

# Messaggio

numero

**6651**

data

19 giugno 2012

Dipartimento

**SANITÀ E SOCIALITÀ**

Concerne

## **Modifica della Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LAnz) del 30 novembre 2010 e della Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30 novembre 2010**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente Messaggio sottoponiamo alla vostra approvazione la modifica delle seguenti leggi cantonali:

1. Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LAnz) del 30 novembre 2010;
2. Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30 novembre 2010.

La modifica è necessaria per consentire la costituzione della Commissione consultiva dei comuni, voluta dalla Piattaforma Cantone-Comuni.

### **1. SITUAZIONE DI PARTENZA E OBIETTIVO DELLA MODIFICA**

Le due Leggi cantonali interessate dalla modifica, la LAnz e la LACD, disciplinano le attività nei settori delle case per anziani e dell'assistenza e cura a domicilio. In entrambe si possono distinguere i seguenti due livelli di intervento:

1. il livello pianificatorio dove, con una prospettiva temporale di medio termine<sup>1</sup>, si rilevano i bisogni esistenti, si prospetta l'offerta e si definisce l'ordine di priorità degli interventi;
2. il livello gestionale dove, in conformità alla pianificazione, nell'ambito di esercizi annuali si assicurano il funzionamento e il coordinamento del sistema di strutture e servizi di presa a carico.

Nel settore delle case per anziani, assume inoltre particolare rilevanza una terza dimensione, che è quella degli investimenti per la realizzazione delle strutture pianificate.

Rispetto ai due livelli sopra citati, la competenza decisionale è attribuita al Cantone:

- il Consiglio di Stato<sup>2</sup> allestisce la pianificazione e decide i contributi di esercizio;
- Il Gran Consiglio<sup>3</sup> approva la pianificazione.

<sup>1</sup> La pianificazione è decennale nel settore anziani e quadriennale nel settore dell'assistenza e cura a domicilio.

<sup>2</sup> LAnz, art. 5 cpv. 1, 7 e 9; LACD artt. 5 e 9.

<sup>3</sup> LAnz, art. 5 cpv. 2; LACD art. 8.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei comuni, è attualmente previsto solo a livello pianificatorio. Nel settore degli anziani, l'art. 5 cpv. 1 della LAnz chiede che i comuni siano sentiti sulla pianificazione cantonale. Inoltre, l'art. 64 della Legge cantonale sull'assicurazione malattia (LCaMal) stabilisce che il Consiglio di Stato in collaborazione con la Commissione della pianificazione sanitaria (in cui sono rappresentati tutti gli ambienti interessati) e consultando le Conferenze regionali della sanità, di cui i comuni fanno parte, elabori la pianificazione sanitaria<sup>4</sup>. Quest'ultima comprende anche le case per anziani in quanto istituti autorizzati ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie (cfr. Decreto legislativo concernente l'elenco degli istituti autorizzati ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie art. 39 LAMal del 29 novembre 2005, RL 6.4.6.1.2).

Nel settore dell'assistenza e cura a domicilio, i comuni devono essere sentiti sulla pianificazione in base all'art. 7 della LACD.

A livello gestionale, invece, i comuni non hanno attualmente possibilità di esprimersi. Questo malgrado la loro partecipazione preponderante al finanziamento; pagano infatti i 4/5<sup>5</sup> dei contributi globali stabiliti nei contratti di prestazione, contro il restante 1/5 a carico del Cantone.

La proposta oggetto del presente Messaggio intende colmare questa lacuna, prevedendo il coinvolgimento dei comuni anche nella gestione corrente.

## **2. IL PROGETTO CHE HA CONDOTTO ALLA PROPOSTA DI MODIFICA**

### **2.1 Origini**

Nell'ambito del progetto "Flussi e competenze - settore anziani", la Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni ha chiesto ad un gruppo di lavoro di elaborare un rapporto<sup>6</sup> con delle proposte per una nuova ripartizione di competenze e oneri tra Cantone e comuni. Fra i quattro scenari identificati<sup>7</sup> dal gruppo di lavoro, il 12 ottobre 2010 la Piattaforma ha scelto lo "Scenario 1: statu quo con "maggiore controllo" dei Comuni e ricerche di efficienze operative", preferendo il miglioramento della situazione esistente al cambiamento radicale. Ha in seguito dato mandato al Dipartimento della sanità e della socialità, attraverso la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (Dasf), di svilupparlo.

### **2.2 Organizzazione e funzionamento**

Per rispondere al mandato della Piattaforma, la Dasf si è dotata di un'organizzazione di progetto attiva dal 2011: la direzione strategica è assicurata dal Direttore della Dasf e la parte operativa da un gruppo di lavoro misto composto da membri della Dasf e da

---

<sup>4</sup> LAMal, art. 39 cpv. 3.

<sup>5</sup> Nel settore anziani la metà della quota a carico dei comuni è ripartita tra gli stessi in base alle giornate di presenza di ciascun ospite domiciliato, considerato che il contributo di ogni singolo Comune non può superare il 6% del suo gettito d'imposta cantonale. L'altra metà, maggiorata degli importi che superano il 6% del gettito d'imposta cantonale del Comune di cui al capoverso precedente, è assunta dai comuni in una misura corrispondente ad una percentuale uniforme del loro gettito d'imposta cantonale (LAnz, art. 10 cpv. 2-3). Nel settore assistenza e cura a domicilio questo aspetto è disciplinato dall'art. 39 della LACD. dei costi dell'esercizio dell'Ufficio anziani e cure a domicilio (UACD) come istanza di compensazione tra Comuni (4/5) e Cantone (1/5) è stabilita a livello di regolamento.

<sup>6</sup> Capo-progetto prof. Angelo Rossi e gruppo operativo. Il rapporto ha tenuto conto delle indicazioni di Giorgio Borradori dell'Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio (UACD) e di una delegazione dell'Associazione dei comuni in ambito socio-sanitario (ACAS).

<sup>7</sup> Scenari scartati: "scenario 0: comunalizzazione"; "scenario 2: cantonalizzazione"; "scenario 3: regionalizzazione".

rappresentanti dei comuni<sup>8</sup>. La Piattaforma è periodicamente aggiornata sull'avanzamento dei lavori, di cui avalla le diverse fasi.

### 2.3 Perimetro d'azione

Il progetto è circoscritto nel perimetro di competenza della Dasf e del suo Ufficio anziani e cure a domicilio (UACD), attualmente<sup>9</sup> comprensivo di:

- le case per anziani<sup>10</sup> presenti sul territorio cantonale (67)
- i servizi di assistenza e cura a domicilio di interesse pubblico (6), quelli commerciali (15), i servizi di appoggio (30) e gli infermieri indipendenti (108).

### 2.4 Obiettivi

Il progetto, per rispondere al mandato della Piattaforma, ha quale obiettivo di sviluppare lo "Scenario 1: statu quo con maggiore controllo" (di seguito scenario iniziale), che prevede:

1. La creazione di una "Commissione della compensazione" con rappresentanza maggioritaria ai comuni e i seguenti compiti:
  - discussione direttive per preventivi
  - determinazione del contributo globale
  - partecipazione all'elaborazione del contratto di prestazioni
  - controllo rispetto direttive
  - verifica costi inseriti nel "calderone" della spesa da ripartire.
2. La promozione:
  - di una messa in rete di servizi e sistemi gestionali
  - delle "best practice" delle case per anziani.

### 2.5 Fasi e tempistica

Il progetto è suddiviso in tre fasi:

1. studio di fattibilità (2011);
  2. attuazione (2012);
  3. monitoraggio e controlling (2012-2013).
1. Nella prima fase si è proceduto ad identificare i vari attori istituzionali che operano nel perimetro considerato e il loro ruolo attuale (punti forti e punti deboli) in relazione alla creazione di una "Commissione della compensazione" (punto 1 dello scenario iniziale) ed alla promozione di reti e di best practice (punto 2 dello scenario iniziale). L'analisi del gruppo si è in particolare focalizzata sugli scopi e le attività di:
    - per il settore anziani: Associazione dei Direttori delle case per anziani della Svizzera italiana (ADICASI), Associazione ticinese di case di riposo per persone anziane (ATCA), Associazione delle fondazioni e associazioni in ambito socio-sanitario (AFAS), Team anziani<sup>11</sup>, Consiglio degli anziani;

---

<sup>8</sup> Un rappresentante dell'Associazione dei Comuni urbani (ACUTI), uno dell'Associazione dei Comuni e Regioni di montagna (CoReTI) e uno dell'Associazione dei Comuni in ambito socio-sanitario (ACAS).

<sup>9</sup> Sono considerati strutture e servizi che hanno firmato un contratto di prestazione con il Cantone per il 2012.

<sup>10</sup> Proprietari delle case per anziani, dei servizi di assistenza e cura a domicilio e dei servizi di appoggio possono essere comuni, fondazioni con o senza scopo di lucro, società anonime.

<sup>11</sup> Gruppo di lavoro creato nell'ambito delle fasi preparatorie all'introduzione dei contratti di prestazione e mantenuto in seguito; non ha uno statuto formale.

- per il settore dell'assistenza e cura a domicilio: la Conferenza dei Direttori dei servizi di assistenza e cura a domicilio di interesse pubblico (SACD)<sup>12</sup>;
- per entrambi i settori: l'Associazione dei Comuni in ambito socio-sanitario (ACAS), (partecipante attivo al progetto) e i comitati degli enti finanziati.

Successivamente, partendo dalla fotografia dell'esistente, sono state identificate le soluzioni possibili ed è stata scelta quella che meglio risponde agli obiettivi, in un'ottica di efficacia e di efficienza. Essa prevede la creazione di una nuova Commissione, denominata "Commissione consultiva dei comuni"<sup>13</sup>, alla quale attribuire anche il compito di promozione (punto 2 dello scenario iniziale). Sono infine stati pianificati modalità e tempi della sua attuazione. La Piattaforma ha approvato la soluzione proposta nella seduta del 24 novembre 2011 e le modalità e i tempi della sua attuazione nella seduta del 21 marzo 2012.

2. Della seconda fase, quella di attuazione, il presente Messaggio rappresenta una tappa fondamentale, per formalizzare nelle basi legali esistenti la creazione e lo scopo della nuova Commissione. Se la presente modifica verrà approvata, sarà accompagnata dall'allestimento di un Regolamento d'applicazione che ne disciplinerà la composizione, le competenze e l'organizzazione.
3. Infine, è prevista una terza fase di monitoraggio e di controlling successiva all'istituzione della Commissione ed alla sua attivazione, che permetterà di valutarne la funzionalità in relazione agli obiettivi.

### **3. LA COMMISSIONE**

#### **3.1 Compiti**

Lo scenario che la Piattaforma Cantone-Comuni ha chiesto alla Dasf di sviluppare attribuiva già una serie di compiti alla "Commissione della compensazione".

Il gruppo di lavoro ha però ritenuto necessario prima interrogarsi sulla sua funzione: non operativa, ma piuttosto strategica e di indirizzo sugli orientamenti inerenti il finanziamento dei settori interessati. Alla luce di questa importante premessa, la proposta di compiti contenuta nello scenario iniziale è stata valutata dal gruppo di lavoro in base a due criteri:

- a) il grado di competenza tecnica dei rappresentanti dei comuni membri della Commissione;
- b) il funzionamento a livello operativo del sistema dei contratti di prestazione e le scadenze della gestione corrente.

Considerata la complessità e la specificità della materia, difficilmente i rappresentanti dei comuni membri della Commissione possono avere o acquisire le competenze specialistiche e le conoscenze del settore necessarie per avere un ruolo attivo nella definizione degli aspetti tecnici<sup>14</sup>, pertanto lasciato ai funzionari competenti. Alla Commissione si assicura piuttosto un'adeguata informazione e le si chiede di discutere e di esprimersi sui temi prioritari nelle diverse fasi della gestione corrente. I suoi compiti,

<sup>12</sup> Gruppo di lavoro senza statuto formale.

<sup>13</sup> Si è rinunciato alla denominazione proposta dallo scenario iniziale poiché creava confusione con l'Istanza di compensazione, servizio interno all'UACD che gestisce operativamente i flussi finanziari Cantone - comuni - enti finanziati.

<sup>14</sup> Attribuire un ruolo tecnico alla Commissione avrebbe presupposto di creare una "segretariato di consulenza" con degli oneri amministrativi e finanziari e il rischio di creare inutili doppioni.

tenendo conto del criterio b) indicato sopra, sono stati quindi riformulati nel seguente modo:

1. discutere le direttive per i preventivi nell'ottica del razionale utilizzo delle risorse
2. esprimersi sul contributo globale aggregato a livello cantonale
3. esprimersi circa gli elementi costitutivi del contratto
4. essere informata circa l'esito della sottoscrizione e della chiusura dei contratti.

### **3.2 Composizione**

In relazione alla funzione e ai compiti della Commissione, il gruppo di lavoro si è chinato sulla sua composizione, stabilendo il numero e la ripartizione dei membri da un lato, la loro provenienza e funzione dall'altro.

La Commissione avrà sette membri, di cui quattro rappresentanti dei comuni e tre rappresentanti del Cantone. La maggioranza lasciata ai comuni conferma l'intenzione di garantire loro un'effettiva partecipazione, come chiesto dallo scenario iniziale. La carica di municipale è ritenuta un criterio di scelta necessario, in relazione alla funzione strategica e di indirizzo attribuita alla Commissione.

Spetterà ai Comuni indicare al Consiglio di Stato le proposte per i quattro rappresentanti nella Commissione, tenendo conto di un'equa ripartizione regionale.

## **4. PROPOSTE DI MODIFICA**

La modifica prevede l'introduzione di un unico nuovo articolo, identico, nelle due Leggi settoriali:

- a) nella LANz è stato inserito in un apposito nuovo Capitolo "Commissione consultiva dei Comuni";
- b) nella LACD, ha invece potuto essere integrato nell'attuale Capitolo secondo - competenze, Sezione II - comuni.

Il nuovo articolo si limita a formalizzare l'esistenza e lo scopo della Commissione consultiva dei Comuni, attribuendo al Consiglio di Stato la facoltà di nominarla e di precisarne la composizione, i compiti e l'organizzazione.

## **5. RIPERCUSSIONI FINANZIARIE E RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

La modifica proposta non comporta oneri finanziari supplementari e dà seguito a quanto previsto dalle Linee Direttive 2012-2015 del Governo, al capitolo "Sicurezza e coesione in evoluzione" (scheda n. 47).

## **6. CONSEGUENZE PER I COMUNI**

Con l'approvazione della modifica proposta, i comuni avranno voce in capitolo sulla gestione corrente dei settori degli anziani e dell'assistenza e cura a domicilio. Rispetto alla situazione attuale, nella quale hanno la possibilità di esprimersi unicamente in ambito pianificatorio, il loro grado di partecipazione viene esteso ed è dato maggiore peso al principio secondo il quale "chi paga decide". La richiesta di maggior coinvolgimento da parte dei comuni è dunque accolta senza stravolgere l'attuale impostazione del sistema e tenendo conto della realtà comunale odierna.

## **7. CONCLUSIONI**

La proposta di modifica risponde alla richiesta da parte dei comuni di un maggior coinvolgimento e completa quanto già previsto dall'attuale dispositivo in ambito di pianificazione.

La nuova Commissione rappresenta una soluzione pragmatica, che tiene conto dei vincoli di carattere tecnico e procedurale della gestione dei settori interessati e dell'attuale contesto cantonale. Con un impiego contenuto di risorse umane e finanziarie, già contemplate dagli attuali budget, la Commissione rappresenta un'opportunità concreta quanto interessante di sviluppare la collaborazione e il dialogo fra Cantone e comuni che, coinvolti a livello strategico, assumono un ruolo nella gestione dei contributi di cui sono i principali finanziatori.

La creazione della Commissione è stata approvata dalla Piattaforma Cantone-Comuni, così come la sua composizione, la sua funzione e i suoi compiti, che saranno oggetto di uno specifico Regolamento.

Per le considerazioni che precedono, vi invitiamo a voler approvare le modifiche di legge proposte con il presente Messaggio.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **LEGGE**

**concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LAnz) del 30 novembre 2010; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 19 giugno 2012 n. 6651 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LAnz) del 30 novembre 2010 è così modificata

#### **Capitolo quinto: Commissione consultiva dei Comuni**

##### **Art. 24a (nuovo)**

##### **Principio**

Al fine di garantire il coinvolgimento dei Comuni nell'applicazione della presente legge il Consiglio di Stato nomina una Commissione consultiva dei Comuni e ne definisce composizione, compiti e organizzazione interna.

#### **Capitolo sesto - Revoca del riconoscimento e restituzione dei contributi**

#### **Capitolo settimo - Rimedi di diritto e norme finali**

#### **II.**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

<sup>2</sup>Essa entra immediatamente in vigore.

Disegno di

## **LEGGE**

**sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30 novembre 2010; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 19 giugno 2012 n. 6651 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La legge sull' assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30 novembre 2010 è così modificata

#### **Art. 10a (nuovo)**

#### **B. Commissione consultiva dei Comuni**

Al fine di garantire il coinvolgimento dei rappresentanti dei Comuni nell'applicazione della presente legge il Consiglio di Stato nomina una Commissione consultiva dei Comuni e ne definisce composizione, compiti e organizzazione.

#### **II.**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

<sup>2</sup>Essa entra immediatamente in vigore.