

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7532 R	28 agosto 2018	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 2 maggio 2018 concernente la concessione alla Fondazione Ricovero Malcantonese, Giovanni e Giuseppina Rossi, di Croglia di un contributo unico a fondo perso di fr. 7'655'000.00 per le opere di realizzazione della Nuova Casa anziani Malcantonese a Caslano

1. INTRODUZIONE

Con il presente messaggio il Gran consiglio è chiamato ad approvare lo stanziamento di un contributo unico a fondo perso di **fr. 7'655'000.-** per la realizzazione della Nuova Casa anziani Malcantonese a Caslano (distretto di Lugano), il cui costo totale è preventivato in **fr. 27'460'700.-** (cfr. preventivo di costo dettagliato del 3 ottobre 2017, messaggio, pag. 5).

Dal preventivo globale è stata scorporata, in base all'art. 11 cpv. 2 della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994, secondo il quale nelle spese di investimento non sono computati i tributi pubblici, la voce CCC 51 "Autorizzazioni e tasse" di fr. 259'990.-, raggiungendo un totale di **fr. 27'200'700.-**.

I costi di preventivo sopraesposti sono riferiti all'intero edificio senza definire l'incidenza di costo del Centro diurno e notturno terapeutico, che secondo le indicazioni del Governo, raccolte dai progettisti, ammonta complessivamente a **fr. 725'000.-** (IVA inclusa; cfr. messaggio, pag. 6).

In data 13 novembre 2017 nell'ambito dell'art. 60a del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP), l'Ufficio degli anziani ha approvato la nomina dello Studio legale e notarile RESPINI, JELMINI, BERETTA PICCOLI & FORNARA quale **consulente indipendente**. Il costo per questa prestazione ammontante a fr. 55'000.- (IVA inclusa) è computato nel costo di preventivo.

Diciannove Comuni malcantonesi (Aranno, Alto Malcantone, Astano, Bedigliora, Bioggio, Cademario, Caslano Croglia, Curio, Magliaso, Migliaglia, Monteggio, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa e Vernate) sono stati coinvolti nell'investimento già nella fase preliminare e hanno sottoscritto nel 2011 la convenzione che poneva le basi per il finanziamento della Nuova casa per anziani di Caslano.

Il **costo complessivo** finale dell'operazione ammonta quindi a (cfr. messaggio pag. 8):

- costo complessivo per le opere: fr. 27'200'700.-
- costo previsto per le prestazioni di consulente indipendente: fr. 55'000.-
- fr. 27'255'700**

Il **finanziamento** della nuova casa per anziani è assicurato come segue:

- contributo cantonale unico: fr. 7'655'000.-
 - mutuo ipotecario aggiuntivo riconosciuto: fr. 13'400'000.-
 - mutuo ipotecario finanziato dai Comuni malcantonesi fr. 6'200'700.-
- fr. 27'255'700.-

L'Ente promotore della struttura per anziani è la Fondazione (di diritto privato) Ricovero Malcantonese, Giovanni e Giuseppina Rossi, di Croglio, la quale beneficia a questo scopo per la durata di 50 anni di un diritto di superficie sul fondo no. 664 dell'ampiezza di 5'000 mq, destinato a costruzioni di interesse pubblico, concesse gratuitamente dal Comune di Caslano.

Il progetto prevede la creazione di 70 posti letto di cui 10 in reparto protetto (2 posti letto per soggiorni temporanei o per accoglienza notturna destinati a pazienti con problematiche cognitive e/o comportamentali; 8 posti letto destinati al reparto Alzheimer), con annesso un centro terapeutico diurno e notturno.

La Commissione nella sua valutazione si è concentrata sugli aspetti politici, pianificatori, finanziari e legali per quanto concerne l'attribuzione del sussidio e l'applicazione della legislazione sulle commesse pubbliche. Non è entrata nel merito delle scelte architettoniche e urbanistiche che in generale condivide, soprattutto la scelta dell'orientamento orizzontale della struttura, che rispecchia le più innovative messe in opera per strutture ospedaliere-sanitarie stazionarie.

2. ASPETTI POLITICI E PIANIFICATORI

Come già espresso in relazione al messaggio n. 7457 del 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, la Commissione non può che accogliere favorevolmente la realizzazione di una nuova struttura per la presa a carico della popolazione anziana.

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, la prevista ristrutturazione della casa per anziani "Cottolengo" e la prospettata realizzazione del centro polivalente per anziani a Losone.

Tuttavia non possiamo non mettere in evidenza che a livello politico e di pianificazione strategica siamo enormemente in ritardo (nessuna pianificazione per il 2020-2030) 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.

Lo dimostra il fatto che, malgrado la prospettata realizzazione di 70 nuovi posti letto a Caslano, il comprensorio Malcantone e Veduggio presenta ancora un ammanco di una quarantina di posti letto, cifra aggiornata al 2011 e che è destinata ad aumentare.

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.

Il progetto che siamo chiamati a finanziare va nella direzione sopra auspicata, ma la Commissione si è legittimamente chiesta se non fosse opportuno adeguarne la portata - per lo meno - all'attuale stimato bisogno, prevedendo segnatamente un numero maggiore di posti letto.

Già nel lontano 2008 con la mozione Mariolini/Corti del 18.2.2008, tuttora inevasa, veniva sollevata 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).

Ancora una volta la Commissione torna a dire che non si può 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 familiare. 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, purtroppo, è in attesa di una risposta dal lontano 2008!

3. ASPETTI FINANZIARI

Secondo l'art. 7 LANz “un contributo fino ad un massimo del 70% del costo stabilito a preventivo può essere concesso per l'acquisto di terreni o edifici destinati alla realizzazione di strutture sociosanitarie, la costruzione, la ristrutturazione nonché l'ampliamento delle stesse” (cpv. 1).

Il cpv. 2 dell'art. 7 precisa inoltre che "i criteri per la commisurazione del contributo sono stabiliti dal Consiglio di Stato" e che "nella commisurazione del contributo si tiene conto della capacità finanziaria dell'ente gestore della struttura sociosanitaria in questione e di eventuali partecipazioni finanziarie concesse da altri enti".

In base alla norma succitata il Governo propone lo stanziamento di un contributo unico a fondo perso di fr. 7'655'000.-, corrispondente a circa il 35 % della spesa totale prevista (fr. 27'255'700.-, cfr. messaggio, pag. 8).

La Commissione si è soffermata sulla realizzazione del centro terapeutico diurno e/o notturno da parte della Fondazione che, da quanto si evince, è compresa nei costi di investimento finanziati dal Cantone.

La Commissione ha quindi fatto un approfondimento durante l'audizione di Francesco Branca, Capo ufficio anziani e Renato Bernasconi, Direttore di divisione DASF sulla clausola del bisogno del centro ambulatoriale diurno e/o notturno chiedendosi se lo stesso fosse compatibile con la pianificazione dell'assistenza e delle cure a domicilio e se la proposta fosse stata sottoposta per un nullaosta all'UACD, come apparentemente previsto dalla LANz. L'approfondimento è stato ritenuto necessario in primo luogo per razionalizzare i servizi di appoggio atti a favorire il mantenimento al domicilio e ad ottimizzare il sostegno finanziario da parte del Cantone evitando possibili doppioni.

4. ASPETTI INERENTI LA LEGILSAZIONE SULLE COMMESSE PUBBLICHE

Secondo l'art. 2 LCPubb sottostanno alla legislazione sulle commesse pubbliche, oltre al Cantone, ai Comuni e gli altri enti preposti a compiti cantonali o comunali retti dal diritto cantonale o intercantonale, che non hanno carattere commerciale o industriale; e alle società di diritto privato di cui il Cantone e/o i Comuni detengono la maggioranza della proprietà e che svolgono un compito pubblico; anche *"altri committenti per opere sussidiate, quando sussidi - ai sensi dell'art. 3 della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 - da parte di enti pubblici superano il 50% della spesa sussidiabile o 1'000'000.-- di franchi"*.

È palese quindi l'assoggettamento della Fondazione beneficiaria del sussidio alla legislazione sulle commesse pubbliche. È in questo senso che è stato nominato un consulente indipendente giusta l'art. 60 a RLCPubb/CIAP e che la fase dell'attribuzione delle commesse per la realizzazione della casa per anziani è stata messa regolarmente a concorso pubblico.

Tuttavia, come per il messaggio "Cottolengo" la Commissione ha chiesto al Consiglio di Stato se le prestazioni da progettista eseguite nelle fasi precedenti fossero state messe a concorso. La Commissione ha posto altre domande al CdS che riporta di seguito insieme alle relative risposte.

5. DOMANDE DELLA COMMISSIONE E RISPOSTE DEL CONSIGLIO DI STATO

5.1 Risposte del Consiglio di Stato del 13.06.2018

Di seguito si riportano domande della Commissione e risposte del Consiglio di Stato con le precisazioni di Renato Bernasconi (Direttore DASF) e Francesco Branca (Capo ufficio anziani)

Domanda 1

Il progetto in esame risale al 2011 (cfr. autorizzazione preliminare) e si rifà alla pianificazione 2010-2020; esso non è in grado di soddisfare la domanda prevista a fine 2020. Perché non si è pensato di adeguare il progetto aumentandone i posti letto stazionari?

La pianificazione delle strutture per anziani definisce l'offerta massima di posti letto a livello cantonale e per comprensorio, al fine di non creare un'eccedenza rispetto alla domanda stimata. Il dimensionamento della singola iniziativa è per ovvie ragioni lasciato definire all'ente promotore (che considera in particolare le proprie capacità di gestione e la propria filosofia di presa in carico), con due vincoli: 1) il limite di capienza definito a livello di comprensorio nella pianificazione e 2) la compatibilità con i parametri di economicità di gestione legati alla dimensione minima rapportata alle possibilità di conseguimento di economie di scala (Rapporto SECO, Analisi dell'efficienza nelle case per anziani svizzere, Crivelli, Filippini, Lunati, Berna, 2001).

Nella sua audizione del 12 giugno 2018 il Sig. Branca ha precisato che "non avendo realizzato tutti gli obiettivi della pianificazione 2010/2020, ma avendo anche una riserva di 200/300 posti letto sparsa su tutto il territorio e un rilevamento che indica che i posti pianificati sul 2010/2020 era verosimilmente sovrastimati, oggi abbiamo la possibilità di ragionare nuovamente e sottoporvi un rapporto che ridimensiona un settore a beneficio di un altro, con conseguenze finanziarie non negative".

Domanda 2

Quando pensa il Governo di presentare la pianificazione del settore anziani 2020-2030?

La nuova pianificazione 2021-2030, che su indicazione del Gran Consiglio integrerà i settori delle case per anziani e delle cure e del mantenimento a domicilio, sarà presentata entro il 2020.

Domanda 3

Perché la mozione Mariolini/Corti del 2008 è tuttora inevasa?

La mozione in oggetto chiede l'elaborazione di un piano specifico sull'invecchiamento della popolazione per i prossimi 40 anni, che riguardi l'ambito sociale, economico, sanitario, assistenziale, abitativo e familiare.

Pur condividendo gli intendimenti della mozione si ritiene che alla medesima non sia possibile aderirvi nel suo insieme, considerate le complessità del settore e l'esigenza di procedere per gradi sull'orizzonte temporale indicato. È un periodo estremamente lungo e suscettibile di modifiche importanti non prevedibili, quali ad esempio:

- *decisioni in ambito sanitario di competenza della Confederazione;*
- *evoluzione degli strumenti metodologici per l'elaborazione di linee direttive efficaci;*

- la diversificazione dei comportamenti delle attuali e future generazioni;
- la dimensione tutto sommato esigua del nostro Cantone.

In ragione di quanto espresso si sono privilegiate le pianificazioni settoriali che tengano ovviamente in considerazione il quadro più generale nel suo complesso, come indicato dall'atto parlamentare.

In tal senso sono in procinto di essere avviati i lavori per la pianificazione congiunta del settore delle case anziani e dei servizi di assistenza e cura a domicilio, prevista per il prossimo decennio (2021 - 2030), come indicato nella risposta alla domanda 2.

Domanda 4

In base a quali criteri è stato stabilito il sussidio di circa il 35% del costo totale dell'operazione?

Nello stabilire l'ammontare del sussidio (contributo cantonale unico) sono considerati i seguenti fattori: il costo riconosciuto dell'opera, la disponibilità di finanziamenti diretti o attivati da parte del committente e le disponibilità nell'ambito del Piano finanziario degli investimenti cantonale. Nella fattispecie, il costo riconosciuto dell'opera è di Fr. 21'725'000.-- (70 posti letto a Fr. 300'000.-- + Fr. 725'000.-- per il Centro diurno terapeutico) e il sussidio ammonta a Fr. 7'655'000.--, pari al ca. il 35% del costo riconosciuto.

Domanda 5

Quale fondamento legale autorizza la sponsorizzazione di un centro diurno e/o notturno terapeutico che erogherà prioritariamente prestazioni sanitarie riconosciute dalla LAMal a pazienti residenti al proprio domicilio?

Il fondamento legale alla base del finanziamento di un centro diurno terapeutico nella casa per anziani è la Legge anziani, attraverso in particolare i seguenti articoli:

Art. 1 ¹ *La presente legge ha lo scopo di promuovere, coordinare e disciplinare le attività degli enti che operano a favore delle persone anziane.*

² *Il Cantone persegue tale scopo tramite:*

- la concessione di contributi a enti di diritto pubblico e di diritto privato che svolgono attività a favore delle persone anziane nel quadro della presente legge;*
(omissis)

Art. 2 *Sono considerate attività a favore delle persone anziane ai sensi della presente legge:*

- la costruzione, l'acquisto, la ristrutturazione e l'ampliamento di strutture sociosanitarie;*
- la gestione di strutture sociosanitarie;*
(omissis)

Art. 4 ¹ *Sono considerate strutture sociosanitarie ai sensi della presente legge le strutture che accolgono di regola persone anziane, parzialmente o completamente non autosufficienti, che manifestano un bisogno di cura, assistenza o sostegno in un ambiente protetto.*

Il Sig. Branca ha ulteriormente precisato che "i centri diurni in quanto istituzioni (tipologia di offerta) sono espressamente previste della Legge sull'assistenza e cure a domicilio. Fanno parte di un suo speciale capitolo, ossia i servizi di appoggio (strutture intermedie tra casa anziani e domicilio classico). Al momento in cui una Fondazione o un Comune propone solo un centro diurno si attiva la LACD. Se il centro diurno rientra in un contesto di costruzione nuova o di ampliamento di una casa anziani, come in questo caso, si attiva la LAnz. Ciò per non creare complicazioni sul piano amministrativo. A livello di finanziamento dell'investimento le due leggi sono simili, ma anche sul piano della gestione le chiavi di ripartizioni dei finanziamenti sono simili (20% a carico del Cantone e 80% a carico dei Comuni)".

Domanda 6

Con riferimento alla domanda 5, non si teme la creazione di un precedente che legittimerà la richiesta di sussidi in base alla LANz da parte di istituti che dispensano cure ambulatoriali ex art. 39 LAMal o ancora da parte di istituti che dispensano cure ambulatoriali effettuate da medici ex art. 36a LAMal?

L'integrazione di un "centro diurno e/o notturno terapeutico per accogliere ambulatorialmente una decina di pazienti affetti da problematiche cognitive e/o comportamentali" all'interno di una casa per anziani non costituisce una novità e, in questo senso, non può costituire un precedente. Dei dieci Centri diurni terapeutici operativi nel Cantone, quattro sono già in casa per anziani, con esperienze anche decennali, e più precisamente presso Cà Rezzonico a Lugano, Casa dei Ciechi a Lugano, Casa Giardino a Chiasso e Residenza Visagno a Claro. Tale integrazione risponde agli indirizzi pianificatori di differenziazione dell'offerta attraverso la messa in atto di misure tempestive e preventive per l'anziano e di alleggerimento per le famiglie e promozione della casa per anziani quale luogo non terminale ma di vita, che è aperto e interagisce con la comunità al domicilio.

I Centri diurni terapeutici sono soggetti ad autorizzazione all'esercizio da parte del Consiglio di Stato, su proposta del Dipartimento della sanità e della socialità. Il loro esercizio non ha mai motivato richieste di finanziamento da parte dei soggetti citati nella domanda.

Domanda 7

A quanto ammontano i costi del progettista? Questa prestazione sottostà alla LCPubb? È stata messa a concorso? Se no, perché?

I costi del progettista sono indicati negli atti di concorso, che si rifanno a loro volta al bando di concorso apparso sul Foglio ufficiale no. 26/2014 di martedì 1° aprile 2014.

La procedura per il concorso di architettura fa esplicito riferimento alla Legge sulle commesse pubbliche e al relativo Regolamento d'applicazione (LCPubb/RLCPubb), come pure al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP).

Trattandosi pertanto di una prestazione messa a pubblico concorso, i relativi costi saranno noti soltanto al termine dell'opera. Per il calcolo dell'onorario dell'architetto vincitore del bando di concorso farà stato quanto previsto nel bando di concorso, al capitolo relativo all'incarico.

5.2 Risposte del Consiglio di Stato del 22.08.2018

Le risposte del Consiglio di Stato del 22.08.2018, relative al finanziamento dei centri terapeutici notturno sono allegati al presente rapporto.

6. CONCLUSIONE

Nell'ambito dell'esame commissionale sono stati eseguiti alcuni approfondimenti puntuali, ma molte questioni restano aperte. La Commissione ritiene che ci sarà sicuramente occasione in futuro per tornare su aspetti importanti della pianificazione delle case per anziani, dei centri terapeutici diurni, ma soprattutto notturni e delle cure a domicilio.

Ringraziamo in ogni caso il Direttore del DASF e il Capo ufficio anziani per le loro ulteriori informazioni che ci hanno permesso di completare le nostre seguenti considerazioni.

Uno studio effettuato nel 2010 insieme alla Confederazione evidenzia che a certi gradi di dipendenza dell'anziano il mantenimento al proprio domicilio con i supporti delle cure infermieristiche e di aiuto domiciliare con i servizi di appoggio ha costi maggiori rispetto alla presa a carico in casa anziani.

A maggior ragione evidentemente quando il grado di dipendenza necessita di un sostegno 24/24h fornito dalle badanti. A quel punto anche il carico per la famiglia è tale per cui determinate scelte dipenderanno anche dalla capacità finanziaria del singolo.

La Commissione ha preso atto che la struttura del centro diurno terapeutico non costituisce una novità (Cà Rezzonico, Lugano; Casa dei Ciechi, Lugano; Casa Giardino Chiasso, Chiasso; Residenza Visagno, Claro). Il CdS ha omesso in un primo tempo di precisare che i centri terapeutici notturni, seppur previsti nel "Regolamento sui requisiti essenziali di qualità per i servizi di assistenza e cura a domicilio e per i centri terapeutici somatici diurni e notturni" del 22 marzo 2011 (RL 6.1.1.1.12) sono in realtà per il Canton Ticino una novità, e pertanto avrebbe meritato un approfondimento nel messaggio governativo.

Secondo il nuovo art. 25 a LAMal anche questa istituzione è finanziata, su prescrizione medica, dall'assicurazione di base e dal Cantone di domicilio.

Considerando che, come per i CAT, la LAMal prescrive anche per i centri notturni la definizione di importi forfettari unitamente a una compartecipazione diretta del paziente, sarebbe stato opportuno avere maggiori ragguagli in merito al loro finanziamento e alla quota a carico del paziente, così come in merito alle eventuali differenze di finanziamento (forfait casse malati, contributo del Cantone) con i CAT (cure acute transitorie), già pianificati dal Cantone almeno sino al 2020. Al proposito auspichiamo una risposta da parte del CdS durante il dibattito parlamentare poiché il messaggio su questo aspetto è silente.

Per maggiori valutazioni e approfondimenti si attende la nuova pianificazione 2020/2030 che integrerà i settori delle case per anziani e delle cure per il mantenimento al domicilio, promessaci per il 2020. Nella futura pianificazione in particolare saranno inseriti parametri oggettivi di pianificazione anche per i centri diurni e notturni, finora assenti. Si ricorda che per le case per anziani il parametro oggettivo sono i posti letto (200 posti ogni 1000 abitanti ottantenni).



Alla luce degli approfondimenti esperiti, la Commissione si dichiara favorevole al Messaggio e propone al Gran Consiglio di approvare il Decreto legislativo ad esso allegato.

Per la Commissione gestione e finanze:

Franco Denti, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Bignasca -
Caprara - Caverzasio - Dadò - De Rosa -
Farinelli - Garobbio - Garzoli - Guerra -
Kandemir Bordoli - Pini - Pinoja - Quadranti