

Bellinzona, 2 aprile 2008

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE
SUL MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 3287
NUOVA CASA PER ANZIANI COMUNALE PRESSO
VILLA MARIOTTI (CREDITO DI COSTRUZIONE)**

Lodevole Consiglio comunale,
Signore e signori Presidente e Consiglieri comunali,

la commissione della gestione ha iniziato la discussione e l'esame del Messaggio municipale No 3287, recante la data di redazione dell'11 febbraio 2008 e pervenuto al più presto ai consiglieri comunali il 13 febbraio 2008, solamente nel corso della sua seduta ordinaria dell'11 marzo 2008.

Premessa

Il ritardo dell'entrata in materia, sollecitato da più parti vista l'urgenza e l'indiscussa necessità dell'opera, è da attribuire essenzialmente al fatto che in questo scorcio di legislatura che precede il rinnovo dei poteri comunali sono giunti alla Commissione stessa, oltre all'esame del Bilancio preventivo 2008 (data d'intimazione 10 dicembre 2007), una considerevole quantità di Messaggi municipali ritenuti tutti di priorità assoluta.

A titolo meramente informativo si osserva che l'ammontare approssimativo delle richieste pervenute, nel lasso di tempo di 1 mese e mezzo, oltrepassa la ragguardevole somma di 40 milioni.

Nel merito

Dopo questa doverosa considerazione occorre precisare che i commissari, per le ragioni appena esposte, hanno formulato le loro prime richieste di approfondimento dell'oggetto solamente nel corso della seduta dell'11 marzo 2008, presentando al Municipio una serie di domande di natura tecnico/finanziaria.

Questa prima serie di domande venivano parzialmente evase in occasione dell'audizione avvenuta in data 18 marzo 2008 alla presenza dei Municipali avv. Gianluigi Della Santa e Paolo Bernasconi nonché dell'ing. Giorgio Margaroli, responsabile del progetto, e del Signor Riccardo Luethi Direttore della Casa anziani 1.

Nel corso di questa discussione la commissione della gestione ha ritenuto importante e doveroso, alla luce delle informazioni ricevute durante il dibattito e dalle indicazioni

fornite dal Messaggio municipale, approfondire la questione concernente gli aspetti legati alla sostenibilità dell'opera nella sua dimensione sociale, economica e finanziaria.

L'evasione del presente messaggio è quindi la logica conseguenza, voluta da quasi tutte le forze politiche, dei precedenti MMM 2672 "Nuova casa per anziani comunale - acquisto terreno per un totale di CHF 1'781'898.10, rispettivamente del MMM 2729 riguardante il concorso di progettazione architettonica per una spesa di CHF 312'554.40 ed in fine del MMM 2970 concernente il credito di progettazione definitivo per un importo di CHF 750'000.-.

Aspetti sociali e di politica degli anziani

Dall'esame delle nuove linee direttive e piano finanziario del Consiglio di Stato appena pubblicate si nota come "l'allungamento della speranza di vita e la conseguente crescita numerica della popolazione anziana - in assoluto, come quota della popolazione totale, come rapporto fra anziani e giovani, o fra pensionati e attivi - è la componente più vistosa della "sfida demografica" in questo inizio di terzo millennio.

Un solo dato numerico è veramente essenziale e rappresenta il punto da cui partire per pensare e costruire una politica per gli anziani.

Si tratta del dato sulla speranza di vita in età avanzata:

- Oggi, una persona di 65 anni ha davanti a sé, in media, ancora 18 anni di vita se è uomo, 23 anni se è donna, cioè 4 o 5 anni in più di chi aveva 65 anni nel 1960;
- Questa tendenza continua: fra 10 anni, nel 2015, la speranza di vita a 65 anni sarà di 20 anni per gli uomini e di 24 anni per le donne;
- Anche la speranza di vita a 80 anni si allunga: per gli uomini, 9 anni oggi, 10 anni nel 2015; per le donne, 11 anni oggi, 12 anni nel 2015

Valutazione finanziaria

Controllo dei costi d'investimento

La Commissione della gestione ha dovuto constatare che i costi d'investimento e la relativa richiesta di credito non sono stati affrontati, rispettivamente presentati, come l'importanza dell'impegno finanziario e del progetto avrebbero richiesto.

A pagina 8 del Messaggio municipale, viene indicato un rincaro stimato del 2.5% per il periodo novembre 2007 – gennaio 2008. Questa percentuale non può essere attendibile, considerato come un rincaro del 2.5 % in 2 mesi (il preventivo è stato rielaborato in gennaio e il MM è stato rilasciato l'11 febbraio, quindi il periodo è da intendere 1.11.2007-1.1.2008) corrisponde ad un rincaro del 15% annuo. Simili aumenti non sono mai stati riscontrati, nemmeno nella fase di boom immobiliare che abbiamo vissuto negli scorsi anni. Nel corso della risposta data in audizione, si è fatto riferimento alla circolare della Società impresari costruttori, Sezione Ticino (SSIC-TI) del 30.1.2008 che indica un rincaro

del 2.8% a far stato dal 1.1.2008. Tale rincaro è però riferito a tutto il 2007 e quindi non può sommarsi al rincaro fino a ottobre 2007 dichiarato nel Messaggio municipale (calcolato con un altro indice), pena il calcolo di un rincaro doppio per i mesi da gennaio a ottobre 2007 (quindi per i 10/12 dell'anno). La Commissione della gestione ritiene quindi che questa percentuale del 2.5%, considerato come sia manifestamente sbagliata e come qualsiasi altra cifra sarebbe perlomeno imprecisa, sia da stralciare e ritiene di dovere fissare l'indice di riferimento per il controllo dei costi di costruzione a ottobre 2007. Questo indice (statisticamente consolidato) tiene correttamente conto dell'aumento dei costi intervenuto dalla fase del concorso di progettazione a quella del progetto definitivo e quindi del preventivo alla base del Messaggio municipale.

Un altro punto che ha lasciato perplessa la Commissione è quello delle riserve comprese nel Messaggio municipale. Chiedendo lumi sulla riserva del 5% indicata nel preventivo a pagina 10 del MM, si è ottenuta come risposta che di fatto oltre al 5% indicato, vi è un'ulteriore riserva (che definiremo occulta, in quanto non sarebbe emersa se non avessimo posto domande), sottoforma di quantitativi e prezzi maggiorati, dell'8-10%. Di fatto quindi, la cifra presentata al Consiglio comunale e richiesta come finanziamento dell'opera è del 15% e oltre superiore al preventivo netto dell'opera. Questa Commissione non può, infatti, accettare le risposte imprecise e contraddittorie ricevute secondo le quali la riserva del 5% è una riserva prudenziale inserita dal Municipio, che due paragrafi più sotto viene però definita indispensabile per la realizzazione del progetto, pena una riduzione dei contenuti di quest'ultimo. Delle due l'una: o è una riserva o è parte dell'opera!

Per ristabilire il necessario ordine, la Commissione della gestione ritiene quindi di dovere adattare la cifra del finanziamento richiesta nel Messaggio municipale come segue.

Costo di costruzione secondo MM (indice ottobre 2007)	18'666'160.-
<u>Dedotta maggiorazione di quantità e prezzi unitari 10% (1/11)</u>	<u>- 1'696'923.-</u>
Totale netto costi di costruzione	16'969'237.-
<u>Riserva per imprevisti (10%)</u>	<u>+ 1'696'923.-</u>
Totale preventivo con riserva imprevisti (10%)	18'666'160.-
<u>IVA 7.6%</u>	<u>1'418'628.-</u>
Totale, IVA compresa	20'084'788.-
Prestazioni servizi urbani e AMB (come da MM)	310'200.-
<u>Arrotondamento</u>	<u>12.-</u>
Totale costi di costruzione, IVA compresa (credito MM)	20'395'000.-
Credito di progettazione, IVA compresa (MM 2970)	+ 750'000.-
<u>Costi supplementari, IVA compresa (come da MM)</u>	<u>+ 200'000.-</u>
Credito totale, IVA compresa	21'345'000.-

L'importo di CHF 20'395'000.- è di CHF 1'005'000.- inferiore al credito di 21'400'000.- richiesto dal Municipio ed è senz'altro una base di partenza più corretta.

Resta sottinteso che il riferimento per il controllo dei costi di costruzione è quello di CHF 16'969'237.- (senza riserve per imprevisti), mentre il 10% di riserva serve a evitare che superamenti di costo inferiori alla precisione del progetto ($\pm 10\%$) sfocino in richieste di credito supplementari da sottoporre al Consiglio comunale. In questo modo si dà spazio all'Esecutivo per gestire in modo pragmatico i piccoli superamenti di costo, che però sempre tali rimangono. Detto altrimenti, se nell'ottica del controllo finanziario di questa Commissione il 10% non rientra più nelle sue competenze, in quanto il credito sarà concesso con il presente messaggio emendato, in ottica di controllo finanziario del progetto, invece, il 10% per imprevisti non deve essere considerato speso in partenza, ma dovrà essere attentamente monitorato e giustificato.

E' parimenti chiaro che il predetto riferimento per il controllo dei costi (CHF 16'969'237.-) è da intendere con indice ottobre 2007. E' infatti logico attendersi che il preventivo sia stato allestito con i prezzi unitari di mercato conosciuti dai progettisti al momento del suo allestimento e questi ultimi tengono conto dell'ultimo indice statistico ufficiale, non certo di indici stimati.

Teniamo anche a precisare, che una valutazione attenta e trasparente avrebbe potuto evitare voli pindarici su "indici stimati" e "teorici minori costi" (cfr. pagine 11 e 12 del Messaggio municipale). I CHF 21'345'000.- sono ampiamente giustificabili considerati i CHF 19,2 mio dell'estate 2005, tenuto conto del rincaro, delle opere supplementari e della precisione del progetto in fase di concorso, sicuramente inferiore rispetto al progetto definitivo.

La base di partenza qui illustrata è sicuramente più rigorosa e più consona all'importanza del progetto di quanto contenuto nel Messaggio municipale e di quanto ricevuto come risposta alle proprie domande dalla Commissione della gestione. La Commissione della gestione formula quindi un emendamento (vedi dispositivo di voto) e chiede al Consiglio comunale di approvare un credito inferiore a quanto richiesto dal Municipio.

Aspetti finanziari

Dal punto di vista prettamente finanziario, la realizzazione della seconda casa anziani comunale avrà evidenti ripercussioni sullo stato delle finanze comunali, dovute inizialmente ai costi d'investimento ed in seguito, anche ai costi d'esercizio.

Rammentiamo che il finanziamento dell'attività delle case per anziani avviene essenzialmente tramite tre ben distinti canali, ovvero le rette versate dagli ospiti (differenziate sulla base della situazione finanziaria degli ospiti stessi), i contributi versati dalle casse malati, rispettivamente il finanziamento assicurato dall'ente pubblico. Lo stesso è erogato sulla base della Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane e del relativo regolamento di applicazione.

La stessa legge riconosce alle entità (comuni, consorzi o altri enti di diritto pubblico o privato) che si fanno promotrici della costruzione, ampliamento o riammodernamento di ca-

se di riposo sussidi di costruzione che possono raggiungere il 70% dei costi computati. Nel caso della casa anziani 2 il Cantone ha già provveduto a confermare il suo sostegno in ragione di Fr. 5'000'000.

Per la gestione corrente, il Cantone riconosce invece un contributo globale che viene determinato annualmente sulla base di un contratto di prestazione. Da rilevare che sulla base della predetta legge, i Comuni sono tenuti ad assumersi l'80% del fabbisogno complessivo delle strutture per anziani. Nella determinazione della quota-parte a carico di ogni singolo comune si utilizzano criteri legati all'intensità dell'utilizzo (giornate di soggiorno degli ospiti domiciliati), rispettivamente parametri indotti dalla forza finanziaria di ogni singolo Comune.

Da considerare comunque che il contratto di prestazione fissa dei parametri ai quali tutte le case per anziani sono tenute ad attenersi: nel caso ove i costi d'esercizio superino quelli che sono i parametri medi, l'ente responsabile della gestione è tenuto ad assumersi i costi supplementari. Ciò è il caso qualora la dotazione di personale o la sua composizione non corrisponda ai criteri minimi fissati dal Cantone, oppure se il costo medio di gestione riferito al personale oppure agli altri costi d'esercizio oltrepassa i valori medi cantonali.

Questa constatazione assume un valore particolare per il personale impiegato attualmente presso la Casa anziani 1 dove l'applicazione del ROD in contrapposizione al ROCA utilizzato dalla maggior parte delle altre case per anziani porta a costi unitari maggiori che poi non vengono integralmente riconosciuti dal Cantone nella sua veste di ente finanziatore. Qualora il personale di una casa anziani mostri un'anzianità di servizio più elevata (equivalente a stipendi più elevati) rispetto alle medie cantonali, tale elemento è pure fattore discriminante nel riconoscimento integrale dei costi con la conseguenza che i costi eccedenti i valori standard medi devono essere assunti direttamente dall'ente conduttore. Si tratta di criteri sicuramente opinabili ma che al momento attuale sono comunque parte integrante dei contratti di prestazione.

La nuova casa per anziani con una migliore flessibilità nei criteri di gestione permetterà sicuramente di giungere a significativi risparmi; è il caso per esempio per la Direzione (che sarà una sola per le due case), per la lavanderia centralizzata o per gli altri servizi dove sono comunque immaginabili altre sinergie (per esempio nell'impiego flessibile del personale o nella pianificazione dei turni di lavoro) il cui impatto andrà comunque ancora verificato e quantificato.

Da un punto di vista qualitativo, l'assunzione del nuovo personale dovrà avvenire con particolare riguardo alle esigenze degli ospiti ed ovviamente nel pieno rispetto delle direttive in materia fissate dal DSS per quanto attiene il pieno rispetto della dotazione minima di personale (infermieri diplomati, assistenti geriatriche, assistenti ed ausiliari di cura). Per quanto riguarda i costi del personale, è ipotizzabile che l'assunzione di una parte di collaboratrici ancora in carriera accanto a personale esperto porti in una prima fase ad una leggera riduzione dei costi unitari. Al momento attuale è comunque difficile formulare previsioni sull'impatto dei costi del personale sulla gestione corrente, anche se tendenzialmente in una prima fase i costi unitari procapite dovrebbero ridursi per poi evolversi negli anni seguenti a seguito dei normali avanzamenti nell'ambito delle scale salariali.

Quale fattore di rischio bisogna comunque segnalare che la casa anziani comunale beneficia attualmente di un contributo supplementare di circa Fr. 300'000. Tale sussidio, definito quale misura di accompagnamento, è riconosciuta a quelle case anziani che presentano una situazione particolarmente squilibrata rispetto ai parametri medi, ciò che porrebbe l'ente gestore davanti a difficoltà finanziarie troppo evidenti qualora i parametri del contratto di prestazione fossero applicati pedissequamente.

Tale contributo ha comunque carattere transitorio, ragione per la quale al momento attuale non si può evidentemente escludere che nel corso dei prossimi anni lo stesso venga stralciato con un evidente onere supplementare a carico delle casse comunali.

Sulla base dei dati sottoposti dal Municipio e discussi nell'ambito della Commissione della gestione, la gestione corrente della nuova casa anziani dovrebbe svolgersi in sostanziale pareggio, ovvero il contributo globale dovrebbe risultare in linea di massima sufficiente per la copertura del fabbisogno corrente. E' ovvio che tale asserzione potrebbe essere confermata o confutata sulla base di specifici elementi, quali il grado di dipendenza dell'utenza (maggior copertura dei costi ma in linea di massima pure maggiori oneri per il personale oppure lo stato sociale degli ospiti stessi (considerato come la diaria a carico del singolo dipenda dalle entrate determinanti).

Al di là di queste considerazioni è comunque evidente che il costo supplementare maggiore scaturirà dai costi di investimento e sarà rappresentato dai costi finanziari d'interesse e di ammortamento. Sulla Base dell'investimento previsto a preventivo, una volta dedotto il contributo cantonale gli stessi dovrebbero ammontare a ca. 1.1 milioni annui.

Sulla base degli elementi che precedono, il municipio stima in 1 – 1.4 mio i maggiori oneri che il comune dovrà assumersi una volta che la l'attività della nuova casa anziani sarà a regime. Su questa base sarà evidentemente necessario elaborare un piano finanziario coerente con l'effettiva incidenza a gestione corrente degli oneri che necessariamente deriveranno dall'investimento e dalla gestione della nuova struttura.

Aspetti di natura ambientale e legati allo standard edilizio

Le direttive federali e cantonali legate alle costruzioni si orientano con sempre maggiore incisività verso la promozione di standard che favoriscano l'utilizzo razionale e parsimonioso dell'energia nell'edilizia, l'impiego delle energie rinnovabili, il benessere degli utenti e la durabilità dei materiali in modo da consentire utilizzazione e gestione ottimali delle opere una volta messe a disposizione della collettività.

In questo preciso contesto si inserisce l'evoluzione che anche in Ticino ha conosciuto la certificazione secondo lo standard Minergie, con una progressione significativa ed esponenziale che ha portato complessivamente a 118 edifici certificati nel 2007.

Il Cantone, con tutta probabilità, imporrà a partire dal prossimo anno lo standard Minergie per tutti gli edifici di proprietà pubblica o sussidiati. Nel resto della Svizzera questi cri-

teri sono già da anni diventati una consuetudine e ci si indirizza verso parametri ancor più restrittivi.

Sulla base di queste considerazioni la commissione ha ritenuto di approfondire questo aspetto specifico. Le risposte alle domande formulate sono state fornite dal Municipio il 31 marzo e hanno portato la commissione al convincimento di proporre un emendamento nel dispositivo per adeguare il progetto e ottenere così la certificazione dell'opera.

La decisione si basa sui seguenti aspetti.

1. Il Municipio ha lavorato con attenzione al tema dell'efficienza energetica proponendo un progetto definito "quasi Minergie". L'investimento necessario per raggiungere completamente lo standard è stato di conseguenza quantificato in 494'000.- CHF, in quanto si deve intervenire praticamente quasi esclusivamente sulla ventilazione meccanica.
2. L'incremento di costo di investimento rispetto al progetto presentato è dunque quantificabile nel 2% circa. La commissione ritiene questo importo proporzionato rispetto all'impatto positivo che il raggiungimento di questo marchio di qualità avrebbe in termini di sensibilizzazione verso popolazione, che tende normalmente a soddisfare il limite minimo di legge.
3. In fase di utilizzazione queste migliorie comporteranno anche un minor utilizzo di olio combustibile. Teniamo a precisare che minori costi di questi consumi verranno compensati quasi integralmente dai maggiori costi relativi ai consumi di elettricità. La neutralità dal punto di vista dei costi di gestione dipende dal fatto che l'opera è già stata concepita con attenzione particolare e presenta comunque una buona efficienza energetica.
4. La commissione ritiene inoltre che raggiungendo questo standard l'edificio presenterà un accresciuto benessere per gli utenti – particolarmente sensibili - a seguito del controllo della qualità dell'aria interna.
5. La costruzione secondo lo standard Minergie permetterà di ottenere al momento del collaudo nel corso del 2011 un'opera allineata alle normative che saranno in vigore in quel momento.

La commissione sottolinea che l'emendamento proposto vuole significare chiaro segnale di svolta dal punto di vista della gestione del patrimonio edilizio della città. Un approccio sostenibile ed energeticamente razionale sia per le nuove costruzioni, sia per i numerosi interventi di risanamento che si dovranno forzatamente proporre nel breve e medio termine, costituisce una garanzia di poter disporre sul lungo periodo di un patrimonio costruito capace di mantenere più a lungo il proprio valore.

Gli interessanti e apprezzati piani di manutenzione, che per la prima volta accompagnavano i preventivi 2008, sono una ulteriore attestazione di un mutato approccio del Municipio verso queste problematiche.

Orbene, alla luce di tutto quanto precede si invita codesto Consiglio comunale a voler

risolvere

1. Sono approvati il progetto definitivo, la relazione tecnica e il preventivo di spesa relativi alla costruzione della nuova Casa per anziani comunale presso Villa Margotti;
2. È concesso al Municipio il credito di CHF 20'395'000.00 (IVA compresa) per la realizzazione dell'opera, da addebitare al Conto degli investimenti del Comune;
3. È concesso al Municipio il credito di CHF 200'000.00 (IVA compresa) per " i costi supplementari" (76 televisori per le camere degli ospiti e 2 veicoli di servizio), da addebitare al Conto degli investimenti del Comune;
4. È concesso al Municipio un credito supplementare di CHF 494'000.00 per fare in modo che l'edificio ottenga la certificazione Minergie;
5. Il sussidio cantonale sarà accreditato al Conto degli investimenti del Comune;
6. L'eventuale donazione del veicolo per il trasporto di persone in carrozzina (valore ca. CHF 50'000.00) da parte dell'Associazione Sostegno Case Anziani Bellinzona (ASCA), sarà accreditata al Conto degli investimenti del Comune;
7. Ai sensi dell'art. 13 cpv. 3 LOC, il corrispondente credito decadrà se non verrà utilizzato entro un anno dalla crescita in giudicato di tutte le decisioni relative a procedure previste dalle leggi per rendere operativa la presente risoluzione.

Con ogni ossequio.

PER LA COMMISSIONE DELLA GESTIONE

Fto: Giorgio Soldini, relatore
Matteo Ferrari, co-relatore
Franco Gervasoni, co-relatore
Lelia Guscio
Otto Minoli
Denis Rossi, co-relatore
Felice Zanetti, co-relatore