

La Sicilia

di Nicola C. Salerno

Metodo

Il profilo nazionale di spesa sanitaria pro-capite per fasce di età è desunto da “*Le Tendenze di medio-lungo periodo del Sistema Pensionistico e Socio-Sanitario*” (Ragioneria Generale dello Stato). La spesa è quella di parte corrente.

Il profilo di spesa è trasformato da valori assoluti (Euro) in valori relativi, con fascia di età 65-69 = 1, e trasportato indietro nel tempo sino al 1990, applicando (in maniera simmetrica e opposta) la stessa metodologia cui Ocse ed Ecofin ricorrono per le proiezioni a medio-lungo termine. In altri termini, per proiettare nel medio-lungo periodo passato si utilizza la stessa tecnica che Ocse ed Ecofin utilizzano per proiettare nel medio-lungo periodo futuro. Si arriva così a disporre, per ogni anno dal 1990 al 2013, del profilo di spesa pro-capite per fasce di età espresso in valori relativi, posto pari all'unità il valore della fascia di età 65-69.

L'ipotesi di base è che i rapporti tra le spese pro-capite delle varie fasce di età a livello nazionale colgano i rapporti tra i fabbisogni sanitari pro-capite delle stesse fasce, sia a livello nazionale che in tutte le Regioni. Ovviamente, i valori assoluti delle spese pro-capite per fasce di età possono cambiare da Regione a Regione, ma i rapporti inter-fascia sono, per costruzione, comuni a tutte le Regioni.

I profili annuali di spesa pro-capite per fasce di età sono ri-convertiti da valori relativi a valori assoluti (Euro di ogni anno) impostando la condizione che, in ogni anno tra il 1990 e il 2013, la somma dei prodotti tra il valore di ogni fascia di età e la popolazione nella stessa fascia eguagli esattamente la spesa sanitaria Ssn/Ssr dell'anno.

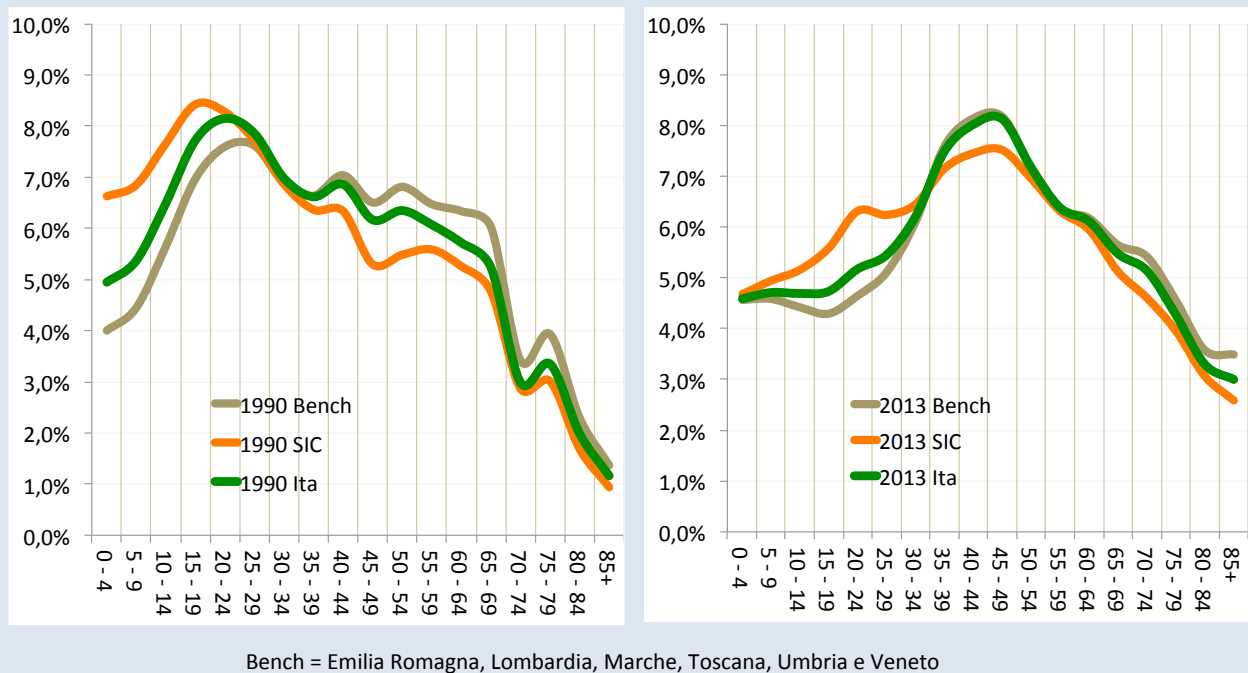
Seguendo questo algoritmo, in ogni anno dal 1990 al 2013 si possono calcolare i profili di spesa pro-capite per età (Euro dell'anno) dell'aggregato nazionale e di tutte le Regioni. Utilizzando questi profili si può:

- confrontare la spesa pro-capite ponderata delle Regioni,
- verificare che cosa succederebbe se una Regione avesse la spesa pro-capite per età della media nazionale, o di un'altra Regione, o di un aggregato di Regioni *benchmark*.

In questo caso si utilizza un *benchmark* regionale composito in cui rientrano Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Veneto.

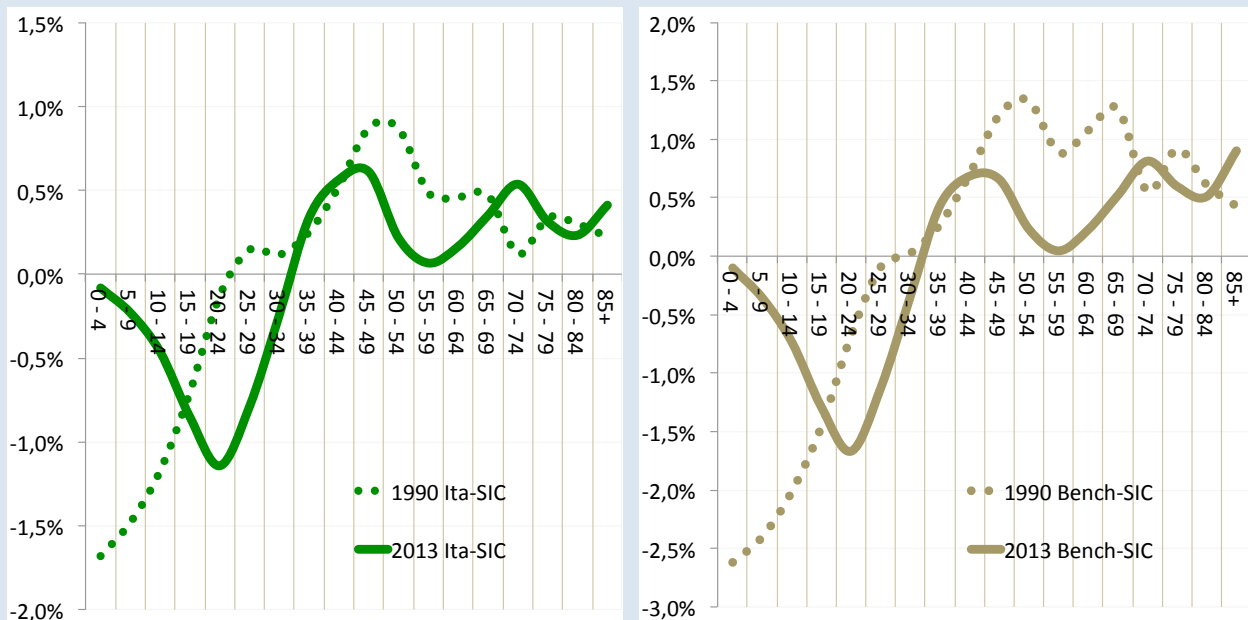
Come allegato a questa scheda, si rende disponibile il pacchetto dei fogli di calcolo con i dettagli del *benchmarking*.

Composizione percentuale della popolazione residente – Sicilia vs. Italia vs. *Benchmark*



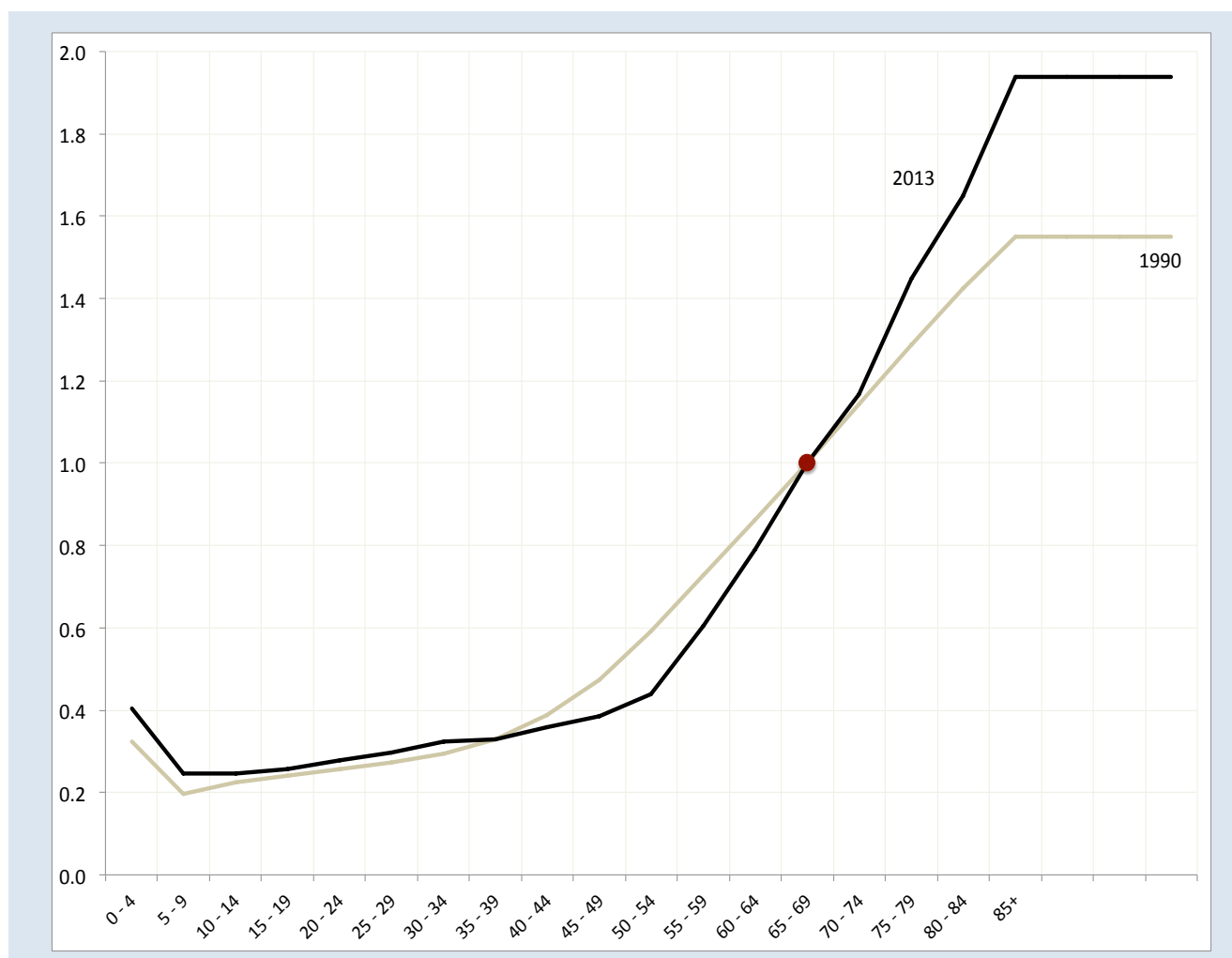
[elab. su database Istat]

Differenze di composizione percentuale della popolazione residente – Sicilia vs. Italia vs. *Benchmark*



[elab. su database Istat]

Profilo di spesa sanitaria pro-capite per fascia di età nel 1990 e nel 2013 – valore [65-69]=1



[elab. su database Istat e su Rgs]

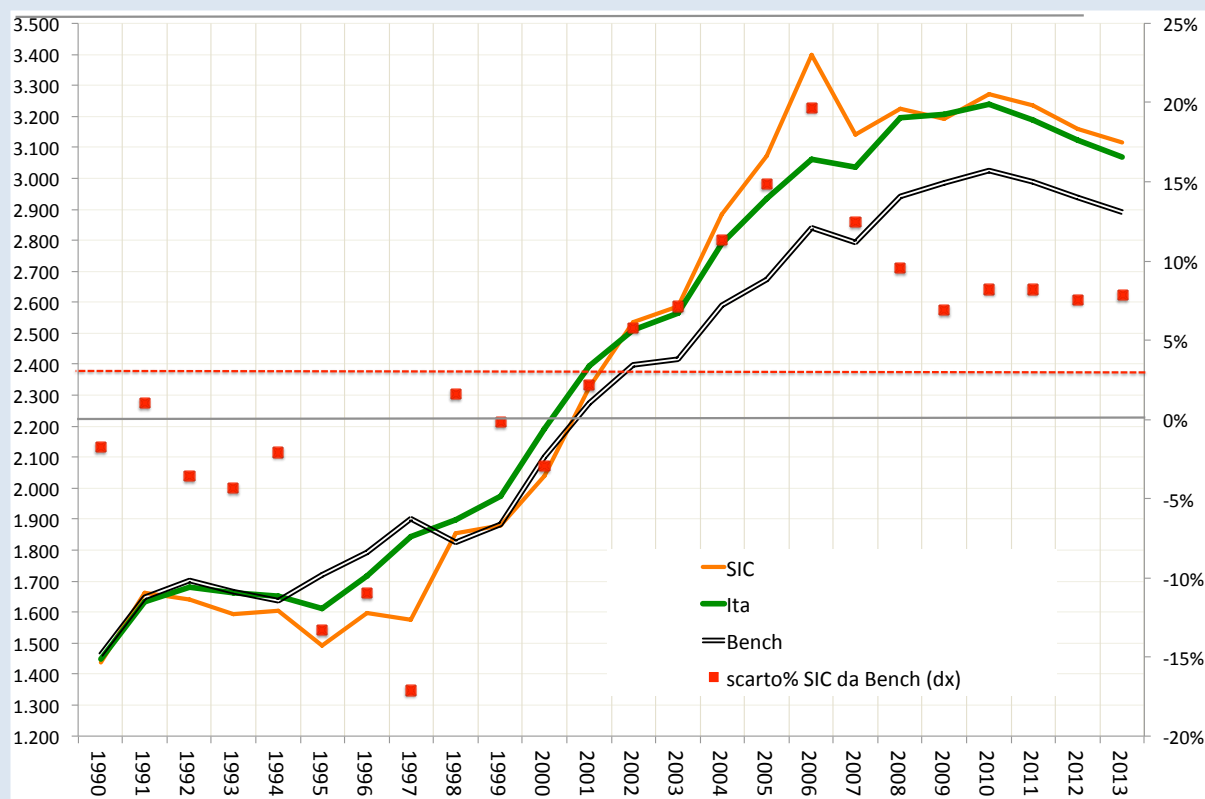
Applicando a ritroso la metodologia che Ocse ed Ecofin utilizzano per proiettare in avanti il profilo di spesa pro-capite per fasce di età, si ottengono gli andamenti descritti nel grafico qui sopra, dove sono selezionati il profilo relativo al 1990 e quello relativo al 2013.

Entrambi i profili sono espressi in termini relativi (il valore della fascia di età 65-69 è posto pari all'unità). Nel passaggio dal 1990 al 2013 si nota l'effetto di scivolamento in avanti del profilo, corrispondente all'ipotesi di *healthy ageing* applicata sia da Ocse che da Ecofin. L'altro effetto che detta la dinamica del profilo è l'aggancio alla crescita del Pil pro-capite (lo scivolamento verso l'alto).

La spesa pro-capite standardizzata, 1990-2013

Il confronto basato su grandezze pro-capite grezze (spesa aggregata su popolazione) non è adatto, poiché non considera che la spesa sanitaria è condizionata dall'età, e che le popolazioni regionali differiscono nella composizione per fasce di età. Per ovviare a questo problema, la popolazione è ponderata utilizzando i rapporti tra le spese sanitarie pro-capite delle varie fasce di età in ogni anno tra il 1990 e il 2013. Si ottiene, così, la popolazione espressa in teste equivalenti di età [65-69] anni e la relativa spesa pro-capite *standardizzata*.

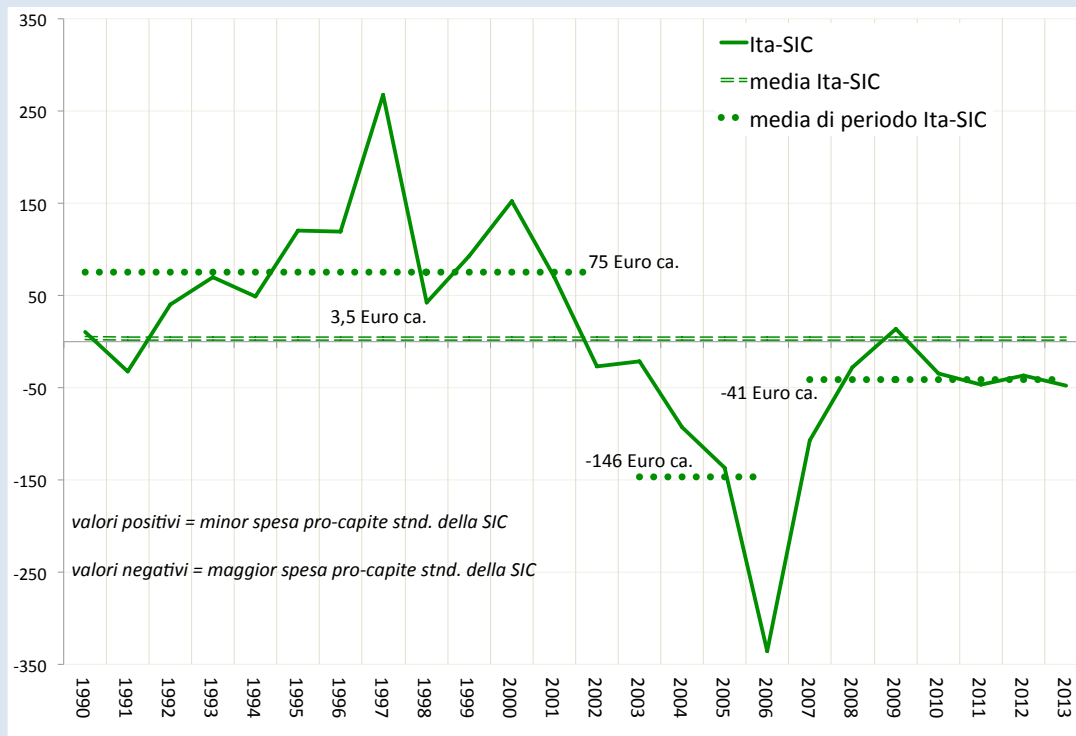
Spesa sanitaria pro-capite *standardizzata*, Euro correnti - Sicilia vs. Italia vs. Benchmark



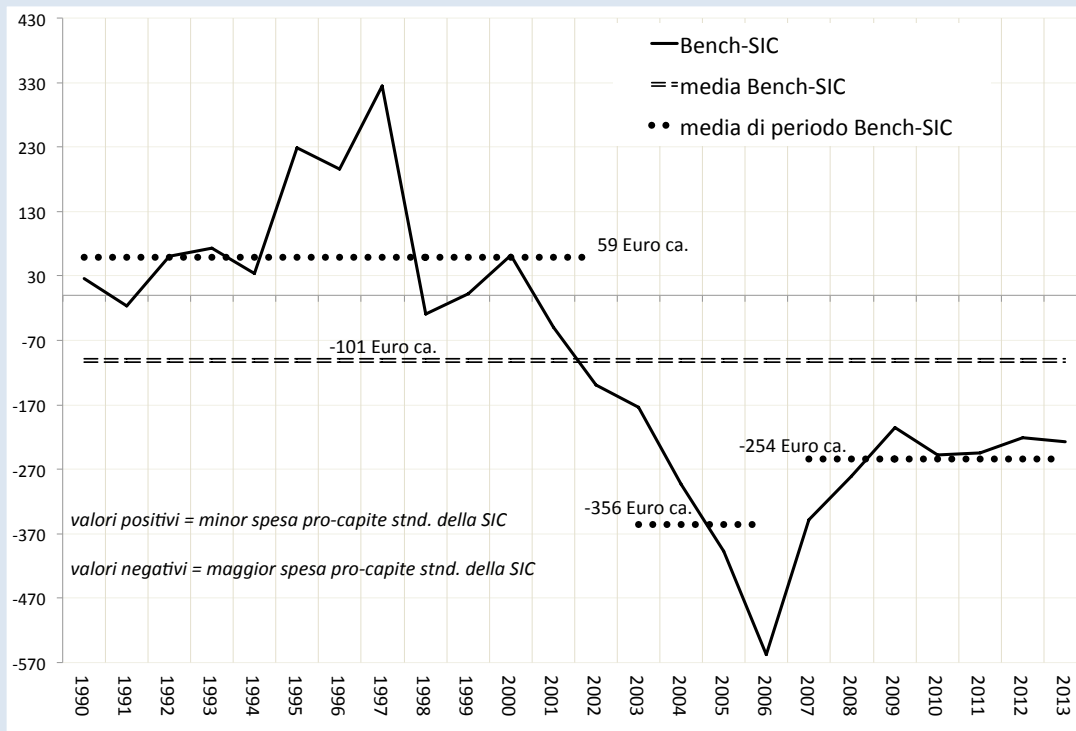
[elab. su database Istat e su Rgs]

Tra il 1990 e il 2000, la spesa pro-capite della Sicilia è inferiore a quella dell'Italia e a quella delle sei Regioni prescelte per il confronto (il "Bench"). Tra il 1999 e il 2006, il dato Sicilia diviene superiore al *benchmark*, con uno stacco che appare in divaricazione nel tempo anche se con una forte correzione tra il 2007 e il 2008. Se si escludono i picchi di spesa registrati nel 2006 e nel 2007, dal 2001 al 2013 la spesa pro-capite *standardizzata* della Sicilia si colloca grossomodo in linea con la media Italia. Nel confronto con il *benchmark*, il ventennio analizzato può, dunque, essere scomposto in due fasi: la prima (1990-2000) in cui la spesa siciliana è inferiore, in alcuni anni (1995, 1996, 1997) significativamente inferiore (10-15%); una seconda fase (2001-2013) in cui la spesa siciliana diviene superiore. Nell'ultima parte di questa seconda fase, la Sicilia fa registrare valori superiori al *benchmark* per circa 7-8 p.p..

Differenze di spesa sanitaria pro-capite *standardizzata*, Euro correnti - Sicilia vs. Italia



Differenze di spesa sanitaria pro-capite *standardizzata*, Euro correnti - Sicilia vs. Benchmark

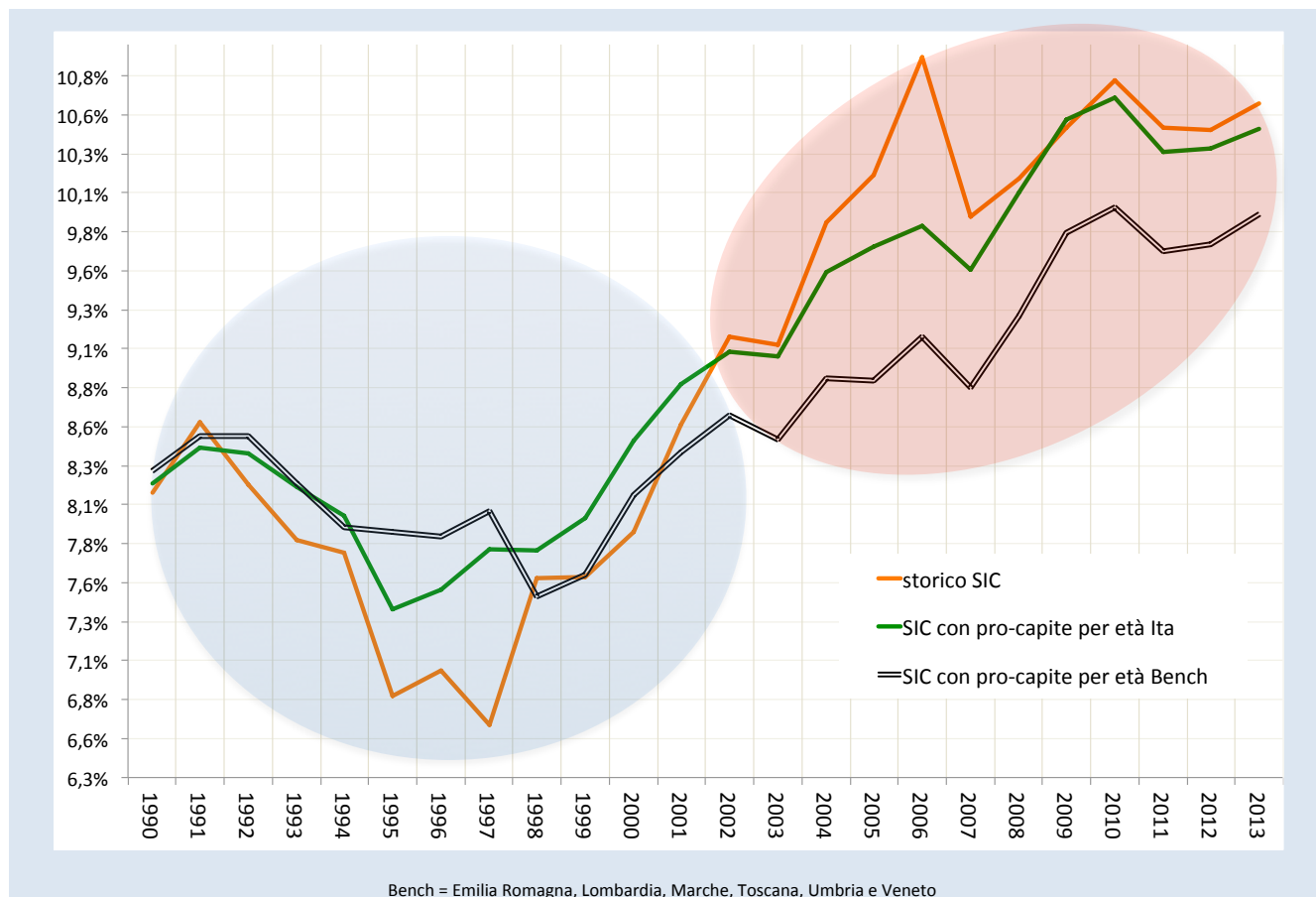


Bench = Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Veneto

Le differenze di spesa aggregata standardizzata, 1990-2013

I profili di spesa pro-capite possono essere utilizzati, oltre che per calcolare la spesa pro-capite *standardizzata*, anche per fare statica comparata tra Regioni. Il grafico successivo mostra il dato storico dell'incidenza della spesa sanitaria Ssr sul Pil della Sicilia più due scenari *benchmark*.

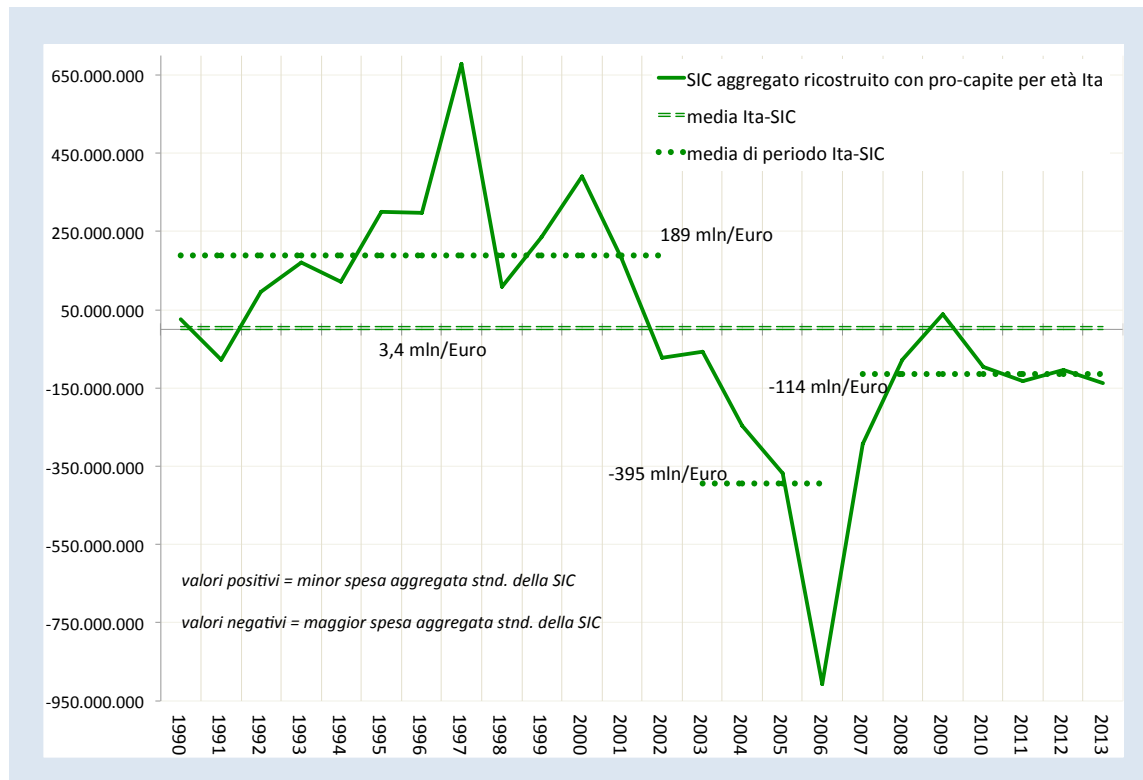
Incidenza della spesa sanitaria sul Pil - Due scenari di confronto per la Sicilia, 1990-2013



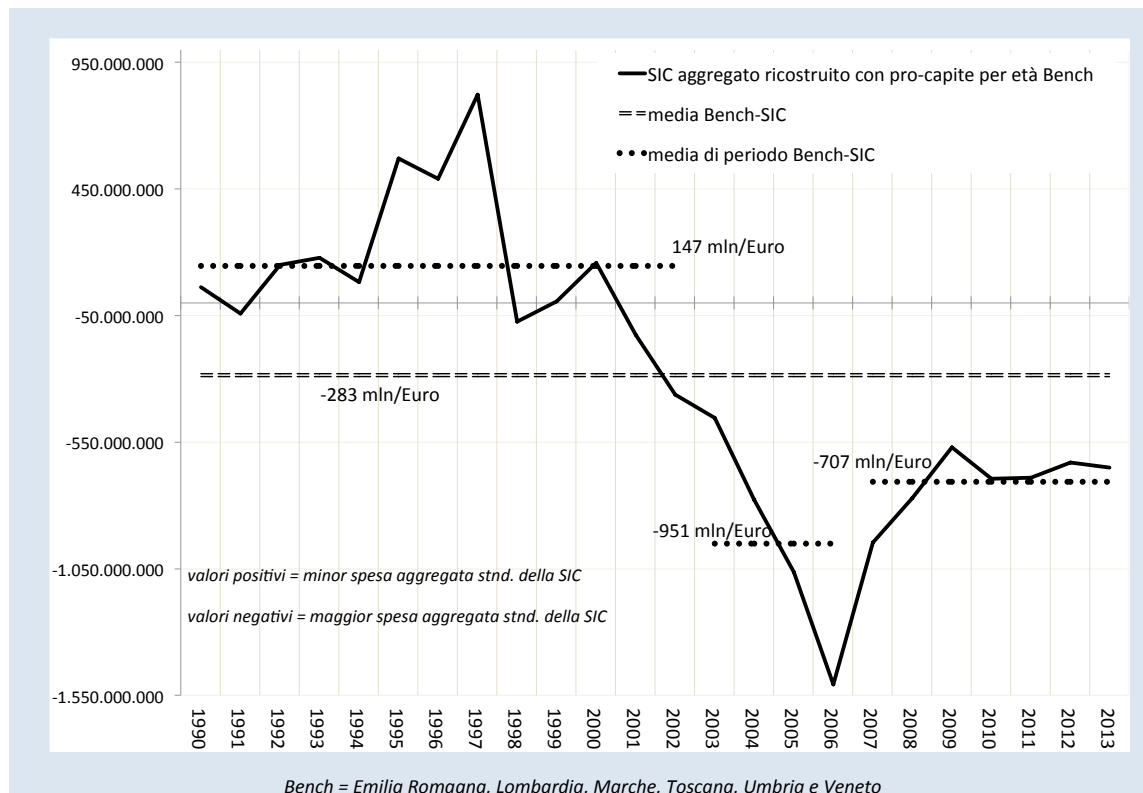
[elab. su database Istat e su Rgs]

La **linea arancione** rappresenta l'incidenza storica (il dato reale di contabilità). La **linea verde** rappresenta l'incidenza che sarebbe emersa se la Sicilia avesse condiviso, in ogni anno, lo stesso profilo di spesa pro-capite per fasce di età dell'aggregato Italia. La **linea nera**, da ultimo, rappresenta l'incidenza che sarebbe emersa se la Sicilia avesse condiviso, in ogni anno, lo stesso profilo di spesa pro-capite per fasce di età del *benchmark* composto da Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Veneto (il "Bench").

Differenze di spesa aggregata *standardizzata*, Euro correnti - Sicilia vs. Italia



Differenze di spesa aggregata *standardizzata*, Euro correnti - Sicilia vs. Benchmark



La lettura del grafico è speculare a quella già fornita per la spesa pro-capite *standardizzata*. Sino al 2000 il dato storico resta al di sotto dei due scenari di confronto. Lo stacco massimo viene raggiunto tra il 1995 e il 1997, quando la Sicilia avrebbe potuto permettersi, allineandosi al *benchmark* delle sei Regioni, una spesa sanitaria più alta di 1-1,5 p.p. di Pil. In media, tra il 1990 e il 2000, la minor spesa della Sicilia ammonta a circa 0,4 p.p. di Pil all'anno.

A partire dal 2001 il quadro comincia a invertirsi: l'incidenza della Sicilia supera quella del *benchmark* delle sei Regioni di riferimento. Tra il 2001 e il 2007, la Sicilia mostra una sovraspesa mediamente pari a circa 0,86 p.p. di Pil all'anno rispetto al *benchmark* delle sei Regioni. La divaricazione avrebbe assunto connotati molto più ampi se il *trend* di spesa fosse rimasto quello fatto registrare dalla Sicilia tra il 2003 e il 2007. Nel 2007 è intervenuta una correzione di spesa che non ha riassorbito lo stacco rispetto al *benchmark*, ma ha sicuramente ridotto la tendenza alla divaricazione. Su tutto l'orizzonte di tempo 1990-2013, la sovraspesa media annuale della Sicilia è pari a quasi 0,3 p.p. di Pil.

Diverso è il confronto con la media Italia (i.e. il *benchmark* Italia). Tra il 1990 e il 2000 la Sicilia resta sotto la media Italia. Poi, se si fa eccezione per il 2006 e il 2007 in cui la spesa regionale ha registrato significativi aumenti, Sicilia e media Italia restano grossomodo allineati, con la Sicilia che però quasi sempre spende un po' più del *benchmark* Italia. In media, tra il 1990 e il 2000, la minor spesa della Sicilia ammonta a circa 0,36 p.p. di Pil all'anno. Tra il 2001 e il 2007, la Sicilia mostra invece una sovraspesa mediamente pari a circa 0,21 p.p. di Pil all'anno. Nel complesso, su tutto l'orizzonte di tempo 1990-2013, la Sicilia spende mediamente 0,05 p.p. di Pil in meno rispetto al *benchmark* Italia.

Il confronto in termini di Pil può esser replicato in valori assoluti (Euro di ogni anno) per costruire un'altra visione aggregata del Ssr vs. *benchmark*. I risultati sono mostrati nel doppio grafico alla pagina 7.

Rispetto al *benchmark* Italia, tra il 1990 e il 2013 la Sicilia ha speso mediamente 3,4 milioni di Euro all'anno in meno, scomposti in 189 milioni di Euro in meno tra il 1990 e il 2002, 395 milioni di Euro in più tra il 2003 e il 2006, 114 milioni di Euro in più tra il 2007 e il 2013. Rispetto al *benchmark* delle sei Regioni, tra il 1990 e il 2013 la Sicilia ha speso mediamente 283 milioni di Euro all'anno in più, scomposti in 147 milioni di Euro in meno tra il 1990 e il 2002, 951 milioni di Euro in più tra il 2003 e il 2006, 707 milioni di Euro in più tra il 2007 e il 2013.

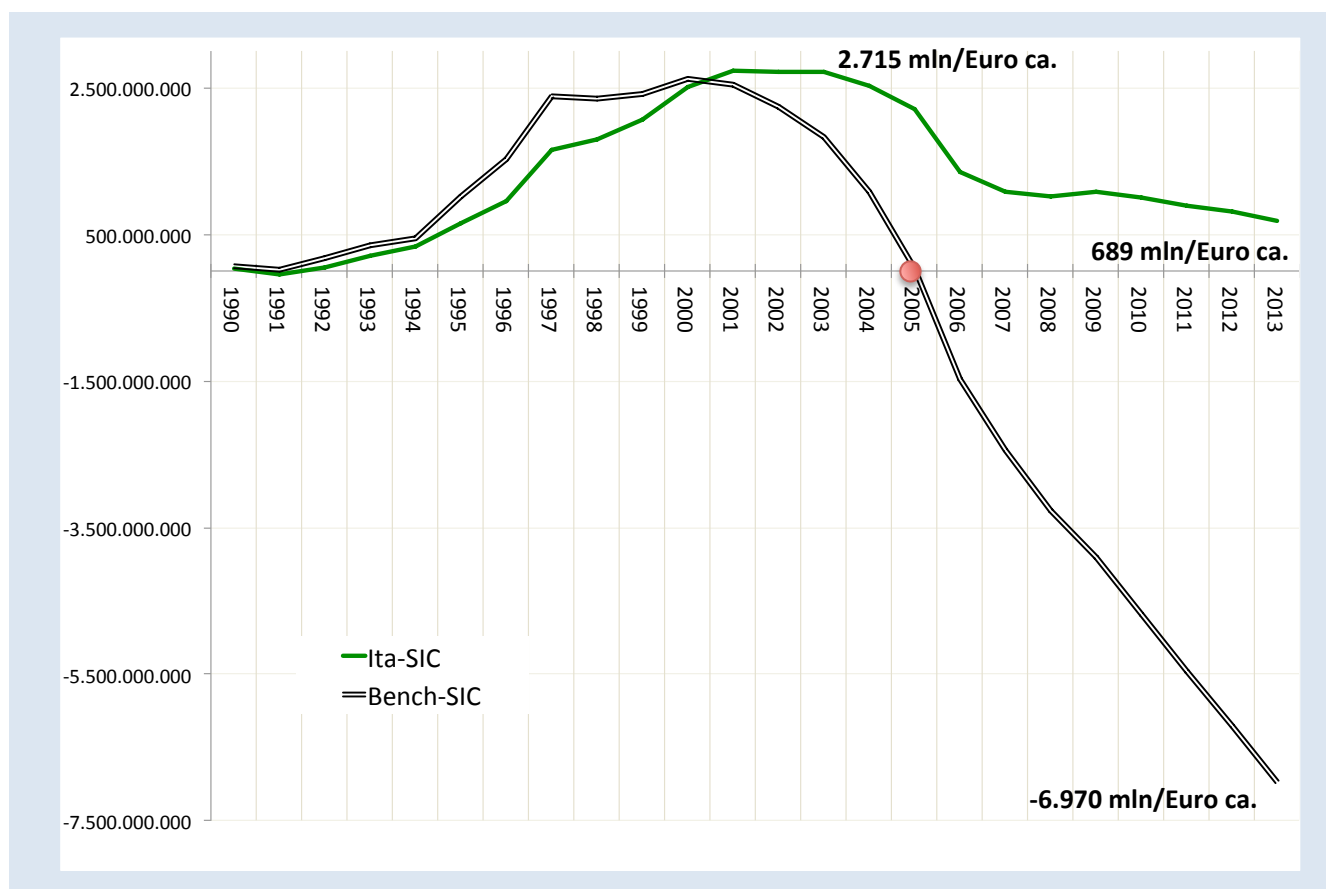
Per coerenza dei dati e delle elaborazioni, l'aggregato ricostruito a partire dalle differenze di spesa pro-capite *standardizzata*, moltiplicate per la popolazione pesata, corrisponde all'aggregato ricostruito a partire dalle differenze di incidenza sul Pil valorizzate al Pil regionale.

Se le differenze di spesa sono accumulate nel tempo (tasso del 2% per un recupero dell'inflazione media) e sommate, ne derivano i due profili descritti al grafico successivo.

Rispetto alla media Italia, la cumulata vede la Sicilia sempre "in perdita", con un picco di circa 2,7 miliardi di Euro nel 2003, dopo il quale il valore inizia a decrescere raggiungendo i circa 690 milioni di Euro nel 2013. Nella somma di tutti gli anni esaminati, la Sicilia ha utilizzato minori risorse rispetto alla media Italia, con il *gap* concentrato soprattutto tra la metà degli anni Novanta e la metà degli anni Duemila.

Diverso è invece il confronto con il *benchmark* delle sei Regioni. La cumulata resta positiva e sempre crescente sino al 2000 (dove raggiunge 2,5 miliardi di Euro circa), per poi iniziare a diminuire lungo un percorso che si divide in due fasi: dal 2001 al 2005, la cumulata si riduce ma resta positiva, annullandosi tra il 2005 e il 2006; poi, a partire dal 2006, la cumulata diviene negativa e continua a diminuire sino a raggiungere nel 2013 il valore negativo di -6,9 miliardi di Euro circa. Tra il 1990 e il 2005, un quindicennio, la Sicilia ha utilizzato meno risorse complessive per la sua sanità; dal 2006 le risorse complessive diventano superiori, anche molto superiori, rispetto al *benchmark*.

Cumulata delle differenze di spesa, Euro correnti - Sicilia vs. Italia e vs. *Benchmark*



[elab. su database Istat e su Rgs]

Conclusioni

Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Veneto sono esempi di Ssr che storicamente hanno dato prova di una buona gestione economico-finanziaria (in senso relativo, rispetto alle altre Regioni e rispetto alla media Italia) e, nel contempo, della capacità di offrire prestazioni di qualità alta (sempre in senso relativo). Queste caratteristiche sono testimoniate anche dalle schede del Progetto “Bersagli” della Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, dai documenti della Corte dei Conti, dal recente lavoro dell’Ocse “*Reviews of Health Care Quality: Italy 2014*” (di Gennaio 2015).

Anche tenuto conto delle loro differenze in termini di grandezza, popolosità, collocazione geografica, vocazione economica, etc., prese assieme queste Regioni possono costituire un punto di riferimento valido, il *benchmark*, rispetto al quale valutare le *performance* delle altre.

L’esercizio qui proposto ha calcolato il *benchmark* di spesa negli anni dal 1990 al 2013 e lo ha confrontato con i dati di spesa della Sicilia. Tra il 1990 e il 2002, la Sicilia ha utilizzato risorse inferiori allo *standard*: circa 147 milioni di Euro all’anno al di sotto dello *standard* che, accumulati, ammontano nel 2000 a circa 2,5 miliardi di Euro. Dal 2001 in poi, lo scenario si inverte e la Sicilia comincia a utilizzare più risorse dello *standard*. Tra il 2003 e il 2006 la maggior spesa è di circa 951 milioni di Euro all’anno che, sommati alle minori risorse utilizzate sino al 2003, danno un cumulo negativo per circa -1,4 miliardi di Euro. A partire dal 2007 la maggior spesa annuale rispetto allo *standard* si acuisce e, parallelamente, anche la cumulata delle risorse utilizzate aumenta il suo *gap* negativo dallo *standard*. Nel 2013 la cumulata raggiunge il valore di circa -6,9 miliardi di Euro. Si può sostenere che tra il 1990 e il 2005 il Ssr della Sicilia sia rimasto sottodotato di risorse finanziarie, per poi cominciare ad assorbirne significativamente più del *benchmark*. Una evidenza che si ritrova, molto simile, per il Ssr della Calabria (cfr. Scheda “Calabria”).

In una lettura di insieme, sembra che anche le risorse per il Ssr siciliano abbiano, nel corso degli ultimi 20 anni, sofferto di un forte *overshooting*: dapprima significativamente inferiori allo *standard*, con anni in cui la differenza è stata anche superiore ai 10 p.p. (nel 1997, -17%); poi significativamente superiori sino ad attestarsi, tra il 2009 e il 2003, su scarti di quasi +10 p.p..

In media, tra il 1990 e il 2013, lo scarto percentuale tra la spesa *standardizzata* della Sicilia e il *benchmark* delle sei Regioni è stato di circa 2,8%: in media, ogni anno, il 2,8% della spesa siciliana poteva esser liberato e riutilizzato ad altri scopi. Se si utilizza questa percentuale come *proxy* dello spazio di efficientamento strutturale (per astrarre dall’*overshooting* della spesa registrata nel corso dell’ultimo ventennio), si può ottenere, per gli anni in cui la Sicilia è stata al di sopra del *benchmark*, la serie dei valori dei possibili guadagni da efficientamento. Applicata alla spesa storica del 2013, questa percentuale fornisce un *gap* di efficienza di circa 268 milioni.

Ancor più che nelle scheda “Calabria”, nei dati della Sicilia si potrebbe riconoscere la tempistica dettata dalle scadenze di politica economica degli anni Novanta. Finché le urgenze di risanamento della finanza pubblica hanno obbligato a un forte controllo centrale sulla spesa anche con obiettivi di riduzione, il Ssr della Sicilia ha sostenuto sacrifici più forti rispetto alla media Italia e, soprattutto, rispetto alle Regioni *benchmark* (si veda soprattutto il triennio 1995-1997). Per oltre un decennio, dal 1990 al 2003, la Sicilia dedica al suo Ssr quasi 150 milioni di Euro all’anno in meno rispetto al *benchmark* delle sei Regioni. Poi, dai primi anni Duemila, finita l’urgenza e aperta la confusa transizione federalista (per certi versi ancora in corso), la spesa della Sicilia si instrada su una dinamica molto più intensa del *benchmark*. Dal 2007 al 2013, la Regione assorbe mediamente oltre 700 milioni di Euro all’anno in più rispetto al *benchmark* delle sei Regioni.

Questa forte discontinuità rende complesso adesso giudicare la sovraspesa della Regione rispetto allo *standard*, perché tanti anni di sottodotazione - almeno dal 1990 al 2002 ma anche oltre se il riferimento va alla media Italia e non alle sei Regioni “migliori” - lasciano sicuramente il segno sull’organizzazione, sulla disponibilità di strumentazione, sulla capacità di *governance* e programmazione, con effetti negativi sia sull’efficienza che sulla qualità delle prestazioni. Tra l’altro, come già osservato per la Calabria, andrebbero esplorati anche gli anni precedenti il 1990, perché la sottodotazione potrebbe aver interessato non solo gli anni ’90.

In conclusione, vanno ripetute tutte le cautele di lettura e interpretazione già evidenziate per la scheda “Puglia” e la scheda “Calabria”.

Da un lato gli scarti di spesa dal 2007 a oggi testimoniano l’esistenza di importanti spazi di efficientamento della spesa corrente del Ssr della Sicilia. Dall’altro lato, bisogna aver chiaro che:

- L’Italia e le sue Regioni dedicano al Ssn meno risorse, in termini di Pil, rispetto alle realtà internazionali direttamente comparabili. Efficientamenti di spesa corrente non dovrebbero esser finalizzati a tagli *tout court*, ma a liberare risorse da riutilizzare e reinvestire nella sanità;
- In particolare, il riassorbimento del *gap* interregionale di qualità delle prestazioni, di disponibilità infrastrutturale/strumentale e di copertura dei nuovi fabbisogni socio-sanitari richiede che i risultati dell’efficientamento della gestione corrente si riversino costantemente a rinforzare i punti deboli oggi esistenti;
- La complessità dei Ssr e il rilievo sociale delle loro funzioni obbligano a fare dell’efficientamento un percorso serio e certo, ma graduale, di modo da non compromettere l’erogazione delle prestazioni;
- In più, quando le risorse utilizzate dai Ssr mostrano discontinuità temporali come quella rilevabile nel caso della Calabria e della Sicilia, il giudizio sulle correzioni di spesa da richiedere non può non tener conto delle complicità indotte da periodi, anche lunghi, di sottodotazione finanziaria.

Le inefficienze di spesa attuali della Sicilia non vanno sminuite e sottovalutate, ma la loro risoluzione passa anche per contestualizzazione completa delle loro possibili concause. Non facile, di certo, tradurre questo giudizio complessivo in azioni di *policy* incisive e nel contempo equilibrate.

Sarà interessante ripetere l'esercizio annualmente, per verificare i cambiamenti in corso. Lo stesso metodo di confronto può essere applicato anche a sottovoci importanti della spesa sanitaria, come la spesa farmaceutica territoriale (i Rapporti Osmed ne riportano il profilo di spesa pro-capite per fasce di età che può esser utilizzato per inizializzare l'algoritmo). Inoltre, lo scarto percentuale medio dal *benchmark* (2,8%) può, come *proxy* di caratteristiche strutturali, esser confrontato con i risultati di stime econometriche panel sui Ssr. Uno sviluppo di analisi che Reforming proporrà nelle prossime settimane.

Prossimo appuntamento: Scheda sul Ssr del Trentino Alto Adige.