

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>5818 R</b>	6 marzo 2008	<b>SANITÀ E SOCIALITÀ</b>
Concerne		

**della Commissione speciale sanitaria  
sul rapporto del Consiglio di Stato relativo al Rapporto 15 settembre  
2005 n. 5608R della Commissione speciale sanitaria concernente la  
mozione 8 novembre 2004 presentata da Norman Gobbi, Raffaele De  
Rosa e cofirmatari "Progetto informatico dei servizi di assistenza e cura  
a domicilio" (messaggio 14 dicembre 2004 n. 5608)**

**(v. messaggio 4 agosto 2006 n. 5818)**

I fiumi di inchiostro consumati fin'ora per il progetto informatico dei servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD) stanno a dimostrare come l'evoluzione di questi servizi in aiuto alla popolazione più debole, agli anziani ed agli ammalati sta a cuore al politico. Sta a cuore perché qualsiasi oculato amministratore della cosa pubblica (sia esecutore ma anche legislatore) si rende perfettamente conto che il mantenimento a domicilio della persona bisognosa non solo sottolinea e sostiene la dignità della persona ma anche, preservando da un'istituzionalizzazione precoce, riduce i costi sociali e sanitari. Allo stesso politico però è noto il crescente aumento dei costi dei servizi a domicilio, costi determinati non solo dall'aumento dell'utenza che, in termini di ore di lavoro erogate è chiarito dalla seguente tabella:

Ore di lavoro erogate	Anno
400'000	2005
460'000	2006

ma, ed in maggior misura, dalla nuova Perequazione finanziaria (NIP) che sancisce la fine dei contributi della Confederazione a partire dall'anno corrente 2008: ad esemplificazione riportiamo i seguenti dati:

Anno	Costi totali
2005	16,5 mio fr.
2007	17,7 mio fr.
2008	24,6 mio fr.
2009	25,3 mio fr.

È naturale quindi che ogni aggravio finanziario, da qualunque parte esso provenga, preoccupa il gestore della cosa pubblica e per questo se ne discute.

Non poteva passare inosservata quindi l'introduzione di un nuovo sistema informatico per tutti i servizi, destinato ad unificare le procedure contabili ed amministrative,

semplificandole e permettendo confronti, sinergie e non da ultimo risparmi. Proprio il fallimento di questo progetto nel suo intento originario, cioè di accomunare i servizi, ha fatto scattare i ripetuti atti parlamentari che, oltre a segnalare una mancanza di volontà di confluire verso soluzioni comuni, volevano appunto far rilevare come questo disaccordo abbia potuto ingenerare anche un possibile accresciuto fabbisogno di risorse.

Vale la pena di riassumere per sommi capi la storia dei precedenti atti per poter comprendere appieno l'ultimo atto del Consiglio di Stato, (Messaggio n. 5818) sul quale dobbiamo prendere posizione.

**La prima interrogazione** del collega Ferrari, già molto dettagliata, datava del 12.03.2003 e denunciava come nell'ambito della riorganizzazione e della sostituzione del sistema informatico dei SACD e della banca dati cantonale fossero emerse lacune che da un lato avrebbero arrischiato di compromettere la funzionalità del sistema stesso e dall'altro di aumentarne le spese in modo rilevante. Il Parlamentare faceva notare come, alla luce di queste considerazioni i SACD del sopraceneri (Locarno, Bellinzona, Tre Valli) si siano distanziati a più riprese dall'impostazione ufficiale denunciando carenze gestionali del progetto e dubbi sul funzionamento.

In effetti, sebbene di comune accordo i SACD, ritenendo superato il vecchio sistema informatico di gestione dei dati ("Dorothee") decisero di adottare un nuovo strumento atto non solo a gestire i dati ma anche ad interagire con l'applicativo scelto per la gestione delle prestazioni (sistema RAI-NC nel settore ambulatoriale e RAI-HC nel settore stazionario). Il consorzio di Lugano (SCUDO) fu scelto come capofila e coordinatore della messa in opera del progetto ma fu poi accusato di aver gestito l'implementazione in maniera solitaria e di aver proceduto, malgrado le lacune evidenti che si presentavano, agli appalti per le diverse funzioni senza consultare i partner, ed accettando acriticamente la lievitazione dei costi.

**L'interrogazione, stralciata dal Consiglio di Stato per l'uscita del Collega dal Gran Consiglio, venne ripresa da De Rosa, Gobbi** e altri e inoltrata il 19.12.2003 con 9 punti critici, senza chiedere, in una prima fase, come invece lo chiedeva già il Ferrari, un'inchiesta amministrativa.

**Il Consiglio di Stato rispondeva il 17.08.2004** con una dettagliata presa di posizione che fa luce in maniera esaustiva sui fatti.

Retrospectivamente pare eloquente e riassuntiva l'affermazione espressa a chiare lettere nell'introduzione della risposta del CdS all'interrogazione secondo la quale ogni valutazione obiettiva della vertenza non può non prescindere da un contesto sfavorevole:

*"Il contesto sfavorevole è determinato dalla rivalità - difficilmente comprensibile e su cui ci asteniamo quindi dall'esprimere giudizi - che si è manifestata sin dall'inizio fra i tre servizi SACD del Sottoceneri e i tre del Sopraceneri: i primi tesi a dimostrare come la scelta del fornitore fosse la migliore e, quindi, a forzare i tempi e le procedure dello svolgimento del progetto e a minimizzarne le disfunzioni; i secondi, fortemente critici e insofferenti al minimo contrattempo e apparentemente meno interessati a risolvere i problemi che ad abbandonare il progetto e ogni assunzione di responsabilità nei suoi confronti." (Risp. a interrogazione p. 1)*

In sostanza il CdS ammise alcune carenze nell'operato della ditta chiamata ad allestire il software, carenze invero determinate più da una mancanza di definizione corretta e completa delle funzionalità richieste che da una vera e propria inadeguatezza della ditta, tanto è vero che piano piano le disfunzioni sono state poi pressoché completamente

corrette. D'altra parte asserisce ripetutamente che lo strumento assolveva pienamente i suoi compiti.

Per quanto riguarda poi le spese supplementari, l'esecutivo del Cantone ne da piena responsabilità al servizio luganese e quindi anche in relazione alla solvenza.

La risposta non soddisfa i firmatari dell'interrogazione che **l'8 novembre 2004 introducono una mozione** che riprende i termini finanziari della questione e documentando una serie di evidenti manchevolezze chiede, questa volta esplicitamente, un'inchiesta amministrativa.

I parlamentari sollevano dubbi su presunti illeciti sia nella determinazione dei preventivi di tutta l'operazione, desunti automaticamente dal Piano Finanziario, sia nel comportamento della Sezione del sostegno a enti ed attività sociali (SSEAS) nell'erogare i sussidi: si citi solo ad esempio, l'aver splittato il sussidio in sette tronconi per restare sotto le cifre che determinano il passaggio del credito in Gran Consiglio.

**Il Consiglio di Stato risponde (M 5608 del 14 dicembre 2004)** respingendo la mozione dichiarandola in parte **superata** per molte questioni già evase in base alla sua risposta all'interrogazione citata, ed in parte **inammissibile**. Rientra in fatti nei compiti dello Stato aprire un'inchiesta su propri dipendenti come non si può richiedere che il CdS avvii un'inchiesta su dirigenti dei SACD nei confronti dei quali lo stesso Consiglio non ha competenze di natura amministrativa o disciplinare.

L'Esecutivo però, ammettendo procedure non corrette, rileva la necessità di un chiarimento definitivo e decide di dare mandato al Controllo cantonale delle finanze di effettuare un **Audit** del progetto informatico dei SACD.

I risultati dell'AUDIT (consegnati al CdS il 13.04.05) sono ben riassunti nel **Rapporto della Commissione speciale sanitaria (5608 R)** del 15.09.05.

Complessivamente l'organo di revisione non rilevò procedure preoccupanti ma fece chiarezza su tutta una serie di procedure in parte superficiali dal profilo **organizzativo** (convenzioni non sufficientemente esaurienti, capitolati non completi, decisioni prese senza il necessario consenso generale dei partner ecc...). Anche l'aspetto **finanziario** è setacciato di fino: sottovalutazioni delle esigenze degli utenti, dei costi, ripetuti adeguamenti, durata sottostimata ecc... Soddisfacente invece il lato **tecnico**: l'applicativo assolve i suoi obiettivi con soddisfazione degli utenti sottocenerini.

Secondo il rapporto della Commissione sanitaria la fretta, la madre di tutti i vizi sembra abbia colpito anche in questa storia. La fretta di implementare il progetto, di scaricare il vecchio passando agilmente sopra le necessarie ponderatezze. La fretta ha anche provocato la crescente opposizione dei SACD del sopraceneri con il progressivo divorzio.

La Commissione giunse alle conclusioni di sostenere il CdS nel **respingere la mozione** Gobbi De Rosa chiedendo però al Consiglio di Stato di non perdere i contenuti dell'Audit e tenerne buon conto. In particolare richiama 4 punti ritenuti fondamentali:

- creare un'istanza con responsabilità di coordinamento dei SACD con un ruolo-guida da parte del Cantone
- prevedere sistematicamente una persona di riferimento (presidente)
- concordare un accompagnamento da parte di una persona esterna al progetto
- rivedere l'utilità dello strumento della convenzione.

**In conclusione, invita il CdS ad elaborare in tempi brevi un rapporto che indichi:**

- a) quale seguito ha dato, o intende dare, alle raccomandazioni dell'“Audit” del 13 aprile 2005**
- b) quali iniziative intenda promuovere per assicurare un maggior coordinamento fra i SACD.**

Ecco quindi come giungiamo all'atto del Consiglio di Stato in esame. La commissione Sanitaria abbandona le vivaci, in parte come detto giustificate accuse dei mozionanti ritenendole evase, ma riafferma la preoccupazione di un utilizzo ottimale dei SACD per il bene della nostra popolazione. Nel frattempo il tempo ha avuto ragione sulle residue disfunzioni e il sistema SHC funziona con piena soddisfazione però solo dei SACD del Sottoceneri. I corrispettivi 3 servizi sopracenerini hanno implementato il sistema OSIRIS, scelto in un secondo tempo senza l'autorizzazione dell'ente sussidiante.

Il 4 agosto 2006 evadendo le richieste della Commissione sanitaria col Messaggio 5818 il CdS risponde simultaneamente ad un'interrogazione (**Ricciardi e cof. 29.05.06**) che chiedeva lumi su un sistema informatico unificato, preannunciando la decisione che formalizzava poi nel Messaggio.

**Nel Messaggio n. 5818 (4 agosto 2006)** l'Esecutivo cantonale di fronte alla spaccatura ormai in atto e consolidata ha deciso di optare per la via più semplice: lasciare che Sopra e Sottoceneri proseguano sulle due strade differenti garantendo quindi, se possiamo osare chiamarlo così, un certo federalismo d'impostazione. Anche l'Audit, pur constatando che il sistema SHC fosse più vantaggioso, lasciava aperta la possibilità del binario parallelo.

Il Consiglio di Stato tiene ad affermare che al di là di questa spaccatura, molte e più interessanti raccomandazioni sono state seguite ed hanno aiutato ad armonizzare meglio i sei servizi. In particolare lo strumento per la valutazione degli utenti e la pianificazione delle cure (RAI) già introdotto per le cure a domicilio viene ora applicato alle case per Anziani in perfetto coordinamento e complementarità pur adattato ai due sistemi informatici diversi.

Anche sull'uso delle risorse si è stabilita una prassi più rigorosa. È stata chiaramente affrontata la questione del finanziamento del sistema informatico: finora sono stati versati solo acconti sull'investimento preventivato, il saldo sarà erogato a conclusione delle revisioni in corso. Gli investimenti informatici che non sono stati autorizzati dall'ente sussidiante rimangono a carico dei SACD che li hanno decisi: non sono quindi riconosciuti nel contributo globale dei sei servizi, stabilito a livello cantonale, conformemente all'art. 10 della legge sui sussidi cantonali. Gli adeguamenti invece saranno regolati in base ad una rigorosa analisi dei costi e benefici, ma anche da vincoli esterni. Ad esempio, la modifica della Convenzione tariffale con gli assicuratori malattia ha imposto adeguamenti del software, adeguamenti che saranno di conseguenza riconosciuti.

Con l'introduzione del nuovo sistema di finanziamento dei servizi tramite contributi globali, associati ai contratti di prestazione, gli investimenti in attrezzature dovranno essere trattati nel contributo annuo per la spesa corrente. Con il nuovo regime di sussidiamento, il problema sollevato in merito alla presentazione di un Messaggio al Gran Consiglio per investimenti superiori a 500'000 fr. decade. Infatti, con i contratti di prestazione solo le costruzioni, e i relativi sussidi, rientrano nell'ambito degli investimenti. Per questi la delega alla SSEAS arriva a 200'000 fr. di sussidi e quella al Consiglio di Stato a 500'000 fr. Oltre tale importo, si deve presentare un Messaggio al Gran Consiglio.

## **MOZIONE EVASA??**

Con una certa sorpresa con l'ordine del giorno del Gran Consiglio del 25.06.2007 figura pure la comunicazione al GC dell'evasione della mozione Gobbi e De Rosa "Progetto informativo dei servizi di assistenza e cura e domicilio" con il relativo messaggio n. 5818.

**La Mozione Gobbi e De Rosa, come si evince da questo scritto, poteva semmai essere stata evasa dal Messaggio n. 5608.**

I mozionanti però non sembravano allora molto soddisfatti dal modo in cui il CdS liquidava la faccenda pur avviando l'AUDIT.

Il Rapporto n. 5608 esaminava i risultati dell'AUDIT e formulava alcune richieste precise al CdS.

Il Messaggio n. 5818 risponde alle richieste formulate dalla Commissione, senza più entrare in materia sulla mozione (non c'entra quindi con l'evasione della mozione).

La presa di posizione del CdS nel M 5818 necessita di alcune puntualizzazioni che sono state sviluppate nel Rapporto attuale che chiude definitivamente la vertenza.

**Mentre risoluta è la posizione sui dati operazionali ed amministrativi, più debole risulta la presa di posizione del CdS sulla richiesta di maggior coordinamento tra i servizi.**

Restano disillusi i 4 punti espressi nel rapporto: l'Esecutivo affida, come prima, alla SSEAS il compito di coordinare il lavoro. Pare comprensibile che l'organo di sussidiamento riesca a far convergere i servizi su obiettivi tecnici come quelli citati (unificazione ed aggiornamento del tariffario, raccolta di dati ecc...), più difficile che riesca a moderare ulteriori fughe in avanti di qualche direttore "onnipotente".

*“Una modalità di coordinamento maggiormente strutturata o istituzionalizzata, rispetto a quelle indicate sinora, difficilmente potrebbe essere imposta dal Consiglio di Stato”.*

Ammettendo la sua impotenza il CdS demanda ulteriori passi di maggior coordinamento all'intesa tra gli enti interessati e soprattutto ai comuni. Il "Progetto di revisione dei flussi finanziari e delle competenze fra Cantone e Comuni", concordato fra il Consiglio di Stato e i comitati dell'ACUTI e della CoReTi a fine 2005, ed entrato nella fase operativa da febbraio 2006, dovrebbe gettare le basi per un coordinamento più stretto dandone la facoltà ai comuni.

Una prossima occasione potrà poi essere colta per agire sul piano legislativo nel 2008. Entro quest'anno, si dovrà in ogni caso modificare la Legge sull'assistenza e cura a domicilio, a causa dell'entrata in vigore della nuova perequazione dei compiti fra Confederazione e Cantoni, che prevede la soppressione dell'importante sostegno finanziario che la Confederazione oggi garantisce ai SACD. Il legislatore avrà la possibilità di imprimere nuove basi all'auspicato coordinamento.

## **CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE**

A questo punto, dopo tutto questo fiume d'inchiostro, i membri della Commissione sanitaria all'unanimità accettano, seppur con rincrescimento per l'inadeguato uso delle risorse disponibili, il principio dei due sistemi informatici separati.

Se da una parte la Commissione ritiene indispensabile proseguire nella necessaria ed auspicata raccolta di dati con i mezzi disponibili, dall'altra non rinuncia a raccomandare una progressiva convergenza sulla base di un più intelligente uso delle future risorse.

Si farà essa medesima portatrice di iniziative affinché nella futura revisione della legge sull'assistenza e cura a domicilio venga introdotto il principio di un efficace coordinamento delle 6 strutture.

Esorta il Consiglio di Stato a vigilare tramite i servizi preposti ad un puntuale rigore finanziario soprattutto in vista dell'aggravio di costi previsto con l'entrata in vigore della Nuova Perequazione Finanziaria, operando eventualmente opportune scelte per permettere i potenziamenti indispensabili espressi da questa Commissione nell'ultimo Rapporto sulla pianificazione dei SACD (Rapporto del 28.06.2007).

Per la Commissione speciale sanitaria:

Giorgio Salvadè, relatore

Bignasca M. - Boneff - Caimi - Chiesa - Del Bufalo -  
Gianora - Kandemir Bordoli - Malacrida - Moccetti -  
Pagani - Pestoni - Polli - Ramsauer - Ravi - Weber