



Autorità Nazionale Anticorruzione

Audizione presso la Commissione igiene e sanità del Senato

Indagine conoscitiva sulla sostenibilità del Servizio sanitario nazionale:
garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità



Autorità Nazionale Anticorruzione

Criteri con cui vengono individuati i prezzi di riferimento

La determinazione dei prezzi di riferimento presenta problematiche assai complesse, di cui la principale è forse quella riguardante la standardizzazione dei beni e servizi, che permette un'effettiva confrontabilità dei prezzi calcolati. Per il settore sanitario, la questione presenta inoltre dei profili assai delicati in ordine alla conciliabilità delle esigenze di finanza pubblica con alcuni principi fondamentali dell'ordinamento, tra cui quello costituzionale della tutela della salute.

Riguardo al metodo di calcolo, i prezzi di riferimento sono individuati dall'Autorità sulla base di quanto previsto dall'art. 17, comma 1, lett. a) del d.l. 98/2011 e s.m.i., il quale prevede 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. 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”*.

L'idea che soggiace all'individuazione dei prezzi di riferimento si può 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. Tale processo è assimilabile ad una ricerca di mercato, in fondo non lontana dalla logica di individuazione dei prezzi più bassi di un particolare bene praticabile con gli attuali motori di ricerca specializzati presenti sul *web*. Una volta individuata la gamma di prezzi disponibili per lo specifico bene, si potrebbe astrattamente utilizzare il prezzo più basso quale riferimento per vincolare gli acquisti della Pubblica Amministrazione.

Tuttavia, tenuto anche conto del fatto che tale prezzo, determinatosi dall'incontro tra domanda ed offerta in uno specifico contesto, potrebbe essere frutto di particolari condizioni non necessariamente replicabili in tutte le situazioni, il legislatore ha introdotto l'utilizzo del percentile. In sostanza, il legislatore ha ritenuto di individuare valori un po' meno “sfidanti” del prezzo più basso rilevato, ovvero, nello specifico, uno dei quattro percentili sopraindicati. Si rammenta al riguardo che, supponendo di aver rilevato 100 prezzi, i suddetti percentili rappresentano rispettivamente il 5°, 10°, 20° o 25° prezzo più basso.

Riguardo al criterio di scelta del percentile, 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 omogenei¹. Pertanto nel caso di beni con un elevato grado di standardizzazione (ad esempio i principi attivi, per i quali l'Autorità ha calcolato 115 prezzi di riferimento) è stato possibile selezionare un percentile più basso rispetto a quello prescelto per beni caratterizzati da un grado di standardizzazione inferiore (come ad esempio i dispositivi medici).

Per i beni e servizi più complessi, l'Autorità ha inoltre perfezionato un'innovativa metodologia statistico-econometrica che in ambito sanitario è stata applicata per la prima volta ai servizi di pulizia,

¹ A tale criterio, viene affiancato il criterio della significatività statistica che in estrema sintesi si traduce in una scelta, a parità di altre condizioni, di un percentile più piccolo all'aumentare del numero di osservazioni disponibili ed al diminuire della variabilità di tali prezzi.



Autorità Nazionale Anticorruzione

ma è estensibile a tutti quei beni/servizi per i quali è estremamente difficile effettuare a priori una standardizzazione che permetta una loro confrontabilità in termini di prezzo e che risulti al contempo sufficientemente “solida” in relazione al contenzioso con le parti destinatarie degli effetti dei prezzi di riferimento.

Un aspetto fondamentale della determinazione dei prezzi di riferimento consiste infatti nella standardizzazione dei beni/servizi per i quali il prezzo deve essere calcolato. In altre parole, la determinazione del prezzo di riferimento, inteso come prezzo di acquisto alle condizioni di massima efficienza, ha senso quando viene calcolato su dati tra di loro omogenei, ovvero che fanno riferimento alla stessa tipologia di bene/servizio.

Volendo evidenziare attraverso un esempio concreto le problematiche sopra esposte, si osservi che con il termine servizio di pulizia vengono in realtà riassunti servizi assai eterogenei, basti pensare alle diverse esigenze di pulizia di un’area esterna di un Ospedale, rispetto alle rigorose procedure di sterilizzazione di una camera operatoria. Servizi completamente diversi da cui non possono che derivare prezzi assai differenti. In linea generale, utilizzare un prezzo di riferimento “unico” per beni/servizi complessi può infatti determinare 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 matematica, 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.

Sempre con riferimento ai servizi di pulizia, 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. Risultato che per la metodologia utilizzata è ottenibile non tramite tagli lineari o riducendo qualità del servizio e/o livelli occupazionali, ma in modo mirato, riducendo contestualmente l’asimmetria informativa presente nella Pubblica Amministrazione, in cui si annidano non di rado fenomeni di inefficienza e/o corruzione (peraltro spesso strettamente legati).

Dispositivi medici per i quali sono stati individuati i prezzi

Sono stati finora elaborati dall’ANAC i prezzi di riferimento di 39 dispositivi medici, relativi a 25 differenti categorie omogenee di siringa, 11 di cerotti e 3 di ovatta. Come previsto dalla norma, tali dispositivi sono stati individuati dall’Agenzia per i servizi sanitari regionali (Age.na.s), sulla base di un’operazione di standardizzazione che ha consentito di differenziare categorie di prodotto omogenee e non sovrapponibili.

Nonostante l’individuazione delle categorie sia stata effettuata in maniera estremamente accurata e puntuale, permane tuttavia una fisiologica eterogeneità di prodotto all’interno di ciascun dispositivo, che potrebbe essere attribuibile a livelli qualitativi diversi. In considerazione di ciò, è stato



Autorità Nazionale Anticorruzione

scelto il 25° percentile, che consente di coniugare le esigenze di risparmio con la possibilità di acquistare prodotti differenziati ad un prezzo “performante”.

Sulla base di stime indicative, laddove tutti i contratti si allineassero ai prezzi di riferimento elaborati, è possibile attendersi un risparmio valutabile nell'ordine del 15-20% della spesa annuale per i 39 dispositivi medici oggetto dell'intervento dell'Autorità. Sono in corso di elaborazione i prezzi di riferimento di ulteriori tipologie di dispositivo (protesi ortopediche e vascolari).

Criticità riscontrate

Una criticità emersa dall'applicazione della norma riguarda la metodologia di elaborazione del prezzo di riferimento, che il legislatore ha rigidamente vincolato alla scelta tra 4 percentili (5°, 10°, 20°, 25°), peraltro dimenticando inspiegabilmente di indicare il 15° percentile che, invece, per alcune distribuzioni dei dati, potrebbe rappresentare un valore ragionevole per fissare il prezzo di riferimento, considerate le caratteristiche di significatività statistica e di eterogeneità dei beni e servizi analizzati.

Al riguardo, va osservato che, anche se il metodo del percentile può rappresentare una soluzione senz'altro valida, in determinate situazioni può dar luogo ad esiti paradossali e poco accettabili. E' questo il caso di un recente riesame di un prezzo di riferimento di un principio attivo, nell'ambito di un contenzioso nel quale l'impresa, dopo aver ottenuto dal giudice amministrativo la sospensione del prezzo, aveva dimostrato l'inidoneità di alcuni dati comunicati ai fini del calcolo. In ragione di una peculiare distribuzione dei prezzi comunicati, caratterizzata da un numero non elevato di osservazioni e da una struttura a “gradoni” (cioè con differenze significative tra osservazioni consecutive) nell'intorno del prezzo di riferimento inizialmente calcolato, la correzione di tale distribuzione di prezzi ad esito del riesame ha provocato un aumento estremamente significativo del prezzo di riferimento rispetto a quello originariamente calcolato (e sospeso dal giudice amministrativo), certamente sproporzionato rispetto all'entità relativa delle correzioni.

Ma al di là di casi singoli come quello appena evidenziato e senza entrare in dettagli tecnici complessi, quello che è emerso dall'applicazione concreta della norma è che la prescrizione prevista dal d.l. 98/2011 di definire il prezzo di riferimento quale percentile dei dati osservati, peraltro in una gamma definita a priori, risulta eccessivamente rigida, mentre potrebbe essere valutata la possibilità di lasciare all'Autorità la scelta di determinare con proprio provvedimento il metodo più adeguato di elaborazione del prezzo di riferimento di ciascun bene/servizio di volta in volta considerato, sulla base di una rigorosa analisi che tenga conto di considerazioni relative alla distribuzione dei dati, alle concrete caratteristiche del mercato rilevante e ad altri elementi che possono incidere in modo significativo nel processo di elaborazione dei prezzi.

Le maggiori criticità dell'attività di determinazione dei prezzi di riferimento sono in larghissima parte connesse all'estrema complessità e onerosità di tale attività in rapporto alle risorse scarse disponibili, nonché al significativo contenzioso posto in essere dalle imprese destinatarie degli effetti regolatori dei prezzi, che peraltro si concentra spesso sulla contestazione dei singoli dati comunicati dalle stazioni appaltanti. In effetti, è proprio la fase della rilevazione dei dati che appare la più problematica nella filiera della produzione del prezzo di riferimento.

Considerato che esistono già delle fonti che potrebbero potenzialmente fungere come base di



Autorità Nazionale Anticorruzione

dati per il calcolo dei prezzi di riferimento, come ad esempio la banca dati per il monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici istituita presso il Ministero della salute, potrebbe al riguardo essere valutata la possibilità di avvalersi dei dati disponibili nell'ambito della pubblica amministrazione, idonei alla corretta elaborazione dei prezzi di riferimento, evitando peraltro il ricorso ad inutili e costose duplicazioni di attività e minimizzando il "disturbo statistico" a carico delle stazioni appaltanti.

Più in generale, va ricordato che l'impianto iniziale del d.l. 98/2011 era quello di fornire alle Regioni, in quanto competenti in materia di sanità, dei valori *benchmark* a cui le aziende sanitarie potevano eventualmente riferirsi nell'acquisto di determinati prodotti e servizi. La finalità di detta norma era da ricondursi ad una razionalizzazione della spesa in sanità, lasciando alle diverse amministrazioni la possibilità di ottenere dei risparmi utilizzando i prezzi di riferimento in quanto valori ottenuti alle condizioni di maggiore efficienza. Si trattava in altri termini di un ausilio per le strutture sanitarie, che potevano ridurre le proprie spese in modo mirato e puntuale, ossia un metodo opposto a quello dei cosiddetti tagli lineari, spesso criticati per il fatto di non essere basati su considerazioni di efficienza nello stabilire i diversi ambiti in cui intervenire per razionalizzare la spesa.

I vincoli regolatori introdotti dalle successive modifiche della norma, con l'intento di determinare effetti più diretti di contenimento della spesa, hanno tuttavia generato un forte contenzioso che ha avuto come conseguenza quella di appesantire in modo significativo anche il processo di rilevazione ed elaborazione dei dati, condizionato dalla necessità di dover tener conto di tutte le possibili contestazioni in sede di ricorsi, determinando notevoli diseconomie nella produzione dei prezzi.

Va pertanto valutata la possibilità di ridurre il ruolo vincolante dei prezzi di riferimento, facendo assumere agli stessi un ruolo meno cogente, ma non necessariamente meno efficace, di valori *benchmark* sia ai fini della programmazione sia del controllo della spesa pubblica. Ciò anche in un'ottica di piena trasparenza, in modo da consentire a chiunque un controllo pieno sull'operato della pubblica amministrazione e una confrontabilità tra amministrazioni diverse, avendo come parametro di valutazione un valore riferito ai comportamenti di acquisto "virtuosi" e prevedendo magari l'obbligo di comunicazione, motivazione e pubblicazione laddove una stazione appaltante si discosti dal prezzo di riferimento. Questo è probabilmente il modo più efficace per prevenire ed individuare fenomeni di inefficienza e di corruzione, consentendo una riduzione della spesa pubblica e un miglioramento complessivo della sua qualità. D'altra parte, quali che siano i vincoli più o meno stringenti di natura regolatoria dei prezzi di riferimento, questi limiterebbero in ogni caso la discrezionalità delle stazioni appaltanti, prevenendo a monte possibili fenomeni di inefficienza e/o corruzione.

Anche nell'ambito del robusto processo di aggregazione della domanda delineato dal d.l. 66/2014, laddove la sua applicazione concreta lasci degli spazi di concorrenza comparativa, il prezzo di riferimento potrà fungere da utile elemento di valutazione dell'operato delle diverse centrali di committenza.

Altri eventuali argomenti ed aspetti che riguardano la sanità e che potrebbero avere interesse per l'audizione

Vanno infine ulteriormente evidenziate le potenzialità dei prezzi di riferimento come strumenti di trasparenza, vigilanza e conoscenza dei mercati relativi alla sanità. Le attività finalizzate alla



Autorità Nazionale Anticorruzione

determinazione dei prezzi presuppongono, infatti, la conoscenza dettagliata dei comportamenti di acquisto attraverso la quale è possibile incrementare la trasparenza del mercato, ridurre l'asimmetria informativa tra i vari attori e il potere dei gruppi d'interesse.

Da non sottovalutare anche la possibilità di costruire indicatori statistici di performance e di rischio corruttivo, ossia importanti strumenti di vigilanza del mercato dei contratti pubblici, idonei ad individuare situazioni di rischio, altrimenti difficilmente identificabili. Anche il confronto dei prezzi pagati dalle pubbliche amministrazioni con quelli presenti sul mercato privato per beni/servizi analoghi può essere utile per verificare l'efficacia del meccanismo della gara a replicare quelli di mercato, evidenziando, in caso contrario, situazioni di possibile inefficienza, collusione e corruzione presenti nel settore del *public procurement*.

D'altra parte, può risultare assai utile anche un'analisi che vada oltre il prezzo pagato dalle stazioni appaltanti per un determinato bene/servizio e consideri entrambe le componenti della spesa pubblica, non solo il prezzo quindi ma anche la quantità acquistata, oltre che, eventualmente, altri parametri utili (ad esempio, la popolazione servita, il numero di pazienti trattati, ecc.), tutti elementi idonei all'individuazione di indicatori più complessi ed articolati, al fine di garantire un più efficace e duraturo controllo della spesa pubblica e la prevenzione/individuazione dei fenomeni di inefficienza, corruzione e collusione. La possibilità di disporre di informazioni distinte per le componenti prezzo e quantità offre in particolare opportunità di analisi ed approfondimenti difficili da condurre attraverso l'impiego di puri dati di "spesa" (tipici delle analisi che si fondano su dati di bilancio), nei quali non risulta differenziabile lo "spreco" in termini di prezzo da quello in termini di quantità.

Ulteriori riflessioni possono essere fatte sul tema della comparazione delle *performance* delle diverse stazioni appaltanti. La disponibilità di questo patrimonio informativo rende infatti possibile individuare, attraverso la costruzione di uno più sistemi di *ranking*, quelle SA "meritevoli" di un eventuale approfondimento istruttorio. Il termine *performance* può essere sinteticamente interpretato come la capacità della SA di acquistare un prodotto ad un prezzo relativamente vantaggioso: più basso è il prezzo ottenuto, migliore sarà la *performance* della SA e viceversa.

Per rendere più esplicita la potenzialità di utilizzo dei prezzi di riferimento, ai fini della trasparenza e del contrasto alla corruzione, si possono prendere in esame i dati utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento dei farmaci ad uso ospedaliero. Per la pubblicazione dei prezzi dei 115 farmaci (riferibili a 69 differenti principi attivi) sono stati rilevati oltre 3.000 prezzi unitari relativi agli acquisti effettuati nel periodo d'interesse dalle strutture sanitarie coinvolte nell'indagine.

Questo prezioso patrimonio informativo può costituire la base di partenza per analisi le cui finalità, come detto, vanno al di là degli obiettivi di *spending review* previsti dalla norma. È di immediata evidenza come una semplice analisi della variabilità dei prezzi di acquisto del medesimo prodotto possa consentire di individuare eventuali criticità/patologie difficilmente riscontrabili senza questo livello di dettaglio. Dall'analisi si è infatti evidenziata la notevole disomogeneità dei prezzi di acquisto che, essendo stati confrontati prodotti uguali, può essere imputata a potenziali fattori di inefficienza/patologia.