Rapporto parziale 2

numero	data	Dipartimento
7457 Rparz.2	26 febbraio 2019	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. INTRODUZIONE

In merito al messaggio in oggetto il 12.6.2018 la CdG ha rassegnato un "*rapporto parziale 1"* invitando il Gran consiglio ad approvare solo parzialmente il credito proposto dal Consiglio di stato, decurtandolo di fr. 150'000.- a causa di un problema di mancato rispetto della legislazione sulle commesse pubbliche nella fase preliminare alla pubblicazione del bando di concorso 15.12.2017, segnatamente quella relativa alle opere di progettista per complessivi fr. 228'774.-, che superano l'importo per poter procedere a un incarico diretto (fr. 150'000.00);

Così facendo la Commissione ha potuto ossequiare una procedura spedita, garantendo all'ente beneficiario gran parte del sussidio in tempi utili, riservandosi di esprimere successivamente ulteriori considerazioni in merito al mancato rispetto della legislazione sulle commesse pubbliche e alle eventuali misure da intraprendere (cfr. verbale Commissione del 12.6.2018 e rapporto parziale del 12.6.2018);

Nella seduta del 18.6.2018 il Gran consiglio ha approvato il credito di fr. 6'800'000.00 (decurtato di fr. 150'000.00 rispetto a quanto postulato nel messaggio governativo, che prevedeva un sussidio di fr. 6'950'000.00);

Si tratta ora di decidere se approvare la seconda e ultima parte del credito per un valore di fr. 150'000.00l, "trattenuta" per approfondire il problema delle opere che non sono state messe a concorso;

2. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI IN MERITO AL PROBLEMA DELLA MANCATA MESSA A CONCORSO DEI LAVORI DA PROGETTISTA

2.1 La posizione del Consiglio di Stato

Nell'ambito dell'esame del messaggio in oggetto la Commissione si è interrogata se nella fattispecie la legislazione sulle commesse pubbliche fosse stata rispettata, segnatamente per le opere eseguito precedentemente all'ottenimento della licenza edilizia.

Essendo su questo aspetto il messaggio governativo assolutamente silente il 18.1.2018 la Commissione ha chiesto al CdS 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 (fr. 150'000.-), non hanno fatto oggetto di una specifica procedura di messa a concorso.

In relazione a questa domanda, 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*".

Come si evince dalla ricostruzione dei fatti fornita dai committenti (cfr. risposta 16.2.2018 del consulente indipendente all'Ufficio anziani) nel 2012 la Fondazione "*Cottolengo*" aveva fatto capo per un preventivo dei costi di ristrutturazione all'architetto a cui si riferiva già da anni per i lavori di manutenzione della struttura. A fronte di un preventivo di costi a cui la Fondazione non avrebbe potuto fare capo senza un sussidio l'Istituto si è rivolto, nel 2013, all'Ufficio anziani. Dopo una serie di correttivi, fatti di concerto con gli Uffici cantonali, sempre apportati dallo stesso architetto, il 26.2.2015 è stata presentata la domanda preliminare di finanziamento per la ristrutturazione e l'ampliamento della struttura per anziani.

Il 24.6.2015 (nel messaggio la data è erroneamente indicata "*24.6.2017*", cfr. pag. 2 punto II, terz'ultima riga), il DSS ha accolto la domanda preliminare di finanziamento nella misura dell'assunzione di circa la metà dei costi (circa 50%), dando inizio alla procedura di finanziamento;

Il 19.11.2015 ha avuto luogo una riunione tra i rappresentanti dell'ente sussidiato, i rappresentanti dell'Ufficio anziani e cure a domicilio (UACD), i rappresentanti dell'Ufficio giuridico Servizi generali del DT e dell'Ufficio lavori sussidiati a appalti (ULSA).

Nell'ambito di questa riunione l'ULSA ha messo in evidenza che le opere da progettista di fr. 228'744.00 oltrepassavano la cifra per procedere ad un incarico diretto (fr. 150'000.00). L'Ufficio giuridico del DT a quel punto ha presentato ai committenti le diverse implicazioni a cui l'ente beneficiario avrebbe potuto andare incontro: (i) annullamento dell'aggiudicazione in caso di ricorso a partire dal momento in cui si applica la LCPubb o il CIAP (dalla richiesta di sussidio); (ii) sanzione penale amministrativa ai sensi dell'art. 45 a cpv. 1 della LCPubb; (iii) riduzione dei sussidi giusta l'art. 45 a cpv. 2 della LCPubb (cfr. verbale riunione 19.11.2015, pag. 2/4).

Per quanto di sua competenza e in virtù "*della buona fede del committente e dello studio di progettazione*" l'Ufficio giuridico Servizi generali del DT e l'ULSA si sono limitati a segnalare "*l'anomalia*", senza proporre altri provvedimenti, lasciando all'UACD la facoltà semmai di "*decidere un'eventuale riduzione del sussisio*" (cfr. verbale riunione del 19.11.2015); cosa che di fatto non è avvenuta. Per il resto gli Uffici competenti hanno comunicato che lo studio fino a quel momento attivo sul dossier avrebbe potuto continuare il mandato fino all'ottenimento della licenza edilizia, dopo di che si sarebbe dovuto mettere le opere a concorso (cfr. verbale riunione del 19.11.2015).

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 18.1.2017, 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 3.4.2017 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.

2.2 La posizione del DT e dell'USLA

La Commissione ha svolto approfondimenti sentendo in audizione in data 29.5.2018 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.

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 introduzione 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 (com per 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 nostra 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'amministrazione cantonale difficilmente la si può richiedere agli enti privati beneficiari di sussidi!

3. LA LETTERA 7.8.2018 DELLA CONFERENZA DELLE ASSOCIAZIONI TECNICHE DEL CANTON TICINO (CAT)

Il 7.8.2018 la CAT ha scritto una lettera all'attenzione della Commissione "*in qualità di interlocutrice unica delle Associazioni professionali ticinesi degli architetti e degli ingenieri verso il Consiglio di stato e gli altri enti pubblici (…) sensibile a tutti i temi che riguardano la progettazione e la pianificazione del territorio*" che "*interviene sistematicamente per garantire l'adozione nella giusta forma di messa in concorrenza per la realizzazione di opere pubbliche*".

Nella sua missiva la CAT ha "*stigmatizzato*" il modo di procedere della Commissione che "*malgrado l'esclusione dal sussidio dei costi del progettista*", ha "*comunque attribuito la parte restante del sussidio*".

La Commissione rispetta la posizione della CAT e ne condivide le finalità, ma nel caso concreto non sarebbe stato corretto e proporzionato azzerare il sussidio. Una riduzione appare invece una soluzione più commisurata all'entità della violazione e alle responsabilità dei committenti.

4. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione ha discusso la problematica nelle sue sedute del 12.2.2019 e 19.2.2019. In base agli accertamenti esperiti la Commissione conferma che nel passato in questa procedura c'è stata una violazione della legislazione sulle commesse pubbliche per la mancata messa a concorso dei lavori da progettista precedenti l'ottenimento della licenza edilizia.

Di questa situazione sono sicuramente responsabili i committenti e i loro ausiliari in quanto essi non possono validamente sostenere di non essere a conoscenza che gli enti sussidiati sono assoggettati alla legislazione sulle commesse pubbliche; e nemmeno di non aver considerato l'ipotesi di un sussidio statale fin dall'inizio dell'operazione immobiliare. Senza voler mettere in discussione la buona fede di Consiglio di fondazione e studio di architettura, essi si devono lasciar imputare quanto meno un dolo eventuale.

La Commisisone però non tralascia critiche nemmesno sull'operato degli Uffici cantonali competenti e in particolare dell'Ufficio giuridico del DT, dell'USLA e dell'UACD i quali pur evidenziando (con estramo ritardo) l'anomalia non hanno ritenuto di intraprendere i provvedimenti di legge. Si ricorda a questo proposito che il problema è stato identificato solo alla fine del 2015, quando i primi contatti con gli Uffici cantonali sono avvenuti già nel luglio del 2013; che dal 2013 al 2015 l'architetto scelto su incarico diretto ha potuto continuato a lavorare senza concorso; e che gli uffici competenti nel 2015 hanno deciso di non intraprendere nulla, lasciando addirittura che lo stesso architetto restasse competente senza effettuare alcun concorso fino all'ottenimento della licenza edilizia. Questo atteggiamento superficiale non è certo incoraggiante.

Alla luce di queste considerazioni la Commissione non può esimersi dal prendere dei provvedimenti nei confronti del committente, il quale non poteva ignorare la legislazione in vigore, tanto più che si era rivolto a un professionista il quale conosce o avrebbe dovuto conoscere le procedure cantonali in quel settore.

A mente della Commissione si giustifica pertanto una riduzione del sussidio corrispondente alla metà dei costi accertati del progettista e meglio a fr. 114'372.- (fr. 228'744.-/2), rispetto al contributo proposto nel messaggio 7457 del 15.11.2017. In considerazione della "*trattenuta*" di fr. 150'000.- decisa dal Parlamento in data 18.6.2018, all'ente sussidiato viene pertanto riconosciuto un ulteriore sussudio di fr. 35'628.- (corrispondente alla differenza tra fr. 150'000.- e fr. 114'372.-) a titolo di contributo unico a fondo perso per le opere di ampliamento e ristrutturazione, che vanno ad aggiungersi al sussisio di fr. 6'800'000.- già stanziato con decisione del 18.6.2018 (cfr. BU 36/2018).

Rispetto all'agire degli Uffici cantonali la Commissione richiede una maggiore attenzione verso le procedure in materia di commesse pubbliche e un intervento preventivo e proattivo verso tutti i potenziali enti sussidiabili rendendoli attenti alla procedura da seguire e alle conseguenze di una mancato rispetto della legge.

La Commissione si permette infine di esprimere le sue perplessità anche circa l'agire del Consiglio di stato che oltre a non aver preso provvedimenti per l'accertata violazione della legislazione sulle commesse pubbliche, non ha nemmeno ritenuto di evidenziare la problematica nel messaggio.

5. LA QUESTIONE DEL COSTO DEL CONSULENTE INDIPENDENTE

Nella serie di domande poste al CdS il 13.3.2018 la Commissione della gestione e delle finanze aveva chiesto a quanto ammontassero i costi del consulente indipendente, figura chiamata a vigilare sulla correttezza delle procedure di messa a concorso, che secondo la legislazione sulle commesse pubbliche può essere imposta dall'autorità competente e i cui costi "*sono a carico del committente e vengono riconosciute quale spesa computabile per il sussidio*" (art. 60 a RLCPubb/CIAP); e se tali costi fossero stati presi in considerazione nel calcolo del sussidio alla Fondazione Piccola Casa della Divina Provvidenza "*Cottolengo*" "*considerato che si tratta di una figura relativamente nuova, nella maggior parte dei casi sconosciuta ai committenti, che nella loro richiesta di sussidio espongono solo le opere che intendono realizzare*".

A queste domande il CdS ha risposto precisando che "*il consulente indipendente designato per le opere ha previsto una spesa per le proprie prestazioni di CHF 60'000.00 (IVA compresa). Questa spesa non è stata considerata nel preventivo dei lavori, poiché la richiesta di nominare la figura è sopraggiunta successivamente alla richiesta di finanziamento definita. Essa è però stata considerata nel calcolo del contributo a fondo perso. Rispetto a una spesa preventivata totale di fr. 14'037'484.00 si ritiene che i costi dell'onorario del consulente indipendente possa rientrare nel margine di scostamento tra preventivo e consuntivo*".

La Commissione, anche alla luce di quanto proposto in altre circostanze simili (cfr. messaggio 7625 22.1.2019 relativo al sussidio a fondo perso le opere di ampliamento e ristrutturazione della Casa per anziani "*Santa Lucia*" di Arzo, ritiene che nella fattispecie in esame il sussidio avrebbe dovuto considerare espressamente (anche) i costi per il consulente, accanto e in aggiunta al sussidio riconosciuto per le opere di ristrutturazione e ampliamento.

Ne consegue che la Commissione riconosce alla Fondazione "*Cottolengo*" un ulteriore sussidio di fr. 30'000.00 (IVA inclusa), pari alla metà dei costi preventivati dal consulente indipendente, per le prestazioni di consulente indipendente ai sensi degli artt. 60 e 60a del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP) del 12.9.2016.

6. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra espresse la Commissione conferma una riduzione di fr. 114'372.- rispetto al contributo proposto nel messaggio 7457 del 15.11.2017. In considerazione della "*trattenuta*" di fr. 150'000.- decisa dal Parlamento in data 18.6.2018, all'ente sussidiato viene pertanto riconosciuto un ulteriore sussudio di fr. 35'628.- (corrispondente alla differenza tra fr. 150'000.- e fr. 114'372.-) a titolo di contributo unico a fondo perso per le opere di ampliamento e ristrutturazione, che vanno ad aggiungersi al sussisio di fr. 6'800'000.- già stanziato con decisione del 18.6.2018 (cfr. BU 36/2018).

Oltre a ciò la Commissione riconosce un ulteriore contributo di CHF 30'000.- a titolo di contributo a fondo perso per le prestazioni di consulente indipendente ai sensi degli artt. 60 e 60a del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP) del 12.9.2016, non sufficientemente contemplate nella richiesta di credito di cui al messaggio n. 7457 del 15.11.2017.

❋ ❋ ❋ ❋ ❋

Complessivamente la Commissione invita il Parlamento a stanziare un ulteriore contributo di fr. 65'628.-.

Per la Commissione gestione e finanze:

Franco Denti, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Bang -
Bignasca - Caprara - Caverzasio -
Dadò - De Rosa - Durisch - Farinelli -
Garzoli - Guerra - Pini - Quadranti

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. 35'628.- per le opere di ampliamento della Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio e di un ulteriore contributo unico a fondo perso di fr. 30'000.- per le prestazioni di consulente indipendente ai sensi degli artt. 60 e 60a del RLCPubb/CIAP

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 Rparz.1 della Commissione della gestione e delle finanze;
- visto il rapporto parziale 26 febbraio 2019 n. 7457 Rparz. 2 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. 35'628.- per le opere di ampliamento della Casa per anziani Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio.

[2]Alla Fondazione Piccola Casa della Divina Provvidenza "Cottolengo" di Gordevio è accordato un ulteriore contributo unico a fondo perso di fr. 30'000.- per le prestazioni di consulente indipendente ai sensi degli artt. 60 e 60a del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP) del 12 settembre 2016.

Articolo 2

Il credito di cui all'art. 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 presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.