



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

Documento di Consultazione

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.na.s.), tra le quali quella del servizio di lavanderia/lavanolo. Successivamente, nel 2013, l'Autorità ha accolto la proposta di Age.na.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.n.a.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.n.a.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.

Per comprendere la metodologia utilizzata per l'elaborazione dei prezzi di riferimento è utile ricordare che 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

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.

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 circa l'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".

E' importante sottolineare che la corretta individuazione delle "caratteristiche rilevanti" costituisce un passaggio cruciale dell'analisi. Ai fini della determinazione del prezzo di riferimento, è infatti 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 utilizzate per l'individuazione delle "caratteristiche rilevanti" è il seguente (*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;
- 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;

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

- 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:

- il corrispettivo include i costi del dipendente;
- il corrispettivo include i costi del posto letto;
- il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DH;
- il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DS;
- il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in 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” individuate⁶. 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 larga parte applicata una procedura di analisi econometrica analoga a quella descritta nella «Relazione tecnica

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.

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).

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.

Si ricorda al riguardo che, 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.

Il risultato finale della nuova metodologia è, pertanto, 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 21% 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 lo svantaggio di andare a colpire in maniera indistinta sia le strutture sanitarie inefficienti sia quelle “virtuose”.

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”.

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 particolare, il requisito dell'omogeneità è garantito dall'effettuazione di una serie di test statistici che, funzionali ad individuare le caratteristiche influenti sui corrispettivi pagati, consentono 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 gli eventuali ulteriori servizi/caratteristiche, 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 di consultazione.

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”

Come già rappresentato, laddove la numerosità delle osservazioni pervenute e le caratteristiche dei dati lo hanno consentito, 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 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 un determinato percentile – nel caso specifico del servizio analizzato è stato stimato il 25° percentile⁸ - per tutte le categorie omogenee di contratti pubblici individuate sulla base delle “caratteristiche rilevanti”. 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. In un’ottica prudenziale, 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 *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/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

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.

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 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, OEV).

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 passato⁹.

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’OEV 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

⁹ In particolare, l’art. 95 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 (criteri di aggiudicazione dell’appalto), prevede che le stazioni appaltanti “*procedono all’aggiudicazione degli appalti e all’affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell’elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all’articolo 96*”. Il Legislatore ha poi individuato espressamente che i contratti relativi a servizi sociali, di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, i servizi ad alta intensità di manodopera di qualunque importo ed, inoltre, i contratti di affidamento dei servizi di ingegneria architettura e altri servizi di natura tecnica ed intellettuale di importo superiore a 40.000 euro “*sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*”. Al di fuori di tali categorie di appalto, l’aggiudicazione al minor prezzo assume comunque un carattere residuale essendo consentita solo nei casi previsti al comma 4 dell’art. 95, ovvero, nel caso dei lavori per importi inferiori a 1.000.000 di euro e, nel caso dei servizi e delle forniture, in presenza di elevata standardizzazione o condizioni stabilite dal mercato o per importi inferiori alle soglie previste dall’art. 35 e aventi carattere di ripetitività.

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'OEV 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 auspicano 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 pubblicati dall'Autorità, un prezzo di riferimento che non tenesse conto dell'evidenza empirica, la quale dimostra come la variabile criterio di aggiudicazione sia in grado di influenzare il corrispettivo del servizio, potrebbe determinare delle distorsioni del mercato. L'individuazione di un unico prezzo di riferimento a prescindere dal criterio di aggiudicazione previsto dal bando, rischierebbe infatti di essere troppo “stringente” e pertanto inidoneo ad assicurare livelli qualitativi adeguati al servizio aggiudicato con il criterio dell'OEV e, al contrario, di essere troppo “generoso” nel caso in cui la stazione appaltante decida di aggiudicare la gara al massimo ribasso. Per tali motivi la scelta tecnicamente più rigorosa, in quanto coerente con le evidenze empiriche riscontrate, e nello stesso tempo meno distorsiva per il mercato, appare quella di tener 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'OEV piuttosto che secondo il criterio del massimo ribasso.

3. Considerazioni applicative e aggiornamento dei prezzi di riferimento

I prezzi di riferimento sottoposti a consultazione 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 aggiudicati in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) ed inoltre prevedono la lavanderia di proprietà dell'impresa aggiudicataria. Pertanto i prezzi di riferimento pubblicati sono applicabili anche al caso di massimo ribasso e/o lavanderia di proprietà della stazione appaltante;
 - 1.2) nel caso del paziente ordinario nell'unità di misura “a giornata di degenza ordinaria”, il criterio di aggiudicazione rappresenta una “caratteristica rilevante” individuata mediante l'analisi econometrica e pertanto è stato possibile differenziare il prezzo di riferimento anche in base al criterio di aggiudicazione.

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), pertanto il prezzo di riferimento è applicabile anche ai contratti aggiudicati al massimo ribasso;
- 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’impresa e risulta, pertanto, applicabile anche ai contratti con lavanderia di proprietà della stazione appaltante;
- 2.3) nel caso dei prezzi “a capo” del dipendente, sono applicabili i prezzi di riferimento del servizio di lavanolo.

Come esposto in precedenza, per i servizi/caratteristiche diverse da quelle incluse nel questionario e per le variabili non testate (cfr. tabella riassuntiva riportata in *Allegato* al presente documento, oltre ai paragrafi 2.2, 2.3, 2.4), 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 veda ancora la tabella riassuntiva riportata in *Allegato*, oltre ai paragrafi 2.2, 2.3, 2.4), 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/lavanolo 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/lavanolo non può considerarsi ad alta intensità di lavoro, le stazioni appaltanti potranno pertanto utilizzare per l’aggiornamento l’*Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), senza tabacchi*, che peraltro sembrerebbe già essere quello comunemente impiegato nella prassi di settore.

4. Conclusioni

In conclusione, ai fini della trasmissione di eventuali contributi e osservazioni, si allegano al presente documento anche la bozza di delibera di determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di lavanolo e lavanderia, con relativo allegato contenente i prezzi (*Allegato A*), nonché il documento tecnico contenente la descrizione della metodologia utilizzata.

ALLEGATO

VARIABILI TESTATE		ECCEZIONI (casi di variabili non testate per le tipologie di servizio/corrispettivo/unità di misura indicate in quanto non presenti nei contratti comunicati)		
		Servizio	Corrispettivo	Unità di misura
<p align="center">ELENCO 1 (variabili testate per tutte le tipologie di servizio/corrispettivo/unità di misura analizzati, con le eccezioni riportate in tabella)</p>	servizio aggiuntivo 1 - fornitura di monouso	lavanolo	dipendente	a capo
	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	lavanolo	paziente ordinario, dipendente	a kg
	servizio aggiuntivo 6 - ristrutturazioni a carico dell'impresa	1) lavanolo 2) lavanderia	1) paziente ordinario, dipendente 2) paziente ordinario	1) a kg 2) a kg
	servizio aggiuntivo 7 - attrezzature	lavanolo	dipendente	a kg
	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 al paziente ordinario e al dipendente-operatore sanitario)			
critero di aggiudicazione				
<p align="center">ELENCO 2 (variabili testate esclusivamente nel caso del corrispettivo del servizio di lavanolo del paziente ordinario "a giornata di degenza ordinaria")</p>	il corrispettivo include i costi del dipendente			
	il corrispettivo include i costi del posto letto			
	il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DH			
	il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in DS			
	il corrispettivo include il corrispettivo per il paziente in RSA			
	il corrispettivo include il corrispettivo per il pronto soccorso - PS			
	il corrispettivo include il corrispettivo per i trattamenti dialitici - TD			