

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 23

Il giorno 26 del mese di luglio dell'anno 2017 alle ore 09,30 presso la sala 0234 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita, in seguito a regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2016.

Sono presenti i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: prof. Luigi Marattin (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott. Andrea Ferri (IFEL) e dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott. Marco Marafini (Regioni) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Francesco Porcelli, dott. Marco Stradiotto e dott. Francesco Vidoli per SOSE e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). E' presente inoltre la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il Prof. Luigi Marattin apre i lavori e, dopo aver evaso il primo punto all'ordine del giorno con l'approvazione del verbale della seduta precedente, introduce il tema della giornata, ovvero il punto della situazione sui fabbisogni standard non sanitari delle Regioni a statuto ordinario e l'analisi della bozza preliminare del relativo questionario, al fine di individuare i fabbisogni delle Regioni da utilizzare come criterio di riparto.

A tal fine, nel passare la parola ai rappresentanti di SOSE per l'esposizione delle slide riassuntive del lavoro già presentato, in parte, in due diverse riunioni tematiche riferite, rispettivamente, ai Servizi sociali e al TPL, chiede di evidenziare le questioni ancora da chiarire per il comparto regionale.

Il dott. Stradiotto interviene riassumendo i termini della ricognizione dei dati effettuata utilizzando varie fonti (per il TPL l'Osservatorio dedicato del MIT e i bilanci Copaff e per i Servizi sociali il questionario ISTAT/MEF), rappresentando la necessità di chiarire alcuni aspetti sulla banca dati condivisa. Puntualizzando che comunque le Regioni interessate sono soltanto le 15 a Statuto ordinario e che SOSE ha avuto una serie di incontri con CINSEDO allo scopo di confrontarsi su come effettuare la rilevazione e successivamente la relativa attività di analisi dei dati e stima dei fabbisogni standard. L'intenzione di SOSE è quella di produrre un questionario semplice e di veloce compilazione per le Regioni, da somministrare a settembre, eventualmente anche supportando le Regioni in loco ove richiesto.

Passa quindi la parola al dott. Porcelli, che inizia la sua esposizione del modello che esemplifica la tipologia dei quesiti che verranno chiesti alle Regioni. In particolare si mostra come alle Regioni verrà richiesto di analizzare un quadro che contiene alcune informazioni sulla spesa corrente delle singole funzioni censite dai bilanci Copaff integrati per il Trasporto Pubblico Locale con i dati provenienti dall'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico. Al fine di stimare in modo robusto la spesa standard di riferimento delle singole funzioni si richiederà alle Regioni di analizzare i dati su una serie storica decennale che va dal 2006 al 2015. L'attività di analisi richiesta ai singoli enti si concretizza da un lato nel confermare i dati riclassificati con la struttura COPAFF e dall'altro lato con l'integrazione di alcune informazioni relative ai seguenti punti: 1) individuazione di quali sono gli enti diversi dai comuni e dalle province destinatarie di trasferimenti con particolare attenzione al settore sociale, 2) ripartizione del fondo nazionale trasporti tra gli enti locali e le agenzie per il trasporto, 3) analisi della corretta riclassificazione

delle spese tra servizi sociali e sanità. Inoltre in relazione ai servizi relativi all'istruzione e alla formazione professionale verrà richiesta la compilazione di un quadro con il numero di utenti nei principali servizi. Da ultimo il questionario contiene un quadro con il quale richiedere la consistenza del personale dipendente e una sua scomposizione tra le diverse funzioni. In conclusione con le informazioni raccolte si giungerà alla definizione di una spesa netta, le voci potenzialmente oggetto di nettizzazione sono: i trasferimenti a province, comuni e altri enti locali, la quota di spesa finanziata dall'Unione Europea, gli oneri straordinari, gli interessi passivi e la quota di spesa finanziata con il Fondo Nazionale Trasporti. Su ognuna di queste voci bisognerà valutare le modalità e l'opportunità di nettizzazione. Il prof. Marattin chiede chiarimenti sulla proposta di nettizzazione avanzata dal MIT nella riunione tematica sul TPL e Porcelli risponde che è stata presa in considerazione ma non si è ancora fatta una scelta in merito. Il Presidente chiede inoltre su quali funzioni delle Regioni sia possibile ipotizzare l'utilizzo di una funzione di costo e Porcelli afferma che sarà possibile per trasporto e formazione professionale mentre non sarà possibile per Affari Generali e Altre spese.

Il dott. Marafini ringrazia per il lavoro svolto e suggerisce di acquisire tutto il materiale presentato per farne oggetto di discussione nel pomeriggio con i colleghi responsabili finanziari delle Regioni a statuto ordinario, che si riuniscono a cadenze regolari per discutere delle problematiche comuni, in modo di dare a brevissimo delle risposte ai punti controversi emersi dalla presentazione nonché eventuali suggerimenti.

Stradiotto risponde che esiste una fattiva collaborazione con CINSEDO e con ISTAT, come peraltro la stessa norma prevede, e che concorda sull'obiettivo comune di creare un gruppo di lavoro in grado di analizzare i dati e validare le analisi e le stime relative ai fabbisogni standard delle Regioni così come avviene per i fabbisogni degli Enti Locali. Ciò premesso, il dott. Stradiotto sottolinea alcune criticità emerse per la quantificazione dei costi del TPL con riferimento alle Province e città metropolitane proponendo di considerare di competenza Regionale il TPL svolto da province e città metropolitane per il fatto che il TPL non è tra le funzioni di competenza delle province e delle città metropolitane. Questo suffragato anche dal fatto che nei fabbisogni standard dei comuni il TPL è considerato funzione fondamentale e per questo motivo viene affidato un fabbisogno ai comuni che svolgono il servizio mentre per le province e le città metropolitane questo non avviene. Il questionario può essere l'opportunità per mappare i trasferimenti verso province e città metropolitane per lo svolgimento di funzioni non più di competenza degli enti di area vasta (per effetto della L. 56/2014) ma che vengono comunque svolte dalle province e dalle città metropolitane per specifica delega regionale.

Il dott. Ferri con riferimento alla Formazione professionale fa presente che si tratta di una di quelle funzioni che vengono trattate in modo difforme dalle Regioni e chiede come si potrà effettuare una valutazione corretta in considerazione di ciò.

Porcelli risponde che si sta cercando un minimo di uniformità nell'eterogenità e a tal fine occorre una mappatura e analisi dei servizi. La sola spesa rapportata alla forza lavoro non darebbe risposte valide, così come per i servizi sociali.

Ferri osserva che qualcuno potrebbe obiettare che le Province hanno una parte di spesa non nota per lo svolgimento di funzioni delegate dalle Regioni, quindi nell'effettuare la mappatura bisogna esserne coscienti. Porcelli risponde che i trasferimenti delle Regioni alle Province per Formazione e servizi sono sufficientemente tracciabili e la depurazione si può effettuare per evitare sovrapposizioni tra i due comparti Regioni Province.

Il dott. Vignocchi solleva un dubbio “tecnico” sui dati raccolti chiedendosi se (come spesso avviene per i Comuni) nella Funzione dei Servizi Generali siano incluse , una serie di spese molto eterogenee (salario accessorio, pulizie, vigilanza, etc.) di importo molto elevato nel complesso, senza alcun ribaltamento sui singoli Servizi. Se così fosse e senza un’adeguata riclassificazione questo renderebbe di dubbia utilità i dati che si raccoglieranno. Chiede quindi se è previsto qualche intervento di rettifica specialmente per ripartire correttamente il salario accessorio.

Il dott. Giungato chiede se i dati si riferiscono alla sola competenza e Stradiotto risponde di sì. Inoltre chiede chiarimenti sul trattamento degli oneri straordinari della gestione corrente e il dott. Porcelli risponde che tali flussi sono depurati ai fini del modello da utilizzare.

Il prof. Marattin chiede se sia possibile inserire una classificazione per comprendere meglio la dinamica e in merito, il dott. Vidoli risponde che la classificazione andrebbe fatta su una serie storica lunga, che appesantirebbe il lavoro delle Regioni e allungherebbe inevitabilmente i tempi anche perché i bilanci Copaff riclassificati per certe annualità presentano approssimazioni e incongruenze e sarebbe veramente complicato fare distinzioni e classificazioni.

Il dott. Marafini fa presente la disponibilità delle Regioni a collaborare al meglio ma lamenta le difficoltà derivanti dall’eterogeneità e frammentarietà delle banche dati, auspicando la possibilità per le Regioni di accedere a tutte le informazioni a disposizione della CTFS. Rappresenta altresì le distorsioni che si potrebbero determinare qualora non si tenessero nel debito conto i disavanzi sanitari delle Regioni, effettuando altresì le opportune nettizzazioni al fine di evitare duplicazioni.

Il dott. Stradiotto condivide le osservazioni di Marafini, anche con riferimento al TPL, tuttavia osserva che il tempo a disposizione è scarso e affinando troppo l’indagine si rischia di non terminare in tempo utile e SOSE non vuole chiedere dati che non potrebbero essere forniti nei tempi previsti. Purtroppo in passato i questionari complessi contenenti dati non immediatamente disponibili per le Regioni non sono andati a buon fine (ricorda il caso del questionario 2014, relativo ai dati infrastrutturali del TPL, dove il Molise è stata l’unica Regione che ha risposto nei termini previsti.)

Il dott. Marafini è d’accordo nel non allungare i tempi, anche perché le Regioni non hanno mai provveduto a spaccettare i dati del personale per funzione e tale operazione richiederebbe un lungo lavoro. Stradiotto aggiunge che la mappatura è importante per chiarire se alcune funzioni vengono svolte dalle Province autonomamente oppure su delega delle Regioni e che la mappatura renderebbe più semplice la stima.

Il prof. Marattin osserva che dall’analisi fin qui condotta emerge una mancanza drammatica di informazioni quantitative precise e che, pur condividendo l’obiettivo di non sovraccaricare le Regioni di adempimenti, ritiene molto importante riuscire a ricostituire un quadro chiaro della situazione.

Il dott. Giungato fa presente che per il 2015 alcune informazioni potrebbero essere desunte dall’ultimo censimento ISTAT, in particolare sui Servizi e sull’occupazione, essendo disponibili per tutti gli enti e dunque qualche stima sulle Regioni si potrebbe estrapolare, pertanto verificherà tale possibilità.

Il dott. Vignocchi riafferma che il non ribaltare adeguatamente la spesa di personale comporta un’enorme criticità in quanto questa tipologia di spesa costituisce una quota di tutto rilievo nel bilancio complessivo (escludendo le spese per il SSN)

Il dott. Marafini risponde che tale percentuale è vera per i Comuni ma per le Regioni è molto inferiore e si aggira intorno al 12%, ma conferma che fino al 2015 le Regioni non hanno mai effettuato lo spaccettamento delle spese di personale per funzioni. Il prof. Marattin chiede se nelle Regioni tutto il personale sia sempre ricompreso nelle spese generali Marafini conferma, aggiungendo in proposito che sarebbe opportuno utilizzare i dati della BDAP in quanto sono stati già caricati i rendiconti relativi al 2016, ciò consentirebbe il vantaggio di fare riferimento agli stessi schemi di bilancio mentre per gli anni precedenti gli enti utilizzavano rappresentazioni contabili differenti.

Il dott. Bilardo interviene condividendo la proposta di utilizzare i dati del 2016 in quanto l'attendibilità delle informazioni provenienti dai bilanci Copaff hanno evidenziato numerosi limiti, facendo emergere macroscopiche anomalie, auspica pertanto che nel 2016 le Regioni, con la riforma della contabilità, abbiano operato meglio rispetto alla riclassificazione Copaff.

Il dott. Stradiotto fa presente che i dati a disposizione di SOSE si fermano al 2015 sia per il "bilancio armonizzato" che per il "bilancio COPAFF".

Il dott. Giungato informa che ISTAT dispone delle proprie stime di Contabilità Nazionale e delle spese di personale per funzione distinte per ente, precisando che questo tipo di dati mentre per i Comuni sono desumibili dai Certificati di Rendiconto al bilancio con una struttura per funzione/servizio raccordabile con la COFOG e Missioni/Programmi, per le Regioni no, ma comunque la Contabilità Nazionale procede a delle stime basate principalmente sui dati di struttura per attività economica proveniente dai Censimenti delle Istituzioni Pubbliche. Il prof. Marattin chiede se possono essere utili. Il dott. Porcelli risponde che si può verificare la percorribilità di tale ipotesi ma l'obiettivo di SOSE è quello di realizzare una stima inserendo elementi di maggior precisione a patto di mantenere il questionario da somministrare agli Enti abbastanza snello, nel timore che un eccesso di dettaglio finisca per rallentare inevitabilmente i tempi di conclusione dei lavori.

Il dott. Marafini informa i presenti di una imminente riunione dei responsabili finanziari delle Regioni incentrata proprio sulla valutazione della fattibilità dei questionari e Porcelli esprime la sua aspettativa di avere le informazioni entro settembre.

Il prof. Marattin si dice perplesso sulla possibilità di replicare in toto con le Regioni il modus operandi utilizzato per gli Enti locali in considerazione della differente situazione riferita alla capacità fiscale.

Il dott. Bilardo rappresenta che non gli è chiaro come possa incidere la differente capacità fiscale in relazione alla maggiore o minore ricchezza delle Regioni, evidenziando che tale punto va chiarito ai fini della distribuzione della manovra a carico di ciascuna regione. Ad esempio, l'addizionale regionale all'IRPEF e l'IRAP non destinata alla sanità andrebbe standardizzata, in modo da tener conto della capacità fiscale di ciascuna regione. Il prof. Marattin chiede alla dott.ssa Monteduro se, nel caso in cui si volesse replicare il modello della capacità fiscale dei comuni per le Regioni, sarebbe possibile estrapolare la manovrabilità fiscale esclusa la Sanità, al fine di arrivare ad una quantificazione di massima delle risorse disponibili per le altre funzioni.

La dott.ssa Monteduro fa presente che per l'IRAP vi sono differenze tra le varie Regioni ma generalmente la differenza è di un punto sopra l'aliquota del 3,9 destinata alla Sanità.

Il dott. Bilardo afferma che dovrebbe essere percorribile individuare la quota di gettito destinata al settore non sanitario e il dott. Marafini precisa che la parte di spesa non sanitaria è alimentata dall'1,6%

dell'IRPEF e dell'1% dell'IRAP. Tale tassazione non viene mai utilizzata, in aggiunta, per la Sanità anche se sarebbe possibile, viene invece utilizzata dalle Regioni per erogare servizi ulteriori oppure per pagare i debiti pregressi, con la conseguenza che le Regioni gravate da debiti consistenti pur elevando la tassazione al massimo non riescono a fornire servizi aggiuntivi ai cittadini dovendo destinare tali risorse a copertura dei debiti. Quindi Marafini conclude che è giusto considerare la capacità fiscale delle Regioni tenendo conto del territorio (quanto vale l'1,9% di IRPEF nel Lazio e quanto in Calabria) ma occorre anche considerare la rigidità dei bilanci gravati da una massa di debiti. Ad es. la capacità fiscale del Lazio è molto alta, ma in gran parte assorbita dal debito.

Il dott. Ferri osserva che la destinazione delle risorse non è obbligata e che anche per gli Enti locali riveste notevole rilevanza ed era stato sollevato il problema delle diverse condizioni di partenza.

Il dott. Bilardo fa presente che analogamente ai Comuni, per i quali fabbisogno standard e capacità fiscali standard, mirano si ad evidenziare le inefficienze, ma consentono anche di effettuare perequazione. anche per le Regioni occorre puntare su entrambe "le gambe" e, cioè, fabbisogni standard e capacità fiscali standard.

Il prof. Marattin teme che un'eventuale operazione di nettizzazione dei debiti delle Regioni scaturiti dall'applicazione del DL 35 possa essere foriera di problemi ma il dott. Marafini sostiene che un'operazione di standardizzazione e introduzione di parametri di efficienza che non tenesse conto almeno in parte del problema potrebbe rivelarsi molto difficile da applicare e creare ulteriori criticità.

Il prof. Marattin chiede ancora precisazioni sulle aliquote ritenendo che sia necessario avere le idee chiare per realizzare una corretta standardizzazione e la dott.ssa Monteduro fa presente che le addizionali IRPEF ed IRAP – che forniscono il gettito più consistente -sono note, un po' di incertezza c'è invece su bollo e tasse automobilistiche in quanto si riscontrano maggiori difficoltà legate al fatto che non ci sono aliquote standard fissate per legge.

Il prof. Marattin dice che non è ancora chiaro il discorso del gettito potenziale e capacità fiscale standard delle Regioni né il meccanismo volto a individuare lo sforzo fiscale aggiuntivo da destinare alle altre funzioni delle Regioni e chiede alla dott.ssa Monteduro un approfondimento in merito.

Il dott. Ferri suggerisce la possibilità di utilizzare la mediana delle aliquote come per i Comuni opportunamente depurate della quota base relativa alla sanità.

Il dott. Porcelli ribadisce che l'obiettivo di SOSE è arrivare a stimare un benchmark di spesa per i diversi comparti che porti infine ad individuare un unico valore per la parte non sanitaria e confrontarlo poi con le potenzialità di entrata al fine di ripartire degli spazi finanziari possibili, se esistono.

Esaurita la discussione, la seduta è tolta alle ore 10,55