

Rapporto della Commissione della gestione sul M.M. no. 88 concernente la costituzione di un ente autonomo "Istituto per anziani San Carlo".

Locarno, 2 marzo 2020

Gentili colleghe, egregi colleghi,

Premesse

nel passato la gestione del nostro Istituto per anziani ha fatto parecchio discutere per un certo malessere interno più volte sfociato in dimissioni di collaboratori anche di peso e cambiamenti interni nella gestione.

In occasione dell'ultima crisi sfociata nelle dimissioni dell'allora direttore instauratosi da poco, il Municipio per calmare le acque in quel momento assai agitate, decise un cambiamento della responsabilità politica dell'Istituto affidandola al Municipale avv. Giuseppe Cotti.

Per quanto è o non è trapelato, le turbolenze nella gestione non si sono mai ripercosse sugli ospiti e sulla qualità delle cure, ma sono sempre rimaste al solo livello del personale, sfociando tuttavia in un elevato tasso di assenze per malattia.

In questi periodi di tensione, con apice nei momenti di maggiore "crisi", da più parti si è levata la richiesta di una più netta separazione delle responsabilità politiche da quelle gestionali e per una maggiore autonomia della struttura rispetto all'Amministrazione pubblica cittadina.

Per approfondire la tematica e poter agire in perfetta conoscenza di causa, il Municipio ha allora deciso di affidare ad uno specialista un mandato per uno studio di fattibilità delle diverse possibili soluzioni per un'autonomia "controllata" dell'Istituto.

Autonomia "controllata" perché trattandosi di un compito inalienabile e nemmeno delegabile del Comune, il Municipio non potrà mai sottrarsi totalmente all'Alta sorveglianza della sua gestione.

Il Municipio ha quindi incaricato la società Consavis SA di Lugano ed in particolare il suo responsabile sig. Michele Passardi, persona di ampia esperienza nel settore dei servizi di consulenza organizzativa e manageriale, di allestire questo studio.

In base alle conclusioni dell'interessante e completo studio sottoposto al Municipio ed agli organi comunali e cantonali competenti, sono state elencate varie possibilità:

- un'Azienda municipalizzata (o Azienda comunale)
- un Consorzio (ev. intercomunale)
- una Società Anonima
- una Fondazione (soluzione in precedenza più volte invocata da politici comunali)
- un'Associazione con personalità giuridica propria (come lo è ad es. lo SPITEX) e
- un Ente autonomo di diritto comunale,

Il Municipio ha optato di concentrarsi su quest'ultima soluzione ritenuta la migliore per il Comune, per l'Istituto e per i suoi ospiti.

Ed è proprio la questione dell'autonomia dell'Istituto uno dei punti centrali della modifica in oggetto in quanto una maggiore autonomia e indipendenza della Casa San Carlo rispetto alle procedure "politiche" faciliterebbe e non di poco l'operato dei dirigenti della nostra casa anziani comunale. Purtroppo le procedure per gli investimenti piuttosto che per l'assunzione di personale o per il semplice acquisto di materiale in ambito pubblico sono parecchio lunghe e dispendiose. Ma le esigenze di una casa anziani, spesso, non possono aspettare le lungaggini burocratiche per poter garantire agli ospiti un servizio rapido, efficace ed efficiente. Ecco quindi che la soluzione proposta dal Municipio permette effettivamente di dare quella necessaria indipendenza all'Istituto affinché possa garantire una gestione ordinaria quotidiana impeccabile e in tempi rapidi. Chi ci guadagna, in primis, sono i nostri ospiti.

Naturalmente questa autonomia ed indipendenza dovrà essere completa e non fatta su misura "à la carte". In questo senso, è giusto che la politica tenga gli occhi ben aperti su quanto accade a San Carlo (guai d'altronde se ciò non fosse il caso), ma l'influenza della politica dev'essere ridotta al meno possibile: le persone chiamate a gestire la casa anziani dovranno dunque essere scelte in base alle mere competenze tecniche e umane e non per meriti politici o perché membri di diritto in quanto, ad esempio, Municipali.

Inoltre, la questione del momento per il trapasso della proprietà degli immobili è altrettanto importante: se ciò avverrà solo tra alcuni anni, allora questo cambiamento sarà fine a sé stesso e non voluto per davvero. Anche perché, se il trapasso avvenisse subito, sarà la dirigenza dell'Istituto a gestire dall'inizio il rinnovo delle strutture immobiliari: cosa giustissima e anche la più intelligente ed efficiente. Immaginiamoci se la politica decidesse in merito alle strutture, poi passasse la proprietà ad un Istituto dove le persone chiamate a dirigerlo vedrebbero meglio altre soluzioni.

Ma su questi ultimi due punti si ritornerà in seguito e in dettaglio.

Il Municipio ha quindi chiesto al mandatario di continuare il lavoro preparando una prima bozza di statuto ed una per il necessario Mandato di prestazione del Comune al nuovo Ente autonomo, tenendo pure conto dei termini dell'esistente contratto di prestazioni con l'Autorità cantonale.

Parallelamente è stato chiesto alla società di consulenza IQ-Center, già nostro consulente per l'ottimizzazione dell'Amministrazione comunale, un'analisi di compatibilità tra gli attuali contratti di lavoro del personale basati sul ROD comunale ed il "Contratto collettivo di lavoro del personale occupato presso le Case per anziani ed altri enti del Ct. Ticino" a cui, verosimilmente, si farebbe capo in caso di creazione dell'auspicato Ente autonomo per la gestione dell'Istituto.

Tutti questi documenti sono raccolti nell'ottimo, completo e ben approfondito M.M. in esame, la cui approvazione avrà importanti ricadute sociali e finanziarie, permettendoci così di prendere la storica decisione in piena conoscenza di causa.

Esame ed osservazioni della vs. commissione

La vs. commissione in un'audizione del 16 settembre 2019 con il mandatario sig. M. Passardi, i Municipali avv. G. Cotti e R. Moretti ed il direttore dell'Istituto M. Pirlo, ha poi voluto approfondire ulteriormente alcuni punti a cui gli invitati hanno dato ampie e precise

delucidazioni. Dopo alcune settimane volute dai commissari per un personale approfondimento necessario a verificare la propria opinione ed anche quella dei propri gruppi abbiamo ripreso l'esame in Commissione il 21 ottobre; in quell'occasione sono stati sollevati dubbi sul senso dell'operazione portando la vs. Commissione a chiedere ulteriori chiarimenti circa la possibilità di proseguire la gestione dell'Istituto senza la creazione dell'Ente autonomo, mantenendo lo statu quo, ma con alcune modifiche procedurali interne.

In data 21 novembre il Municipio ha poi risposto come segue:

1. Per raggiungere questi obiettivi non sarebbe invece possibile rivedere le deleghe del Direttore e creare nel contempo un team di condotta che comprende ovviamente il Direttore affiancato da figure "tecniche" considerando che comunque il controllo finale spetterà sempre al Legislativo?

Il controllo e la garanzia di un orientamento alla politica comunale a favore degli anziani
Il controllo finale, anche in caso di trasformazione dell'Istituto in Ente Autonomo, rimarrà – come correttamente rilevato - nelle mani del Legislativo. Questo per quattro ragioni principali: il Consiglio Comunale elegge i membri del Consiglio Direttivo, approva il mandato di prestazione tra Città ed Ente, si esprime sui Consuntivi e ha la facoltà di disdire o revocare il mandato di prestazione (ad es. in casi gravi di inadempienza).

Nel rispetto delle disposizioni cantonali e del relativo contratto di prestazione, il Consiglio Comunale, per il tramite dello strumento del mandato di prestazione comunale proposto dal Consiglio direttivo ha la possibilità di orientare la strategia dell'Ente negli ambiti di autonomia residua (ad esempio richiedendo l'erogazione di prestazioni e servizi supplementari).

Il Consiglio Direttivo dell'Ente, attraverso dei i membri "tecnici" e politici e di concerto con il Direttore ed i suoi collaboratori, dovrà trasformare le strategie definite in azioni concrete, in un'ottica di efficacia ed efficienza.

Si deve comunque tenere presente che la legislazione cantonale di settore fissa dei parametri assai rigidi per quanto concerne la gestione (numero di collaboratori e profili professionali, tipo di prestazioni e loro qualità, ecc.) e non lascia eccessivo spazio di manovra per quanto attiene alle prestazioni di base. L'Ente autonomo soggiace in ogni caso alla Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz) e relativo regolamento d'applicazione.

La possibilità di estensione delle deleghe

Per raggiungere gli obiettivi prefissati con il progetto di costituzione dell'Ente, le deleghe alla Direzione dovrebbero essere molto ampie. Un'estensione delle deleghe all'amministrazione (in concreto al Direttore) risulta però solo in parte possibile. Va ricordato che lo strumento della delega prevista dalla LOC è stato concepito per evitare di sottoporre al Municipio questioni di secondaria importanza e per snellire nella misura del possibile le procedure. A titolo esemplificativo un aumento dei limiti di spesa a favore della Direzione potrebbe eliminare qualche passaggio in Municipio, ma non modificherebbe nella sostanza la situazione attuale, lasciando all'Esecutivo la responsabilità ultima di tutte le decisioni, e questo anche nel caso fosse istituito un team di condotta; Municipio che peraltro dovrebbe gestire l'Istituto alla pari di tutte le altre unità amministrative, per evitare di creare situazioni

di iniquità. Fondamentalmente ci si ritroverebbe nella situazione attuale, con qualche limitato miglioramento. Inoltre molte decisioni (ad esempio per quanto attiene alla gestione del personale, che rimarrebbe vincolata al ROD comunale) non potrebbero essere delegate (con o senza un team tecnico) in quanto vincolati dalla LOC.

2. Quali sono i vantaggi specifici della costituzione di un Ente autonomo rispetto a una soluzione più tradizionale (potenziamento deleghe, affiancamento di un team di condotta)?

Con la costituzione dell'Ente si disporrà di un organo (Consiglio direttivo) dedicato alla gestione dell'Istituto e - idealmente - composto da persone qualificate e cognitive del compito, che potranno operare in modo flessibile e mirato allo sviluppo dell'attività, nel rispetto delle linee strategiche definite dal Cantone (contratto di prestazione DSS) e dal Consiglio comunale (mandato di prestazione comunale). I rapporti operativi da Consiglio direttivo e Direzione potranno essere definiti "su misura", senza doversi orientare a criteri generali validi per tutta l'Amministrazione comunale, complessa e variegata e con esigenze spesso assai divergenti. Pur estendendo la delega, la LOC non permette con i suoi vincoli di garantire la giusta flessibilità, autonomia e velocità di risposta richieste ad una struttura complessa e di dimensioni rilevanti come il San Carlo. Inoltre l'Istituto non avrebbe personalità giuridica propria, aspetto tutt'altro che secondario. Nel contesto legislativo attuale affiancare al direttore un team tecnico **consultivo** ritarderebbe ulteriormente l'adozione di determinate decisioni, considerata la necessità di sottoporre le proposte al Municipio per decisione. Diversamente con la costituzione dell'Ente autonomo il direttore potrebbe avvalersi della "consulenza" di un organo prevalentemente tecnico con **facoltà decisionale**. La risposta alle varie problematiche sarebbe immediata.

La trasformazione in Ente autonomo permetterebbe inoltre di adottare a breve il CCL ROCA (con specifiche norme adattate al settore) per la gestione del personale, cosa che non sarebbe immediata rimanendo strutturati quale unità amministrativa.

3. A chiedersi se la presenza nel Consiglio direttivo di due Municipali e di un Consigliere comunale non rappresenta un conflitto di interessi? In modo particolare fra il ruolo di Municipale e quello di un membro di un Consiglio direttivo (CdA) di un ente con statuto di Ente di diritto pubblico autonomo.

La composizione del Consiglio direttivo, così come proposta, è stata pensata per garantire all'interno dell'Ente autonomo una rappresentanza politica (e quindi dell'Ente proprietario) minima e il collegamento diretto con il Municipio e il Consiglio comunale. Questa presenza dovrebbe assicurare ulteriormente il Legislativo e completare gli strumenti di controllo a disposizione.

Si ribadisce che sarà il Consiglio Comunale in ultima istanza ad avere il controllo anche in caso di "conflitti di interesse", che peraltro sono difficili da intravedere, essendo l'Ente chiamato a trasformare in azioni concrete le disposizioni dei mandati di prestazione decisi da Cantone e Comune.

Con riferimento a questo specifico aspetto si ricorda che i membri del Consiglio direttivo, siano essi Municipali o tecnici, sono tenuti al rispetto degli articoli 32, 100 e 101 della LOC (che regolano i casi di collisione di interesse e divieto di prestazione). Di transenna va infine precisato che anche in altri casi di Enti autonomi comunali istituiti negli ultimi anni, la

presenza di Municipali e è stata inserita negli statuti senza destare problemi di sorta. D'altra parte e comunque il Consiglio direttivo sarà in ogni caso composto prevalentemente da tecnici.

Alla ripresa della discussione interna, a maggioranza, la vostra Commissione ha ritenuto queste risposte esaurienti per giustificare il cambiamento proposto dal Municipio, cogliendo tuttavia l'occasione per ribadire la necessità, come già accennato sopra e similmente a tutte le proprie partecipazioni esterne, siano esse consorzi, società anonime, enti pubblici o para-pubblici, di destinare agli organi direttivi di queste partecipate solo persone di provata competenza, corrispondenti ai vari profili richiesti per una corretta ed efficiente amministrazione delle stesse a garanzia del raggiungimento degli obiettivi auspicati. Per questa stessa ragione la vostra Commissione propone, quale emendamento dello Statuto, una modifica che, nella designazione dei membri del Consiglio direttivo spettante al C.C., toglie l'obbligo di nomina di un secondo Municipale.

Nella medesima discussione è poi emersa anche la questione a sapere se, in caso di creazione dell'Ente autonomo, non sia meglio passare la proprietà della Casa S. Carlo all'Ente già al momento della fondazione dell'Ente stesso e non solo dopo il previsto rinnovamento di tutto lo stabile. Da informazioni ricevute il Municipio si era già posto la questione, dibattuta tra l'altro anche nello studio Consavis, optando infine per soluzione proposta di realizzare il rinnovamento in proprio prima di passare anche la proprietà della Casa al nuovo Ente.

Fatto salvo il principio che il nuovo Ente autonomo sarà e resterà 100% di proprietà del Comune, il cui Consiglio direttivo, come già osservato, dovrà essere composto da persone di provata competenza nei vari settori necessari alla gestione tecnica, finanziaria, medica e quant'altro, esso risulterà più adatto dei Servizi generali del Comune, che non possono disporre di specifiche competenze nel settore, ad assumersi anche la responsabilità per il necessario rinnovo delle strutture dell'Istituto.

A maggioranza la vostra Commissione ritiene quindi che il passaggio immediato della proprietà sia fondamentale per la creazione di un Ente autonomo (altrimenti che autonomia sarebbe?) e poiché le condizioni di un simile passaggio sono ben descritte ed assolutamente condivisibili nello studio della Consavis, auspica che il Municipio, nella fase di affinamento del progetto, riesamini anche questo punto basilare decidendo per il passaggio immediato della proprietà al nuovo Ente. Per questo andrà adattato il Mandato di prestazione proposto nel M.M. Il Municipio lo potrà fare senz'altro in occasione della ratifica delle nomine del Comitato direttivo demandata per statuto al Consiglio comunale. Il nuovo Ente dovrà/potrà così assumersi in piena autonomia tutte le responsabilità di ristrutturazione e gestione della Casa S. Carlo potendo comunque far capo, dove ciò risultasse di reciproco interesse, ai Servizi tecnici e finanziari del Comune. Per quanto riguarda i finanziamenti, disponendo della garanzia di copertura del disavanzo da parte del Comune, potrà accedere a finanziamenti bancari (anche immobiliari) a proprio nome ed alle medesime condizioni di favore dell'Ente pubblico. Affinché tutto abbia a svolgersi nel migliore dei modi dovranno essere stabiliti nel Mandato di prestazione e nel rogito per il trapasso immobiliare i limiti di autonomia decisionale oltre i quali necessita il consenso municipale e rimarranno naturalmente da

rispettare severamente tutti i doveri di informazione dall'Ente verso il Comune e tutti i doveri di Alta sorveglianza del Comune verso l'Ente.

Per la fattispecie ci sarebbero ancora diversi altri dettagli da affrontare, ma la complessità di un simile cambiamento di assetto istituzionale è tale che ci inducono a limitarci agli aspetti principali del cambiamento lasciando al Municipio le decisioni sui dettagli.

Le nostre conclusioni

Per le ragioni sopraesposte e poiché, come da conclusioni del parere richiesto alla IQ-Center, anche per il personale la nuova organizzazione risulterà più adeguata allo svolgimento del proprio lavoro, i sottoscritti commissari vi propongono di approvare le conclusioni del M.M. no. 88 così come presentate con l'auspicio che il Municipio abbia a riesaminare la propria proposta di ritardare il passaggio di proprietà della Casa S. Carlo al nuovo Ente a ristrutturazione avvenuta, ma lo stesso sia da attuare già alla sua fondazione. Per dar tempo alla nuova compagine municipale di approfondire correttamente l'importante tema chiediamo che una decisione venga presa e comunicata entro il 1. settembre p.v. In caso di cambiamento della proposta originale andrebbe aggiornato in tal senso il Mandato di prestazioni che, ovviamente, dovrà essere ripresentato per ratifica al C.C. al più tardi in occasione della proposta di ratifica delle nomine al Consiglio direttivo. Siamo coscienti che questo potrebbe portare ad un piccolo ritardo nella fondazione dell'Ente autonomo, siamo altresì certi che così facendo detto ritardo potrà essere facilmente recuperato con una gestione più snella della ristrutturazione.

Per quanto concerne la ratifica dello Statuto (pto. 2 delle risoluzioni), sempre in base a quanto precedentemente osservato, proponiamo inoltre di emendare l'art. 8 cpv. 1. come segue:

1. Il Consiglio direttivo si compone di un minimo di cinque ed un massimo di sette membri. Il Capo-dicastero ne fa parte assumendone la presidenza. Gli altri quattro sono designati dal Consiglio comunale, su proposta del Municipio, tenendo conto dei criteri previsti dall'art. 115c del Regolamento Comunale della Città di Locarno.

Con ossequio, i sottoscritti commissari:

Barbara Angelini Piva

Bruno Bärswyl

Simone Beltrame

Mauro Cavalli

Valentina Ceschi

Pier Mellini (con riserva)

Simone Merlini

Nicola Pini

Fabrizio Sirica

Alessandro Spano (co-relatore)

Gianbeato Vetterli (co-relatore)