Rapporto parziale 1

numero	data	Dipartimento
7457 Rparz.1	12 giugno 2018	SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 15 novembre 2017 concernente la concessione alla Fondazione Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio di un contributo unico a fondo perso di 6'950'000 franchi per le opere di ampliamento e ristrutturazione della Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio

1. IL PROGETTO DI AMPLIAMENTO E RISTRUTTURAZIONE DELLA CASA PER ANZIANI "COTTOLENGO" IN BREVE

La Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo", di proprietà della Fondazione Piccola Casa della Divina Provvidenza Cottolengo è stata inaugurata nel 1973 e da allora non ha subito nessun importante intervento di ristrutturazione. Di conseguenza il complesso oggi risulta vetusto, così come lo sono la maggior parte delle infrastrutture tecniche che lo compongono (ad es. impianto di riscaldamento e impianto anti incendio). Da qui l'esigenza di procedere a una ristrutturazione e a un rinnovamento, soprattutto in considerazione dell'importanza che questa struttura riveste per il Locarnese e per la Vallemaggia.

Nell'elaborazione del progetto di rinnovamento della struttura, la Fondazione ha tenuto conto in particolare di due parametri fondamentali: l'invecchiamento costante della popolazione e l'acuirsi della complessità delle patologie e dei problemi di demenza. In base a tali parametri è stato sviluppato un progetto che prevede oltre all'ammodernamento delle infrastrutture, anche il miglioramento del concetto di presa a carico interdisciplinare e l'ampliamento della capacità di accoglienza e dell'offerta di prestazioni.

In particolare, il progetto prevede l'aumento dei posti letto da 65 a 87 (+22 posti letto), l'aumento delle superfici a disposizione degli utenti, l'ammodernamento dei servizi, l'inserimento di un reparto protetto per malati di Alzheimer e di un centro diurno terapeutico per 14 utenti, la creazione di spazi di vita in comune e di socializzazione, di una nuova sala da pranzo con terrazza esterna, di una camera destinata alle terapie non farmacologiche e di due ampi giardini sensoriali.

L'area occupata dalla Comunità religiosa (settore D) non verrà toccata dai lavori di ristrutturazione.

2. DOMANDA DI FINANZIAMENTO CANTONALE

Con scritto 26 febbraio 2015 indirizzato all'Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio la Fondazione ha formalizzato la domanda preliminare di finanziamento per la ristrutturazione e l'ampliamento della struttura, come previsto dall'art. 16 del Regolamento di applicazione della Legge cantonale concernente il promovimento, il coordinamento

e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (Regolamento LAnz, RL 6.4.5.1.1). Dopo le verifiche e le valutazioni del caso, il 24 giugno 2015 (nel messaggio la data è erroneamente indicata "24 giugno 2017", cfr. pag. 2 punto II, terz'ultima riga), il DSS ha accolto la domanda preliminare di finanziamento nella misura dell'assunzione della metà dei costi (50%), dando inizio alla procedura di finanziamento.

La domanda definitiva corredata dalla necessaria documentazione (progetto definitivo, relazione tecnica, preventivo dettagliato e piano di finanziamento; cfr. art. 17 Regolamento LAnz) è stata trasmessa all'Ufficio degli anziani in data 18 gennaio 2017, con un preventivo complessivo dei costi di **fr. 14'132'484.00** finanziabili in parte dal contributo cantonale e in parte da un mutuo ipotecario aggiuntivo.

In data 3 aprile 2017 l'Ufficio degli anziani ha espresso preavviso positivo, mettendo in evidenza che, superando il sussidio il milione di franchi, alla fattispecie è applicabile la Legge cantonale sulle commesse pubbliche.

L'Ufficio degli anziani ha inoltre rilevato che, nel preventivo generale allestito dallo studio d'architettura COArchitetto Sagl, di Claudio Orsi, sono stati inclusi gli interessi passivi sul credito di costruzione. Questi costi, non sussidiabili secondo l'art. 11 cpv. 2 della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994, sono stati dedotti dal totale dei costi preventivati, che è quindi stato ridimensionato a **fr. 14'037'484.00** (fr. 14'132'484.00 – fr. 95'000.00 di interessi passivi).

Con il messaggio in esame il Consiglio di Stato (in seguito CdS) propone di stanziare un contributo a fondo perso di **fr. 6'950'000.00** pari a circa la metà del costo per le opere descritte, "*contributo che considera la presa a carico del costo per le prestazioni di servizio di consulente indipendente, secondo gli artt. 60 e 60 a del regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP) del 12 settembre 2016*" (cfr. Messaggio, capitolo IV., pag. 10).

3. OSSERVAZIONI COMMISSIONALI GENERALI

La Commissione accoglie con piacere la notizia dell'ampliamento e ristrutturazione della Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio, con la creazione, fra le altre cose di un centro diurno terapeutico, in quanto il progetto risponde alle accresciute esigenze di presa a carico in questo settore.
Fa piacere leggere nel messaggio governativo che altre iniziative stanno prendendo piede nel Locarnese e Valli per offrire maggiori servizi agli anziani. A questo proposito il messaggio cita le seguenti iniziative ancora in fase di discussione preliminare: "*un Centro diurno con presa a carico socioassistenziale nel Comune di Maggia e un'Attività di accoglienza diurna (ricreativa e di animazione) prevista nell'ipotesi di ampliamento del Centro Sociosanitario di Cevio*".

Assieme al centro diurno terapeutico previsto a Gordevio, la prospettata creazione di un centro diurno con presa a carico socioassistenziale a Maggia e di un centro diurno ricreativo a Cevio, offrono all'anziano tre tipologie di presa a carico che favoriscono il mantenimento a domicilio delle persone anziane, percorrendo una strada che la Commissione trova particolarmente interessante, ovvero la sovversione del concetto di "casa per anziani" ad "anziani in casa".

Con riferimento alla creazione di un centro diurno terapeutico, la Commissione non ha particolari obiezioni vista la prospettata carenza di medici e di operatori sanitari sul territorio della Vallemaggia.

Rimane questione aperta che sarà approfondita separatamente se questo tipo di servizi che fatturano a carico della LAMal, rientra in quelli sussidiabili secondo la Lanz.

Dopo un lungo periodo di profondo torpore sembra che in Ticino vi sia una presa di coscienza sull'importanza di potenziare l'offerta nel settore degli anziani sia dal profilo quantitativo sia dal profilo qualitativo adeguando i servizi all'evoluzione dei bisogni, segnatamente differenziando l'offerta in base alle diverse patologie (demenze senili, morbo di Alzheimer).

In questo senso, accanto al progetto oggetto della domanda di finanziamento in questione, altri stanno venendo alla luce, o sono stati recentemente realizzati: citiamo per esempio la nuova Casa anziani di Bellinzona "Residenza Pedemonte", la riattivazione del Centro Somen a Sementina, le diverse iniziative del Gruppo Tertianum, ecc.

Questa evoluzione è in linea con la pianificazione settoriale adottata dal CdS con il messaggio 6621 del 21 marzo 2012 e approvata dal Gran Consiglio il 23 settembre 2013. Per quanto concerne il Locarnese e Vallemaggia in particolare con la realizzazione del progetto a margine, si raggiungerà un sostanziale equilibrio tra la domanda e l'offerta di posti letto in casa per anziani (1'200 letti a fronte di una domanda stimata per la fine del decennio in corso di 1'171 posti letto).

Tuttavia non possiamo non mettere in evidenza che a livello politico e di pianificazione strategica siamo enormemente in ritardo (nessuna pianificazione per il 2021-2030) e navighiamo a vista.

Infatti oggi stiamo discutendo il finanziamento di strutture per anziani calibrate sulla "Pianificazione 2010-2020 della capacità d'accoglienza degli istituti per anziani in Ticino", che oramai risulta essere superata, anacronistica e non più coerente con l'evoluzione demografica.

In questo settore manca completamente la visione strategica "post 2020" ciò che fa risultare difficile determinarsi sull'adeguatezza dei progetti sottoposti al Parlamento cantonale per lo stanziamento dei relativi sussidi.

Detto ciò si richiama la Mozione Mariolini/Corti del 18.2.2008 la quale sollevava la necessità di elaborare un piano specifico relativo all'invecchiamento della popolazione.

Le pianificazioni tecniche devono essere precedute da chiari indirizzi politici. Ricordiamo a questo proposito che la nostra generazione è la prima che dovrà occuparsi degli anziani ultra 85enni. Le statistiche prevedono infatti che oltre 100'000 ticinesi avranno più di 65 anni nel 2030 e che l'8% della popolazione nel 2030 avrà superato gli 85 anni. La piramide demografica si è ribaltata e dovremo affrontare i problemi connessi a ciò.

La civiltà di un popolo si misura dall'attenzione che sa rivolgere alla parte più debole della popolazione. Il tema degli anziani deve costituire una priorità politica e fondarsi sul principio del mantenimento al domicilio, a cominciare dal favorire occasioni socio ricreative per chi è ancora in grado di partecipare attivamente alla vita sociale, passando dall'assistenza medico-sanitaria capillare sul territorio, al potenziamento delle cure a domicilio e ancora ad un ampio sostegno alle operatrici a domicilio (badanti).

Il progetto che siamo chiamati a finanziare va nella direzione sopra auspicata ed è pertanto da accogliere con soddisfazione.

Tuttavia, non si potrà prescindere dall'affrontare nell'imminenza una vera e propria riforma nel settore dei servizi agli anziani, partendo dall'elaborazione di un piano specifico relativo all'invecchiamento della popolazione, che affronti l'indispensabile contributo dello Stato per i prossimi 20-40 anni nel risolvere i problemi di presa a carico sociale, economica, sanitaria, assistenziale, abitativa e famigliare. Per fare ciò si dovrà superare il concetto di pianificazione settoriale per affrontare il problema dell'offerta agli anziani in maniera

globale e complessiva, coordinando sul territorio gli interventi e le prestazioni in un concetto di rete e di cure integrate (case anziani, CAT, istituti di cura, assistenza al domicilio, badanti, spazi abitativi attrezzati, ecc.).

Questa è anche la direzione auspicata dalla sopracitata mozione Mariolini/Corti che è in attesa di una risposta dal lontano 2008.

4. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI

Da un profilo più formale la Commissione si è soffermata sugli aspetti finanziari e di applicazione della legislazione sulle commesse pubbliche formulando al CdS, in data 18.1.2018, le seguenti domande di chiarimento.

Domanda 1

Per quale motivo le prestazioni da progettista eseguite nelle fasi precedenti la pubblicazione del bando di concorso del 15.12.2017 (sostanzialmente fino all'ottenimento della licenza edilizia), pari a fr. 228'744.-, che superano quindi la cifra per procedere ad un incarico diretto (dr. 150'000.-), non hanno fatto oggetto di una specifica procedura di messa a concorso.

Domanda 2

Quali sono i criteri per l'attribuzione del sussidio e se segnatamente la capacità finanziaria dell'ente beneficiario viene esaminata e considerata nella decisione sull'ammontare del sussidiamento.

Domanda 3

A quanto ammontano i costi per il consulente indipendente, che per legge "*sono a carico del committente e vengono riconosciute quale spesa computabile per il sussidio"* (art. 60a RLCPubb/CIAP), ma che nel "*totale dei costi sussidiabili*" esposti nel messaggio (cfr. messaggio, punto VI., pag. 8) non figurano espressamente.

Domanda 4

Quali sono le motivazioni che hanno spinto a sussidiare l'opera nella misura del "50% circa" e quindi in maniera inferiore al massimo consentito dalla LAnz (70%).
Il 18.4.2018 il CdS ha fornito le sue risposte che vengono riprese qui sotto.

Risposta alla domanda 1 e considerazioni commissionali

In relazione alla domanda 1, il CdS ha confermato che "*le prestazioni da progettista eseguite nelle fasi precedenti avrebbero dovuto soggiacere a un concorso a sé stante*", ma che "*alla luce della buona fede del committente e dello studio di progettazione*" non si è ritenuto fossero "*costituiti gli elementi per l'applicazione di sanzioni secondo l'art. 45a cpv. 1 e 2 della LCPubb o riduzioni del sussidio secondo la LSuss*".

La Commissione ha svolto approfondimenti sentendo in audizione in data 29 maggio 2018 il Sig. Loris BIANCHI, Servizi generali del DT (e ex USLA), il Sig. Renato BERNASCONI, Capo della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF) e Francesco BRANCA, Capo ufficio degli anziani e delle cure al domicilio in merito all'applicazione della LCPubb al settore delle case anziani.

L'audizione ha sollevato più di un dubbio in merito alla corretta applicazione della legislazione sulle commesse pubbliche, specie in questo momento di passaggio tra la vecchia e la nuove regolamentazione.

Questo problematica è considerata di una certa importanza e urgenza e sarà oggetto di successivi e puntuali approfondimenti commissionali, che verranno implementati già a fine del corrente mese con la convocazione del Consiglio di Stato in corpore.

Le disposizioni della legislazione sulle commesse risultano essere per lo più sconosciute ai servizi sussidianti esistenti all'interno dello Stato, tant'è vero che è stata sollevata l'esigenza di fare "*un lavoro di intruduzione nei confronti dei colleghi, delle divisioni che si occupano di commesse pubbliche (…)*" (cfr. dichiarazione Sig. BIANCHI, verbale CDG del 29.5.2018, pag. 3).

Partendo dal presupposto che l'amministrazione cantonale dovrebbe avere competenze in materia di commesse ben superiori a quelle dei potenziali committenti esterni (es. i Comuni), l'entità e la complessità del problema risulta essere ancora maggiore e quindi necessitante di urgenti e imprescindibili misure di accompagnamento.

Nel nostro caso specifico del Cottolengo, la cui iniziativa parte dal lontano 2012, ma solo nel 2015 è stata presentata la domanda di finanziamento al DSS, secondo Bianchi, l'ente beneficiario sarebbe impunibile e ciò in quanto "chi lavora prima e presenta la domanda di sussidio dopo non può essere punito per quanto fatto prima" (cfr. dichiarazione Bianchi, verbale CDG del 29.5.2018, pag. 9).

Questa affermazione mette ulteriormente in imbarazzo la Commissione della gestione, poiché il CdS nella sua risposta alla notra domanda 1 ha affermato invece che "*le prestazioni da progettista eseguite nelle fasi precedenti avrebbero dovuto soggiacere a un concorso a sé stante*", ma che "*alla luce della buona fede del committente e dello studio di progettazione*" non si è ritenuto fossero "*costituiti gli elementi per l'applicazione di sanzioni secondo l'art. 45a cpv. 1 e 2 della LCPubb o riduzioni del sussidio secondo la LSuss*".

Si tratta di un'altra dimostrazione che se non vi è chiarezza nemmeno all'interno dell'AC difficilmente la si può richiedere agli enti privati beneficiari di sussidi!

A questo stadio la Commissione non può che auspicare e ribadire una maggiore collaborazione e comunicazione tra enti sussidianti e uffici preposti alla vigilanza in questo delicato settore.

Risposta alla domanda 2 e considerazioni commissionali

In riferimento alla **domanda numero 2**, il CdS ha spiegato che "*le capacità finanziarie degli enti beneficiari di finanziamenti per lavori di realizzazione, ristrutturazione o ampliamento di strutture sociosanitarie vengono considerate per la determinazione dei contributi destinati a enti di diritto pubblico, segnatamente comuni o consorzi, attraverso l'analisi dell'indice di forza finanziaria (IFF). Per quanto concerne i progetti derivanti da enti di diritto privato (fondazioni e associazioni) si tiene conto degli eventuali contributi, come per esempio donazioni, direttamente connessi con l'iniziativa. Ciò in quanto nel contesto delle case per anziani, i contributi all'investimento e alla gestione non costituiscono un sussidio nei termini di "aiuto da parte dello Stato", per un'attività decisa dall'ente e ritenuta di un certo interesse pubblico da parte del Cantone, bensì si configurano come un finanziamento strettamente connesso con un preciso mandato di prestazioni affidato dal Cantone all'ente gestore. In altri termini non siamo qui alla presenza di un'iniziativa dell'ente alla quale il Cantone dà, sussidiariamente, un aiuto.*".

Risposta alla domanda 3 e considerazioni commissionali

Sui costi del consulente finanziario, oggetto della **domanda numero 3**, il CdS si è limitato a dichiarare che ammontano a "*fr. 60'000.- (IVA compresa)*", che "*questa spesa non è stata considerata nel preventivo dei lavori, poiché la richiesta di nominare la figura è sopraggiunta successivamente alla richiesta di finanziamento definitiva*", ma che "*è però stata considerata nel calcolo del contributo a fondo perso*", aggiungendo che "*rispetto a una spesa preventivata totale di fr. 14'037'484.- si ritiene che il costo dell'onorario del*

consulente indipendente possa rientrare nel margine di scostamento tra preventivo e consuntivo".

La Commissione non è evidentemente soddisfatta della risposta approssimativa e poco convincente e propone un rapporto parziale, rinviando a un secondo rapporto la parte legata alla Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb).

Risposta alla domanda 4 e considerazioni commissionali

La stessa insoddisfazione commissionale riguarda anche l'ultima risposta del CdS, riferita alla domanda 4, in quanto l'esecutivo cantonale non ha fornito nessun elemento concreto per valutare l'adeguatezza dell'ammontare del sussidio.

L'auspicio è che tali elementi vengano forniti in sede di dibattito parlamentare, anche solo per rispetto del Parlamento che, nel limite delle proprie possibilità, cerca con impegno di approfondire queste tematiche comunque tecniche e comunque non semplici.

5. CONCLUSIONE

La richiesta di finanziamento rientra perfettamente negli scopi della LAnz e favorisce la creazione di un progetto importante per il Locarnese e la Vallemaggia.

La Commissione vi invita pertanto a voler approvare il contributo unico a fondo perso di fr. 6'800'000.- per le opere di ampliamento e ristrutturazione della Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio, così come proposto nel Decreto Legislativo allegato al presente rapporto parziale.

Per la Commissione gestione e finanze:

Franco Denti, relatore
Bacchetta-Cattori (con riserva) - Badasci - Caprara -
Dadò (con riserva) - De Rosa (con riserva) - Durisch -
Farinelli - Garobbio - Guerra - Kandemir Bordoli - Pini

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la concessione alla Fondazione Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio di un contributo unico a fondo perso di fr. 6'800'000.- per le opere di ampliamento e ristrutturazione della Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- richiamata la legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane del 30 novembre 2010 (LAnz);
- visto il messaggio 15 novembre 2017 n. 7457 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto parziale 12 giugno 2018 n. 7457 $R_{parz.}1$ della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

Articolo 1

[1]Alla Fondazione Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio è accordato un contributo unico a fondo perso di fr. 6'800'000.- per le opere di ampliamento della Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio.

[2]Il contributo non sarà adeguato all'evoluzione dell'indice medio dei costi di costruzione.

Articolo 2

Il credito di cui all'articolo 1 è iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento della sanità e della socialità, Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio.

Articolo 3

Il contributo è condizionato all'applicazione per tutte le opere previste della legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb) e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 (CIAP). In base all'art. 60 cpv. 3 del regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 12 settembre 2016 (RLCPubb/CIAP) si richiede la designazione di un consulente indipendente.

Articolo 4

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.