quelli di lavanderia/lavanolo, anche alla luce delle previsioni del nuovo Codice dei contratti pubblici che, nel recepire le Direttive comunitarie, lascia al criterio del massimo ribasso uno spazio assai più ridotto rispetto al passato.

I dati raccolti per la determinazione dei prezzi di riferimento hanno confermato le caratteristiche peculiari del servizio in questione, che dipendono dalle specifiche esigenze di ciascuna amministrazione, con l'effetto di una forte eterogeneità delle diverse casistiche contrattuali sia in termini di unità di misurazione del servizio che di grado di dettaglio del contratto stesso. Dal punto di vista del criterio utilizzato per l'aggiudicazione dei contratti di lavanderia/lavanolo, dai dati raccolti emerge che le stazioni appaltanti hanno utilizzato entrambi i criteri di aggiudicazione previsti dal Legislatore, con una decisa preferenza per il criterio dell'OEPV a cui si è ricorso nel 79% dei casi. Nel caso dei contratti di lavanolo, il corrispettivo del "paziente ordinario" misurato "a giornata di degenza" risulta significativamente influenzato dal criterio di aggiudicazione, che è risultato essere una "caratteristica rilevante", nel senso sopra precisato. In altri termini, per la stazione appaltante non è indifferente scegliere un criterio piuttosto che l'altro in quanto tale scelta si rifletterà sul prezzo da corrispondere all'impresa appaltatrice. Il criterio dell'OEPV consente alla stazione appaltante di tener conto, in sede di valutazione delle offerte, di elementi tecnico-qualitativi che possono essere assai rilevanti al fine di assicurarsi un servizio qualitativamente migliore, seppur a fronte di un maggiore impegno economico, rispetto al caso in cui lo stesso venga aggiudicato secondo il criterio del massimo ribasso. In generale, nel caso di appalti complessi quali sono gli appalti di servizi, ancor più se riguardanti un settore delicato come quello della sanità, lo spirito e la lettera delle Direttive comunitarie e del nuovo Codice dei contratti danno l'indicazione che la selezione del contraente sia basata non solo su considerazioni di prezzo ma anche su elementi che tengano conto del grado di qualità del servizio che l'impresa appaltatrice è in grado di garantire.

Stante la funzione regolatoria dei prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità, coerentemente alle evidenze empiriche riscontrate, si è tenuto conto del criterio di aggiudicazione per la determinazione dei prezzi di riferimento del lavanolo "a giornata di degenza" del "paziente ordinario" fornendo dei prezzi differenti a seconda che la gara sia aggiudicata secondo il criterio dell'OEPV piuttosto che secondo il criterio del massimo ribasso. D'altra parte, un prezzo di riferimento che non tenesse conto dell'evidenza empirica, che dimostra come la variabile criterio di aggiudicazione sia in grado di influenzare il corrispettivo del servizio, potrebbe determinare delle distorsioni del mercato, rischiando di essere troppo "stringente" e pertanto inidoneo ad assicurare livelli qualitativi adeguati al servizio aggiudicato con il criterio dell'OEPV e, al contrario, di essere troppo "generoso" nel caso in cui la stazione appaltante decida di aggiudicare la gara al massimo ribasso.

3. Considerazioni applicative e aggiornamento dei prezzi di riferimento

I prezzi di riferimento pubblicati sono contenuti nelle tabelle riportate nell'*Allegato A* alla delibera che specificano, oltre l'unità di misura e la tipologia di corrispettivo, anche le diverse combinazioni (presenza/assenza) delle “caratteristiche rilevanti” del servizio rispetto alle quali il prezzo di riferimento è stato determinato, qualora presenti. Al fine di garantire la corretta applicazione della norma, si precisa che:

1) per il servizio di lavanolo:

- 1.1) i contratti utilizzati per l'elaborazione dei prezzi di riferimento – con l'eccezione del paziente ordinario nell'unità di misura “a giornata di degenza ordinaria” - sono stati tutti aggiudicati in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV);
- 1.2) nel caso del prezzo di riferimento del paziente ordinario nell'unità di misura “a giornata di degenza ordinaria” i contratti utilizzati per l'elaborazione dei prezzi di riferimento sono stati aggiudicati sia in base al criterio dell'OEPV sia in base al criterio del massimo ribasso; inoltre, il criterio di aggiudicazione è risultata una “caratteristica rilevante” del servizio ed è stato, quindi, possibile differenziare il prezzo di riferimento anche in base al criterio di aggiudicazione;
- 1.3) i prezzi di riferimento sono stati elaborati sulla base di contratti che prevedono la lavanderia di proprietà dell'impresa aggiudicataria⁹.

2) per il servizio di lavanderia:

- 2.1) nel caso dei prezzi “a kg”, tutti i contratti utilizzati per la determinazione del prezzo di riferimento sono stati aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)¹⁰;
- 2.2) nel caso dei prezzi “a kg”, in base all'analisi svolta, la proprietà della lavanderia è risultata essere una “caratteristica rilevante” del servizio. Il prezzo viene rilasciato per il gruppo omogeneo di contratti con lavanderia di proprietà dell'impresa¹¹;
- 2.3) nel caso dei prezzi “a capo” del dipendente, sono applicabili i prezzi di riferimento del servizio di lavanolo¹².

⁹ Incorporando un costo maggiore a carico dell'aggiudicatario rispetto all'ipotetico caso di lavanderia di proprietà della stazione appaltante, tali prezzi sono tuttavia applicabili anche in quest'ultima ipotesi.

¹⁰ In analogia ai motivi esposti nel paragrafo 2.5 *Il prezzo di riferimento del lavanolo del paziente ordinario misurato “a giornata di degenza ordinaria”, il ruolo del criterio di scelta del contraente*, tale prezzo è applicabile anche nell'ipotesi di appalti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso.

¹¹ Incorporando un costo maggiore a carico dell'aggiudicatario rispetto all'ipotetico caso di lavanderia di proprietà della stazione appaltante, tale prezzo risulta tuttavia applicabile anche in quest'ultima ipotesi.

¹² Incorporando un costo maggiore a carico dell'aggiudicatario (il noleggio) rispetto alla sola lavanderia, tali prezzi sono quindi applicabili anche in quest'ultima ipotesi.

Come esposto in precedenza, per i servizi aggiuntivi (o caratteristiche) diversi da quelli inclusi nel questionario e per le variabili non testate (cfr. paragrafi 2.2, 2.3, 2.4, nonché la tabella riassuntiva riportata in *Allegato* al presente documento), 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 corrispettivi previsti dal contratto, al fine di garantire il corretto confronto con i prezzi di riferimento pubblicati.

Per tutte le altre variabili rilevate con il questionario e presenti nei contratti comunicati (si vedano ancora i paragrafi 2.2, 2.3, 2.4 e la tabella riassuntiva riportata in *Allegato*), ma non incluse tra le “caratteristiche rilevanti” riportate nelle tabelle dei prezzi di riferimento pubblicate dall'Autorità (*Allegato A* alla delibera), 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.

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, non esistono per il servizio di lavanderia/lavanoio indici specifici dei prezzi prodotti dall'ISTAT, né sembrerebbero esistere analoghi indicatori prodotti da altri soggetti. Anche in ragione del fatto che il servizio di lavanderia/lavanoio non può considerarsi ad alta intensità di lavoro, è possibile, pertanto, utilizzare per l'aggiornamento l'*Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), senza tabacchi*, la cui variazione nel periodo compreso tra dicembre 2013 (mese a cui si riferiscono i dati utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento) e il giugno 2017 è stata assai ridotta, pari all'1%.

4. I contributi pervenuti nell'ambito della consultazione pubblica avviata in data 8 luglio 2016

Nell'adunanza del 6 luglio 2016, il Consiglio ha deliberato di procedere alla consultazione on-line del progetto di delibera di determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanoio. In data 8 luglio 2016 il progetto di delibera e i relativi allegati sono stati posti in consultazione sulla home page del sito dell'Autorità. Alla chiusura della consultazione sono pervenuti tre contributi da parte di soggetti interessati.

4.1. Le osservazioni della CGIL

La segnalazione della CGIL, oltre a considerazioni di carattere generale che non ineriscono alla procedura di determinazione dei prezzi oggetto della delibera, ad esempio l'utilizzo dei prezzi come base d'asta da parte delle stazioni appaltanti, sottolinea il carattere complesso del servizio di lavanderia/lavanoio, da intendere come insieme di servizi che le Aziende sanitarie acquisiscono sulla base delle proprie esigenze, con la conseguente difficoltà di definire una tariffa unica che sia adeguata a fronte delle diverse tipologie acquistate. Secondo la CGIL, se la scelta del 25° percentile appare condivisibile, andrebbe specificato nei bandi di gara cosa è possibile acquistare a quel prezzo e cosa no. Infine, il prezzo di riferimento del lavanoio del paziente ordinario misurato a giornata di degenza ordinaria non sembrerebbe tenere conto dei diversi servizi aggiuntivi.

Con riguardo alle osservazioni della CGIL, si sottolinea 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 lavanderia/lavanoio, consentendo di individuare, tra tutti i servizi aggiuntivi e le caratteristiche incluse nel questionario (predisposto con la collaborazione di Age.na.s., anche ad esito della consultazione on line tenutasi nel mese di ottobre del 2013, tenendo pertanto conto dei contributi e osservazioni degli stakeholders del settore), le caratteristiche effettivamente "rilevanti", ovvero in grado di incidere sul corrispettivo del servizio offerto (quantificandone, peraltro, attraverso l'analisi econometrica, tale incidenza).

Utilizzando la predetta metodologia non è stato infatti determinato un unico prezzo di riferimento, ma tanti prezzi quante sono le tipologie di servizio individuate. Nell'Allegato A alla delibera vengono appunto specificati i servizi aggiuntivi/caratteristiche che possono essere acquistati a quel prezzo, come nel caso del paziente ordinario citato dalla CGIL, in relazione al quale la tabella 1 del predetto Allegato, specifica in modo puntuale i servizi aggiuntivi/caratteristiche che in base alle analisi effettuate sono risultati "rilevanti", ovvero capaci di influenzare i corrispettivi pagati. In conclusione, la metodologia utilizzata dall'ANAC per la determinazione dei prezzi di riferimento, condivisa anche dall'Istat, è del tutto coerente con le osservazioni della CGIL, essendo stata infatti predisposta proprio allo scopo di analizzare in modo efficace servizi complessi ed eterogenei.

4.2. Le osservazioni di Assosistema

Assosistema, socio diretto di Confindustria e associazione che rappresenta una parte consistente delle imprese di settore, ha presentato un documento contenente una serie di articolate osservazioni, successivamente integrate in data 15 settembre 2016 e in data 29 novembre 2016. Questa ultima comunicazione, in particolare, contiene in sintesi la richiesta di specificare in sede di pubblicazione dei prezzi di riferimento che:

- 1) tali prezzi costituiscono parametri di riferimento flessibili e non prezzi da assumere a base d'asta nelle procedure d'appalto;
- 2) il prezzo di riferimento indicato da ANAC per tutte le tipologie di corrispettivo esclude tutti i servizi aggiuntivi di cui all'elenco 1 della consultazione pubblica e di seguito specificati:
 - s.a.1 fornitura di monouso;
 - s.a.2 distribuzione ai locali del committente (guardaroba) con gestione a cura dell'appaltatore;
 - s.a.3 distribuzione (consegna/ritiro) alle aree di destinazione finale (guardaroba di reparto/unità operativa/servizio);
 - s.a.4 distribuzione biancheria confezionata mediante sistemi automatici;
 - s.a.5 manutenzioni straordinarie;
 - s.a.6 ristrutturazioni a carico dell'impresa;
 - s.a.7 attrezzature;
 - s.a.8 lavanderia di proprietà della stazione appaltante;
 - s.a. 9 disponibilità di magazzini uffici a carico della stazione appaltante;
 - s.a. 10 chip per l'identificazione e rintracciabilità dei capi;oltre ai tessuti di sala operatoria (che potrebbero essere integrati da eventuali prodotti in monouso per sala operatoria);

3) il corrispettivo "base" del servizio di lavanolo del paziente ordinario "a giornata di degenza ordinaria" (sia nel caso di gara aggiudicata all'OEPV sia nel caso di gara aggiudicata al massimo ribasso), e corrispondente rispettivamente all'importo di € 3,30767 e di € 3,04000 esclude tutti i servizi aggiuntivi di cui all'elenco 2 e di seguito specificati:

- Costi del dipendente;
- Costi del posto letto;
- Corrispettivo per paziente in DH;
- Corrispettivo per paziente in DS;
- Corrispettivo per paziente in RSA;
- Corrispettivo per il pronto soccorso – PS;
- Corrispettivo per i trattamenti dialitici – TD.

Secondo Assosistema occorrerebbe, inoltre, precisare che il questionario utilizzato non rileva le macro attività ambulatoriali (es. Mac – Bic – Boca) e gli interventi chirurgici, che pertanto sono da considerarsi esclusi dal corrispettivo "base" sopra indicato, al pari dei servizi appena elencati.

4) Infine, considerato l'utilizzo del parametro "giornata di degenza" e auspicando in futuro l'utilizzo del "prezzo a capo", sarebbe opportuno specificare il consumo medio per giornata di degenza come

riportato nella tabella di seguito riportata. Tale indicazione, consentirebbe alle stazioni appaltanti di progettare gli acquisti sulla base del bisogno effettivo.

Dispositivo tessile	Consumo medio per giornata di degenza
Lenzuola	n. 2
Federa	n. 1
Traversa	n. 1
Copriletto	n. 0,75
Telino	n. 1
Servizio di noleggio, sanificazione e consegna al cliente senza gestione del guardaroba	incluso

Per ciascuna delle osservazioni formulate da Assosistema, di seguito saranno riportate le argomentazioni con le quali si dimostrerà la non fondatezza dei rilievi, alcuni dei quali sembrano dipendere da una non perfetta comprensione della complessa metodologia utilizzata dall'ANAC e condivisa anche dall'Istat. Proprio al fine di chiarire alcuni aspetti applicativi è stata predisposta una breve "Guida operativa di ausilio al calcolo dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo", che viene allegata alla delibera, predisposta come ausilio per le stazioni appaltanti e gli operatori economici ai fini dell'applicazione dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo contenuti nell'Allegato A alla delibera stessa, che viene a sua volta strutturato in modo schematico in modo da facilitarne la consultazione.

a) I servizi aggiuntivi/caratteristiche incluse nel servizio

Rispetto all'osservazione di Assosistema che *"la locuzione lavanolo implica la fornitura di una gamma di prodotti e servizi che vanno ben oltre la sola attività di lavaggio e noleggio dei tessuti utilizzati dalle Aziende sanitarie"* e che pertanto essa andrebbe *"sostituita con la seguente dicitura servizi sanitari integrati di lavanolo"*, si precisa preliminarmente che la locuzione "lavanderia/lavanolo" è stata fornita da Age.na.s. ed è stata sempre utilizzata in tutti i documenti (tra cui il questionario di rilevazione) sottoposti alla consultazione pubblica on-line tenutasi nell'ottobre 2013, alla quale numerosi *stakeholders* del settore (tra cui la stessa Assosistema) hanno partecipato senza sollevare particolari rilievi in merito a tale aspetto. In ogni caso, trattasi di una questione meramente semantica. Come risulta evidente da tutti i documenti predisposti ai fini del complesso iter di determinazione dei prezzi di riferimento, da ultimo la delibera oggetto della presente AIR e i relativi allegati, l'utilizzo della locuzione lavanderia/lavanolo non significa certamente che non sia stata considerata come facente parte del servizio una gamma più ampia di servizi oltre al lavaggio e al noleggio dei tessuti. Al contrario, sono stati rilevati nel questionario e successivamente analizzati in modo puntuale tramite rigorose procedure statistiche tutti i servizi aggiuntivi e le caratteristiche del servizio indicate dall'esperto merceologo (Age.na.s.), riscontrate e integrate con i contributi pervenuti dagli stakeholders del settore che hanno partecipato alla consultazione pubblica on-line di ottobre 2013. In conclusione, non sembra esserci alcun rischio che la delibera possa indurre erroneamente a ritenere gli operatori e le SA che i prezzi pubblicati si riferiscano ai soli servizi di lavaggio e lavaggio/noleggio.

Relativamente al rilievo che *“questi prodotti e servizi [aggiuntivi, ndr] hanno un costo del tutto autonomo, tale da non poter essere ricompreso nell’ambito dell’offerta economica parametrata esclusivamente sull’attività di lavanolo”* si precisa che nel questionario veniva chiaramente richiesto se i servizi aggiuntivi contenuti nell’apposito elenco erano inclusi o meno nel corrispettivo. Con l’analisi statistica è stata pertanto verificata l’influenza dei servizi aggiuntivi sul corrispettivo nei casi in cui tali servizi erano “inclusi” nel corrispettivo indicato.

b) La rappresentatività dei dati utilizzati

Con riguardo all’affermazione per cui *“i dati pubblicati risultano ancora non rappresentativi della realtà di mercato”*, si ribadisce che i dati su cui si è basata la determinazione dei prezzi di riferimento sono stati acquisiti nel corso della rilevazione rivolta a 283 strutture sanitarie, ossia la pressochè totalità dell’universo e con un grado di copertura estremamente elevato, ossia ampiamente rappresentativo del mercato. La solidità dei dati raccolti e delle elaborazioni è stata infine confermata dall’esito delle numerose analisi statistiche effettuate (test statistici, procedure di omogeneizzazione degli insiemi sui quali determinare i prezzi di riferimento, ecc.).

Tale evidenza non è in alcun modo inficiata dal numero ridotto di osservazioni disponibili per l’elaborazione del prezzo di riferimento “a capo”, come sostenuto da Assosistema, secondo cui *“l’incidenza delle rilevazioni effettuate per il prezzo a capo è troppo bassa; pertanto, il prezzo indicato non soddisfa le caratteristiche di rappresentatività”* ed inoltre che *“Per le ragioni di scarsa rappresentatività e significatività del dato rilevato”*, non si comprenderebbe come possano non incidere sul prezzo alcune caratteristiche del servizio. Premesso che la norma prevede che il prezzo di riferimento viene rilasciato in presenza di tre osservazioni, si osserva che il basso numero delle osservazioni lamentato da Assosistema non dipende dalla rappresentatività, che è infatti assai elevata, ma dal ridotto utilizzo della forma contrattuale in questione. Si sottolinea al riguardo come numerosità e rappresentatività siano concetti assai diversi e con valenza differente in relazione alla validità scientifica di una statistica¹³.

c) Le variabili non considerate nella determinazione del prezzo di riferimento

Assosistema contesta il fatto che alcune variabili non risultino valorizzate nella determinazione del prezzo di riferimento come *“la durata del contratto, la dimensione dell’appalto, la quantità, le caratteristiche qualitative del servizio, dimensione territoriale ecc.”*. Viene altresì contestata la mancata rilevazione di alcune variabili, in particolare che *“il questionario non rileva l’esigenza di tessuti di sala operatoria”* e che, *“il questionario utilizzato non rileva le macro attività ambulatoriali (es. Mac – Bic – Boca) e gli interventi chirurgici”*. Rispetto a tali argomenti, si ribadisce preliminarmente che i questionari utilizzati per l’indagine contenevano tutte le caratteristiche del servizio indicate dall’esperto merceologo (Age.na.s.), riscontrate e integrate con i contributi pervenuti dagli stakeholders del settore che hanno partecipato alla consultazione pubblica on-line di ottobre 2013, tra cui la stessa Assosistema. Tali caratteristiche sono state attentamente analizzate ai fini della determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo, che risultano infatti differenziati in base a quelle variabili per le quali l’analisi statistica ha confermato

¹³ Ad esempio, se in un mercato vi sono 7 contratti relativi ad un servizio e questi vengono rilevati tutti dall’indagine, la rappresentatività statistica è del 100%. Laddove vi fossero invece 700 contratti, di cui solo 70 rilevati dall’indagine, la rappresentatività è solo del 10%. Nel secondo caso il numero di osservazioni è ben 10 volte superiore al primo, ma questo non significa che tale numero sia connotato da maggiore rappresentatività, anzi è assai meno rappresentativo.

l'influenza sul corrispettivo del servizio¹⁴. Tali variabili sono definite “caratteristiche rilevanti” del servizio. Per quanto precede, contrariamente a quanto sostenuto da Assosistema, le variabili dalla stessa citate rientrano nella seguente casistica: a) sono state pienamente considerate nelle analisi statistiche effettuate, le quali hanno tuttavia dimostrato che tali variabili non hanno un'influenza sul corrispettivo del servizio¹⁵; b) il questionario era strutturato in modo tale che la stazione appaltante rispondente poteva assolutamente inserire le informazioni segnalate da Assosistema (ad esempio le macro attività ambulatoriali o i tessuti di sala operatoria, come peraltro qualsiasi altra variabile non prevista dal questionario), come espressamente spiegato nella guida alla compilazione del questionario pubblicata on-line a supporto della rilevazione.

d) La metodologia utilizzata e la scelta del percentile

Assosistema sostiene che *“il criterio del 25° percentile in tale circostanza non ha alcun senso in quanto vi è una estrema eterogeneità tra il prezzo più basso ed il prezzo più alto”*. Si ribadisce al riguardo che i percentili utilizzabili per la determinazione del prezzo di riferimento sono indicati espressamente dal legislatore nel d.l. 98/2011, in relazione all'eterogeneità e significatività statistica. L'Autorità non ha pertanto il potere di decidere un percentile diverso da quelli indicati dalla norma. Nel caso dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia/lavanolo, proprio in ragione dell'eterogeneità dei dati rilevati, è stato scelto il 25° percentile, ossia il più elevato tra quelli indicati dal legislatore. Con la scelta del 25° percentile, essendo il massimo consentito dalla norma, l'Autorità ha pertanto espressamente tenuto conto delle caratteristiche di eterogeneità del servizio.

Rispetto alla più specifica osservazione che *“il prezzo a capo per il solo servizio di lavaggio è stato equiparato – erroneamente - a quello del servizio di lavanolo, ritenendo la quota di noleggio non influente sul prezzo finale”* si precisa che, diversamente da quanto sostenuto da Assosistema, ai fini dell'applicabilità dei prezzi si è scelto di estendere alla lavanderia il prezzo di riferimento del lavanolo e non il contrario, come è chiaramente spiegato nel documento tecnico¹⁶.

Rispetto alla metodologia statistica utilizzata per la determinazione dei prezzi di riferimento, analoga a quella utilizzata per i servizi di pulizia, Assosistema rileva che *“pur avendo entrambi i servizi le stesse finalità, garantire la sicurezza igienica degli ambienti (pulizie) e dei prodotti (lavanolo) il processo produttivo attraverso cui tali servizi sono erogati è diverso. L'esistenza di impianti industriali di grandi dimensioni e di forte intensità occupazionale determinano una incidenza di costo di una gamma di fattori di produzione (impianti, tecnologie, utilities, biancheria, lavoro, ecc.) non trascurabile”*. Si ribadisce al riguardo che l'estensione 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. Il servizio di lavanderia/lavanolo e il servizio di pulizia

¹⁴ Alcune verifiche empiriche iniziali hanno peraltro riguardato anche l'influenza sui corrispettivi esercitata dalla variabile relativa alla localizzazione della stazione appaltante, ma i risultati forniti dall'analisi hanno mostrato che anche tale variabile non esercita un'influenza sui corrispettivi pagati.

¹⁵ Medesime considerazioni valgono per gli analoghi rilievi secondo cui il prezzo di riferimento escluderebbe erroneamente alcuni servizi aggiuntivi, ad esempio che *“il prezzo di riferimento indicato da ANAC per tutte le tipologie di corrispettivo esclude tutti i servizi aggiuntivi di cui all'elenco 1”*, o che *“il corrispettivo “base” del servizio di lavanolo del paziente ordinario “a giornata di degenza ordinaria” [...] esclude tutti i servizi aggiuntivi di cui all'elenco 2”*. Anche in questo caso, infatti, tutti i servizi aggiuntivi sono stati attentamente sottoposti a tutte le analisi statistiche finalizzate a verificarne l'influenza sul prezzo.

¹⁶ Incorporando un costo maggiore a carico dell'aggiudicatario (il noleggio) rispetto alla sola lavanderia, tali prezzi sono infatti applicabili anche in quest'ultima ipotesi.

non sono stati pertanto in alcun modo accomunati sotto il profilo delle specifiche caratteristiche produttive (ad esempio intensità di capitale).

e) Il paniere di prodotti e servizi cui ricondurre i prezzi di riferimento

Assosistema ha rappresentato l'esigenza di definire standard di riferimento omogenei a cui associare quantità, caratteristiche e prezzo del servizio di lavanolo, con particolare riferimento ai prezzi di riferimento relativi alla "giornata di degenza ordinaria". Secondo l'associazione, infatti, in assenza di tali standard, le stazioni appaltanti applicherebbero il medesimo prezzo ad appalti in realtà differenziati, determinando distorsioni del mercato. La proposta di Assosistema è quella di specificare un paniere cui ricondurre il prezzo base della degenza ordinaria.

Dall'esame dei capitoli svolta antecedentemente alla predisposizione dei questionari di rilevazione, l'associazione di uno specifico e articolato "paniere" di prodotti alla giornata di degenza non è risultata essere prassi diffusa. D'altra parte è utile ricordare che l'esigenza di specificare uno specifico paniere da associare alla giornata di degenza:

- non è emersa in occasione della prima pubblicazione dei prezzi di riferimento nel 2012;
- non è stata indicata dall'esperto merceologo del settore (Age.na.s.) che ha curato i dettagli tecnico-merceologici per la predisposizione del questionario;
- non è stata sollevata nel corso della prima consultazione svoltasi nell'ottobre del 2013 alla quale anche Assosistema ha partecipato;
- non è stata sollevata da altri operatori del settore che hanno partecipato alle consultazioni del luglio 2016.

Appare peraltro ragionevole ritenere che, anche in presenza di eventuali e "fisiologiche" differenze di "paniere", esse siano poco rilevanti in termini di incidenza sul prezzo a giornata di degenza rispetto alle altre caratteristiche individuate nel questionario, in altri termini che sussista un accettabile grado di standardizzazione che le SA/imprese considerano quando fanno riferimento all'unità di misura "giornata di degenza". Si consideri ad esempio l'appena citata ipotesi formulata da Assosistema del seguente consumo medio per giornata di degenza:

Dispositivo tessile	Consumo medio per giornata di degenza
Lenzuola	n.2
Federa	n.1
Traversa	n.1
Copriletto	n.0,75
Telino	n.1
Servizio di noleggio, sanificazione e consegna al cliente senza gestione del guardaroba	incluso

Se tale ipotesi di “paniere” formulata da Assosistema fosse vera ci si dovrebbe pertanto attendere che, in generale, i capitolati di gara non si allontanino in modo rilevante da tale specificazione e che gli eventuali scostamenti dal paniere non costituiscano di per sé elementi incidenti significativamente sul prezzo rispetto alle altre caratteristiche rilevate con il questionario.

D'altra parte negli appalti, specialmente in Sanità, è presumibile aspettarsi che per le caratteristiche principali ed essenziali i capitolati siano piuttosto uniformi, basati su standard consolidati nel tempo, magari su linee guida di settore, dalle quali è difficile che le SA si discostino in modo significativo, che ne dettagliano in modo approfondito le caratteristiche. Le esigenze in termini di biancheria necessaria di una giornata di degenza dovrebbero pertanto essere piuttosto uniformi tra struttura e struttura.

Se ciò non fosse sarebbe d'altra parte ingiustificato il mancato ricorso ad altre unità di misura: la specificazione del numero dei capi oggetto di lavanderia/lavanolo, infatti, è invece tipica dei bandi basati sull'unità di misura “a capo”, così come in numero di kg rappresenta il quantitativo di riferimento quando il servizio è misurato nell'unità di misura “a kg”¹⁷.

Va inoltre considerato che dell'eterogeneità connessa alla particolare complessità del servizio di lavanolo 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 lavanolo. 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.

¹⁷ La richiesta di Assosistema è sostanzialmente di circostanziare in modo molto particolareggiato quello che è possibile acquistare con un prezzo espresso in un'unità di misura. Descrivendo il problema con un esempio assai semplice, volutamente riferito ad un bene di gran lunga meno complesso del servizio di lavanolo, ipotizziamo di calcolare il prezzo di riferimento o medio di un kg di arance di una determinata tipologia (ad esempio: tarocco), espresso cioè nell'unità di misura a peso correntemente utilizzata nel sistema distributivo italiano (prezzo al kg). La proposta di Assosistema per tale bene equivarrebbe ad individuare uno standard omogeneo relativo al kg di arance acquistabile con tale prezzo in termini, ad esempio, di numero di arance compreso in questo kg (ad esempio 6,73 arance), il calibro, la sfumatura di colore, la quantità di succo estraibile. Laddove un kg di arance si discostasse da tale standard medio (ossia sempre, dacché è praticamente impossibile che ci sia coincidenza perfetta) almeno fino a una certa soglia ci si aspetta che il prezzo non dovrebbe modificarsi in relazione alle diverse differenze, anche se a quel prezzo definito per quell'unità di misura possono certamente corrispondere situazioni diverse (l'eterogeneità) che possono avere un impatto sul costo di produzione/distribuzione per il produttore e/o sull'utilità derivante dal consumo di arance per il compratore. Il prezzo in un'unità di misura (in questo caso al kg) d'altra parte serve proprio per risolvere il problema dei costi di transazione derivanti dalle infinite combinazioni di caratteristiche associate a ciascun bene/servizio (anche in relazione al tempo e allo spazio). Se cambia unità di misura è perché evidentemente ci sono altre esigenze, come nel caso dei carciofi che sono venduti generalmente a pezzo.

f) La metodologia di determinazione dei prezzi di riferimento

Per chiarire ulteriormente la logica sottesa alla procedura di determinazione dei prezzi di riferimento, consideriamo a titolo esemplificativo solo i prezzi a giornata di degenza per il paziente (che è poi la parte maggiormente rilevante del servizio), fermo restando che le considerazioni sotto riportate sono valide in tutti i casi in cui si è utilizzata la procedura econometrica.

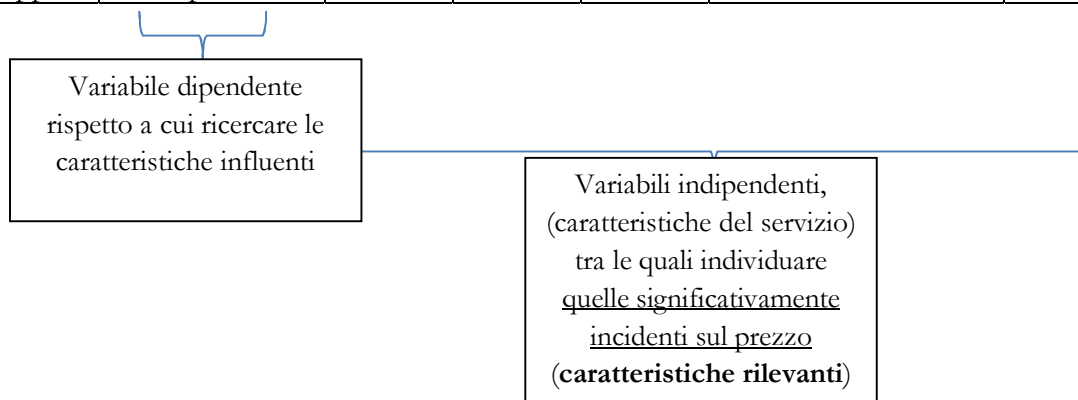
Il concetto generale di caratteristica rilevante:

dato un set di caratteristiche che possiamo identificare con le variabili rilevate nel questionario:

X1	= servizio aggiuntivo 1 - fornitura di monouso;
X2	= servizio aggiuntivo 2 - distribuzione ai locali del committente (guardaroba) con gestione a cura dell'appaltatore;
X3	= servizio aggiuntivo 3 - distribuzione (consegna/ritiro) alle aree di destinazione finale (guardaroba di reparto/unità operativa/servizio);
X4	= servizio aggiuntivo 4 - distribuzione biancheria confezionata mediante sistemi automatici;
X5	= servizio aggiuntivo 5 - manutenzioni straordinarie;
X6	= servizio aggiuntivo 6 - ristrutturazioni a carico dell'impresa;
X7	= servizio aggiuntivo 7 - attrezzature;
X8	= lavanderia di proprietà della stazione appaltante;
X9	= disponibilità di magazzini uffici a carico della stazione appaltante;
X10	= chip per l'identificazione e rintracciabilità dei capi;
X11	= durata del contratto;
X12	= numero dipendenti della struttura servita dal contratto;
X13	= quantitativi presunti annui (n. chilogrammi, n. giornate degenza, n. capi, n. operatori sanitari, ecc.);
X14	= giornate presenza/anno (limitatamente al dipendente-operatore sanitario);
X15	= numero di cambi/settimana;
X16	= criterio di aggiudicazione. [1]
X17	= il corrispettivo include i costi del dipendente;
X18	= il corrispettivo include i costi del posto letto;
X19	= il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DH;
X20	= il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DS;
X21	= il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in RSA;
X22	= il corrispettivo include il corrispettivo per il pronto soccorso - PS;
X23	= il corrispettivo include il corrispettivo per i trattamenti dialitici – TD.
P	= prezzo di aggiudicazione

Possiamo schematizzare il problema della determinazione del prezzo di riferimento con la seguente rappresentazione:

	Prezzo aggiudicazione	X1	X2	X3	...	X23
Staz. App 1	p1	X1,1	X2,1	X3,1	...	X23,1
Staz. App 2	p2	X1,2	X2,2	X3,2	...	X23,2
Staz. App 3	p3	X1,3	X2,3	X3,3	...	X23,3
...					...	
...					...	
Staz. App 99	p99	X1,3	X2,3	X3,3	...	X23,3



Attraverso la prima parte della procedura econometrica vengono individuate le “**caratteristiche rilevanti**” ovvero quelle caratteristiche che in gergo tecnico *spiegano* la variabilità del **prezzo di aggiudicazione**.

Come si è fatto ad **individuare quali delle 23 caratteristiche** osservate siano **effettivamente rilevanti**?

Usualmente in econometria esistono diversi metodi di selezione delle variabili rilevanti che possono portare a risultati non sempre identici. La scelta di quale metodo di selezione utilizzare può dipendere da diversi fattori. Al fine di non ottenere risultati che fossero influenzati da tale scelta tecnica sono stati utilizzati **tre diversi metodi** di selezione (backwad, step-wise, cp_di Mallows). L’esito di tale processo di selezione è che **tutti e tre i metodi hanno condotto uniformemente all’individuazione dello stesso set di variabili**, un risultato molto importante, dal quale si deduce una decisa “robustezza” del metodo per l’individuazione di quali delle 23 variabili disponibili fossero effettivamente significative nella determinazione del prezzo di aggiudicazione.

Cosa possiamo dire delle restanti variabili? Ovvero di quelle non incluse in tale sottoinsieme di caratteristiche rilevanti?

Che non vi sono evidenze empiriche che giustifichino una loro influenza sul prezzo di aggiudicazione, in altri termini che l’informazione rilevante nella determinazione di tale prezzo è di fatto contenuta nelle variabili selezionate e non nelle altre. I tre metodi di selezione applicati verificano infatti tutte le combinazioni di caratteristiche possibili e mantengono nel modello solamente quelle che hanno un

influenza significativa sulla variabile di interesse (il prezzo di aggiudicazione), scartando quelle che non forniscono segnali in tal senso.

Una volta compresa la tipologia di analisi effettuata, è opportuno effettuare una riflessione sulla variabile dipendente (**prezzo di aggiudicazione**), al fine di dirimere eventuali dubbi interpretativi sul prezzo di riferimento.

Ipotizziamo una generica gara d'appalto con 9 imprese partecipanti per la quale venga richiesto una particolare configurazione delle caratteristiche che abbiamo indicato con le variabili da X1 a X23. La struttura delle offerte in relazione alle diverse variabili è descritta nella seguente tabella.

	Prezzo offerto	X1	X2	X3	...	X23
Impresa 1	p1	X1,1	X2,1	X3,1	...	X23,1
Impresa 2	p2	X1,2	X2,2	X3,2	...	X23,2
Impresa 3	p3	X1,3	X2,3	X3,3	...	X23,3
...					...	
...					...	
Impresa 9	p9	X1,9	X2,9	X3,9	...	X23,9

Ciascuna impresa valorizzerà il prezzo offerto sulla base della propria funzione di costo $C(.)$ legata allo specifico set di caratteristiche richieste nella gara (applicando altresì un markup che possiamo per semplicità considerare incluso nella funzione $C_i(.)$)

Imprese offerenti	Prezzo offerto
Impresa 1	$P1=C1(X1,1; X2,1; X3,1 ;...; X23,1)$
Impresa 2	$P2=C2(X1,2; X2,2; X3,2 ;...; X23,2)$
Impresa 3	$P3=C3(X1,3; X2,3; X3,3 ;...; X23,3)$
...	...
...	...
Impresa 9	$P9=C9(X1,9; X2,9; X3,9 ;...; X23,9)$

Da questa selezione “uscirà”
l’aggiudicatario (ad esempio l’impresa 3)

$$P_3=C_3(X_{1,3}; X_{2,3}; X_{3,3}; ...; X_{23,3})$$

	Prezzo aggiudicazione	X1	X2	X3	...	X23
Staz. App 1	p1	X1,1	X2,1	X3,1	...	X23,1
Staz. App 2	p2	X1,2	X2,2	X3,2	...	X23,2
Staz. App 3	p3	X1,3	X2,3	X3,3	...	X23,3
...					...	
...					...	
Staz. App 99	p99	X1,99	X2,99	X3,99	...	X23,993

Ciascun prezzo oggetto di analisi è quindi un prezzo di aggiudicazione di una gara e funzione di costo dell’impresa vincitrice. Pertanto con i prezzi di riferimento si vanno a “sintetizzare” (attraverso la modellistica econometrica) funzioni di costo di imprese vincitrici di “gare”.

In generale le imprese hanno funzioni di costo differenti tra di loro, in quanto differiscono nel processo produttivo. Un'impresa può essere connotata da un processo produttivo maggiormente "sensibile" a una particolare caratteristica, mentre un'altra impresa potrà esserne meno influenzata.

In altri termini, se può essere vero che una determinata caratteristica aggiuntiva possa determinare l'incremento del prezzo su una singola funzione di costo, ciò può non verificarsi nella "sintesi" costituita dal prezzo di riferimento, dove di fatto vengono considerate le caratteristiche effettivamente rilevanti tra le funzioni di costo di imprese vincitrici.

Va peraltro sottolineato come un'ipotetica metodologia alternativa di stima del prezzo basata su una funzione di costo di settore sarebbe chiaramente in contrasto con la norma, che prevede 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 assai ardua praticabilità, essendo a tal fine necessaria la disponibilità di informazioni molto specifiche e dettagliate, assai difficili da reperire e trattare, su tutta la struttura dei costi del servizio, ivi incluso il margine di profitto "normale".

L'idea che soggiace all'individuazione dei prezzi di riferimento con la metodologia applicata 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 convenienti per la Pubblica Amministrazione, prescindendo dalla specificazione di dettaglio del costo di produzione del servizio e delle sue diverse singole componenti.

g) Le distorsioni derivanti dall'utilizzo del prezzo di riferimento come base d'asta

Con riferimento al rilievo di Assosistema circa le distorsioni conseguenti all'utilizzazione dei prezzi di riferimento come base d'asta nelle gare pubbliche, si osserva che l'utilizzo più o meno corretto dei prezzi di riferimento da parte delle stazioni appaltanti non inerisce al procedimento di determinazione dei prezzi di cui alla presente delibera, ma all'interpretazione della norma, recentemente oggetto, peraltro, della consultazione on line del 5 luglio 2017 recante "Schema tipo di disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo".

4.3. Le osservazioni di Linea Sterile S.p.A

Le osservazioni della società Linea Sterile S.p.A riguardano esclusivamente i criteri di calcolo dei prezzi di riferimento nell'unità di misura "a capo".

L'impresa formula innanzitutto alcuni rilievi sull'attendibilità dei dati raccolti nel corso dell'indagine e sulla procedura di calcolo.

A supporto del primo rilievo, le osservazioni contengono una tabella riassuntiva nella quale vengono indicati, per le diverse tipologie di capo, i prezzi massimi e minimi rilevati dall'Autorità, il numero delle osservazioni trasmesse, la differenza percentuale relativa tra massimo e minimo, l'incidenza delle osservazioni sul numero dei questionari, oltre ai prezzi di riferimento con e senza chip. Sulla base dei dati contenuti nella tabella, l'impresa sostiene infatti **che** *"le motivazioni di questo range altissimo, fra i vari prezzi riguardanti lo stesso articolo, ipotizziamo che siano le seguenti: B1) Mancata distinzione nella raccolta dei prezzi all'interno dello stesso articolo tra il prezzo riferito al servizio di lavanoleggio o esclusivamente al servizio di solo lavaggio.....; B2) Elevata eterogeneità dei capi collegati allo stesso articolo di riferimento, cioè capi riconducibili per tipologia allo stesso articolo, ma con una limitatissima omogeneità."*

Contrariamente a quanto sostenuto dall'impresa, tuttavia, i dati riportati nella succitata tabella non sono quelli utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento ma sono tutti quelli pervenuti con riferimento all'unità di misura "a capo". Per la determinazione dei prezzi di riferimento tali dati sono stati divisi tra quelli che si riferivano al servizio di sola "lavanderia" e quelli che si riferivano al servizio di "lavanolo". Successivamente, all'interno di questi due macro-gruppi, è stato individuato, per ciascuna tipologia di capo, il sottogruppo di contratti con caratteristiche "omogenee" rispetto al quale determinare il prezzo di riferimento. Ciò considerato, gli indicatori (massimo/minimo, ecc.) delle distribuzioni di dati utilizzate per la determinazione dei prezzi di riferimento non sono quelli indicati nella tabella costruita dall'impresa e i rilievi da quest'ultima sollevati non sono pertanto supportati dai dati realmente utilizzati.

L'impresa rileva inoltre una presunta anomalia dei dati, atteso che *"nei dati dei prezzi a capo, comunicati dalle Stazioni Appaltanti e riportati nel file excel allegato alle consultazioni, si ripetono più volte righe con quantità e prezzi uguali"*. Al riguardo, si precisa che è del tutto possibile che all'interno dello stesso contratto sia previsto uno stesso corrispettivo ripetuto più volte (a volte anche medesimi quantitativi), in corrispondenza dello stesso capo (ad esempio i "camici") riferito a diverse tipologie di corrispettivo (ad esempio del paziente ordinario piuttosto che del paziente in day hospital).

Linea Sterile S.p.A. rileva poi che *"dall'analisi del documento tecnico sembra che il prezzo di alcuni capi di biancheria piana (lenzuola, federe e copriletto) sia influenzato da servizi quali distribuzione con sistemi automatici e manutenzioni straordinarie. Solo le federe sono influenzate dalla presenza di microchip. Considerato che non esistono, ad oggi, sistemi di distribuzione automatica della biancheria piana e non vi è motivo per cui il prezzo di solo alcune tipologie di capi di biancheria piana sia influenzato da servizi accessori o di tracciabilità, si presume che possano essersi verificati errori nella valutazione o nella trasmissione dei dati da parte delle Stazioni Appaltanti compromettendo la correttezza della distribuzione utilizzata per il calcolo del percentile del prezzo di riferimento a capo"*.

Si precisa al riguardo che il dato sui servizi aggiuntivi si riferisce al contratto e non ai singoli corrispettivi da esso previsti per le diverse tipologie di capo. Al fine di garantire la confrontabilità dei contratti utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento, questi ultimi sono stati pertanto

determinati, per tutte le tipologie di capo considerate, rispetto a sottogruppi omogeni di contratti (ovvero aventi i medesimi servizi aggiuntivi/caratteristiche, tra cui il servizio aggiuntivo della “distribuzione presso sistemi automatici di distribuzione biancheria confezionata”). Contrariamente a quanto ipotizzato dall’impresa, non vi sono pertanto elementi a supporto della tesi che possano esservi stati errori di trasmissione dei dati da parte delle stazioni appaltanti, tali da comprometterne la distribuzione rilevata.

Relativamente alle modalità di trattazione dei dati rilevati, l’impresa sostiene infine che *“dal file excel allegato alle consultazioni non si riesce a verificare come è stato fatto il calcolo del percentile del prezzo di riferimento con unità di misura "a capo". Sarebbe auspicabile, considerata l’importanza del progetto e le possibili ricadute sugli operatori economici, la pubblicazione da parte di Codesta Spett.le Autorità della procedura del calcolo effettuato con il dettaglio dei vari passaggi”*.

Al riguardo, si ricorda che il documento tecnico allegato alla delibera e condiviso da Istat descrive in modo circostanziato tutti i dettagli del procedimento di calcolo dei prezzi di riferimento, tra cui quelli “a capo”.

Analogamente a quanto sostenuto da Assosistema, anche Linea Sterile S.p.A. sostiene la scarsa rappresentatività dei dati, in particolare che *“l’incidenza delle rilevazioni effettuate per il prezzo con unità di misura "a capo" sul totale dei questionari trasmessi è molto bassa mettendo quindi in discussione l’attendibilità del prezzo di riferimento rilevato”*.

L’indicatore citato da Linea Sterile S.p.A. è tuttavia calcolato in maniera erranea, poiché mette a confronto due dati (il numero delle osservazioni disponibili nell’unità di misura “a capo” e il numero di questionari) tra di loro non confrontabili. Come già ampiamente argomentato in relazione all’analogo rilievo di Assosistema, i dati raccolti ed utilizzati ai fini della determinazione dei prezzi di riferimento risultano invece ampiamente rappresentativi del mercato. Basti pensare che la rilevazione era stata rivolta a 283 amministrazioni e la copertura delle risposte pervenute è risultata molto elevata, pari circa l’85%.

Sempre in analogia con uno dei rilievi mossi da Assosistema, l’impresa sostiene la non correttezza della scelta del percentile, atteso che *“il 25° percentile esclude di fatto il restante 75% della distribuzione che presenta prezzi più alti, non può essere pertanto considerato rappresentativo (di riferimento) del servizio. Il criterio del 25° percentile non avrebbe assolutamente senso nel caso del prezzo a capo in quanto, nelle poche rilevazioni effettuate (circa il 20% dell’importo contrattuale annuo complessivo relativo a tutti i dati rilevati), c’è un’estrema eterogeneità tra il prezzo più basso ed il prezzo più alto rilevato inerente lo stesso capo”*.

Per i motivi ampiamente esposti in precedenza, si ribadisce sia l’elevata rappresentatività dei dati utilizzati per le analisi, sia il fatto che il 25° percentile prescelto, peraltro il massimo consentito dalla norma, è espressamente indicato nel d.l. 98/2011 tra quelli oggetto di possibile scelta, tenuto conto delle caratteristiche di eterogeneità e significatività statistica dei dati.

Linea Sterile S.p.A. sostiene infine la mancata valutazione degli elementi qualitativi che valorizzano un servizio rispetto ad un altro, atteso che *“i prezzi di riferimento con unità di misura "a capo", così come sono stati calcolati non tengono in alcun modo conto della qualità dei capi e delle modalità del servizio fornito”*. Come già rappresentato in relazione ai rilievi di Assosistema, si ribadisce che per la determinazione dei prezzi di riferimento gli elementi che connotano la qualità dei servizi sono stati invece pienamente considerati. In

particolare, tutti gli elementi qualitativi, i servizi aggiuntivi, le caratteristiche del contratto inseriti nel questionario con il supporto fornito dall'esperto merceologo (Age.na.s.) e integrati con i contributi derivanti dalla consultazione pubblica on-line tenutasi nell'ottobre 2013 alla quale numerosi stakeholders del settore hanno partecipato.

Allegato: tabella variabili testate *
1. fornitura di monouso (servizio aggiuntivo 1) ⁽¹⁾
2. distribuzione ai locali del committente (guardaroba) con gestione a cura dell'appaltatore (servizio aggiuntivo 2)
3. distribuzione (consegna/ritiro) alle aree di destinazione finale (guardaroba di reparto/unità operativa/servizio) - (servizio aggiuntivo 3)
4. distribuzione biancheria confezionata mediante sistemi automatici (servizio aggiuntivo 4)
5. manutenzioni straordinarie (servizio aggiuntivo 5) ⁽²⁾
6. ristrutturazioni a carico dell'impresa (servizio aggiuntivo 6) ⁽³⁾
7. attrezzature (servizio aggiuntivo 7) ⁽⁴⁾
8. lavanderia di proprietà della stazione appaltante
9. disponibilità di magazzini uffici a carico della stazione appaltante
10. chip per l'identificazione e rintracciabilità dei capi
11. durata del contratto
12. numero dipendenti della struttura servita dal contratto
13. quantitativi presunti annui (n. chilogrammi, n. giornate degenza, n. capi, n. operatori sanitari, ecc.)
14. giornate presenza/anno (limitatamente al dipendente-operatore sanitario)
15. numero di cambi/settimana (limitatamente al paziente ordinario e al dipendente-operatore sanitario)
16. criterio di aggiudicazione

** Per il prezzo di riferimento del servizio di lavanolo del paziente ordinario "a giornata di degenza ordinaria", oltre alle variabili da 1 a 16 sopra indicate, sono state testate anche le seguenti variabili: 17. il corrispettivo include i costi del dipendente; 18. il corrispettivo include i costi del posto letto; 19. il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DH; 20. il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DS; 21. il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in RSA; 22. il corrispettivo include il corrispettivo per il pronto soccorso - PS; 23. il corrispettivo include il corrispettivo per i trattamenti dialitici – TD*

- (1) Il *servizio aggiuntivo 1* non è stato testato per il Servizio di lavanolo, prezzi di riferimento del "dipendente-operatore sanitario", nell'unità di misura "a capo" (tab. 7)
- (2) Il *servizio aggiuntivo 5* non è stato testato per il Servizio di lavanolo, prezzi di riferimento del "paziente ordinario" e del "dipendente-operatore sanitario", nell'unità di misura "a kg" (tab. 4 e tab. 5);
- (3) Il *servizio aggiuntivo 6* non è stato testato per il Servizio di lavanolo, prezzi di riferimento del "paziente ordinario" e del "dipendente-operatore sanitario", nell'unità di misura "a kg" (tab. 4 e tab. 5) e per il Servizio di lavanderia, prezzi di riferimento del "paziente ordinario" nell'unità di misura "a kg" (tab. 8);
- (4) Il *servizio aggiuntivo 7* non è stato testato per Servizio di lavanolo, prezzi di riferimento del "dipendente-operatore sanitario", nell'unità di misura "a kg" (tab. 5)