

Case per anziani: non solo Balerna... ovvero quando il Consiglio di Stato perde il controllo e non esercita la necessaria vigilanza sulle case per anziani

Osservazioni del 19 febbraio 2018 all'interpellanza presentata il 7 febbraio 2018 da Matteo Pronzini

PRONZINI M. - Il Consigliere di Stato Beltraminelli mi ha preannunciato che non risponderà a questa mia interpellanza. Mi sembra che sia un po' un "viziato" poiché non mi è stata data risposta all'interpellanza su Argo1 e anche a questa non mi si vuole rispondere. Ricordo a tutti che, in base all'art. 97 cpv. 4 LGC se un deputato presenta un'interpellanza almeno dieci giorni prima della seduta, il Consiglio di Stato è tenuto a rispondere nella seduta stessa.

Riguardo alla questione delle case per anziani, non passa giorno senza che emergano situazioni problematiche.

Vi è poi un atteggiamento omertoso da parte delle strutture di direzione, spesso anche pubbliche, con una complicità da parte dell'autorità cantonale, del Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) e del Medico cantonale. Le autorità cantonali non solo hanno il compito di vigilare, ma sono presenti in tutte le strutture di direzione delle case per anziani; prova ne sia che il PLR e la Lega a Locarno hanno addirittura – a mio modo di vedere, giustamente – chiesto le dimissioni del municipale Ronnie Moretti. Credo che ci siano tutti gli elementi affinché si risponda alla mia interpellanza oggi o domani – purtroppo mercoledì non ci sono a causa d'impegni lavorativi – e che detti elementi siano più che sufficienti per discutere e aprire una discussione generale. Ricordo che il tema riguarda un settore estremamente importante della popolazione, gli anziani, e credo che la situazione non sia più accettabile. Per questa ragione invito il Presidente del Consiglio di Stato a fare in modo che il suo collega risponda a questa interpellanza oggi o domani.

BERTOLI M., PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO - Per quanto riguarda le interpellanze su Argo1, le è stato detto più volte il motivo per cui abbiamo deciso di rispondere in una seduta unica, quella in cui il Parlamento discuterà del rapporto commissionale. La legge impone il termine di dieci giorni, però come abbiamo affermato a suo tempo quando è stata creata la Commissione parlamentare d'inchiesta, ci pare più logico e opportuno che tutte le questioni siano trattate in una sola seduta.

Per quanto riguarda questo tema, non so quali siano i motivi per cui oggi il collega Beltraminelli non è pronto a rispondere all'interpellanza; immagino dipenda dal numero di domande poste: ben ventitrè. Lei dopodomani non sarà presente perché ha impegni lavorativi: anche per gli altri il lavoro pesa e non è sempre facile rispondere in tempi rapidi. Comunque, appena possibile le sarà data risposta.

PRONZINI M. - Non capisco perché ogni volta il Consigliere di Stato Bertoli ci deve mettere del suo: le domande non sono ventitrè bensì undici. Domande alle quali un Direttore di Dipartimento, con l'aiuto del suo staff, può rispondere in mezz'ora. Non deve fare insinuazioni o apprezzamenti gratuiti che non servono a nulla e sminuiscono il nostro ruolo di parlamentari. Il Consiglio di Stato deve rispettare i parlamentari. Chiedo formalmente che a queste domande si risponda oggi o domani.

BERTOLI M., PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO - Le rispondo perché lei mi tira in ballo. Ognuno qui potrà farsi un'idea di chi si sta comportando in modo poco rispettoso. Ho semplicemente detto che se lei pone tante domande diventa difficile dare risposte articolate e che immagino sia questo il motivo per cui oggi non è pronta la risposta.

Case per anziani: non solo Balerna... ovvero quando il Consiglio di Stato perde il controllo e non esercita la necessaria vigilanza sulle case per anziani

Risposta del 13 marzo 2018 all'interpellanza presentata il 7 febbraio 2018 da Matteo Pronzini

L'interpellante si rimette al testo.

BELTRAMINELLI P., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ - L'interpellanza in oggetto tocca un problema importante. «*Il Consiglio di Stato perde il controllo e non esercita la necessaria vigilanza*»: in generale il tema della vigilanza e del controllo dello Stato sugli enti esterni – non dimentichiamo che si tratta di enti esterni – cui è delegata l'erogazione di prestazioni a interesse pubblico ritorna a scadenza regolare. Le case per anziani sono oltre sessanta e non ve n'è neppure una gestita dal Cantone. Il problema è pubblico, nel senso che vi sono situazioni con alcune difficoltà di varia natura che sono seguite con particolare attenzione da parte del mio Dipartimento. Vi sono premesse e margini di miglioramento, ma direi che la qualità e la sicurezza della presa a carico sono date e, se così non fosse, il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) interverrebbe con provvedimenti e correttivi e addirittura si potrebbe arrivare a una revoca dell'autorizzazione dell'esercizio. Abbiamo un panorama molto vasto: vi sono gestori pubblici (case comunali e consortili), e privati (fondazioni, associazioni, cooperative o società anonime). In relazione alla vigilanza, tali enti sono tenuti all'adempimento dei requisiti previsti dal quadro normativo vigente. Vi sono molte leggi che regolano l'attività in questo settore, si pensi alla legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario [LSan; RL 6.1.1.1] per gli aspetti sanitari e alla legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane [LAnz; RL 6.4.5.1] per il finanziamento, per l'organizzazione e per la gestione.

È importante ricordare che vi è stato un cambiamento fondamentale nella gestione e nella sorveglianza delle case per anziani a partire dal 2006, quando si passò sostanzialmente da un sussidiamento del disavanzo d'esercizio a un finanziamento basato su contratti di prestazione. Un contratto di prestazione stabilito tra il Cantone e le case per anziani porta ad avere un trasferimento di autonomia e di responsabilità gestionale dall'Amministrazione cantonale agli enti gestori. La cosiddetta "governance" è oggi appannaggio completo della struttura, che ha la sua responsabilità, deve rispettare le leggi e garantire la qualità delle prestazioni erogate e della sicurezza della presa a carico. È evidente che ogni tanto e in più modi le unità amministrative cantonali preposte alla vigilanza si attivano con l'obiettivo principale di garantire la continuità della qualità e la sicurezza della presa a carico. Si può intervenire in maniera proattiva o in maniera reattiva.

In merito ai compiti, che non sono solo di competenza dell'Ufficio del medico cantonale, la vigilanza eseguita dal medico cantonale, ossia dalla polizia sanitaria, si svolge in modalità proattiva e anche reattiva. Cosa significa "proattiva"? Significa che regolarmente sono effettuate ispezioni, sopralluoghi secondo basi legali, direttive e regolamenti chiari e specifici. Questa vigilanza è costante e cadenzata nel tempo. Vi è poi quella reattiva, ossia al momento in cui si ricevono segnalazioni, l'Ufficio del medico cantonale interviene in modo rapido e non preannunciato. Vi sono i controlli preannunciati e quelli che invece non lo sono, in cui a seguito di una segnalazione si interviene per verificare l'evento. In ogni caso lo scopo è di verificare che siano garantite le premesse di sicurezza dei pazienti e di qualità delle prestazioni e delle cure (art. 81 cpv. 1 LSan). La struttura – nello specifico gli organi direttivi e i proprietari (pubblici o privati) – è garante delle premesse di cui sopra e deve vigilare essa stessa per mantenere la garanzia di prestazioni di qualità. L'intervento della vigilanza sanitaria riguarda quindi l'ottenimento da parte delle strutture della garanzia di sicurezza e di qualità previste dal quadro giuridico. Inoltre, a seconda dei livelli di inadempienza che possono essere riscontrati, la vigilanza sanitaria interviene.

Vi è poi un altro tipo di vigilanza: quello dell'Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio (UACD), che si occupa degli aspetti amministrativi e finanziari. Vi sono diverse tipologie di finanziamento (sostanzialmente due): le case per anziani finanziate per l'intera struttura e quelle finanziate solo per il costo residuo a carico della LAMal. A seconda del finanziamento vi è quindi una vigilanza amministrativa con un contratto di prestazione. Vogliamo fare in modo che le strutture abbiano finanze sane, che erogino prestazioni di qualità con l'efficienza necessaria per assicurare la continuità della struttura nel tempo; in questo contesto vi è una costante verifica delle prestazioni, non solo casa per casa (quindi tramite il contratto di prestazione), ma anche attraverso studi che rilevano la percezione della qualità da parte dei residenti, dei parenti e del personale impiegato.

Rispondo ora alle domande nell'ordine in cui sono state poste.

1. *Conferma che la legge sanitaria demanda al Consiglio di Stato l'alta vigilanza (art. 22)?*

Sì, precisando che l'ambito dell'alta vigilanza riguarda l'esecuzione della legge secondo il Titolo III LSan ("Organizzazione e autorità competente").

2. *Conferma che l'art. 23 della legge sanitaria indica che il medico cantonale, di concerto con il Dipartimento, cura l'esecuzione della legge?*

Non è esattamente così: la norma di legge afferma che è il Dipartimento a curare l'esecuzione di tale legge e dei regolamenti e attribuisce esplicitamente allo stesso la competenza di applicare altri regolamenti, leggi, convenzioni e ordinanze federali o intercantonali e cantonali in materia sanitaria. Vi sono pure altre istanze che curano l'esecuzione della legge sanitaria: l'art. 23 cpv. 2 cita che sono riservate le competenze della legislazione in campo sanitario (vi sono quindi altre istanze e non solo il medico cantonale). Secondo la legge il Dipartimento è coadiuvato, oltre che dal medico cantonale, anche dal farmacista cantonale, dal chimico cantonale e dal batteriologo cantonale. Ricordiamo inoltre che l'esecuzione della legge non si limita alla vigilanza: sarebbe un po' riduttivo pensare che sia solo una legge di "polizia sanitaria" poiché vi è uno scopo molto importante nella legge che prevede che lo Stato promuova e salvaguardi la salute della popolazione quale bene fondamentale dell'individuo e l'interesse della collettività nel rispetto della libertà, della dignità e dell'integrità della persona umana. La legge afferma pertanto che lo Stato promuove la salute, favorisce l'assunzione della responsabilità individuale e collettiva della cittadinanza, attua la prevenzione delle malattie e favorisce il

mantenimento e il recupero della salute di tutta la cittadinanza. Come ho detto, il compito non è solo del Dipartimento, dell'Ufficio del medico cantonale o del Cantone ma, per attuare questi scopi, lo Stato si avvale della collaborazione dei Comuni, di altri enti pubblici nonché di persone fisiche e giuridiche di diritto privato. Non dimentichiamo inoltre il ruolo degli operatori sanitari e degli ordini delle arti sanitarie.

3. *Conferma che l'art. 80 della legge sanitaria impone un'autorizzazione del Consiglio di Stato per l'esercizio di una casa di cura o di riposo per anziani?*

Sì.

4. *Conferma che, in base alla legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz), il Consiglio di Stato (art. 19) designa l'autorità competente per esercitare la vigilanza sulle attività delle strutture sociosanitarie a favore delle persone anziane e che l'autorità competente può ordinare alle strutture le opportune verifiche e revisioni, nonché richiedere i dati che ritiene necessari?*

La vigilanza prevista all'art. 19 LANz è da ricondurre agli scopi della legge del primo capitolo, ovvero promuovere, coordinare e disciplinare le attività degli enti che operano a favore delle persone anziane. Tale scopo è perseguito dal Cantone tramite la concessione di contributi agli enti sia pubblici sia privati che svolgono attività a favore delle persone anziane nel quadro della legge, così come tramite iniziative proprie. L'art. 19 stabilisce che l'autorità competente per esercitare la vigilanza sull'attività delle strutture sanitarie è designata dal Consiglio di Stato.

Vi sono poi competenze concretizzate e specificate nel regolamento d'applicazione della legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane. L'autorità competente può intervenire ordinando verifiche e revisioni e richiedendo alla struttura tutti i dati necessari.

5. *Conferma che ogni struttura sociosanitaria riconosciuta è tenuta a garantire allo Stato una rappresentanza nel suo organo amministrativo (art. 22)?*

Sì, la norma in questione garantisce che lo Stato sia rappresentato nell'organo amministrativo. Ciò avviene però solo nelle strutture di natura privata e non nel caso di enti proprietari pubblici (Comuni e Consorzi), proprio perché data la loro natura pubblica offrono di per sé le medesime garanzie di un qualsiasi altro organo amministrativo pubblico.

6. *Conferma che, in base al regolamento della LANz emesso dal Consiglio di Stato, l'ente gestore della struttura socio-sanitaria procede alla nomina del direttore, scegliendolo unicamente tra i candidati ritenuti idonei dall'Ufficio anziani e che la nomina deve essere ratificata dal Consiglio di Stato?*

La procedura per la nomina deve rispettare l'art. 7 del regolamento LANz. Tale norma precisa che il bando di concorso per l'assunzione del direttore deve essere sottoposto all'UACD per l'approvazione e poi è pubblicato sul Foglio ufficiale. Tutte le candidature devono essere sottoposte all'UACD, che ne valuta l'idoneità sulla base di quanto precisato dal bando di concorso. Tale Ufficio verifica quindi la correttezza del bando di concorso prima della sua pubblicazione in modo preventivo e stabilisce in seguito quali candidati adempiano ai requisiti del medesimo. Una volta effettuata la nomina del direttore da parte

dell'ente gestore tra i candidati ritenuti idonei dall'Ufficio, il Consiglio di Stato ratifica la nomina. Se dovesse essere scelto un candidato che non rientra in quelli idonei, la nomina può essere ratificata condizionatamente all'ottenimento in un tempo congruo e relativamente breve dei requisiti formali e di formazione necessaria.

7. Sulla base delle risposte alle precedenti sei domande, non ritiene che le affermazioni fatte a laRegione da Manuele Bertoli siano un modo poco elegante per in realtà evitare di affrontare un problema non più eludibile?

Circa le dichiarazioni fatte a *laRegione* dal Presidente del Governo Manuele Bertoli, che si era espresso a proposito della casa per anziani di Intragna, ritengo che le sue parole siano state sufficientemente chiare. La gestione di una casa per anziani in primo luogo compete al gestore e alla struttura operativa da esso designata. In questo senso occorre che la struttura disponga delle competenze necessarie per assolvere tale compito, poi il Cantone ha la competenza di vigilare, che non deve essere confusa con competenze di gestione ordinaria.

8. Cosa intende intraprendere a brevissimo tempo il Consiglio di Stato per adempiere i suoi obblighi di vigilanza sulle case per anziani in materia di qualità delle cure e per verificare che ogni direttore/direttrice abbia la formazione, l'esperienza e le attitudini necessarie al buon funzionamento della struttura?

Si ricorda che il primo organo deputato alla vigilanza – e lo dico in modo molto chiaro – è l'ente gestore, cui spetta pure il compito di promuovere la strategia di sviluppo della qualità, di formazione e di aggiornamento dei propri collaboratori. Il deputato Pronzini sembra lasciar intendere che per quanto riguarda i direttori di case per anziani vi sia un problema diffuso d'idoneità all'esercizio della funzione ma, come ho già detto rispondendo alla domanda 6, le nomine dei direttori sono effettuate con una procedura rigorosa e un controllo dei requisiti che coinvolge anche il Cantone, anche se tali requisiti sono di ordine formale e non si tratta di certo dell'esperienza e dell'attitudine dei direttori, la cui assunzione è di competenza dell'ente gestore. Quest'ultimo deve infatti assumersi le responsabilità riguardo alle caratteristiche che un direttore o una direttrice deve avere. Le problematiche di gestione delle strutture sono peraltro di differente natura: si precisa che la vigilanza messa in atto dal Dipartimento ha permesso di individuare tempestivamente queste situazioni fornendo un supporto qualificato alle strutture interessate e permettendo di intraprendere un percorso volto alla risoluzione dei problemi riscontrati.

9. Come avviene la scelta dei rappresentanti dello Stato nelle singole strutture? Esistono dei criteri per la valutazione dei candidati? Ogni quanto i rappresentanti devono dare scarico del loro lavoro al Consiglio di Stato?

Per questa domanda vale la pena di fare una premessa. È una consuetudine prevista dalla legge che aveva una sua importanza decisamente diversa quando non vi erano i contratti di prestazioni. Nel 2006, quando entrò in vigore il contratto di prestazione, si passò da un sistema di finanziamento con il sussidio, dove vi era un controllo della spesa molto stretto da parte dell'UACD, a un finanziamento basato sui contratti di prestazione, che dà quindi più autonomia all'ente gestore. Già per questo motivo ci si potrebbe chiedere oggi se la figura rappresentante dello Stato sia ancora giustificata. Tale figura è di certo pensata per rapportare nell'organo direttivo dell'ente gestore la sensibilità d'interesse pubblico delle strutture; tant'è vero che vi è solo nelle strutture private e non in quelle pubbliche comunali o consortili, ma è altresì legato a un dovere di fedeltà nei

confronti dell'Istituzione e non può essere paralizzata a un ruolo di delatore, normalmente rappresentante dello Stato e scelto portando idealmente competenze ritenute utili all'ente gestore. Non sono comunque previsti criteri particolari, né alcun tipo di scarico programmato al Consiglio di Stato e non è un ruolo che può essere caricato di responsabilità propria in caso di situazioni gestionali con qualche problematicità.

10. *Attualmente in tutte le strutture il posto di rappresentante dello Stato è occupato? Se no, dove ciò non avviene e per quale ragione?*

Sì, fino alla fine della legislatura in corso.

11. *Da ultimo, chiedo al Consiglio di Stato di comunicare al plenum del Gran Consiglio i nominativi di tutti i rappresentanti dello Stato nelle singole strutture.*

Le strutture sono 27 e tutti i nominativi saranno pubblicati sul sito del DSS. Se il deputato Pronzini me lo permette, non li leggo tutti ma glieli lascio volentieri a disposizione.

PRONZINI M. - Ringrazio il Consigliere di Stato per le risposte. Capisco che uno dei problemi di fondo è il passaggio del 2006 al finanziamento con i contratti di prestazione e probabilmente questo aspetto andrà ridiscusso. L'altro elemento che vorrei sottolineare riguarda la rappresentanza del Cantone e in particolare l'art. 22 LAnz che recita «ogni struttura sociosanitaria riconosciuta è tenuta a garantire la rappresentanza nel suo organo amministrativo», poi l'art. 4 LAnz spiega che «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 ambito protetto». Pertanto, dato che la legge non lo prevede, mi chiedo su che basi il Direttore del DSS dica che i rappresentanti dello Stato siano presenti unicamente nelle strutture private; si tratta di un aspetto su cui torneremo. Non voglio aprire una lunga discussione, ma la maggior parte dei problemi che abbiamo visto nell'ultimo periodo a Balerna sono in strutture pubbliche (comunali o consortili). Mi sembra proprio che anche lì vi sia una necessità di avere un controllo. Non voglio però dilungarmi e penso che ritorneremo con una proposta in merito articolata perché tale questione, considerata la drammaticità della situazione, dovrà essere nuovamente posta al centro del dibattito pubblico.

Soddisfatto l'interpellante, l'atto parlamentare è dichiarato evaso.