

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Massimiliano Robbiani
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 14 maggio 2019 n. 80.19

Case anziani: perché non riunire tutte le strutture in un solo ente che eserciti un controllo uniforme?

Signor deputato,

prima di entrare nel merito delle sue domande, lo scrivente Consiglio di Stato ritiene opportuno fornirle le seguenti informazioni, sulla falsariga di quanto già riferito alla rispettabile Commissione sanità e sicurezza sociale del Gran Consiglio, da lei presieduta, con riferimento all'iniziativa parlamentare generica n. 681 dal titolo "Per la costituzione di un ente cantonale case anziani e cure a domicilio".

Come correttamente rilevato nella sua premessa, gli enti proprietari/gestori degli istituti per anziani nel nostro Cantone hanno differenti personalità giuridiche. Più precisamente: su un totale di 72 strutture con 4'664 posti letto, 29 sono gestite da fondazioni, 13 da comuni; 11 da enti autonomi comunali, 8 da consorzi comunali, 8 da società anonime e 3 da associazioni. Di queste, 62 strutture, per un totale di 4'125 posti letto, sono finanziate per l'intera gestione (cure + albergheria) secondo l'art. 25a LAMal e l'art. 9 LANz, mentre le restanti 10 strutture, per un totale di 539 posti letto, sono finanziate per le sole cure secondo l'art. 25a LAMal e l'art. 12 LANz.

Questa varietà di situazioni è il risultato di un'evoluzione alimentata da risposte territoriali differenziate al graduale manifestarsi del bisogno di una presa in carico stazionaria di lungo periodo dei nostri anziani; risposte coordinate dal Cantone a partire dal 1973, anno in cui venne approvata la prima versione della LANz. Sul versante finanziario, la varietà dei contributi è stata altrettanto importante, con una preminenza dell'apporto privato in una prima fase di sviluppo del sistema (attraverso lasciti, donazioni, concessioni a titolo gratuito di stabili e terreni, messa a disposizione a titolo volontario di personale di assistenza e cura, ecc.), per poi passare a un finanziamento più strutturato sul piano normativo ed essenzialmente basato sull'apporto pubblico (Cantone e Comuni).

I costi totali di questo settore ammontano oggi a ca. 500 mio di franchi, così finanziati (dati di preventivo 2020): ca. 190 mio di contributi delle casse malati, ca. 155 mio di rette degli utenti e ca. 155 mio di finanziamento residuo dell'ente pubblico (124 mio a carico dei Comuni e 31 milioni a carico del Cantone).

La ripartizione dell'impegno finanziario tra Comuni (80%) e Cantone (20%) mostra in maniera chiara l'implicazione, il coinvolgimento e il ruolo molto importanti dell'Ente pubblico comunale in questo settore, in un'impostazione voluta a suo tempo dal Parlamento, Cantone e Comuni, a seguito dell'accoglimento dell'iniziativa parlamentare generica di Carlo Donadini del 18 dicembre 1988, concernente la revisione della legge sugli ospedali pubblici del 20.12.1982.

Rispetto alle problematiche legate alla gestione finanziaria ("casi di malagestione") è opportuno precisare che il danno può essere circoscritto all'ente gestore e non coinvolgere necessariamente l'ente finanziatore (Cantone e Comuni).

In questi anni si è potuto osservare che generalmente il principale danneggiato risulta essere l'ente gestore o proprietario del servizio o della struttura finanziata (fondazione, associazione, società), poiché spesso oggetto della malversazione sono lasciti, donazioni o gestioni non finanziate (come bar, viaggi, ecc.), che non sottostanno alle verifiche dirette (controllori di gestione dell'Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio, UACD) e indirette (società di revisione iscritte all'albo cantonale) previste, nell'ambito del sistema di finanziamento basato sul contratto di prestazione. Simili situazioni possono essere ragionevolmente evitate per il tramite di adeguati processi operativi e livelli di controllo interno.

Al momento è in fase di accertamento giudiziario un caso di malversazione in una casa per anziani (per appropriazione indebita, che ha portato al licenziamento del contabile). Dopo aver attentamente valutato il relativo dossier, il Cantone non si è costituito accusatore privato non rilevando un eventuale danno a proprio carico.

Se allarghiamo l'orizzonte agli ultimi cinque anni, possiamo individuare una casa per anziani che è stata oggetto di un'importante malversazione da parte della direzione amministrativa. Il relativo procedimento penale si è concluso con l'accertamento dell'appropriazione indebita e un accordo che ha limitato, per quanto possibile, il danno per l'ente proprietario e annullato quello per il Cantone, che si era costituito accusatore privato.

Dopo questa premessa, rispondiamo come segue alle sue domande:

1. Il Consiglio di Stato non ritiene opportuno riunire tutte le case anziani ticinesi, in un unico ente, che eserciti un controllo uniforme su tutte le strutture?

Con la sottolineatura che anche un solo caso di malagestione è un caso di troppo, rileviamo con piacere che nella realtà le situazioni problematiche sono veramente limitate e circoscritte, in particolare se si considerano le dimensioni, la complessità e le caratteristiche del contesto sopra descritto. Inoltre, a evidenza, la situazione risulta a conoscenza e sotto il controllo delle competenti istanze esecutive cantonali: l'UACD, per gli aspetti organizzativi-gestionali-finanziari, l'Ufficio del Medico cantonale (UMC), per gli aspetti sanitari, e l'Ufficio di Sanità (US), per gli aspetti autorizzativi.

Su queste basi, il Consiglio di Stato è del parere che al momento attuale l'istituzione di un ente cantonale case anziani e cure a domicilio non sia una misura opportuna e proporzionata.

La tematica della *governance* potrà essere affrontata nell'ambito della fase di implementazione della Pianificazione integrata 2021-2030 dei settori strutture per anziani, servizi di assistenza e cura a domicilio e servizi di supporto al mantenimento a domicilio, che prenderà avvio nella seconda metà del 2021. Dall'esercizio di pianificazione potrà sortire un quadro dei tre settori anzidetti con tratti e sfumature differenti dall'attuale, il quale, per essere gestito al meglio, potrebbe richiedere anche un modello di *governance* diverso dall'attuale, per esempio orientato verso un modello di gestione a carattere regionale, con

un importante coinvolgimento dei Comuni. L'opportunità, la proporzionalità e l'efficienza di un tale cambiamento potranno però essere ragionevolmente valutate specialmente in quel momento e contesto.

2. Il Consiglio di Stato non ritiene opportuno sensibilizzare tutte le direzioni delle case anziani affinché si applichi il principio del "Prima i nostri", per quanto riguarda le assunzioni?

Lo scrivente Consiglio di Stato ha da tempo e ampiamente sensibilizzato tutte le direzioni delle strutture e dei servizi sanitari e sociosanitari affinché si applichi il principio dell'iniziativa popolare "Prima i nostri", approvata dalla popolazione il 25 settembre 2016. Nello specifico delle case per anziani, la prima comunicazione in tal senso a tutte le direzioni risale al 12 febbraio 2018 (lettera accompagnatoria dei contratti di prestazione 2018), la seconda al 27 febbraio 2019 (idem) e la terza il 20 febbraio 2020 (idem). Con quest'ultima comunicazione è stata richiamata la decisione del GC del 28 giugno 2019 (introduzione del nuovo art. 9 cpv. 1bis della LANz) e la procedura d'assunzione concordata dal DSS con la Sezione del lavoro per concretizzare il disposto legale della precedenza alle persone residenti.

3. L'aspetto amministrativo delle case anziani come viene gestito dal Cantone? Che mezzi ci sono a disposizione?

Quest'aspetto è regolato dalla Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz), del 30 novembre 2010, la cui applicazione è affidata, a mezzo del Regolamento d'applicazione della medesima legge (RLAnz), del 22 agosto 2012, al Dipartimento della sanità e della socialità (DSS), che sul piano esecutivo si avvale della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF) e dell'UACD.

L'istanza esecutiva competente sul piano amministrativo è l'UACD, con la supervisione della DASF, che ai sensi dell'art. 3 RLAnz è competente per:

- a) realizzare gli obiettivi della pianificazione cantonale;
- b) collaborare con i Comuni e gli enti di diritto pubblico e di diritto privato e assicurare loro la necessaria consulenza per la realizzazione di attività a favore delle persone anziane ai sensi della LANz;
- c) preparare i contratti di prestazione e vigilare sulla loro applicazione;
- d) esercitare il controllo finanziario sulle strutture sociosanitarie;
- e) promuovere la qualità delle prestazioni erogate dalle strutture sociosanitarie e garantire il controllo della qualità di tali prestazioni;
- f) esaminare la documentazione concernente le domande di finanziamento per l'acquisto di terreni o edifici destinati alla realizzazione di strutture sociosanitarie, della costruzione, della ristrutturazione e dell'ampliamento delle stesse nonché concedere i relativi contributi fino a Fr. 500'000.-.

Per questi compiti, l'UACD, Settore strutture per anziani, si avvale della collaborazione di 4 controllori di gestione a tempo pieno e di 1 caposettore, che operano sotto la direzione del capoufficio. (L'UACD comprende altri due settori: quello delle cure a domicilio e quello del mantenimento a domicilio.)

Il finanziamento degli enti è centrato sul sistema del contratto di prestazione associato a un contributo globale, che dal 1. gennaio 2006 ha sostituito il sistema del disavanzo d'esercizio riconosciuto. Alla base del nuovo sistema vi è il contratto di prestazione che è stipulato annualmente tra Cantone ed Ente finanziato. Esso regola nel dettaglio l'aspetto amministrativo ed è quindi il mezzo principale di gestione di tale aspetto a disposizione del Cantone. Di seguito si riportano i titoli dei singoli articoli del modello di contratto (che a richiesta l'UACD può mettere a disposizione nella sua versione integrale):

Art. 1	Parti contraenti
Art. 2	Oggetto del contratto
Art. 3	Durata e documenti contrattuali
Art. 4	Basi legali
Art. 5	Prestazioni
Art. 5.1	Prestazioni finanziate
Art. 5.2	Unità di prestazione
Art. 5.3	Prestazioni non finanziate
Art. 5.4	Volume delle prestazioni
Art. 6	Garanzia e promozione della qualità
Art. 7	Personale
Art. 8	Contributo globale
Art. 8.1	Struttura e basi di calcolo
Art. 8.2	Ammontare del contributo globale
Art. 8.3	Modalità di pagamento
Art. 8.4	Condizioni di valutazione del risultato d'esercizio
Art. 8.5	Adeguamenti del contributo globale
Art. 8.5.1	Principio
Art. 8.5.2	Adeguamento per maggiore/minore attività e delle componenti individualizzate
Art. 8.5.3	Adeguamento per variazione dei ricavi
Art. 8.5.4	Adeguamenti eccezionali
Art. 8.6	Garanzie di equilibrio finanziario e gestione delle eccedenze
Art. 8.7	Mantenimento in efficienza delle strutture
Art. 9	Controlling
Art. 10	Sanzioni e provvedimenti
Art. 11	Disdetta e rescissione straordinarie, rinnovo e modifiche del contratto
Art. 11.1	Modifiche
Art. 11.2	Disdetta e rescissione straordinarie
Art. 11.3	Rinnovo
Art. 12	Procedura in caso di contenzioso

Parti integranti del contratto, che costituisce l'elemento centrale del nuovo sistema di finanziamento, sono gli allegati A (che contiene il calcolo del contributo globale in relazione alla quantità delle prestazioni contrattualizzate), B (che definisce i criteri di qualità da soddisfare) e C (che definisce le basi di calcolo del contributo globale).

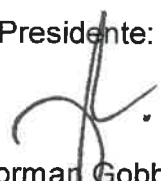
In forza delle basi legali specifiche sopra menzionate e di quelle più generali sui sussidi e sui contratti, il Cantone ha la possibilità, se del caso, di disdire o rescindere il contratto di prestazione, richiedere la restituzione totale o parziale del finanziamento già erogato, costituirsi accusatore privato in un procedimento penale, ecc..

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 6 ore lavorative.

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


Norman Gobbi

Il Cancelliere:


Arnoldo Coduri

Copia:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio (dss-uacd@ti.ch)