

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 20

Il giorno 16 del mese di maggio dell'anno 2017 alle ore 9,30 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Sala Parlamentino, 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, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), dott. Giancarlo Verde (MinInterno), dott. Salvatore Bilardo (MEF), dott. Rocco Aprile (MEF), dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Minzyuk Larysa (IFEL), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre il dott. Costanzo D'Ascenzo, la dott.ssa Sonia Caffù e la dott.ssa Alessandra Zanchi (MEF).

Aprire la seduta il Presidente, Prof. Marattin, ricordando che nella precedente riunione sono state stabilite le seguenti attività preliminari per la definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a statuto ordinario:

- effettuare uno studio sui bilanci armonizzati 2015 e valutare la fattibilità di un "raccordo" con i bilanci riclassificati COPAFF;
- effettuare tre approfondimenti tematici: 1) come si muovono i flussi finanziari relativi alla sanità e al sociale in un tavolo in cui incontrare il Ministero della Sanità e il Ministero del lavoro. 2) un tavolo con il Ministero dei trasporti per approfondire la materia del TPL. 3) se nettizzare la spesa comunitaria.

Il Presidente segnala, inoltre, alla Commissione che è prevista per il 1° giugno la riunione di approfondimento sul TPL. Alla riunione sono stati invitati anche rappresentanti del MIT.

Il Presidente passa, poi, la parola al dott. Stradiotto, invitandolo ad illustrare i risultati del lavoro svolto da SOSE.

Il dott. Stradiotto fa presente, preliminarmente, che sono stati acquisiti i dati dei bilanci armonizzati 2015 delle Regioni a statuto ordinario (Veneto e Basilicata acquisite informazioni direttamente da "Amministrazione Trasparente"; per le Regioni che non li hanno inviati (Marche, Abruzzo, Campania) sono stati utilizzati i dati 2013 dei Bilanci COPAFF. Il lavoro non è stato semplice in quanto tali dati non sono stati inviati con un formato omogeneo. Ovviamente sono stati analizzati solo i dati relativi alle Regioni a Statuto Ordinario anche se sono già disponibili i dati di alcune Regioni a Statuto Speciale e, di conseguenza, sarebbe possibile un eventuale allargamento della osservazione.

Il dott. Stradiotto sottolinea che a fronte di una spesa corrente complessiva di 117 miliardi, 99 miliardi e 700 milioni sono per la tutela della salute (missione XIII), quindi il perimetro della spesa da analizzare è pari a 17 miliardi circa il 14,5% della spesa totale. Il dott. Stradiotto passa la parola al dott. Porcelli per l'illustrazione nel dettaglio dello studio effettuato.

Il dott. Porcelli mostra alcune slide in cui si evidenzia quanto appena affermato dal dott. Stradiotto sul totale della spesa regionale e sulla sua ripartizione tra tutela salute (missione XIII) e non. Ribadisce che lo studio è stato effettuato sui bilanci armonizzati 2015 per tutte le regioni tranne tre (Marche , Abruzzo, Campania) per le quali sono stati utilizzati i dati dei bilanci COPAFF 2013.

Il dott. Porcelli fa, inoltre, notare come a livello totale la spesa per abitante sia abbastanza omogenea per ciascuna Regione, mentre se si analizza la spesa al netto della missione XIII vi sono dei picchi di crescita nel centro sud (Basilicata e Calabria).

Nella slide successiva il dott. Porcelli evidenzia la composizione della spesa da analizzare (al netto, quindi, della tutela salute – missione XIII), le cui voci più rilevanti sono il TPL per il 40% , i servizi istituzionali, generali e di gestione per circa il 27% e i diritti sociali, politiche sociali e famiglia per circa il 10% . Continuando nell'illustrazione delle slide il dott. Porcelli mostra come la spesa per diritti sociali, politiche sociali e famiglia (missione XII) rappresenti circa l'8% della spesa da analizzare e i programmi che la compongono sono principalmente quelli riguardanti la "Programmazione e governo della rete" e in percentuale minore , gli interventi per gli anziani, gli interventi per la disabilità, gli interventi per l'infanzia e i minori e per asili. Scendendo ancor più nel dettaglio Il Dott. Porcelli mostra, con una successiva slide, come la spesa sociale non sia omogenea nelle diverse regioni ma sono presenti due picchi rilevanti in Liguria e in Basilicata; la spesa è, inoltre, molto eterogenea con regioni che spendono più in alcuni programmi rispetto ad altre.

Infine, il dott. Porcelli nell'ultima slide pone una serie di quesiti su cui aprire la discussione della Commissione:

- quali missioni/funzioni sono da considerare fondamentali e quindi oggetto di analisi
- quale è il livello di disaggregazione che si ritiene ottimale
- necessità di acquisire informazioni aggiuntive non desumibili dai bilanci sui trasferimenti ad Enti locali / ASL / Ambiti / Agenzie ecc...e sull'entrate comunitarie a copertura delle spesa oggetto di analisi
- necessità di una corretta individuazione della spesa del personale per funzioni
- necessità di risolvere la problematica della spesa sociale relativamente alla forte eterogeneità dei dati di bilancio e al fatto che oltre il 90% è trasferita.
- metodologia da adottare nel processo di standardizzazione della spesa (Funzione di spesa, Funzione di costo, Approccio non econometrico).

Prende la parola il dott. Aprile che espone alla Commissione il risultato del confronto tra i dati dei bilanci armonizzati (missioni XIII) e i dati di Conto Economico della sanità; dall'analisi è emerso che, in relazione ai dati di bilancio delle Regioni a statuto ordinario messi a disposizione, gli importi relativi al finanziamento ordinario corrente del SSN per l'erogazione LEA, di cui alla Missione XIII del Bilancio regionale, sono sostanzialmente coerenti rispetto a quelli registrati fra le entrate del Conto Economico della sanità. Pertanto, ne consegue che le spese di bilancio relative alla componente socio-assistenziale (Missione XII) non includono componenti di spesa sanitaria; con riferimento alla spesa socio-assistenziale, il dott. Aprile rileva inoltre la necessità di conoscere esattamente quanta parte delle somme impegnate nei

bilanci delle Regioni si riferiscono a trasferimenti con cui si è finanziata la spesa sociale degli enti locali, per evitare duplicazioni con la stima dei fabbisogni standard dei Comuni. A tal fine, ricorda che l'indagine Istat-RGS sugli interventi e servizi socio-assistenziali dei Comuni singoli e associati rileva, oltre ai dati di spesa, anche la distribuzione percentuale per fonte di finanziamento. La stessa indagine inoltre consente di individuare la spesa socio-assistenziale erogata direttamente dalle Regioni.

Interviene il Prof. Marattin confermando la necessità di capire esattamente quanta parte di risorse escono dal bilancio delle Regioni ed entrano nel bilancio dei Comuni per evitare di duplicare e/o non considerare alcune voci.

Interviene il dott. Bilardo condividendo il principio che ciò che viene trasferito ai Comuni non debba rientrare nella definizione di fabbisogno standard delle Regioni e sia quindi necessario conoscere il "quantum" di questa spesa.

Il dott. Turturiello propone di rivolgersi direttamente alle Regioni per conoscere esattamente cosa e quanto viene trasferito ai comuni; sottolinea inoltre che le spese di personale, divise per missioni, sono già disponibili in un allegato al rendiconto di gestione approvato dalla commissione ARCONET.

Il Prof. Marattin prende la parola e determina due priorità:

- recuperare i bilanci 2015 delle tre Regioni (Marche , Abruzzo, Campania) mancanti;
- predisporre un breve questionario con cui chiedere alle Regioni lo "spacchettamento" delle spese sopra menzionate.

Prende la parola il dott. Turturiello riportando l'attenzione della Commissione sul lavoro da fare da un lato sull'analisi della spesa, dall'altro sulle fonti di finanziamento; sostiene che la spesa delle Regioni andrebbe nettizzata dalle spese che hanno come fonte di finanziamento fondi europei, per due ordini di motivi: in primis la Comunità europea le ha già efficientate, in secundis essendo spese che comunque non si possono "tagliare" sarebbe inutile prenderle in considerazione. In merito, poi, alla necessità di predisporre un questionario per alcuni punti specifici, ivi incluso il TPL, sarebbe opportuno avere le idee chiare sui contenuti e acquisire, ove possibile, le informazioni già presenti presso altre amministrazioni per evitare duplicazioni di richieste.

In merito alle informazioni disponibili presso altre amministrazioni, la Commissione richiama l'attenzione sul questionario predisposto da ISTAT sul sociale, ricordando che lo stesso dovrebbe essere datato 2013; al riguardo il dott. Giungato si impegna a fare il punto della situazione presso ISTAT sull'argomento.

Il Prof. Marattin, pur comprendendo le riflessioni formulate dal dott. Turturiello con riferimento alle spese sostenute sui fondi comunitari, ritiene che comunque queste rientrino a pieno titolo nella spesa della Regione e poiché questo lavoro non viene fatto solo per dare un contributo alla finanza pubblica ma anche per mappare la condizione di efficienza della spesa, ritiene che non sia corretto nettizzarle.

Interviene il dott. Bilardo che domanda alla Commissione cosa rimane come base di spesa per il calcolo dei fabbisogni standard delle Regioni se vengono nettizzate anche le spese finanziate dalla comunità europea. In proposito il dott. Turturiello ribadisce la sostanziale inutilità di un lavoro che riguarda le risorse comunitarie. Le procedure di rendicontazione ai fini della erogazione alle Regioni da parte della UE sono particolarmente rigorose e non sono nella disponibilità della Commissione tecnica per i fabbisogni

standard. I programmi sono stati negoziati ed approvati con fatica e non si ritiene utile riaprirli con effetti prevedibili sulle performance di spesa. Al riguardo, il dott. Stradiotto propone di effettuare prima una mappatura di tali spese per capire esattamente il “quantum” e la tipologia, una volta ottenuto un quadro più chiaro sarà più agevole decidere in merito.

Il Presidente Prof. Marattin e la Commissione concordano.

In ordine alle questioni metodologiche di cui alla domanda n. 6 della presentazione SOSE, il dott. Vignocchi porta all’attenzione le seguenti riflessioni. In via generale affrontare la questione con la tecnica della Funzione di costo sembra molto improbabile. La robustezza di questa tecnica è strettamente legata alla robustezza con la quale si è in grado di rappresentare il versante degli output. Viste le difficoltà trovate nel caso dei Comuni sempre per i Servizi sociali proprio sul versante degli output - che hanno impedito di stimare una funzione di costo – questo approccio è fortemente sconsigliato, in particolare in sede di prima applicazione. Peraltro, l’approccio della funzione di costo porta inevitabilmente ad emettere delicati giudizi di efficienza, per i quali è necessario disporre di una inattaccabile – e semplice - misurazione dell’output.

L’impiego di una funzione di spesa sembra più promettente. In fin dei conti si tratterebbe di produrre un valore di spesa normalizzata per la popolazione e contestualizzata a 2/3 driver di rilievo come un indicatore di deprivazione economica e qualche quota di popolazione client. A questo scopo occorrerebbe recuperare almeno tre annualità di dati, ottenendo in tutto circa 50 osservazioni, compatibili con un approccio di “regressione semplificata”, di tipo descrittivo, come quello delineato. Con poca informazione disponibile (pochi dati) non è pensabile, credibilmente, di ottenere molto di più.

Circa il terzo approccio, quello non econometrico di benchmark, sembra delinearci il seguente bilancio di difficoltà e vantaggi. Un vero esercizio di benchmark necessita di una condivisa rappresentazione degli output prodotti e di un sistema codificato (prezzi relativi) per la loro aggregazione onde ottenere un indice di output aggregato composito. Il che aumenta le difficoltà già viste per la funzione di costo. D’altro canto un approccio non econometrico consente di mettere in campo tutte le conoscenze disponibili da parte di tecnici ed esperti, che spesso rappresentano un patrimonio di grande ricchezza. E’ abbastanza probabile che esista già un giudizio sufficientemente condiviso circa quelle da considerarsi come best practices regionali.

Il Prof. Marattin, in chiusura di riunione, riassume i punti fondamentali su cui lavorare:

- recuperare i dati di bilancio 2015 per le tre Regioni mancanti;
- capire quanta parte della spesa considerata va agli Enti locali, asl e Province (questionario a Regioni);
- capire quanti servizi erogati dalle Regioni sono in realtà funzioni comunali che ea Regioni hanno deciso di svolgere.

Inoltre, il Prof. Marattin pone come argomento prioritario della prossima riunione la discussione sul quesito n. 6 della presentazione SOSE, su quale metodologia attuare nel processo di standardizzazione della spesa.

Il Presidente, alle ore 11.30, dichiara chiusa la riunione.