

# Rapporto

numero

**7242 R**

data

23 novembre 2017

Dipartimento

**SANITÀ E SOCIALITÀ**

Concerne

**della Commissione speciale sanitaria  
sulla mozione 18 maggio 2015 presentata da Francesco Maggi per il  
gruppo dei Verdi “Outsourcing servizi di anestesia: un precedente  
inaccettabile”**

**(v. messaggio 26 ottobre 2016 n. 7242)**

## **I. INTRODUZIONE**

L'atto parlamentare ritiene che l'autorizzazione concessa alla società Hospita Suisse Anesthesia Care Sa di Bioggio (di seguito Hospita), per la gestione dei servizi di anesthesiologia delle cliniche Ars Medica e Sant'Anna, potrebbe favorire il dumping salariale e permettere di aggirare la moratoria sugli studi medici. Per evitare tale derive, i Deputati richiedono che decisioni di questo tipo siano demandate al Parlamento e sottoposte a voto popolare.

## **II. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Messaggio del Consiglio di Stato propone di respingere la mozione, argomentando come esposto di seguito.

Il termine *outsourcing*, per quanto riguarda i medici, è usato impropriamente. Hospita ha assunto i medici anestesisti che lavoravano come medici accreditati, nonché gli operatori di sala operatoria e ha organizzato il servizio in modo continuativo e articolato, garantendo una presa in carico di qualità.

Non vi è alcuna possibilità di aggirare la moratoria in quanto i singoli medici devono disporre dell'autorizzazione al libero esercizio e soggiacciono agli stessi vincoli come se esercitassero a titolo individuale.

I rischi di dumping salariale si rivelano inconsistenti. Per il personale infermieristico Hospita ha sottoscritto il contratto collettivo di lavoro dell'Associazione Cliniche Private Ticinesi a tempo indeterminato e ha negoziato con i singoli medici i parametri retributivi che per la loro entità non possono evocare il concetto di dumping salariale. Per quanto riguarda invece il personale medico Hospita, come tutte le cliniche private, non ha sottoscritto un contratto collettivo. A tal riguardo la commissione ricorda che è stata approvata dal Parlamento la mozione Guidicelli-Jelmini che chiedeva di vincolare l'adesione a un contratto collettivo di lavoro per gli enti beneficiari di contratti di prestazione e auspica che la stessa venga applicata quanto prima.

Hospita ha comunque fornito al Dipartimento competente la documentazione relativa alle coperture assicurative, alle qualifiche degli operatori sanitari, all'organizzazione interna e ai vari mansionari.

L'autorizzazione concessa a Hospita non è in contrasto con l'art. 63c cpv. 5 della Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 (LCAMal) che impedisce il trasferimento a terzi di mandati e fa in modo che il fornitore di prestazioni titolare del mandato rimanga responsabile verso lo Stato e i pazienti per il corretto adempimento dello stesso. Il titolare del mandato rimane la clinica in cui opera Hospita con una forma di collaborazione diversa dal rapporto contrattuale diretto che diventa responsabile nei confronti del paziente, analogamente a quanto avviene per un medico accreditato. Anzi, come ricordato nel messaggio, un diniego dell'autorizzazione nonostante l'adempimento dei requisiti di polizia sanitaria avrebbe rappresentato una violazione del diritto costituzionale alla libertà economica.

Per quanto riguarda il passaggio in Gran Consiglio e il voto popolare, il Consiglio di Stato rammenta che la concessione dell'autorizzazione d'esercizio per operatori e strutture è un compito dell'Esecutivo che è tenuto a rilasciarla, dopo aver verificato i requisiti di legge.

### **III. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

La Commissione ha approfondito la tematica volendo valutare alcuni aspetti sollevati dalla mozione. In particolare si è voluto chiarire se la decisione assunta dal Governo sia stata quella di avallare un'esternalizzazione di servizi ospedalieri di base, se la decisione sia stata presa in contrasto con le norme in vigore, se ha aggirato la moratoria sugli studi medici, se ha comportato conseguenze di dumping e se porterà a conseguenze molto serie sulla qualità delle cure e della medicina nel cantone, come indicato dai mozionanti.

Gli approfondimenti sono stati attuati sentendo in audizione rappresentanti della clinica Ars medica, di Hospita e del Dipartimento della sanità e della socialità, le cui risultanze sono descritte di seguito.

#### ***Audizione dei direttori di Ars Medica, Fabio Casgnola e di Hospita, dr. Claudio Camponovo***

La Commissione ha potuto accertare che alla base della nascita di Hospita vi era la necessità di trovare un comune denominatore tra le procedure e gli approcci dei diversi medici accreditati per la chirurgia ortopedica e la chirurgia spinale. In particolare tre sono stati gli aspetti sui quali Hospita ha inciso in maniera determinante, nell'interesse dei pazienti. Il primo relativo al coordinamento delle presenze dei medici accreditati, con una turnistica strutturata, il secondo è l'impiego dei medici assistenti che hanno finalmente un responsabile di riferimento e il terzo è la pianificazione delle presenze nel blocco operatorio, che riguarda anche il personale paramedico. Il dr. Camponovo ha assunto la direzione di Hospita e la nuova organizzazione ha dato buona prova di sé. In particolare il medico anestesista gestisce l'attività del pre-ricovero, assiste durante le operazioni, sorveglia il decorso post-operatorio ed è responsabile anche del coordinamento dell'attività di pronto soccorso (dedicato alle problematiche ortopediche).

È stato chiarito che Hospita è responsabile della salute del paziente dall'entrata alla dimissione, la clinica della corretta informazione al paziente, in particolare della verifica che lo stesso abbia sottoscritto il consenso all'operazione, all'anestesista e all'eventuale trasfusione, infine, il medico che esegue l'operazione risponde dell'atto medico. Le tre entità hanno sottoscritto una copertura assicurativa di responsabilità civile, Hospita e la Clinica presso la stessa compagnia assicurativa.

Hospita dispone anche della certificazione ISO, ha un protocollo per la segnalazione degli eventi critici e discute al suo interno di eventuali complicanze. Dal canto suo la Clinica

partecipa alle rilevazioni richieste dall'Associazione nazionale per la qualità e aggiorna il registro delle protesi per mantenerne la tracciabilità.

Per quanto attiene alle condizioni salariali, Hospita ha sottoscritto il contratto collettivo dell'Associazione Cliniche Private Ticinesi per quanto riguarda il personale paramedico e ha negoziato con i medici assunti contratti singoli, nel rispetto della Legge sul lavoro e delle sue ordinanze.

#### ***Audizione del Direttore del DSS Paolo Beltraminelli e del Direttore della DSP Paolo Bianchi***

Il Direttore DSS Paolo Beltraminelli ha chiarito che i mandati pianificatori sono attribuiti alla struttura (nel caso specifico alla Clinica Ars Medica) che per l'espletamento degli stessi si affida ai propri medici e ai medici di Hospita. Paolo Bianchi ha ricordato come già in sede di discussione in Gran Consiglio, della proposta di decreto legislativo sul nuovo assetto pianificatorio, il Parlamento avesse accolto un emendamento del Gruppo dei Verdi che vieta, per l'appunto, il trasferimento a terzi di mandati assegnati (così come previsto nella legislazione del Canton Zurigo). Non si tratta quindi di vietare quanto messo in atto dalla clinica Ars Medica che si basa ancora sull'impiego di medici accreditati, legati alla clinica da un rapporto contrattuale, in questo caso con una società che li raggruppa. Per quanto riguarda la normativa del Canton Grigioni, apparentemente più restrittiva, è stato accertato che mantiene la possibilità di impiegare medici accreditati, che potrebbero far capo a una forma societaria.

#### ***Audizione del Medico cantonale, dr. Giorgio Merlani***

Il Medico cantonale ha illustrato il percorso che ha portato all'autorizzazione di Hospita. La proposta iniziale aveva suscitato perplessità e scetticismo, ma dopo una lunga concertazione e valutazione durata alcuni mesi, una volta accertati l'organizzazione proposta, le garanzie di sicurezza, le modalità d'informazione al paziente, le condizioni salariali, gli aspetti assicurativi e i controlli di qualità, le premesse per un'autorizzazione erano date.

## **IV. CONCLUSIONI**

Gli approfondimenti attuati nel corso delle audizioni e nelle discussioni avute in questi mesi, hanno convinto la Commissione a condividere le argomentazioni del Consiglio di Stato, invitando quindi a respingere la mozione perché in contrasto con il diritto.

Le decisioni dipartimentali sono state il frutto di un lavoro di analisi e di verifica preliminare che ha condotto a ritenere adempite le necessarie premesse di sicurezza per il paziente. Preme sottolineare che a questo specifico aspetto è stata data molta attenzione dai membri della Commissione speciale sanitaria. Accertato questo requisito fondamentale, la Commissione ritiene che non vi possano essere gli estremi legali per un rifiuto dell'autorizzazione.

La conclusione s'impone non solo in base alla Legge sanitaria cantonale, che anzi potrebbe essere interpretata nel senso di nemmeno richiedere un'autorizzazione per un'attività come quella di Hospita su pazienti stazionari, ma già in virtù del diritto alla libertà economica sancito dalla Costituzione.

Non si possono che condividere anche le indicazioni relative ad un possibile raggio della moratoria essendo stato confermato che i medici che operano devono disporre dell'autorizzazione al libero esercizio e pertanto sono sottoposti alle medesime condizioni dei medici che esercitano a titolo individuale.

Grande attenzione è stata pure riservata alla questione dei rischi di dumping salariale, problematica purtroppo molto presente nel nostro Cantone. Tuttavia, essendo stato appurato che tutto il personale paramedico impiegato da Hospita è sottoposto al contratto collettivo di lavoro dell'Associazione Cliniche Private Ticinesi e dunque alle medesime condizioni contrattuali e salariali presenti nelle altre cliniche, ogni possibile dubbio di questa natura viene a cadere.

La fattispecie non può nemmeno giustificare un cambiamento di prassi, così come richiesto dai mozionanti, ossia un trasferimento di competenze dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio e il voto popolare. Il rilascio di un'autorizzazione d'esercizio è un aspetto meramente esecutivo e l'applicazione di Leggi e Regolamenti deve rimanere un compito del Governo.

La Commissione ritiene però che quanto avvenuto con Hospita non debba diventare la regola. Più precisamente è dell'opinione che dovrebbe prioritariamente essere l'istituto che ha ricevuto il mandato ad espletare lo stesso, con i propri medici assunti, piuttosto che con medici accreditati. La Commissione auspica che in applicazione di questo principio anche nelle cliniche private possa essere adottato il modello del primariato, analogamente a quanto avviene presso l'Ente ospedaliero cantonale.

Al di là di questa preferenza, assicurate le necessarie premesse di polizia sanitaria per il paziente, non possono essere imposti vincoli legati ad uno specifico modello organizzativo.

\* \* \* \* \*

Fatte tutte queste considerazioni, invitiamo il Gran consiglio a respingere la mozione in oggetto.

Per la Commissione speciale sanitaria:

Lorenzo Jelmini, relatore  
Campana - Crugnola - Galusero -  
Ghisla (con riserva) - Ghisletta - Guscio -  
Pagani G. - Pagani L. - Polli - Robbiani