



Autorità Nazionale Anticorruzione

Sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sulla base dei prezzi di riferimento Il caso dei servizi di pulizia e sanificazione in ambito sanitario

**a cura di Davide Conforti e Fabrizio Sbicca
Ufficio rilevazione e monitoraggio prezzi di riferimento contratti pubblici**

Premessa

1. Nel corso del 2016 l'Autorità ha continuato il suo impegno nell'attività di elaborazione dei prezzi di riferimento di cui al d.l. 98/2011 (ambito sanitario) introducendo innovazioni metodologiche di rilievo. La determinazione dei prezzi di riferimento presenta infatti problematiche assai complesse, di cui la principale è quella riguardante l'identificazione delle informazioni rilevanti per rendere confrontabili beni/servizi estremamente eterogenei.
2. Con il presente lavoro si vuole evidenziare come i prezzi di riferimento, introdotti dal legislatore come strumenti di revisione della spesa pubblica, possano risultare molto utili anche ai fini dell'individuazione di situazioni potenzialmente affette da fenomeni corruttivi e favorire lo svolgimento di un'attività istruttoria, ivi inclusi gli accertamenti ispettivi, maggiormente mirata.
3. Le potenzialità derivanti dalla costruzione di indicatori di rischio corruttivo sono già state oggetto di trattazione nella relazione annuale 2015. In tale sede si dà conto degli ultimi sviluppi di tale linea di attività, che ha portato alla costruzione di un modello di "mappa" di rischio corruttivo, che si ritiene utile ed efficace ai fini dell'immediata individuazione di fenomeni di possibile inefficienza e/o rischio corruttivo.
4. In particolare, le elaborazioni sono state effettuate a partire dai dati relativi al servizio di pulizia e sanificazione in ambito sanitario che è stato il primo servizio sul quale è stata introdotta la nuova metodologia di elaborazione sviluppata dall'Autorità.

Il prezzo di riferimento come strumento di sintesi della complessità

5. Il problema della confrontabilità dei prezzi di servizi diversi deriva da un elevato livello di complessità del fenomeno oggetto di analisi, si pensi al riguardo che il questionario (Tabella 1) adottato

per la rilevazione dei dati utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento del servizio di pulizia in ambito sanitario conteneva circa 50 informazioni diverse per ciascun singolo contratto, ripartite su 4 sezioni, per un totale di circa 1800 record.

Tabella 1 Servizio pulizia e sanificazione in ambito sanitario: struttura questionario

Sez.1 - Informazioni generali sul contratto		Sez. 2a - Informazioni specifiche sulle condizioni del servizio	
1.	Cig (Codice Identificativo Gara)	14.	Ripartizione relativi ai mq delle aziende ospedaliere tra padiglione, monoblocco e poliblocco;
2.	Data stipula del contratto,	15.	Presenza di vetrate esterne che necessitano di ponteggi o macchinari per la pulizia;
3.	Importo del contratto (euro al netto di IVA, esclusi rinnovi ed eventuali proroghe)	16.	Incidenza delle vetrate esterne sul totale delle pareti esterne;
4.	Durata contratto (in mesi, esclusi rinnovi ed eventuali proroghe)	17.	Personale messo a disposizione dell'impresa;
5.	Criterio di aggiudicazione.	18.	Numero ore annuali previste per il servizio;
6.	Peso componente prezzo (nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa)	19.	L'eventuale presenza di una clausola per l'assorbimento del personale uscente;
7.	Codice Fiscale aggiudicatario	20.	L'eventuale impiego di dipendenti dell'azienda sanitaria relativamente al servizio di pulizia;
8.	Forma giuridica aggiudicatario	21.	Se presenti, il numero medio giornaliero dei dipendenti (riproporzionato full-time);
9.	Importo complessivo di rinnovi e proroghe (euro al netto di Iva)		
10.	Durata complessiva di rinnovi e proroghe (in mesi)		
11.	Numero strutture servite dal contratto		
12.	Numero di posti letto effettivi della/e struttura/e servita/e dal contratto		
13.	Numero di dipendenti della/e struttura/e servita/e dal contratto		
Sez. 2b - Sezione locali/aree di rischio		Sez. 2c - Sezione servizi previsti nel contratto	
a.	Denominazione Area/locale	1.	Pulizia delle pareti verticali;
b.	la superficie (MQ);	2.	Squadra di pronto intervento per interventi spot su richiesta;
c.	l'area di rischio associata (Altissimo-Alto-Medio-Basso rischio e area esterna);	3.	Pulizia delle canalizzazioni dell'impianto di trattamento dell'aria;
d.	la frequenza settimanale;	4.	Smaltimento dei rifiuti ordinari;
e.	l'inclusione o meno dell'intervento di ripasso;	5.	Smaltimento dei rifiuti speciali;
f.	il numero di ripassi;	6.	Trasporto esterno dei rifiuti speciali;
g.	l'importo del canone mensile a mq.	7.	Presidio durante le sedute operatorie per pulizia dopo ogni intervento;
		8.	Servizio di reperibilità a chiamata notturna/festiva;
		9.	L'erogazione di un presidio continuativo;
		10.	Pulizie di fondo in genere e risanamenti;
		11.	Pulizia a fondo arredi;
		12.	Movimentazione interna rifiuti speciali;
		13.	Fornitura di materiali igienico sanitario;
		14.	Disinfestazione e derattizzazione;
		15.	Lavaggio disinfezione macchine dialisi;
		16.	Servizio locande pulizie e rifacimento letti post dimissioni;
		17.	Fornitura di sistemi informatici;
		18.	Facchinaggio;
		19.	Trasporto materiali;
		20.	Altro.

6. È pertanto facile comprendere come sia estremamente improbabile individuare un contratto esattamente uguale ad un altro. Ciò determina una seria difficoltà qualora si intendesse effettuare un raffronto tra contratti così estremamente articolati.

7. Senza entrare in dettagli tecnici per i quali si rinvia alla delibera¹, grazie all'impiego della

¹ In particolare al documento tecnico allegato alla delibera di pubblicazione dei prezzi di riferimento

metodologia statistico-econometrica sviluppata dall'Autorità, avallata anche da Istat, è stato possibile individuare una misura di sintesi piuttosto precisa: il prezzo di riferimento appunto che, per come costruito, riesce a riassumere in un unico "numero" tutte le differenti caratteristiche rilevate rendendo confrontabili acquisti caratterizzati da specifiche contrattuali tra loro differenti.

8. L'impegno profuso ha consentito pertanto di ottenere risultati suscettibili di determinare un impatto positivo sia in termini di efficace analisi e revisione della spesa pubblica², sia in termini di contrasto del fenomeno corruttivo.

9. I prezzi di riferimento, che sono prezzi efficienti che devono essere pagato per l'acquisizione di un determinato bene/servizio, possono infatti concorrere al contrasto della corruzione in duplice maniera: in primo luogo limitando direttamente l'eccesso di remunerazione per l'impresa, ossia la rendita che è il principali incentivo alla corruzione; indirettamente, favorendo la trasparenza e l'*accountability*, la cui efficacia sono spesso minate dalla complessità e dall'eterogeneità insita in particolare nei contratti relativi ai servizi.

10. Un esempio stilizzato può essere utile per meglio esplicitare quest'ultima affermazione, ovvero per comprendere in che modo il prezzo di riferimento costituisca un elemento chiave per valutare in maniera coerente le differenze tra contratti diversi di amministrazioni diverse.

11. Supponiamo che due strutture ospedaliere (l'ospedale A e l'ospedale B) di dimensioni analoghe paghino un prezzo al mq per il servizio di pulizia nelle sale operatorie rispettivamente di € 6 e € 7. Come si può rispondere alla domanda "chi sta spendendo di più?". Ad una prima impressione sembrerebbe che l'ospedale A sia più efficiente dell'ospedale B (€ 6 vs € 7). Avendo a disposizione solo queste informazioni non è invece possibile dare una risposta corretta all'interrogativo, che dipende infatti dalle caratteristiche del contratto (quanto personale viene fornito dall'impresa, quali servizi aggiuntivi sono compresi nel canone ecc.).

12. Ipotizziamo che entrambi i contratti prevedano esattamente tutti i medesimi servizi, con l'unica differenza legata alla quantità di manodopera impiegata: l'impresa che fornisce il servizio all'ospedale A mette a disposizione 3 addetti per la pulizia delle sale operatorie, mentre l'impresa che opera presso l'ospedale B ne mette a disposizione 4. Tenuto conto che il numero di addetti messi a disposizione dall'impresa rappresenta un elemento assai rilevante nella valorizzazione del prezzo di riferimento, i fattori associati a ciascun ospedale saranno ovviamente tra loro differenti.

13. Supponiamo ad esempio che il prezzo di riferimento che si ottiene sulla base dei servizi previsti nel contratto (che si ricorda sono per ipotesi esattamente uguali, con l'eccezione del numero di addetti messi a disposizione) relativo a 3 addetti sia pari a € 5,5 mentre quello relativo a 4 addetti risulti pari a € 6,6. Il confronto dei prezzi effettivamente pagati dai ciascun ospedale con il rispettivo prezzo di riferimento consente di fornire una risposta soddisfacente alla domanda che ci si era posti. Entrambi gli

http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2016/213/Documento_tecnico_prezzi_riferimento_pulizia.pdf.

² Sulla base di stime indicative, laddove i contratti che presentano prezzi superiori a quelli di riferimento si allineassero a questi ultimi, i risparmi potenziali complessivi derivanti dall'applicazione di tutti i prezzi pubblicati sono pari a circa 700 milioni di euro annui, ascrivibili a beni (farmaci, dispositivi medici, carta in risme) e servizi (di pulizia, ristorazione e lavanderia/lavanoio), cui corrisponde un volume assai significativo di spesa pubblica, pari a circa 6 miliardi di euro.

ospedali spendono di più dei prezzi di riferimento, ma l'ospedale B presenta uno scostamento percentuale minore dell'ospedale A: osp. B: 6,06% ($\frac{7-6,6}{6,6}$ %) vs osp. A 9,09% ($\frac{6-5,5}{5,5}$ %). Viene pertanto rovesciata la prima impressione: l'ospedale B risulta meno inefficiente dell'ospedale A.

14. Questo semplice esempio consente di comprendere il potenziale informativo del prezzo di riferimento, a partire dal quale è possibile andare a calcolare indici di scostamento funzionali alla valutazione comparativa delle stazioni appaltanti.

Il Price Overspending

15. A partire dai dati disponibili, è stato costruito un indice che misura l'eccesso di spesa imputabile a differenze tra prezzo effettivamente pagato e prezzo di riferimento (cosiddetto *Price Overspending*):

$$P_{OS} = \frac{P_{eff} * Q_{eff} - P_{Rif} * Q_{eff}}{P_{Rif} * Q_{eff}} * 100$$

con

P_{eff} = prezzo effettivamente pagato dalle SA

Q_{eff} = quantità contrattattuali

P_{Rif} = prezzo di riferimento.

16. Si può agevolmente intuire come valori elevati di questo indice (espressi in termini percentuali) possano essere considerati potenzialmente sintomatici di situazioni anomale (inefficienza e possibile corruzione).

17. L'analisi può ulteriormente essere approfondita utilizzando tale indice congiuntamente alla localizzazione geografica e includendo al contempo l'indicazione dell'impresa aggiudicataria.

L'introduzione della dimensione geografica può facilitare la comparazione all'interno di uno stesso contesto territoriale, mentre l'indicazione dell'impresa aggiudicataria può rendere evidenti comportamenti più o meno allineati a quelli che usualmente vengono posti in essere dalla medesima impresa.

18. Inserendo tali dati in un unico prospetto tabellare (in allegato), si possono ottenere informazioni altrimenti difficilmente percepibili. Infatti, grazie anche all'opportuno utilizzo di sfumature di colore, tale prospetto può considerarsi una sorta di "mappa", consentendo di evidenziare situazioni potenzialmente suscettibili di approfondimento istruttorio.

19. Nel prospetto, sono riportate le seguenti informazioni:

- Nelle prime due colonne la localizzazione (Macro area e Regione) di appartenenza delle SA;
- Nella terza colonna la denominazione delle SA;
- Nella quarta e quinta colonna la spesa effettiva mensile e la spesa che si otterrebbe dall'applicazione dei prezzi di riferimento;
- Nella sesta e settima colonna l'eccesso di spesa (differenza tra spesa effettiva e spesa con prezzi di riferimento) in termini assoluti e in termini percentuali (indice di *Price Overspending*);
- A partire dall'ottava colonna, nella prima riga sono riportati i Codici Fiscali (o P.IVA) delle

- imprese aggiudicatarie del/i contratto/i
- All'interno delle singole celle sono riportati gli indici di Price Overspending espressi in termini percentuali.

20. Gli indicatori di *Price Overspending*, espressi in termini percentuali, sono stati evidenziati con un colore diverso a seconda della loro dimensione, in bianco nei casi degli indici posizionati intorno allo zero, ossia di prezzi effettivi sostanzialmente allineati a quelli di riferimento, con sfumature sempre più intense di rosso nel caso di valori via via più elevati e diverse sfumature di azzurro nei casi di valori negativi (ovvero dove il prezzo effettivo è al di sotto del prezzo di riferimento).

21. Si ritiene che i casi su cui porre particolare attenzione in prima battuta sono rappresentati dalle situazioni nelle quali si individuano al contempo Amministrazioni inefficienti (con un indice di overspending elevato), associate ad imprese che non giustificano tale situazione in quanto mediamente non risultano inefficienti.

Alcuni casi di anomalia

A titolo meramente esemplificativo riportiamo alcune situazioni di interesse:

22. La stazione appaltante [omissis] - prima riga della tabella, presenta un indice di *overspending* molto elevato pari al 103% (ha speso più del doppio di quanto deriverebbe dall'applicazione dei prezzi di riferimento: € 434.088 rispetto a € 213.830), il 2° valore più grande a livello nazionale.

23. La possibilità di esaminare visivamente la disaggregazione anche a livello di impresa aggiudicataria fa emergere altresì un ulteriore elemento degno di attenzione: all'interno della tabella, se si analizzano i valori contenuti nella colonna CF/P.IVA:[omissis] – colonna evidenziata in giallo, si osserva come l'indice di overspending sia di gran lunga il più elevato di tale colonna. Trattasi di una situazione potenzialmente anomala, in quanto tale impresa, in questo caso, si è aggiudicata un contratto a valori sensibilmente più elevati rispetto a quelli usualmente praticati ad altre stazioni appaltanti.

24. Per comprendere come l'utilizzo di tale strumento possa rivelarsi utile in fase di individuazione delle effettive situazioni potenzialmente anomale, è possibile esaminare esemplificativamente il caso della stazione appaltante [omissis] nel Lazio – seconda riga della tabella. Anche in questo caso l'indice di overspending risulta piuttosto elevato (79%). Tuttavia la possibilità di visualizzare le “performance” dell'impresa aggiudicataria (in questo caso CF/P.IVA: [omissis]) attenua le conclusioni che se ne potrebbero trarre a prima vista: gli indicatori associati a tale impresa presentano infatti valori che spesso eccedono significativamente quelli calcolati con i prezzi di riferimento. Potrebbe essere configurabile pertanto una situazione in cui l'impresa in questione eroga servizi a prezzi mediamente più elevati rispetto ai concorrenti, per cui il singolo valore non appare dissonante con la generale struttura dei prezzi praticati dall'impresa, riducendo pertanto l'interesse “investigativo” di tale situazione rispetto a quella di cui al caso precedente. Rimane ovviamente aperto l'interrogativo dei motivi per cui un'impresa mediamente inefficiente risulta aggiudicataria in numerosi appalti, che potrebbe dipendere da vari fattori, ad esempio la diversa struttura di costo in aree geografiche diverse, in ogni caso da indagare con appositi approfondimenti.

25. Altro esempio meritevole di attenzione risulta essere quello della stazione appaltante [omissis] - prima riga della Campania evidenziata in arancio, che presenta un indice di *overspending* complessivo del 135% (€ 753.905 di spesa effettiva a fronte di € 320.986 di spesa stimata con i prezzi di riferimento), ossia il valore più elevato tra quelli rilevati. In questo caso si fa riferimento a due diversi contratti (uno aggiudicato a CF/P.IVA: [omissis] – colonna arancio e l'altro aggiudicato a CF/P.IVA: [omissis] – colonna rosa); anche in questo caso tali imprese per questa gara presentano un indice di *overspending* molto più elevato di quello rilevato nelle altre gare che si sono aggiudicate.

26. Ciò considerato, è opportuno precisare in ogni caso che, data la risalenza dei dati e la natura statistico-econometrica delle elaborazioni, le considerazioni presentate sono da intendersi come elementi “spia” di potenziali anomalie (*red flags*) la cui eventuale effettiva validità in termini di capacità di individuazione di situazioni corruttive potrà eventualmente essere verificata con strumenti di “indagine” tipici dell'attività di vigilanza. Non è altresì da escludere la possibilità di individuare ulteriori situazioni di anomalia, rispetto a quelle riportate a titolo esemplificativo, individuabili attraverso una lettura approfondita della mappa.

Conclusioni

27. In estrema sintesi si può pertanto affermare che:

- a) L'applicazione dei prezzi di riferimento come vincolo regolatorio, oltre a ridurre direttamente la rendita economica, che è il principale incentivo alla corruzione, riesce a sintetizzare un moltitudine di informazioni favorendo trasparenza ed *accountability* degli acquisti della PA;
- b) A partire da tale strumento di sintesi è possibile individuare, attraverso la costruzione di opportuni indici di scostamento, misure capaci di segnalare potenziali anomalie;
- c) La combinazione con le informazioni sugli aggiudicatari aumenta considerevolmente le potenzialità esplicative degli indicatori;
- d) La rappresentazione di tali informazioni in un unico prospetto tabellare facilita l'individuazione dei possibili casi anomali su cui indirizzare l'attenzione.

28. In conclusione, si ritiene che il prospetto elaborato, ancorchè suscettibile di miglioramenti, possa rappresentare un interessante punto di partenza per lo sviluppo di ulteriori strumenti volti alla costruzione di indicatori oggettivi di potenziali situazioni anomale.

Allegato: mappa overspendig servizio di pulizia