

Rapporto

numero

6560 R

data

10 gennaio 2012

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 9 novembre 2011 concernente l'approvazione del Rapporto annuale 2010 sulla gestione dell'Ente ospedaliero cantonale (EOC)

La gestione 2010 dell'Ente ospedaliero cantonale, così com'è quella del 2011, può essere considerata una gestione di transizione, dopo la scadenza del secondo dei due periodi quadriennale di finanziamento e dei relativi mandati di prestazione, con il loro prolungamento per il biennio 2010 e 2011, e prima dell'entrata in vigore del nuovo modello di finanziamento della sanità, che chiama il Cantone a intervenire finanziariamente anche nel settore delle cliniche private, con un impegno supplementare che, aspetto peraltro non irrilevante, ne mette in difficoltà i conti a partire dal 2012.

Dalla Commissione della gestione e delle finanze il risultato della gestione 2010 dell'EOC può essere considerato, sotto l'aspetto contabile, positivo in tutti gli aspetti, sia per la parte finanziata con contributo globale dello Stato, sia per quella di stretta pertinenza dell'EOC. Infatti, per entrambi gli ambiti, la gestione chiude con un avanzo d'esercizio, rispettivamente di 2,5 e di 19,2 milioni di franchi.

Del tutto positiva può essere valutata la chiusura della parte finanziata con contributo dello Stato considerando che, nel contesto della difficile situazione economica, era stata chiesta, in sede di definizione del contributo globale del Cantone per il 2010 nel Preventivo 2010, una diminuzione di 1 milione dello stesso. L'avanzo d'esercizio è versato al Fondo di compensazione dei rischi.

Il risultato d'esercizio positivo per la parte di stretta pertinenza dell'EOC è invece per la gran parte proprio il riflesso del carattere transitorio della gestione 2010 dell'Ente e di un certo attendismo che ne deriva, anche funzionale a trarre almeno i possibili vantaggi dalla nuova situazione, visto che essa genera non pochi svantaggi per la situazione finanziaria del Cantone, che è comunque il maggior finanziatore dell'EOC. La gestione per questa parte non legata al contributo globale del Cantone chiude infatti con un notevole avanzo d'esercizio, come detto di 19,2 milioni di franchi. Questo avanzo è dovuto essenzialmente alla rinuncia dell'EOC a effettuare per il 2010 gli ammortamenti supplementari sempre fatti negli ambiti di sua pertinenza. La rinuncia è dettata proprio da una certa prudenza in vista dell'entrata in vigore delle nuove normative, che estendono la copertura da parte delle casse malati anche agli ammortamenti, secondo modalità non ancora ben definite. Ragionevolmente l'EOC ha ritenuto, dopo anni di politica assai incisiva nel campo degli ammortamenti, con quote medie del 25% circa, di aspettare appunto, negli anni 2010 (e verosimilmente 2011) di avvicinamento alla nuova situazione, che in materia ci sia la necessaria chiarezza. L'avanzo d'esercizio, come si vedrà ancora, sarà destinato al relativo Fondo di copertura dei rischi.

Trattandosi del primo anno dei due in cui il periodo di finanziamento mediante contributo globale e il relativo mandato di prestazione quadro sono stati prolungati, la Commissione rinuncia per il seguito a esaminare questi aspetti, concentrando l'attenzione essenzialmente sulla gestione dell'anno di pertinenza, il 2010, e su aspetti capitali della stessa, in particolare per quel che riguarda l'osservanza del Contratto di prestazione annuale 2010 tra il Cantone e l'EOC.

1. ANALISI DELLA GESTIONE FINANZIARIA

1.1 Risultato d'esercizio

1.1.1 Costi

L'articolazione dei costi d'esercizio esposti in maniera riassuntiva nella Tabella del punto 4 del Messaggio è riportata nell'Allegato 2 del Messaggio, con la ripartizione nei conti di pertinenza dell'EOC e nei conti di pertinenza dello Stato perché finanziati con il contributo globale. Il confronto tra i dati di consuntivo e i dati per il calcolo del contributo globale è già esposto in modo esaustivo nel messaggio in esame. Per avere invece un confronto di dettaglio con i dati del 2009 e poter seguire l'evoluzione dei costi, la Commissione ha ritenuto opportuno recuperare i dati dal Messaggio 6373 del 30 giugno 2010 concernente l'approvazione del Rapporto annuale 2009 dell'EOC, nell'Allegato 1. Il confronto tra i due anni per quel che riguarda i costi appare pertanto nella tabella che segue.

Tabella 1 Evoluzione dei costi dal 2009 al 2010

Importi in 1000 franchi	Consuntivo 2010			Consuntivo 2009		
	Di pertinenza EOC	Di pertinenza Stato	Totale	Di pertinenza EOC	Di pertinenza Stato	Totale
Costi	Pazienti di 1. E 2. Classe e paz. non ticinesi di camera comune	Pazienti ticinesi di camera comune		Pazienti di 1. E 2. Classe e paz. non ticinesi di camera comune	Pazienti ticinesi di camera comune	
Reparti di degenza	102'110,6	225'690,1	327'800,7	103'135,4	224'884,5	328'019,9
Studi medici e ambulatori di reparto				44'779,4		44'779,4
Ambulanti	105'901,0		105'901,0	83'748,3		83'748,3
Pronto soccorso		29'038,3	29'038,3		28'655,3	28'655,3
Formazione		15'943,2	15'943,2		14'790,7	14'790,7
Centri di pianificazione familiare		946,4	946,4		958,1	958,1
Centri di costo estranei	34'640,1	268,7	34'908,8	3'180,5	268,7	3'449,2
Differenze di arrotondamento	8,6		8,6	1,0	-0,1	0,9
Costi d'esercizio	242'660,3	271'886,7	514'547,7	234'844,6	269'557,2	504'401,8
Interessi		1'225,5	1'225,5		1'294,5	1'294,5
Ammortamenti		18'516,8	18'516,8	14'678,3	18'373,7	33'052,0
Costi totali	242'660,3	291'629,0	534'289,3	249'522,9	289'225,4	538'748,3

I costi d'esercizio, prima degli interessi di pertinenza dello Stato e degli ammortamenti, sono dunque aumentati nel complesso, ma con variazioni più o meno significative per le singole voci e secondo le pertinenze.

I costi per i reparti di degenza, sia nel caso dei costi di pertinenza dell'EOC sia in quelli di pertinenza dello Stato, finanziati con il contributo cantonale globale, sono caratterizzati da stabilità, con variazioni impercettibili, inferiori al mezzo punto percentuale, ma in lieve diminuzione, nel complesso, rispetto al 2009.

Un aumento dell'1,33% è riscontrato nei costi per il pronto soccorso, benché il numero delle visite siano leggermente diminuite (da 144'854 a 142'729, dell'1,5%). Si deve ritenere che il trend del ricorso immediato, da parte dell'utenza, al pronto soccorso, bypassando il medico di famiglia o di picchetto, si mantenga, pur tenendo conto degli sforzi organizzativi messi in atto dall'EOC d'intesa con l'Ordine dei medici per razionalizzare il ricorso agli stessi, in particolare per evitarne il ricorso ingiustificato.

In aumento anche i costi per la formazione, aumento che è tuttavia solo la conseguenza:

- a) dell'aumento degli oneri per il personale, poiché tali costi non sono nient'altro che un calcolo percentuale dei costi netti per il personale (costi totali dedotti gli onorari medici);
- b) dell'adozione della percentuale unica del 5% più elevata, valida per ospedali con più di 125 letti, considerando l'EOC un unico ospedale multisito e non le singole sedi.

Nella prospettiva di dover aumentare nel Cantone, a causa del crescente fabbisogno dovuto in particolare all'invecchiamento della popolazione, il numero delle persone in formazione, la Commissione ritiene che sia opportuno avere l'indispensabile chiarezza sull'impiego di queste importanti risorse messe a disposizione dell'EOC per la formazione del suo personale accademico e non accademico dal Cantone, che già ne impegna non poche per conto suo nella formazione del settore sociosanitario. Sarebbe dunque opportuno e per quanto possibile avere costi analitici della formazione professionale dell'EOC.

In particolare poi, risulta che vi sono costi relativi alla formazione dell'EOC esposti due volte nei conti dello Stato: una prima volta nei Centri di responsabilità budgetaria delle scuole sociosanitarie del DECS come costo per indennità agli apprendisti e studenti in formazione nelle professioni medico-sanitarie durante i periodi di pratica negli istituti di cura. Indennità che, per questi periodi di pratica, sono poi fatturate all'EOC, il quale a sua volta ricupera, sia pure indirettamente, quanto gli è stato fatturato attraverso la parte di contributo globale destinata alla formazione, un costo esposto una seconda volta nei conti dello Stato nel Centro di responsabilità budgetaria 295 del DSS.

Nella tabella spicca la rinuncia nel 2010 agli ammortamenti supplementari per la parte di pertinenza dell'EOC fatti fino al 2009, indicati nel preventivo 2010 dell'EOC in 16,9 milioni di franchi¹. Come già anticipato si tratta di una decisione dettata dalla prudenza, in attesa delle disposizioni che entreranno in vigore nel 2012 e che dovrebbero estendere il finanziamento da parte degli assicuratori anche agli immobilizzi. A maggior ragione la scelta è condivisibile da parte della Commissione, se si considera che l'EOC ha praticato negli scorsi anni una politica assai vigorosa di ammortamenti. Inoltre con questa decisione si è ritenuto anche di consolidare il capitale proprio a disposizione dell'EOC. Per la parte di pertinenza dello Stato l'ammortamento esposto nei costi corrisponde invece integralmente a quanto esposto nel contributo globale riconosciuto dallo Stato stesso nell'ambito del mandato di prestazioni quadriennale.

Ovviamente, a mente della Commissione, si sarebbe potuto porre anche per questo ammortamento, con le stese argomentazioni adottate per gli ammortamenti supplementari di pertinenza dell'EOC, la questione di un suo ridimensionamento.

¹ La revisione parziale della LAMal nell'ambito del finanziamento ospedaliero è entrata in vigore il 1° gennaio 2009, fatte salve le disposizioni transitorie della modifica del 21 dicembre 2007. Queste ultime prescrivono, in primo luogo, che l'introduzione di importi forfettari che si rifanno alle prestazioni secondo l'articolo 49 capoverso 1 LAMal, nonché l'applicazione delle regole di finanziamento secondo l'articolo 49a LAMal, inclusi i costi d'investimento, devono essere conclusi al più tardi il 31 dicembre 2011.

1.1.2 Ricavi

Per seguire l'evoluzione dei ricavi dal 2009 al 2010 si ripropone l'esercizio sviluppato per i costi, accostando le due tabelle dei ricavi pubblicate negli allegati 1 e 2 rispettivamente del Messaggio n. 6373 del 10 giugno 2010 concernente l'approvazione del Rapporto annuale 2009 sulla gestione dell'EOC e del messaggio in esame.

Tabella 2 Evoluzione dei ricavi dal 2009 al 2010

Importi in 1000 franchi	Consuntivo 2010			Consuntivo 2009		
	Di pertinenza EOC	Di pertinenza Stato	Totale	Di pertinenza EOC	Di pertinenza Stato	Totale
Ricavi	Pazienti di 1. E 2. classe e paz. non ticinesi di camera comune	Pazienti ticinesi di camera comune		Pazienti di 1. E 2. Classe e paz. non ticinesi di camera comune	Pazienti ticinesi di camera comune	
Reparti di degenza: contributo Stato	27'007,1	128'777,3	155'784,4	27'252,2	123'953,7	151'205,9
Rep. di deg.: correzione contr. Stato		-1'000,0	-1'000,0			
Rep. di deg.: casse malati, altri finanz.	85'553,4	100'906,1	186'459,5	87'438,5	97'120,1	184'558,6
Studi medici e ambulatori di reparto				42'427,2		42'427,2
Ambulanti	117'854,3		117'854,3	95'428,3		95'428,3
Pronto soccorso: contributo dello Stato		4'611,3	4'611,3		5'844,9	5'844,9
Pronto soccorso: casse mal. e altri fin.		23'417,1	23'417,1		23'394,5	23'394,5
Formazione: contributo dello Stato		16'228,6	16'228,6		14'811,7	14'811,7
Centri di pian. famil.: contributo Stato		1'027,2	1'027,2		1'046,7	1'046,7
Centri di pian. fam.: c. mal. e altri finanz.		4,6	4,6		4,7	4,7
Centri di costo estranei	31'448,9	268,7	31'717,6		268,7	268,7
Ricavi d'esercizio	261'863,7	274'240,9	536'104,6	252'546,2	266'445,0	518'991,2
Interessi		1'376,5	1'376,5		1'541,2	1'541,2
Ammortamenti		18'516,8	18'516,8		18'373,7	18'373,7
Ricavi totali	261'863,7	294'134,2	555'997,9	252'546,2	286'359,9	538'906,1
Contributo globale dello Stato		169'806,4			165'840,6	
Totale ricavi da casse malati e altri		124'327,8			120'519,3	

Da un anno all'altro l'evoluzione dei ricavi è contraddistinta dall'aumento del contributo globale dello Stato, che passa da 165'840'600 franchi a 169'806'400 franchi e nella tabella risulta dalla somma degli importi nelle celle evidenziate dallo sfondo più scuro, aumento che si attesta al 2,4%.

Per la parte di pertinenza dello Stato sono esposti anche i ricavi totali incassati dalle casse malati o da altri finanziatori, rispettivamente di 124'327'800 franchi per il 2010 e di 120'519'300 per il 2009, ottenuti sommando nelle relative due colonne gli importi nelle celle con sfondo più chiaro.

L'articolazione del contributo globale dello Stato è riproposta, soltanto per il 2010, in modo separato e più dettagliato nella tabella che segue.

Tabella 3 Articolazione del contributo globale (in franchi)

Degenze ospedaliere di pazienti ticinesi (art. 49a LAMal)		127'777'300
– Contributo per il settore stazionario acuto*	123'319'300	
– Contributo per la riabilitazione*	5'458'000	
Partecipazione agli ammortamenti sulla sostanza fissa		18'516'800
Finanziamento degli interessi passivi		1'376'500
Copertura per le prestazioni di prontezza del pronto soccorso		4'611'300
Formazione del personale		16'228'600
Prestazioni di pianificazione familiare		1'027'200
Contributo alla Casa per anziani di Cevio		268'700
Totale		169'806'400

* Valori indicativi arrotondati dalle Tabelle 1 e 2 del Messaggio

Riprendendo l'esame della Tabella 2, che confronta nel dettaglio l'evoluzione dei ricavi dei due anni 2009 e 2010, si riscontra che nell'ambito del contributo globale sono aumentati:

- a) il contributo per i reparti di degenza;
- b) il contributo per la formazione, aumento dovuto, come già detto, sia all'aumento delle spese per il personale, sia all'unificazione verso l'alto (al 5%) dell'aliquota applicata, su tali spese per il personale, per calcolare il contributo stesso;
- c) gli ammortamenti (per la parte di pertinenza dello Stato, l'unica in cui sono stati applicati nell'anno in esame).

Dal confronto della tabella dei costi (Tabella 1) con quella dei ricavi (Tabella 2) è da notare che la partecipazione agli ammortamenti di 18'516'800 franchi corrisponde in effetti all'intero importo dell'ammortamento sulla sostanza fissa praticato dall'EOC per la parte di pertinenza del contributo globale. Si veda anche al riguardo la Tabella del punto 4 del Messaggio, gli allegati 2 rispettivamente 1 dei due Messaggi da cui sono tratte le Tabelle 1 e 2 e il rendiconto finanziario nel Rapporto annuale 2010 dell'EOC, a pag. 22, oppure il Rapporto di revisione del CCF. In altre parole l'ammortamento sulla sostanza fissa, nel 2010, è andato a carico interamente del Cantone, operazione dovuta a norma del Contratto di prestazione 2010 (Art. 6), secondo cui il Cantone si assume l'integrità delle spese d'investimento.

Spicca, nell'ambito dei ricavi, l'importo - oltre 16 milioni di franchi - riconosciuto dal Cantone, sulla scorta di disposizioni concordate sul piano intercantonale, nell'ambito del contributo globale, a favore della formazione professionale praticata dall'EOC. Da notare che questo importante contributo si aggiunge alle risorse finanziarie che il Cantone già impegna, nell'ambito della formazione sociosanitaria di base e superiore. Infatti il Cantone assume anche le seguenti altre spese di gestione corrente, desumibili, senza carattere esaustivo da un lato e considerando anche contributi nella formazione più a indirizzo sociale dall'altro, dai relativi centri di responsabilità budgetaria dei conti dell'Amministrazione cantonale ed esposte nella tabella che segue (Dati del Consuntivo 2010), cui, in futuro, saranno da aggiungere le risorse per il prospettato master in formazione clinica per candidati medici.

Tabella 4 Spese e ricavi del Cantone per la formazione sociosanitaria

CRB	Scuola o corso	Spese	Ricavi*	Saldo
564	Scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali	11'271'341.85	1'644'861.65	9'626'480.20
593	Scuola degli operatori sociali	3'031'361.16	412'422.95	2'618'938,21
594	Scuola medico-tecnica di Locarno	3'607'897.44	674'392.55	2'933'504.89
597	Scuola medico-tecnica di Lugano	4'480'996.57	1'440'038.40	3'040'958.17
560	Corsi interaziendali nelle professioni sanitarie	304'118.50	-	304'118.50
592	Scuola specializzata superiore in cure infermieristiche	9'895'957.99	2'474'532.25	7'421'425.74
655	Dipartimento di sanità della SUPSI** (Att. Universitarie)	2'960'000.00	-	2'960'000.00
	Totale	35'551'673.51	6'646'247.80	28'905'425.71

* Contributo della Confederazione, per la gran parte, tasse scolastiche e altro

**Contributo del Cantone alla SUPSI, parte destinata al DSAN, 16'000 fr. per ognuno dei 185 studenti

È da presumere tuttavia che le risorse che lo Stato riconosce all'EOC per la formazione del proprio personale siano da intendere essenzialmente non per la formazione di base del suo personale universitario e no, formazione che già avviene nelle scuole universitarie, nelle scuole specializzate superiori e, per formazioni di grado secondario II, nella forma del tirocinio (in azienda o in scuole secondo modalità degressive). Le risorse finanziarie messe a disposizione dell'EOC dovrebbero invece servire essenzialmente per la formazione interna, per l'aggiornamento e per il perfezionamento del personale. Esse, come già detto, sono costituite dal 5% della massa salariale e possono essere considerate un'aliquota ragionevole della massa salariale di un settore economico così delicato, in continuo sviluppo scientifico e tecnico, che richiede dunque un aggiornamento costante del personale².

La Commissione anticipa qui un rilievo che verrà ripreso negli aspetti critici sul rapporto, ossia la mancata evasione di un impegno fissato dal Contratto di prestazione annuale (Art. 3, lett. b), ossia l'impegno di rilevare, fra gli indicatori di struttura, il numero medio di ore di formazione continua annuali del personale curante, che non figura né nel Rapporto annuale 2010 dell'EOC, né nel messaggio in esame.

Sempre nell'ambito del contributo globale sono invece diminuiti i contributi dello Stato per il pronto soccorso, per i centri di pianificazione familiare e per gli interessi.

² È interessante ancora fare il confronto tra le risorse che il Cantone mette a disposizione dell'EOC per la formazione continua del personale dello stesso e quelle che il Cantone mette a disposizione per il proprio personale. Orbene, in ogni settore del personale dello Stato, sia esso del personale amministrativo, sia esso del personale docente (docenti di scuola media, delle scuole speciale, di scuola media superiore, delle scuole professionali di base e delle scuole specializzate superiori) si è ben lungi dal raggiungere la quota del 5% delle spese nette salariali. Infatti, nel settore dei docenti cantonali a una massa salariale netta (senza oneri sociali e assicurativi) di 285'899'073,55 franchi (dati del Consuntivo 2010), corrisponde un importo messo a disposizione per l'aggiornamento di 847'289,98 franchi (530'311,93 per i docenti delle scuole speciali, di scuola media, di scuola media superiore, di educazione fisica e vari e 316'978,05 franchi per i docenti delle scuole professionali, dati del Consuntivo 2010 dei Centri di responsabilità budgetaria 447 e 560). Ciò corrisponde, in un settore altrettanto importante di quello della sanità pubblica, a una percentuale inferiore allo 0,3 per cento (3 per mille), esattamente 2,96 per mille, meno di un decimo di quella che il Cantone riconosce all'EOC. Per il personale amministrativo del Cantone, la percentuale è ancora inferiore, del 2,22 per mille (967'779,72 franchi è il montante dei conti 309001 per il perfezionamento professionale nei Centri di responsabilità budgetaria delle unità amministrative e 435'515'750,84 franchi le spese per il personale amministrativo dello Stato, oneri sociali e assicurativi non inclusi).

Pur non essendo materia di questo messaggio, la Commissione non può non rinviare il Governo a un esame approfondito delle condizioni in cui si sviluppa l'aggiornamento del personale dello Stato, sia del personale amministrativo che dei docenti. Dovrebbero valere linee di condotta equivalenti a quelle che il Cantone riconosce agli enti di diritto pubblico che finanzia.

1.1.3 Saldo d'esercizio e destinazione

Per seguire l'evoluzione del saldo d'esercizio si accostano nuovamente i dati del 2009 e del 2010 estrapolabili dalle Tabelle 1 e 2 che precedono e costituiscono la tabella che segue.

Tabella 4 Evoluzione dei saldi d'esercizio dal 2009 al 2010

Importi in 1000 franchi	Consuntivo 2010			Consuntivo 2009		
	Di pertinenza EOC	Di pertinenza Stato	Totale	Di pertinenza EOC	Di pertinenza Stato	Totale
	Pazienti di 1. E 2. Classe e paz. non ticinesi di camera comune	Pazienti ticinesi di camera comune		Pazienti di 1. E 2. Classe e paz. non ticinesi di camera comune	Pazienti ticinesi di camera comune	
Ricavi totali	261'863,7	294'134,2	555'997,9	252'546,2	286'359,9	538'906,1
Costi totali	242'660,3	291'629,0	534'289,3	249'522,9	289'225,4	538'748,3
Risultato totale	19'203,4	2'505,2	21'708,6	3'023,3	-2'865,5	157,8

Come già indicato in ingresso, la parte di gestione dell'EOC soggetta a contributo globale, chiude in maniera positiva, con un saldo positivo d'esercizio di **2'505'200 franchi** (era invece negativo nel 2009). Ciò capita benché il contributo globale inizialmente riconosciuto in sede di allestimento del Preventivo 2010 sia stato ridotto di 1 milione.

Per quel che riguarda l'evoluzione dal 2009 al 2010, le ragioni del saldo positivo d'esercizio della parte di gestione di pertinenza dello Stato, finanziata con contributo globale, stanno essenzialmente in:

- costi d'esercizio complessivamente solo in leggero aumento rispetto al 2009;
- ricavi d'esercizio da terzi (casse malati e altri finanziatori) in aumento rispetto al 2009 (da 120'519'300 franchi nel 2009 a 124'327'800 franchi nel 2010) e aumento pure del contributo globale calcolato (da 165'840'600 franchi nel 2009 a 169'806'400 franchi nel 2010), che, secondo contratto, viene comunque versato per l'intero importo di 169'806'400 franchi, riconosciuto per il 2010 dal Cantone Ticino mediante il già citato DL del 26 gennaio 2010. Da notare che al contributo globale del Cantone Ticino si aggiunge quello del Cantone Grigioni, relativo alle ospedalizzazioni dei residenti in Mesolcina e Calanca, per l'importo di 3'287'489,85 franchi, in diminuzione rispetto al 2009 per la riduzione dell'attività a favore dei pazienti grigionesi.

Per quel che riguarda la parte di pertinenza dell'EOC, come già detto il saldo positivo d'esercizio di 19'203'400 franchi è determinato essenzialmente dalla rinuncia a esporre ammortamenti, che nel Preventivo 2010 erano quantificati in 16,9 milioni di franchi. La rinuncia è voluta in vista dell'entrata in vigore delle nuove normative, secondo cui le casse malati interverranno anche a copertura degli ammortamenti, secondo modalità non ancora ben definite. In funzione di questa nuova situazione, dopo anni di ammortamenti assai incisivi e con l'obiettivo anche di consolidare il capitale proprio, l'EOC ha ritenuto di rinunciare per il 2010 e verosimilmente per il 2011 a effettuare gli ammortamenti supplementari che ha finora fatto per la parte di sua pertinenza, destinando l'avanzo d'esercizio al relativo Fondo.

La Commissione ritiene che, tenuto conto di alcune questioni in gioco, tra cui le riserve delle casse malati accumulate con i premi degli assicurati del Cantone Ticino, non è davvero il caso che l'EOC svolga, in questi due anni 2009 e 2010, una politica troppo virtuosa di

ammortamenti, considerando che le casse malati saranno chiamate in futuro a concorrervi nell'ambito delle tariffe forfettarie riconosciute per le prestazioni.

I saldi d'esercizio vanno interamente a beneficio del Fondo di compensazione dei rischi suddivisi secondo le rispettive pertinenze:

- a) 2'505'200 franchi per la parte di pertinenza del Cantone, che sommati all'importo di 8'167'453,30 franchi registrato a pag. 9 nel Rapporto di revisione al 31.12.2010, costituiscono un montante di 10'672'653,30 franchi;
- b) 19'203'400 franchi per la parte di pertinenza dell'EOC, che sommati all'importo di 11'592'317,63 registrato a pag. 9 nel Rapporto di revisione al 31.12.2010 costituiscono un montante di 30'795'717,63 franchi (30'795'755,92 franchi nel Messaggio a pag. 22).

1.1.4 Grado di copertura

Nel settore stazionario acuto, su un costo totale dei pazienti ticinesi di camera comune di 216'210'900 franchi (vedi Tabella 1 a pag. 6 del Messaggio), il contributo versato come da contratto dal Cantone è di 123'319'300 franchi (ibidem). Il grado di copertura effettivo è pertanto del 57,0%, di due punti percentuali sopra al valore guida del 55%, per un montante di oltre 4 milioni di franchi.

Nel settore della riabilitazione, su un costo totale dei pazienti ticinesi di 9'479'200 franchi (vedi Tabella 2 a pag. 7 del Messaggio), il contributo versato come da contratto dal Cantone è di 5'458'000 franchi (ibidem). Il grado di copertura effettivo è pertanto del 57,6%, pure superiore al valore guida.

In vista della chiamata del Cantone alla copertura del 55% anche delle spese delle cliniche private, la Commissione ritiene che si debbano trovare meccanismi per evitare perlomeno un'eccessiva sovracopertura, soprattutto nel caso di saldi d'esercizio positivi consistenti, come è stato il caso per il 2010.

1.2 Bilancio

Per quel che riguarda il bilancio la Commissione ritiene di rivolgere l'attenzione sulla sostanza fissa, richiamando quanto già espresso in tema di ammortamenti della sostanza fissa, nella prospettiva di inclusione degli stessi nei costi da finanziare da parte degli assicuratori³.

Secondo il Rapporto di revisione (pag. 6) non è dato modo di sapere a quali fondi si riferisca l'importo esposto alla voce "Terreni", poiché una parte degli stessi sono contabilizzati sotto la voce "Stabili".

La Commissione ritiene opportuno chiarire la caratterizzazione dei terreni inclusi nella sostanza fissa, identificando quelli che possono essere contabilizzati alla voce "Stabili", quelli che sono funzionali ad ampliamenti o nuove costruzioni dell'EOC e quelli invece, se ve ne sono, che sarebbero anche alienabili perché frutto di lasciti ripresi al momento della costituzione dell'EOC.

³ Per remunerare i costi d'investimento nel sistema di remunerazione DRG, il Consiglio federale prevede per il 2012 un supplemento del 10% sui prezzi di base concordati. Dal 2013 la remunerazione dei costi, compresi i costi d'investimento, deve essere concordata sulla base dei costi giustificati degli ospedali e delle case per partorienti (dal sito del DFI).

2. ANALISI DEL CONTRATTO DI PRESTAZIONE ANNUALE 2010

2.1 Promozione della qualità

2.1.1 Indicatori di risultato

Secondo il Contratto di prestazione annuale 2010 l'EOC doveva impegnarsi nel 2010 a rilevare la qualità delle codifiche delle diagnosi e delle operazioni, riammissioni potenzialmente evitabili, tasso di prevalenza delle infezioni nosocomiali, tasso di incidenza delle infezioni del sito chirurgico.

Su questo impegno il Messaggio si esprime in maniera esaustiva come alla tabella che segue.

Tabella 5 Evasione degli indicatori di risultato

Tipo d'impegno	Dato rilevato	Raggiungimento degli obiettivi
qualità delle codifiche delle diagnosi e delle operazioni l'EOC	tassi di casi negativi: - 2,5% per la diagnosi principale - 0,4% per l'intervento principale	mantenimento dell'eccellente livello quantitativo presente nel 2009
riammissioni potenzialmente evitabili	6,39%	nella norma (tra 5,69 e 6,61);
tasso di prevalenza delle infezioni nosocomiali	4,8%	sensibilmente più basso della media di 6,7%, un tasso comunque molto buono, dei 9 ospedali svizzeri che hanno partecipato al rilevamento
tasso di incidenza delle infezioni del sito chirurgico	5,4%	in linea con i risultati del benchmarking svizzero

La Commissione rileva pertanto la completa evasione dell'impegno relativo agli indicatori di risultato posto dal Contratto di prestazione annuale 2010.

2.1.2 Indicatori di struttura

Secondo il Contratto di prestazione annuale 2010, art. 3, Promozione della qualità, lett. b, indicatori di struttura, l'EOC doveva impegnarsi nel 2010 a rilevare i seguenti indicatori relativi alla promozione della qualità delle cure:

- le unità a tempo pieno di infermiere diplomate nei reparti di cura e per giornate di cura;
- le unità a tempo pieno di medici per giornata di cura;
- il numero medio di ore di formazione continua annuali del personale curante.

La Commissione segnala che, pur essendo disponibili molti dati quantitativi sul personale, nessuno di questi indicatori di struttura sembra essere stato esplicitamente calcolato. Manca, infatti, al riguardo qualsiasi indicazione nel Messaggio e nella documentazione allegata, e non vi sono dati al riguardo nel Rapporto annuale 2010 dell'EOC.

2.2 Dati quantitativi

2.2.1 Composizione ed evoluzione del personale

Il Messaggio presenta nella Tabella 9 a pag. 11 l'effettivo e l'articolazione del personale secondo i giorni pagati (effettivo medio), che ha raggiunto le 3'217,0 unità, con un aumento consistente, di 77,5 unità, rispetto ai dati di consuntivo 2009. Interessante è rilevare il rapporto tra il personale non strettamente addetto alla cura (personale amministrativo e dei segretariati medici, di cucina, dei trasporti, dell'economia domestica,

artigiani e tecnici) e il totale. La percentuale dello stesso è del 30,2% sul totale (30,0% nel 2009).

L'aumento più significativo dal 2009 si registra nel personale amministrativo e dei segretariati medici, con 19,1 unità in più (da 467,7 a 486,8) e un aumento percentuale del 4%.

La Commissione ritiene che quest'evoluzione del personale nel settore amministrativo sia da attentamente monitorare.

Maggior interesse politico ha naturalmente in questi periodi la composizione del personale secondo la provenienza. In proposito si diffonde in maniera esaustiva il Rapporto annuale 2010, a pag. 8. La quota degli infermieri frontalieri raggiunge il 28,8% sul totale degli infermieri, quota uguale anche a quella che si riscontra nelle posizioni di conduzione dei reparti, ciò che può essere considerato una conseguenza normale della prima.

Per quel che riguarda l'insieme dei collaboratori, la quota dei frontalieri si riduce al 13,6%, che è la metà della quota cantonale e inferiore anche a quella del 17,5% del settore terziario.

2.2.2 Personale non medico in formazione

Tenuto conto anche di quel che precede, risulta importante mettere in evidenza il numero delle persone in formazione nell'EOC nel 2010, escludendo dal conteggio il personale medico.

Il personale in formazione si articola secondo vari livelli e modalità di formazione. Ci sono apprendisti in formazione (nel grado secondario II) in varie professioni di ogni settore economico, che svolgono il tirocinio interamente presso l'EOC, e dunque sono assunti dall'EOC stesso, o che vi svolgono lunghi periodi di stage, essendo formati in una scuola a tempo pieno. A questi si aggiungono studenti delle scuole di grado terziario, universitario (SUPSI) o no (scuole specializzate superiori), che svolgono i loro periodi di formazione pratica (stage) nei reparti di cura o nei laboratori dell'EOC. Da notare che l'EOC mette a disposizione da 195 a 204 posti di stage per studenti infermieri e per apprendisti operatori sociosanitari ogni mese per 12 mesi all'anno, posti che sono tuttavia occupati in media solo dal 40 al 50%.

L'articolazione in dettaglio risulta dalla tabella che segue, da cui si può evincere che l'EOC è un'azienda globalmente molto impegnata nella formazione di base e superiore.

Tabella 6 Personale non medico in formazione o stage presso l'EOC

Apprendisti dei servizi		58
- di commercio	impiegati	18
- alla cura della casa (formazione empirica)	addetti	14
- impiegati di economia domestica collettiva		6
- cuochi in dietetica		6
- impiegati in logistica		5
- informatici		4
- giardinieri		3
- pasticciere		1
- operatori di edifici e infrastrutture		1
Apprendisti assistenti di studio medico in stage		21
Apprendisti assistenti di studio medico assunti		-
Apprendisti operatori sociosanitari assunti (maggioresni)		-
Apprendisti assistenti di cura assunti (maggioresni)		2
Apprendisti operatori sociosanitari della SSPSS in stage*		46
Studenti delle SSS medico-tecniche in stage		48
- tecnici di sala operatoria		15
- tecnici in radiologia medica		21
- tecnici in analisi biomediche		12
Studenti infermieri o soccorritori della SSS in stage		95
- infermieri*		83
- soccorritori		12
Studenti della SUPSI in stage		46
- infermieri*		24
- fisioterapisti		20
- ergoterapisti		2

*Dati di previsione per il mese d'aprile 2012, mese a più bassa intensità di stage per la SUPSI

3. VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

Nello sviluppo di questo rapporto, la Commissione ha già formulato le osservazioni del caso sugli aspetti positivi e su quelli critici, con l'indicazione delle adeguate misure correttive. Quelli critici sono riproposti subito di seguito:

- a) a fronte degli oltre 16 milioni erogati dal Cantone per finanziare la formazione continua, quest'ultima trova una limitata descrizione nelle varie fonti. Non è riscontrabile l'esistenza di una contabilità analitica della stessa. L'impegno a rilevare un indicatore della stessa, fissato nel Contratto annuale di prestazione (numero medio di ore di formazione continua annuali del personale curante), non risulta evaso alla lettura dei documenti a disposizione. Se così fosse, esso deve pertanto essere recuperato nell'ambito del Rapporto annuale 2011. Unicamente nel Rapporto annuale ci sono alcune indicazioni qualitative sulle attività di formazione continua (per esempio nelle relazioni del Dipartimento di chirurgia, a pag. 46, e del Dipartimento di medicina interna, a pag. 48). Nelle relazioni sugli altri dipartimenti o istituti però non ne è fatta menzione e si suggerisce pertanto di stabilire criteri unitari per la redazione di questo aspetto nel Rapporto annuale dell'EOC;
- b) l'ammortamento di pertinenza dello Stato, di oltre 18 milioni di franchi, avrebbe anche potuto essere considerato (al pari di quello supplementare di pertinenza dell'EOC) ai fini di una sua diminuzione nell'ambito della transizione verso nuove disposizioni che saranno in vigore dal 2012 e che prevedono una copertura dello stesso anche da parte degli assicuratori nell'ambito delle tariffe forfettarie (10% dei costi, transitoriamente per il 2012);

- c) l'aumento della quota di personale amministrativo sul totale del personale dovrebbe essere attentamente monitorato;
- d) nella prospettiva, dal 1° gennaio 2012, del nuovo riparto del finanziamento delle cure ospedaliere e della sua estensione alle cliniche private, che crea un'importante maggiorazione delle spese dello Stato, dovrebbe essere fissato nel contratto di prestazione un limite formale alla sovracopertura delle spese di pertinenza di quest'ultimo.

4. CONCLUSIONI

Sulla scorta di quanto rilevato dal Messaggio e dalla restante documentazione disponibile, nonché sulla scorta delle valutazioni e dei rilievi formulati, la Commissione ritiene che il Rapporto annuale sulla gestione dell'Ente ospedaliero cantonale:

- a) illustri in modo compiuto una situazione che sotto il profilo gestionale e finanziario è senz'altro positiva;
- b) argomenti in modo esaustivo per la sua approvazione.

La Commissione ritiene dunque che il contributo globale di 169'806'400 franchi del Cantone, cui si aggiungono 27'007'100 franchi per le degenze dei pazienti ticinesi in camera privata e semiprivata, pari al contributo che sarebbe dovuto per finanziare la loro degenza se essi fossero in camera comune, sia senz'altro legittimato dai dati presentati e commentati in modo esaustivo nel Messaggio.



La Commissione raccomanda pertanto al Gran Consiglio di approvare il Rapporto, dando l'adesione al disegno di Decreto legislativo allegato, introdotto dal Messaggio.

Per la Commissione gestione e finanze:

Christian Vitta, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Branda -
Brivio - Caimi (con riserva) - Chiesa -
Dadò - Foletti - Gianora - Guidicelli -
Lurati S. - Orelli Vassere - Savoia S.