



*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 pulizia e sanificazione**

**Relazione AIR**

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

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

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

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 pulizia e sanificazione. Successivamente, nel 2013, l'Autorità ha accolto la proposta di Age.n.a.s. di revisionare i prezzi di riferimento del servizio di pulizia al fine di rendere possibile l'acquisizione di elementi di qualificazione del servizio di maggior dettaglio rispetto a quanto fatto nella precedente elaborazione.

## **Il processo di elaborazione dei prezzi di riferimento**

La norma detta in modo circostanziato anche le principali modalità di elaborazione del prezzo, stabilendo che *«Per prezzo di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza si intende il 5° percentile, ovvero il 10° percentile, ovvero il 20° percentile, ovvero il 25° percentile dei prezzi rilevati per ciascun bene o servizio oggetto di analisi sulla base della significatività statistica e della eterogeneità dei beni e dei servizi riscontrate 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»*.

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, seguendo le indicazioni tecniche fornite da Age.n.a.s. Tale questionario è stato oggetto della consultazione pubblica che si è svolta nel mese di ottobre 2013, attraverso la quale l'Autorità ha inteso acquisire le osservazioni degli operatori del settore anche in ordine all'insieme delle stazioni appaltanti individuate per la rilevazione e alla 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.n.a.s. per gli aspetti più strettamente tecnici e sono stati tenuti in considerazione nella definizione dei questionari finali di 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.

A partire dai dati rilevati, tenuto conto delle differenti configurazioni dei vari contratti dei servizi di pulizia, l'Autorità ha effettuato un'articolata analisi al fine di individuare una metodologia che permettesse di tenere in considerazione l'eterogenea composizione dei servizi di pulizia. È stata elaborata una procedura che ha consentito di individuare quali delle differenti caratteristiche del servizio risultavano influenzare in maniera significativa il prezzo dello stesso quantificandone altresì l'incidenza. La metodologia è stata perfezionata in condivisione con Istat, nell'ambito di un tavolo tecnico appositamente istituito, ed ha prodotto come risultato l'individuazione di un prezzo di riferimento sotto forma di funzione la cui valorizzazione dipende delle caratteristiche rilevanti del servizio che si intende acquistare.

In linea generale, 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.

Il risultato finale della nuova metodologia è, pertanto, l'individuazione di una "funzione prezzo di riferimento", applicabile a varie tipologie di contratto, 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. Di particolare rilevanza è la possibilità di considerare nella determinazione del prezzo di riferimento variabili quantitative estremamente rilevanti (come dimostrato dall'analisi) quali il numero di addetti e la superficie delle aree.

Da un punto di vista più strettamente operativo, la prima fase di analisi, propedeutica alla individuazione delle caratteristiche rilevanti del servizio, ha permesso di evidenziare come la ripartizione nelle cinque diverse aree di rischio (Altissimo rischio, Alto rischio, Medio rischio, Basso rischio, Area esterna) si sia rivelata una scelta adeguata: infatti le cinque aree presentavano canoni di valore crescente all'aumentare della "rischiosità" dell'area con differenze statisticamente significative. In considerazione di ciò, anche in coerenza con i prezzi di riferimento pubblicati nel 2012 per il medesimo servizio, sono state condotte analisi separate per le diverse aree di rischio. Per ciascuna area, è stato realizzato un processo di selezione delle variabili rilevanti attraverso un articolato procedimento statistico basato sull'impiego sequenziale di test univariati e di analisi di regressione. Per quanto concerne il calcolo vero e proprio dei prezzi di riferimento, sono state sperimentate due soluzioni metodologiche alternative: la prima che, attraverso l'impiego dei parametri di una regressione OLS, conduce al calcolo del percentile su un insieme di valori standardizzati; la seconda che prevede l'utilizzo di una regressione quantilica. Le risultanze di tali applicazioni sono state infine combinate selezionando, in un'ottica prudenziale, il

massimo tra i due prezzi prodotti dai due metodi di calcolo sopramenzionati. In considerazione della significatività statistica e, soprattutto, della rilevante eterogeneità del servizio (in termini di possibili diverse combinazioni di servizi o attività accessorie presenti nei vari contratti), è stato scelto il 25° percentile quale prezzo di riferimento.

Infine, tenuto conto della presenza di più funzioni di prezzo (una per ciascuna area di rischio) si è posta la questione se il rispetto di tali soglie fosse da riferirsi a ciascuna area di rischio, oppure, in maniera complessiva, cioè in relazione all'intero contratto contenente più servizi riferiti a diverse aree di rischio. È stata adottata la seconda opzione, che peraltro consente un'applicazione più flessibile del prezzo di riferimento, in considerazione delle finalità di risparmio della norma. È possibile, infatti, che l'offerta di un operatore che non rispetti puntualmente ciascun prezzo di riferimento riferito alle singole aree di rischio, possa risultare di importo complessivamente inferiore (e, quindi, preferibile da un punto di vista economico) all'offerta di un altro operatore che rispetta puntualmente per ciascuna area di rischio il relativo prezzo di riferimento. In tal caso appare evidente come un'interpretazione di tipo parziale, ossia che imponga il rispetto delle soglie di prezzo per ciascuna area di rischio senza guardare al prezzo complessivo offerto (che nell'esempio farebbe optare per l'esclusione dell'operatore che presenta un'offerta complessiva migliore) debba considerarsi non soddisfacente da un punto di vista economico e in aperto contrasto con le finalità di contenimento della spesa perseguite dalla norma.

Sulla base di stime effettuate sui dati rilevati, 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.

### **Osservazioni pervenute nell'ambito della consultazione pubblica avviata nel dicembre 2015**

Nell'adunanza del 16 dicembre 2015, il Consiglio ha deliberato di procedere alla consultazione *on-line* del progetto di delibera di determinazione del prezzo di riferimento in parola. In data 23 dicembre 2015 il progetto di delibera e i relativi allegati sono stati posti in consultazione sulla *home page* del sito dell'Autorità, con scadenza per l'invio dei contributi in data 1° febbraio 2016. Alla chiusura della consultazione *on line* risultano pervenuti due contributi da parte dei soggetti interessati.

Nella prima segnalazione, viene suggerita la possibilità di utilizzare il 10° o 15° percentile. Al riguardo, si osserva in primo luogo che la norma non prevede la possibilità di utilizzare il 15° percentile; inoltre, come già precisato, la scelta del 25° percentile si fonda sulla significativa eterogeneità derivante dalle diverse possibili configurazioni del servizio. Con riferimento alla medesima segnalazione, si ritiene che non sia possibile una differenziazione di prezzo sulla base della forma giuridica della impresa aggiudicataria in quanto in contrasto con il vigente quadro normativo.

Per quanto concerne la seconda osservazione, nella quale viene segnalata, sostanzialmente, la necessità di impiego di parametri oggettivi che misurino la qualità del servizio, si evidenzia che nel caso di specie, essendo il servizio di pulizia un servizio ad alta intensità di manodopera, l'impiego di specificazioni di prezzo in forma funzionale, l'inclusione di elementi quali, ad esempio, il numero di addetti, la superficie, la frequenza possano rappresentare una buona proxy della qualità del servizio. Al riguardo, si rammenta che il data set oggetto di rilevazione è stato definito anche a valle di una consultazione pubblica (che si è tenuta nel mese di ottobre del 2013) che ha visto il coinvolgimento degli stakeholder di settore e dalla quale non è emersa la necessità di acquisire ulteriori informazioni specifiche sulla valutazione della qualità del servizio.