



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

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

**Relazione AIR**

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

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

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

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

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

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

A differenza di quanto previsto dal d.l. n. 98/2011 per il settore sanitario, il d.l. 66/2015 non contiene indicazioni sulla metodologia da utilizzare per la determinazione dei prezzi di riferimento. Entrambe le norme citate definiscono tuttavia i prezzi di riferimento come prezzi “alle condizioni di maggiore efficienza” dei beni/servizi ed hanno una *ratio* comune, la razionalizzazione e riduzione della spesa

---

<sup>1</sup> In ambito sanitario, invece, la portata regolatoria dei prezzi di riferimento è stata introdotta con il d.l. 95/2012 che ha previsto, all'art. 15, comma 13, lettera b), di inserire nel citato art. 17 del d.l. 98/2011 la seguente disposizione: «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».

pubblica. Ciò considerato, si è ritenuto di procedere a un'interpretazione "analogica" del d.l. 66/2014, mutuando la logica del percentile, introdotta dal d.l. 98/2011.

Si è pertanto ritenuto di determinare i prezzi di riferimento delle diverse tipologie di carta "alle condizioni di maggiore efficienza", scegliendo uno dei percentili previsti da tale normativa, sulla base dei criteri ivi contenuti.

Per ciascuna tipologia di carta, tenuto conto dell'elevato grado di significatività dei dati e di standardizzazione del bene, è stato quindi scelto il 10° percentile dei prezzi effettivamente pagati dalle amministrazioni che avevano comunicato i dati.

In particolare, per la carta A4 in risme da 500, grammatura da 80 a 84 g/mq, in scatole da 5 risme, le variabili che sono risultate significative nella determinazione del prezzo sono state la "Tipologia della carta (naturale e riciclata)", la "Certificazione ISO 9001 Cartiera di produzione", la "Tipologia di consegna", l' "Unità di misura minima di consegna" (Ordine Minimo) e i "Tempi di consegna". Per la carta A3 in risme da 500, grammatura da 80 a 84 g/mq, in scatole da 5 risme, le variabili significative nella determinazione del prezzo di riferimento sono state invece l'"Unità di misura minima di consegna (Ordine Minimo)", la "Tipologia di consegna" e i "Tempi di consegna".

Da un punto di vista analitico è stata utilizzata una "regressione quantilica", ossia una metodologia statistica che ha permesso di determinare i prezzi di riferimento per tali tipologie di carta sulla base di due distinti modelli econometrici pubblicati in data 29 settembre 2015 nell'apposita sezione del sito internet dell'Autorità.

### **3. Le segnalazioni pervenute e la consultazione on-line**

Nel corso del 2016, sei stazioni appaltanti, tra cui l'Agenzia delle entrate, hanno segnalato delle difficoltà di approvvigionamento della carta in risme a valori inferiori ai prezzi di riferimento pubblicati il 29 settembre 2015, in particolare alcune gare andate deserte. Un'associazione di categoria rappresentativa di una quota significativa di imprese operanti nel settore delle forniture per Ufficio (Associazione Italiana Forniturologi Ufficio – AIFU), ha inoltre segnalato, più in generale, varie criticità derivanti dall'applicazione dei prezzi di riferimento della carta.

In sintesi, l'AIFU ritiene i prezzi elaborati dall'Autorità non coerenti con i costi sopportati dalle imprese aderenti all'associazione, con particolare riferimento ai costi legati alla logistica e ai requisiti di sostenibilità, questi ultimi obbligatori in base alla normativa in materia e che non sarebbe possibile soddisfare nei casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'AIFU ritiene inoltre che i vincoli regolatori determinati dai prezzi di riferimento pubblicati dall'ANAC sono idonei a generare effetti restrittivi dal lato dell'offerta, poiché solo un numero limitato di soggetti sarebbe in grado di vendere il prodotto a tali livelli di prezzo, che farebbero peraltro ipotizzare situazioni di "concorrenza sleale" rispetto alle imprese aderenti all'associazione. Gli operatori che offrono i prezzi più bassi non sarebbero inoltre in grado di servire l'intero mercato nazionale, creando potenzialmente una difficoltà di approvvigionamento di carta da parte delle stazioni appaltanti.

L'Autorità, al fine di migliorare la qualità dei propri atti regolatori, ha pertanto ritenuto opportuno procedere ad una consultazione on-line preliminare all'aggiornamento dei prezzi di riferimento. Ad esito della consultazione, che si è tenuta nel periodo 21 luglio – 1° settembre 2016, sono pervenute tre osservazioni che, in sintesi, ribadiscono quanto già evidenziato nelle citate segnalazioni pervenute nel

corso del 2016, in particolare i presunti effetti distorsivi di prezzi di riferimento eccessivamente contenuti e la possibile influenza sui prezzi dei fattori legati alla logistica. Sono inoltre pervenuti due questionari compilati da altrettante stazioni appaltanti, in risposta all'invito formulato in sede di consultazione on-line. Tali questionari avevano la finalità di disporre di informazioni più specifiche su alcuni aspetti riguardanti le gare per l'aggiudicazione della carta. Considerato l'esiguo numero di questionari pervenuti, non è stato possibile effettuare elaborazioni con un grado minimale di significatività.

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

Rinviando al documento tecnico allegato alla delibera per i dettagli analitici alla base della determinazione del nuovo modello econometrico di elaborazione dei prezzi di riferimento, di seguito si rappresentano sinteticamente le principali differenze rispetto ai prezzi pubblicati il 29 settembre 2015<sup>2</sup>.

Da un punto di vista più generale, sono state introdotti alcuni avanzamenti di natura analitica rispetto al processo di determinazione dei prezzi del 2015, in particolare si è tenuto conto delle innovazioni contenute nella metodologia utilizzata per la determinazione del prezzo di riferimento dei servizi di pulizia in ambito sanitario<sup>3</sup>. Tali sviluppi metodologici hanno avuto come esito quello di affinare in modo significativo il modello già elaborato in precedenza, tenendo adeguatamente conto dei rilievi formulati dagli *stakeholders* e delle condizioni di mercato.

Più nello specifico, al fine di ottenere una maggiore omogeneità tra le formule di determinazione del prezzo di riferimento per le due tipologie di carta (A4 e A3) è stato utilizzato un modello econometrico unico, piuttosto che due distinti modelli. Tale modello è stato ottenuto a partire dall'analisi congiunta dei record che si riferivano all'una o all'altra tipologia di carta, introducendo un parametro per quantificare la differenza di prezzo tra i due formati a parità delle altre condizioni di fornitura.

Al fine di tener conto dei fattori legati alla logistica, la cui importanza è stata sottolineata in modo particolare dagli *stakeholders*, sono state utilizzate alcune informazioni ricavate dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che hanno permesso di introdurre nel modello delle variabili territoriali. Ciò ha consentito di evidenziare le differenze in termini di prezzo derivanti dalla localizzazione della stazione appaltante in quattro macro-aree<sup>4</sup>: 1) Nord-Ovest; 2) Nord-Est; 3) Centro; 4) Sud e Isole.

Sono stati infine inseriti due fattori correttivi del prezzo necessari per tener conto della quantità acquistate e dell'eventuale presenza di una clausola contrattuale inerente la possibilità di una revisione dei prezzi nel corso di vigenza del contratto.

Sulla base di queste innovazioni metodologiche, sono state effettuate delle simulazioni comparative su tre diverse specificazioni del modello econometrico individuato (in particolare utilizzando il 10°, 20° e 25° percentile) al fine di verificare che la scelta effettuata fosse coerente con la finalità generale dei

---

<sup>2</sup> Ai fini delle elaborazioni, per l'aggiornamento dei prezzi di riferimento sono stati utilizzati i dati comunicati alla data del 31 maggio 2016.

<sup>3</sup> Cfr. Delibera dell'Autorità n. 213 del 2 marzo 2016, il cui avviso di pubblicazione è presente nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 11/04/2016.

<sup>4</sup> Si è al riguardo fatto riferimento alla classificazione basata sulla nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS), utilizzata per fini statistici a livello dell'Unione europea.

prezzi di riferimento (ovvero la razionalizzazione della spesa pubblica), le cui risultanze sono sinteticamente riportate nella tabella di seguito riportata<sup>5</sup>.

**Tabella 1: Risparmio atteso, applicando i prezzi di riferimento alle SA che lo superano**

Risparmio	P <sub>10</sub>	P <sub>20</sub>	P <sub>25</sub>
Risparmio atteso	7,95%	6,09%	5,42%

Riguardo alla scelta del percentile da utilizzare per la specificazione del modello con il quale determinare i prezzi di riferimento, si è tenuto conto di molteplici elementi, in particolare: il contenuto delle segnalazioni e osservazioni pervenute; i differenti effetti regolatori del d.l. 66/2014 rispetto al d.l. 98/2011<sup>6</sup>; i livelli di risparmio atteso in relazione alle diverse scelte del percentile; l'eventuale presenza di variabilità infra-territoriale dei prezzi anche all'interno delle macro-aree considerate nel modello (determinata in particolare dai diversi costi legati alla logistica).

Tenendo conto di tali fattori, ai fini dell'aggiornamento dei prezzi di riferimento della carta in risme è stato pertanto scelto il seguente modello, specificato utilizzando il 25° percentile:

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

Con riguardo infine all'individuazione di un meccanismo automatico di indicizzazione dei prezzi di riferimento, che potesse anche ottemperare all'aggiornamento previsto dalla norma, nel documento di consultazione era stata prospettata l'ipotesi di utilizzare l'indice dei prezzi della carta pubblicato dalla Camera di commercio di Milano. Ad esito della consultazione non sono tuttavia emersi contributi a supporto di tale ipotesi, mentre è stato auspicato da una stazione appaltante l'utilizzo degli indici pubblicati dalle locali Camere di Commercio, al fine di tenere conto del diverso andamento locale dei prezzi della carta<sup>7</sup>. Considerato che ad esito della consultazione non sono emersi elementi sufficienti a formulare indicazioni precise in tal senso e che la norma prevede in ogni caso l'aggiornamento annuale dei prezzi da parte dell'Autorità, si ritiene pertanto di non individuare allo stato un meccanismo automatico di indicizzazione dei prezzi di riferimento.

<sup>5</sup> La stima è prudentiale, in quanto calcola il risparmio applicando i prezzi di riferimento alle stazioni appaltanti che lo superavano in passato, ma non tiene conto di eventuali effetti dinamici derivanti dal ribasso futuro dei prezzi offerti in sede di gara a seguito della fissazione del prezzo di riferimento come prezzo massimo di aggiudicazione, che potrebbero essere suscettibili di incrementare ulteriormente i risparmi derivanti dall'attività regolatoria (la cui entità, tuttavia, è difficilmente quantificabile ex-ante).

<sup>6</sup> La norma di riferimento del presente provvedimento stabilisce infatti che i prezzi di riferimento costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione e che i contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli. Di conseguenza, il prezzo di riferimento di cui al d.l. 66/2014 è da considerarsi un tetto massimo al di sotto del quale si realizza il meccanismo concorrenziale derivante dalla gara.

<sup>7</sup> Al riguardo, va osservato che il fattore logistico è stato comunque considerato sia ai fini dell'individuazione del modello econometrico, sia ai fini della scelta del percentile. In ogni caso tale fattore è stato considerato a livello di macro area e non dell'assai più ridotto ambito territoriale di competenza delle Camere di Commercio.