

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 9241

concernente la costituzione di un ente autonomo di diritto comunale per la gestione delle attività attuali degli Istituti Sociali Comunali (ISC), denominato Lugano Attività Sociali

INDICE

- 1. I settori di attività degli ISC**
 - 1.1 Sezione socio-sanitario
 - 1.2 Sezione socio-educativa
 - 1.3 Sezione promozione e intervento sociale
 - 1.4 Finanziamenti dei vari settori
- 2. Il Dicastero Integrazione e informazione sociale (DIIS)**
- 3. Le ARP**
- 4. L'Ente autonomo comunale ai sensi della LOC**
- 5. Le opportunità dell'Ente autonomo**
 - 5.1 Per l'attività degli ISC
 - 5.2 Per il Comune
- 6. Un Ente autonomo per la gestione delle attività degli ISC**
 - 6.1 Il trasferimento dell'attività
 - 6.2 Conduzione strategica dell'Ente
 - 6.3 Lo statuto
 - 6.4 La convenzione
 - 6.5 Il mandato di prestazione
 - 6.5.1 Case per anziani
 - 6.5.2 Casa Primavera
 - 6.5.3 Asili Nido
 - 6.5.4 SAS
 - 6.5.5 UIS
 - 6.6 Le collaborazioni con l'ufficio del personale, il SOI e l'audit interno
 - 6.7 Gli utenti
 - 6.7.1 Ufficio Intervento Sociale
 - 6.7.2 Servizio Accompagnamento Sociale
 - 6.7.3 Residenti case per anziani
 - 6.7.4 Casa Primavera
 - 6.7.5 Nidi d'infanzia
 - 6.8 I collaboratori
 - 6.9 Finanziamento dell'Ente
 - 6.10 Controlling e revisione
- 7. Le attività sociali di competenza comunale non demandate all'Ente**
- 8. Contributi**
- 9. Conclusioni**



MUNICIPIO

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 9241

concernente la costituzione di un ente autonomo di diritto comunale per la gestione delle attività attuali degli Istituti Sociali Comunali (ISC), denominato Lugano Attività Sociali

Lugano, 6 luglio 2015

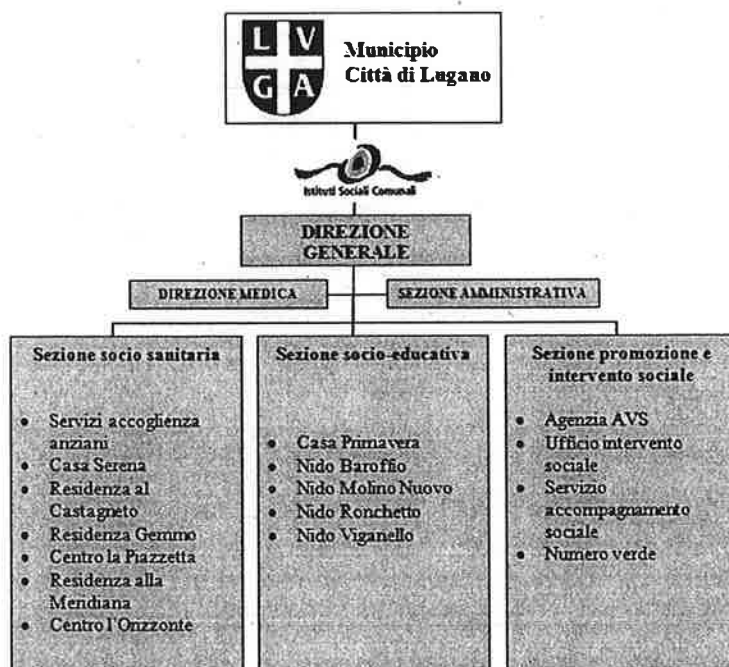
All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

il presente Messaggio Municipale ha come oggetto la costituzione di un ente autonomo di diritto comunale, secondo gli artt. 193c e segg. della Legge Organica Comunale (LOC), denominato Lugano Attività Sociali.

1. I settori di attività degli ISC

Gli Istituti Sociali Comunali svolgono attività a beneficio di diverse fasce della popolazione, a partire dalla prima infanzia fino alla terza età. Essi operano in tre distinti settori (v. schema sottostante).



1.1 Sezione socio-sanitaria

Per effetto dell'allungamento delle aspettative di vita, vi è stato un incremento della domanda di prestazione degli Istituti di cura per anziani, con un conseguente significativo aumento dell'offerta. Questo fenomeno ha pure richiesto maggiori competenze medico-sanitarie, poiché le persone particolarmente anziane sono spesso affette da polipatologie variamente invalidanti. In questo senso, si è dovuto procedere, oltre che con l'aumento del numero di posti letto, anche con l'adeguamento qualitativo delle strutture e l'aggiornamento del personale, in modo da poter assumere realtà in espansione, quali quella della demenza senile. Si tratta quindi di un settore in costante divenire, con realtà e tipologie di problemi mutevoli, che richiedono grande flessibilità, anche dal punto di vista gestionale.

Le sei case per anziani dislocate sul territorio offrono ai propri ospiti una sistemazione residenziale di tipo alberghiero, oltre che ad un'assistenza medicalizzata qualificata continuativa 24 ore su 24. Tutte le case propongono ai residenti un'assistenza individualizzata, orientata al mantenimento e al recupero delle residue capacità di autonomia della persona e al promovimento del benessere e degli interessi personali attraverso quotidiane proposte di animazione.

Le strutture residenziali gestite dagli ISC sono:

- Casa Serena (Molino Nuovo, dal 1976): 174 posti letto;
- Residenza al Castagneto (Castagnola, dal 1988): 43 posti letto;
- Residenza Gemmo (Besso, dal 1989): 124 posti letto;
- Centro la Piazzetta (Loreto, dal 1994): 93 posti letto;
- Residenza alla Meridiana (dal 2004): 92 posti letto;
- Centro l'Orizzonte (dal 2004): 42 posti letto.

Alla luce delle indicazioni contenute nel Messaggio del Consiglio di Stato no. 6621, del 21 marzo 2012, con oggetto la pianificazione 2010-2020 della capacità di accoglienza degli Istituti per anziani nel Cantone Ticino, secondo cui:

"(...) a livello cantonale saranno necessari a fine 2020 più 964 posti letto rispetto al 2010.

Le regioni che nel presente decennio conoscerebbero un fabbisogno marcato rispetto alla media ticinese risulterebbero, in ordine decrescente: il Malcantone e Vedeggio (+28.5%), il Luganese (+23.9%), il Mendrisiotto e Basso Ceresio (+22.3%), il Bellinzonese (+21.8%), il Locarnese e Vallemaggia (+19.1%) ed infine le Tre Valli (+15.6%).

In termini assoluti, con un fabbisogno supplementare di 307 posti nel 2020 rispetto al 2010, il Luganese è al primo posto, seguito dal Locarnese e Vallemaggia (+190 posti), dal Mendrisiotto e Basso Ceresio (+160), dal Bellinzonese (+127), dal Malcantone e Vedeggio (+116) e dalle Tre Valli (+63)". (1)

Per fronteggiare il prospettato fabbisogno della Città, pari al 50% del totale indicato per il Luganese (approssimazione abbondante: 150 posti ca.), Lugano ha in cantiere due progetti importanti e più precisamente il Centro polifunzionale di Pregassona e l'Istituto per anziani a Canobbio.

Il Centro polifunzionale di Pregassona, i cui lavori dovrebbero iniziare nel corso del 2016, offrirà 120 nuovi posti letto.

L'Istituto per anziani a Canobbio, che sarà oggetto di un Messaggio separato, prevede il concorso del Comune di Canobbio (proprietario del terreno) e del Comune di Lugano (che lo gestirà attraverso gli Istituti sociali comunali) e offrirà 80 nuovi posti letto così assegnati: 25 a favore dei domiciliati a Canobbio, 35 a favore dei domiciliati a Lugano e 20 posti dedicati all'accoglienza di anziani di altri Comuni.

Il totale dei posti letto disponibili per la Città è di 557 unità, che saliranno a 712 con i due progetti di cui si è detto sopra.

Questa configurazione è in linea con i dati pianificatori cantonali riferiti al periodo 2010-2020, contenuti nel già citato Messaggio del Consiglio di Stato no. 6621.

La sezione socio-sanitaria degli ISC rappresenta un settore molto vasto che occupa circa 650 unità di personale (tra personale di ruolo e non di ruolo) e il suo peso specifico è destinato ad aumentare con l'apertura del Centro polifunzionale di Pregassona.

1.2 Sezione socio-educativa

Gli ISC gestiscono le seguenti strutture residenziali:

- Casa Primavera, Centro educativo per minori (dal 1976; 60 posti per giovani dai 3 ai 18 anni);
- Nido d'Infanzia di Besso (dal 1991, 45 posti, per fanciulli dai 3 mesi ai 3 anni);
- Nido di Molino Nuovo (dal 2004, 20 posti, per fanciulli dai 3 mesi ai 3 anni);
- Nido Ronchetto (dal 2005, 20 posti, per fanciulli dai 3 mesi ai 3 anni);
- Nido di Viganello (dal 2006, 20 posti, per fanciulli dai 3 mesi ai 3 anni).

I quattro nidi di infanzia comunali accolgono un centinaio di bambini fino ai 3 anni di età, fornendo loro prestazioni educative, pedagogiche e di animazione. I nidi di infanzia sono aperti settimanalmente dalle 7.00 alle 19.00 allo scopo di aiutare le famiglie a conciliare l'attività lavorativa con le loro esigenze famigliari.

Il totale dei posti è attualmente di 105 unità, che aumenteranno a 125 con la realizzazione del già menzionato Centro polifunzionale di Pregassona.

La sede del nido di Baroffio è autorizzata ad accogliere anche 10 bimbi in regime di protezione, ovvero quei casi per i quali l'Ufficio cantonale dell'aiuto e della protezione ha emanato una decisione in tale senso. In questo caso, oltre alla necessità di garantire l'attività lavorativa ai genitori, vengono promosse le condizioni di recupero dei rapporti con il nucleo familiare.

Casa Primavera è un centro educativo minorile, riconosciuto dal Cantone, che accoglie 40 minori in internato e 20 in esternato di età compresa fra i 3 e i 18 anni. Il centro persegue finalità di tipo educativo e di accompagnamento nel percorso di crescita individuale di ciascun ospite e opera, nel limite del possibile, con le famiglie, la scuola e tutta la rete di servizi di sostegno presenti (autorità, assistenti sociali, curatori).

1.3 Sezione promozione e intervento sociale

L'attività di questo settore è integrata nell'Ufficio Intervento Sociale (UIS) e del Servizio Accompagnamento Sociale (SAS).

L'Ufficio Intervento Sociale, in veste di sportello regionale LAPS, gestisce tutti i processi di istruzione delle richieste di prestazioni sociali cantonali regolati dalla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps), del 5 giugno 2000. Esso eroga prestazioni di tipo sociale e finanziario tra cui: le indennità straordinarie di disoccupazione per gli ex indipendenti (ISD), gli assegni famigliari integrativi (AFI), gli assegni di prima infanzia (API) e le prestazioni assistenziali (PA).

L'agenzia AVS, incorporata nell'UIS, svolge principalmente attività di affiliazione per persone fisiche e giuridiche e istruisce/inoltra le richieste e le revisioni delle rendite AVS/AI con o senza prestazioni complementari.

Il Servizio Accompagnamento Sociale (SAS) si occupa prevalentemente di adulti ed è costituito da assistenti sociali e da curatori.

Gli assistenti sociali svolgono un'attività molto vasta nell'ambito della consulenza, del sostegno e della presa a carico di persone confrontate con un disagio di carattere individuale, sociale, relazionale o amministrativo.

I curatori del SAS assumono mandati dalle Autorità Regionali di Protezione quando le stesse istituiscono delle misure di protezione a persone in difficoltà. I curatori prendono a carico persone con una particolare situazione problematica e si occupano delle questioni personali e amministrative (gestione patrimoniale) dei curateli. Sia gli assistenti sociali sia i curatori collaborano attivamente con i servizi specialistici e/o enti presenti sul territorio affinando così l'intervento in maniera qualitativa.

1.4 Finanziamento dei vari settori

Le case per anziani si finanziano annualmente tramite il contratto di prestazione stipulato con il Dipartimento della Sanità e Socialità, le rette versate dai residenti e tramite la partecipazione delle casse malati per medicinali e prestazioni di cura. Esse non devono quindi ricorrere all'intervento del Comune.

L'ammontare del contributo globale assicurato dal Cantone è basato sul volume delle prestazioni preventivate in termini di giornate di presenza e finanzia l'erogazione di attività di cura tese a garantire, in relazione al bisogno dei residenti, l'assistenza e la cura in istituto. Sono parte integrante di questa voce le spese di animazione e alberghiere, così come per le terapie riabilitative e per l'acquisto dei medicinali e del materiale sanitario. La parte individualizzata del contratto è strutturata in contributi strettamente dedicati alla casistica delle nostre case per anziani.

Gli altri ricavi che completano il finanziamento delle case per anziani sono le rette pagate dai residenti e la partecipazione delle casse malati per medicinali e prestazioni di cura.

I nidi d'infanzia sono principalmente finanziati dalle rette degli utenti e dal contributo fisso del Cantone, che finanzia il 40% dei salari riconosciuti; un altro importante finanziamento è relativo agli incentivi comunali riconosciuti dalla Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie), del 15 settembre 2003. Il deficit viene preso a carico dal Comune.

Analogamente alle case per anziani anche Casa Primavera si autofinanzia tramite il contratto di prestazione stipulato con il Dipartimento della Sanità e Socialità, le rette e il sussidio federale riconosciuto dall'Ufficio federale di giustizia.

L'ammontare del contributo globale assicurato dal Cantone è basato sul volume delle prestazioni preventivate in termini di giornate di presenza e finanzia l'erogazione di attività tese a garantire, in relazione al bisogno dell'utente, l'affidamento residenziale e l'affidamento diurno. Sono parte integrante di questa voce le spese di educazione e formazione, di animazione e socializzazione, di gestione del caso e di albergheria. La parte individualizzata del contratto è strutturata in contributi strettamente dedicati alla casistica della struttura.

I servizi socio-territoriali (v. § 1.3 “Sezione promozione e intervento sociale”) sono finanziati dalla Città di Lugano. In particolare, è importante rilevare il finanziamento garantito dalla Città di Lugano per il Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale, del 12 febbraio 2007, che rappresenta un'importante spesa. Per questo settore, le uniche voci di ricavi che permettono un minor intervento finanziario della Città, diminuendo di fatto il deficit, sono rappresentate dai rimborsi cantonali per l'Agenzia AVS, gli sportelli LAPS e i morosi casse malati.

2. Il Dicastero Integrazione e informazione sociale (DIIS)

Il DIIS promuove progetti nell'ambito della *prevenzione e della promozione della salute, del volontariato, della convivenza sociale e del vivere insieme*, con l'obiettivo di sostenere e rafforzare il senso di appartenenza della comunità locale e a favore di un benessere globale della popolazione. Il servizio si avvale della preziosa collaborazione di partner locali in linea con il principio di lavoro di rete. Elementi fondanti dei progetti di questo servizio sono la *prevenzione* e il concetto di *prossimità* inteso come approccio rivolto alla popolazione locale rispetto a tutte le aree di lavoro e alle attività promosse. Questo approccio implica da parte dei collaboratori del Servizio l'ascolto dei bisogni dei cittadini e della comunità e un lavoro costante di osservazione, monitoraggio, raccolta dati e uno sguardo attento nei confronti dell'evoluzione dei comportamenti e dei fenomeni sociali.

Il DIIS si occupa inoltre di valutare il finanziamento a progetti e iniziative locali in ambito sociale.

Nello specifico i progetti e le iniziative del DIIS sono inseriti nelle seguenti *6 aree di intervento* :

- La prevenzione delle dipendenze e la promozione della salute

In questa area si inseriscono diverse attività fra cui la presenza ad eventi cittadini con stand informativi sulle dipendenze nell'ambito di proprie campagne (“Pieno di talento e non di alcol”) o a supporto di altre (fra cui la Settimana Nazionale Alcol, la giornata internazionale senza tabacco, ecc.) e le attività di animazione mirate alla promozione della salute (campagna “Vivimeglio. Basta poco”). Si segnala inoltre il coordinamento locale del progetto “Comuni in salute” promosso dal Cantone e da Radix Svizzera Italiana oltre alla collaborazione con i comuni del Luganese proposta nell'ambito della *Piattaforma operativa per la prevenzione* promossa dalla Commissione intercomunale per la prevenzione.

- **Il Servizio di Prossimità**

Il servizio prevede l'attivazione sul territorio di 3 figure educative – gli *operatori di prossimità* – che operano con la filosofia del “fuori orario, fuori ufficio” con l'obiettivo di attenuare i fenomeni di malessere, disagio e fragilità e sostenere i giovani nel prendere coscienza delle loro potenzialità oltre che sostenerli in un momento di vita particolarmente difficile. Gli OP garantiscono una presenza sul territorio a piedi o con l'ausilio dello spazio di incontro mobile “The Van”.

- **Il sostegno alle famiglie**

In particolare alle famiglie con figli in età prescolastica, fino ai 3 anni, grazie al sostegno ad attività di preasilo, alla promozione della formazione per i genitori, all'informazione, ad iniziative di animazione come “Mini Move” (palestra aperta alla domenica per bambini dai 2 ai 5 anni) e alla presenza mirata ad eventi/luoghi (parchi gioco, sportissima, ecc.).

Si inserisce in questa area anche l'intera organizzazione della colonia diurna “Vivi Lugano” rivolta ai bambini dai 6 ai 14 anni e presente in 5 quartieri cittadini durante il mese di luglio che coinvolge annualmente oltre 600 bambini e si presenta come valido sostegno nel conciliare famiglia e lavoro.

- **L'integrazione e la coesione sociale**

Comprende iniziative tese a favorire l'incontro e lo scambio a valorizzare la persona in quanto risorsa per contrastare il rischio di isolamento e promuovere la ricchezza culturale della cittadinanza. Alcune iniziative: la Festa dei Vicini, Il Mondo al Parco, l'esposizione “La Svizzera in una mostra” per i bambini delle scuole cittadine, la colazione in Piazza nell'ambito della Settimana Nazionale contro il razzismo, il sostegno a iniziative e progetti rivolti alla popolazione straniera oltre che la collaborazione con l'Ufficio del Delegato cantonale per l'integrazione.

- **La promozione del volontariato**

Ritenuto essere importante e fondamentale risorsa per la nostra città, annualmente viene organizzata una cerimonia per tutti i volontari il 5 dicembre (Giornata Internazionale dei Volontari). Si lavora inoltre in rete con i vari servizi che operano con volontari (progetto Padri di Stazione, ONG attive nella cooperazione, bando di concorso volontari per le case anziani cittadine) e si sostiene il lavoro di sensibilizzazione fra i giovani.

- **L'informazione sociale**

Comprende l'elaborazione e la divulgazione di pubblicazioni mirate rivolte a diversi target della popolazione fra cui: la recente “Guida ai servizi per gli anziani della Città di Lugano”, l'opuscolo “Diventare mamma e papà. I primi 3 anni” giunto alla 3. edizione, la pubblicazione “Conoscere, conoscersi” che promuove la conoscenza di Lugano, del Ticino e della Svizzera. Si occupa inoltre nella divulgazione di materiale informativo vario fra cui l'opuscolo “Il Ticino in breve”.

3. Le Autorità regionali di protezione (ARP)

Nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti, la legislazione federale prescrive l'istituzione dell'autorità di protezione (art. 440 CCS-Codice Civile Svizzero) competente nell'ambito della protezione degli adulti (personale e patrimoniale) e nel diritto di filiazione e protezione dei minori. In Ticino tale funzione è esercitata dall'Autorità regionale di protezione (ARP).

L'attività delle ARP è disciplinata a livello cantonale dalla Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto, dell'8 marzo 1999 (v. modifiche entrate in vigore il 1. gennaio 2013 in seguito alla revisione del CCS avente come oggetto il nuovo diritto di protezione dell'adulto), e dal relativo Regolamento di applicazione (ROPMA), del 29 novembre 2000.

Dei casi di protezione dei minori e degli adulti del comprensorio comunale di Lugano si occupano attualmente l'ARP 3 (Lugano-Ovest), con sede a Breganzona - competente per i Quartieri di Barbengo, Besso, Breganzona, Carabbia, Centro, Loreto, Molino Nuovo, Pambio-Noranco e Pazzallo – e l'ARP 8 (Lugano-Est), con sede a Pregassona, competente per i Quartieri di Aldesago, Brè, cadro, Castagnola, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pregassona, Sonvico, Viganello e Villa Luganese. Si rileva che dal 1. luglio 2015 le predette ARP verranno unificate per cui formalmente nel nostro Comune vi sarà un'unica autorità regionale di protezione.

Dal 2018 le ARP dovrebbero diventare autorità giudiziarie cantonali.

4. L'Ente autonomo di diritto comunale ai sensi della LOC

L'Ente autonomo di diritto pubblico (in seguito detto Ente o Ente autonomo) è stato previsto in sede di revisione parziale della Legge organica comunale (LOC) attuata nel 2009 (nuovi artt. 193 e seguenti). In generale, il quadro legale all'interno del quale l'Ente si muove è il seguente:

- il Comune può costituire enti di diritto pubblico con propria personalità giuridica, anche con la collaborazione di altri enti pubblici e di privati (art. 193c cpv. 1);
- il Consiglio Comunale adotta lo statuto dell'ente (art. 193c cpv. 2);
- il Comune può attribuire gli obiettivi all'ente mediante mandato di prestazione (art. 193c cpv. 3).

Più nel dettaglio, nell'intento di meglio illustrare le principali caratteristiche dell'Ente e del suo funzionamento, si rileva quanto segue.

Trattasi di un ente di diritto pubblico, a sé stante rispetto al Comune, quindi con una personalità giuridica propria, indipendente, capace di una formazione di volontà attraverso i suoi organi, con suoi diritti e doveri.

L'Ente è un'emanazione del Comune, sottostante al suo controllo e all'organizzazione che quest'ultimo intende dargli attraverso puntuali scelte statutarie e nel quadro della legge.

Esso presenta il considerevole vantaggio di un buon grado di libertà d'azione e di una certa flessibilità e velocità di reazione in caso di opportunità favorevoli. Grazie a tali caratteristiche, abbinate a diverse modalità di controllo da parte del Comune, si possono creare i presupposti per una gestione oculata.

Tra i punti forti dell'ente autonomo si può inoltre citare la pluralità delle competenze che può essere raggiunta nella composizione del Consiglio.

Relativamente agli aspetti finanziari, si rileva che l'Ente deve avere a disposizione un budget complessivo per la durata del contratto del mandato di prestazione.

Di principio, se l'Ente presenta un budget conforme alle sue esigenze ed esegue i suoi compiti conformemente al mandato di prestazione, a fine anno i conti dovrebbero pareggiare. Nell'eventualità di un disavanzo a Consuntivo il contributo potrà essere adeguato, ma solo in casi eccezionali non previsti e imprevedibili. Per contro, nel caso di un utile d'esercizio questo dovrà essere accantonato al fine di costituire riserve per gli esercizi futuri; di questo si ritornerà nel dettaglio al § 6.9. Un altro elemento interessante di questa forma giuridica è che all'Ente possono partecipare più Comuni e anche privati (art. 193c cpv. 1 LOC). Si osserva che, in ogni caso, l'Ente soggiace alle disposizioni in materia di commesse pubbliche, come il Comune.

La costituzione dell'Ente è di competenza del Consiglio Comunale, chiamato ad approvare il relativo statuto (art. 193c cpv. 2 LOC), che deve in seguito essere ratificato dal Consiglio di Stato.

5. Le opportunità dell'Ente autonomo

5.1 Per l'attività degli ISC

A titolo di premessa, si osserva che l'auspicato **distaccamento della struttura di gestione** degli ISC dal Comune, di cui si dirà nel dettaglio nel § 6 del presente Messaggio, è teso a favorire una maggiore autonomia e flessibilità organizzativa e gestionale per questo importante settore.

Per quanto concerne gli stabili con tutte le parti d'opera e le relative infrastrutture, viene mantenuta l'attuale situazione (proprietà della Città) allo scopo di avere il controllo su investimenti e manutenzioni straordinarie ed evitare di accollare dei costi importanti all'entità giuridica preposta alla gestione.

In generale, il modello dell'Ente risulta essere adatto al conseguimento di obiettivi aziendali/finanziari volti al contenimento dei costi e ad una maggiore produttività della struttura nel suo insieme, grazie ad un'accresciuta autonomia organizzativa e gestionale e una *Governance* più adeguata al settore di attività. Su questo aspetto si osserva che i numerosi attori istituzionali e sociali con cui gli ISC condividono obiettivi, definiscono processi, azioni e competenze, negoziano strategie, contrattualizzano prestazioni e misurano la qualità dei servizi, chiedono sempre di più di poter contare su partner riconosciuti e affidabili con una *Governance* propria e specifica del settore di competenza.

Tra struttura esterna e servizi comunali (SOI, Servizio del personale/stipendi, Servizio Audit Interno, ecc.) verranno mantenute e sviluppate quelle collaborazioni ritenute opportune nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento dei costi (vedi § 6.6 del presente Messaggio).

In sintesi, gli aspetti positivi dell'Ente, che costituiscono delle opportunità di miglioramento per il settore interessato, sono in particolare i seguenti:

- struttura propria con aumento della flessibilità e dell'autonomia gestionale che permetterà una migliore gestione strategica finanziaria;
- maggiore efficacia ed efficienza dell'apparato amministrativo e organizzativo;
- miglior concentrazione su attività prioritarie e principali (core business);
- maggiore leggibilità contabile per la concentrazione di tutte le voci di bilancio e di conto economico;
- agevolazione di sinergie e collaborazioni strategiche e operative con enti esterni;
- autonomia delle conoscenze e delle competenze tecniche dei collaboratori per un'offerta qualitativa e quantitativa delle prestazioni professionali all'avanguardia;
- semplificazione nei rapporti con i partners e i referenti specifici del settore;
- valorizzazione delle attività di settore delegate dalla Legge.

5.2 Per il Comune

Si osserva che la costituzione di un Ente specifico per il settore ora di competenza del Dicastero Istituti Sociali Comunali rientra nel contesto di riforma della struttura organizzativa dell'Amministrazione comunale (v. Progetto Nuova Amministrazione), attualmente al vaglio del Municipio.

Questa riorganizzazione permetterà una maggiore valorizzazione delle attività principali e prioritarie (core business) di pertinenza del Comune.

Infatti, come visto al § 1.2 l'evoluzione del settore socio-sanitario degli ISC prevista per il futuro è molto importante e ciò avrebbe rischiato di appesantire in modo considerevole l'Amministrazione comunale (a breve/medio termine si parla di oltre 700 unità).

Di seguito le principali opportunità a favore del Comune di Lugano:

- mantenimento delle proprietà e del controllo finanziario e operativo;
- controllo politico esercitato dal Municipio e dal Consiglio Comunale con il supporto di un consiglio di amministrazione di ordine tecnico;
- semplificazione degli oneri gestionali per alcuni settori: Municipio, Servizi Finanziari, Cancelleria Comunale;
- introito delle prestazioni effettuate dall'Amministrazione all'Ente (SOI, Servizio del Personale, ...);
- piccoli investimenti del settore a carico dell'Ente;
- il modello permetterà di integrare i servizi attualmente autonomi ma finanziati dalla Città (indirettamente o direttamente) concedendo alla Città un maggior controllo (non solo finanziario) sulle attività e le decisioni riguardanti il servizio.

Sono inoltre in corso delle trattative con il DSS al fine di consentire l'utilizzo dei fondi relativi agli utili d'esercizio delle case per anziani e di Casa Primavera, a favore di tutto l'ambito sociale affidato all'Ente con particolare riferimento ai quei servizi di prossimità (asili nido, UIS e SAS) che non beneficiano di sufficienti finanziamenti per garantire l'autosostentamento. L'applicazione di uno scenario di questo genere potrebbe consentire un ridimensionamento del disavanzo derivante da questi servizi a carico del Comune.

6. Un Ente autonomo per la gestione delle attività degli ISC

La costituzione di un Ente autonomo permetterebbe di delegare la gestione delle attività legate agli Istituti sociali di Lugano snellendo le strutture organizzative ed assicurando loro maggiore flessibilità. Ciò permetterebbe contemporaneamente la concentrazione dei diversi attori sulle loro attività principali (core business), tenuto conto dei vincoli di legge cantonali.

L'Ente permetterebbe al Comune di delegare sia la parte operativa sia quella strategica. Il Comune manterrebbe però il controllo sulla strategia di fondo attraverso il contratto di prestazione e lo Statuto che regola l'Ente autonomo. Sarà importante stabilire una rete di controllo adeguata che permetta di accertarsi che l'Ente esegua correttamente la prestazione affidatagli approntando il necessario flusso di informazioni che gli permettano di agire tempestivamente.

Il Comune dovrà esplicitamente sottolineare quali dovranno essere le prestazioni che l'Ente autonomo dovrà fornire, quali competenze intende delegare e quali invece resteranno di pertinenza del Consiglio Comunale o eventualmente del Municipio. Nello Statuto saranno descritti i rispettivi vincoli e limiti d'azione oltre i quali ci vorrà un'approvazione da parte del Municipio. Saranno definiti inoltre accordi interni tra il Comune e l'Ente per le prestazioni legate al servizio informatico, al Servizio del Personale, al Servizio Giuridico e ad altri servizi che il Comune potrà offrire all'Ente.

Il raggruppamento dei servizi degli Istituti sociali del Comune di Lugano in un ente autonomo potrebbe integrarsi in un'ottica strategica e funzionale con il futuro ente autonomo legato al progetto della nuova casa anziani di Lugano che verrà edificata sul territorio del Comune di Canobbio.

I nuovi compiti dell'ente autonomo dovranno essere accettati dal Municipio e dal Consiglio comunale.

L'ente autonomo non sarà in grado di autofinanziarsi completamente: per quanto concerne gli asili nido sarà necessaria una copertura del 20% dei costi, mentre per i servizi dell'agenzia AVS e dell'Ufficio Intervento Sociale (LAPS) si abbisognerà di una copertura integrale dei costi da parte del Comune di Lugano. Questi flussi finanziari saranno regolati nel contratto di prestazione.

Le infrastrutture degli Istituti sociali (immobili, arredamento e attrezzature) resteranno di proprietà del Comune di Lugano e saranno messe gratuitamente a disposizione dell'ente autonomo comunale.

Per questo motivo l'ente dovrà negoziare con la Città la destinazione degli introiti degli altri Comuni destinati alla copertura degli interessi e ammortamenti.

Le modalità di versamento del montante globale (rate mensili, rate trimestrali,...) e l'eventuale adeguamento all'evoluzione dei prezzi al consumo (rincaro) dovrà essere determinato all'interno del contratto di prestazione tra la Città di Lugano e l'ente di diritto autonomo.

In futuro questo ente potrebbe assumersi dei compiti oggi gestiti tramite altre entità o nuovi compiti attraverso delle sinergie.

6.1 Il trasferimento dell'attività

Nel corso del 2013 il Municipio di Lugano ha commissionato alla società di consulenza BDO uno studio avente come oggetto la *“Valutazione per la costituzione di un Ente autonomo comunale per la gestione degli Istituti sociali comunali di Lugano”* .

Lo studio consiste in una valutazione generale sull'opportunità di riunire le strutture sociali comunali (Case per anziani, asili nido, Centro educativo per minorenni) in un Ente autonomo comunale.

Dallo stesso si evince che l'Ente permette al Comune di delegare sia la parte operativa sia quella strategica. Il Comune mantiene però il controllo sulla strategia di fondo attraverso il contratto di prestazione e lo Statuto che regola l'Ente, a cui saranno dedicati i prossimi paragrafi.

In questa sede ci si limita a sottolineare che il Comune deve definire in modo chiaro quali sono le prestazioni e le competenze che l'Ente autonomo dovrà fornire e quali sono per contro quelle che restano di pertinenza del Consiglio Comunale e/o del Municipio.

Il Municipio definisce con l'Ente le prestazioni richieste. Questo, a sua volta, opera attraverso contratti di prestazione che stipula direttamente con l'Ufficio degli anziani, delle cure a domicilio e degli invalidi (per quanto riguarda il settore degli Istituti per anziani), con l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni e l'Ufficio federale di giustizia (limitatamente a Casa Primavera) e con l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni (per i Nidi d'infanzia).

6.2 Conduzione strategica dell'Ente

Gli organi dell'Ente sono:

- il Consiglio di Amministrazione (con competenze esecutive a livello decisionale importanti);
- la Direzione, che gestisce gli affari correnti e l'esercizio dell'Ente su indicazioni del Consiglio di amministrazione;
- l'organo di revisione.

Il Comune definisce l'organizzazione dell'Ente attraverso lo Statuto. Per il tramite del Municipio e del Consiglio Comunale, esso definisce pure le strategie di lungo termine, stabilisce gli obiettivi operativi e verifica gli obiettivi attesi.

Il Consiglio Comunale elegge i membri del Consiglio di amministrazione, su proposta del Municipio. Il Presidente dell'Ente (Capodicastero di riferimento) e i membri del CdA designati dal Consiglio Comunale saranno chiamati a garantire un ruolo attivo della Città nella gestione dell'Ente.

I dettagli operativi sono definiti dal Municipio attraverso un apposito mandato di prestazione.

6.3 Statuto

Lo Statuto che, come già menzionato in precedenza, deve essere adottato dal Consiglio Comunale e approvato dal Consiglio di Stato, deve prevedere alcune **disposizioni minime enumerate al cpv. 1 dell'art. 193d LOC**: scopi e compiti, organi dell'ente e competenze e funzionamento degli stessi, meccanismi di controllo degli organi comunali, aspetti finanziari/contabili, finanziamento, copertura del disavanzo, ripartizione degli utili e modalità di scioglimento.

Vengono qui di seguito presentati e commentati, laddove necessario, gli articoli dello Statuto dell'ente, allegato al presente Messaggio Municipale per approvazione.

All'art. 1 cpv. 1 e 2 viene indicata la natura giuridica dell'ente e viene definita la sua denominazione Lugano Attività Sociali (in seguito Ente). Di rilievo pure il cpv. 2 dell'art. 1 in cui viene indicato che il Comune è tenuto a garantirne gli impegni e il cpv. 3 che lascia aperta la possibilità di partecipazione di altri enti pubblici e/o privati.

Le negoziazioni dei contratti tra prestatori di servizio e assicuratori malattia si svolgono a livello federale e non più cantonale. Nei prossimi anni come indicato da CURAVIVA (associazione mantello Svizzera che rappresenta anche le nostre istituzioni) potrebbero avvenire processi di armonizzazione sul modello di finanziamento nei Cantoni. In particolare come avviene su quasi tutto il territorio elvetico gli assicuratori malattia potrebbero esigere che alcune prestazioni quali l'approvvigionamento di farmaci e le cure terapeutiche siano svolte da organizzazioni esterne all'istituto. In questo caso l'ente dovrà dotarsi di una struttura in grado di svolgere le mansioni indicate in ossequio alle disposizioni federali.

L'art. 2 cpv. 1 definisce lo scopo principale dell'Ente, che consiste nell'operatività ordinaria delle case anziani e delle infrastrutture al suo interno di proprietà del Comune di Lugano, nel quadro del mandato di prestazione stipulato con il Cantone, così come per altre case anziani, previo accordo del Comune di Lugano, nella gestione del settore giovani (Casa Primavera e Nidi d'infanzia) e nella gestione dell'area promozione e intervento sociale (Agenzia AVS, Ufficio Intervento Sociale LAPS, Servizio Accompagnamento Sociale).

Come già menzionato, la Città rimane proprietaria degli stabili e delle infrastrutture annesse, per cui all'Ente è unicamente affidato il compito della manutenzione ordinaria degli stessi, mentre quella straordinaria sarà di pertinenza del Comune.

Per quanto concerne gli altri compiti affidati all'Ente e i rapporti tra questo e il Comune, nello Statuto si rimanda espressamente al **mandato di prestazione**, pure oggetto di approvazione da parte di codesto Onorando consesso (art. 2 cpv. 3), la cui durata, sempre in base allo Statuto, può essere stabilita da 1 a 4 anni.

Le condizioni di utilizzo dell'edificio verranno regolamentate in un apposito contratto tra il Comune e l'Ente; di questo aspetto se ne occuperà il Municipio nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze.

Per l'adempimento dei propri compiti l'Ente dispone principalmente del contributo globale che il Cantone gli mette a disposizione per il mandato di prestazione per la gestione delle case anziani, nonché del contributo globale che il Comune verserà per la gestione del settore giovani e dell'area promozione e intervento sociale. Come ulteriori fonti di entrate dell'Ente lo Statuto fa inoltre riferimento ad eventuali contributi da parte di terzi e ai mezzi che ricaverà dalle sue attività (art. 3).

Il tema delle eccedenze di esercizio è trattato all'art. 4 dello Statuto. Per quelle derivanti dalla gestione delle case anziani fanno stato le disposizioni del mandato di prestazione con l'Autorità cantonale (art. 4 cpv. 1), mentre per le altre eccedenze lo Statuto prevede che le stesse debbano essere utilizzate per costituire un fondo di riserva, a copertura dei rischi (art. 4 cpv. 2).

Per quanto concerne la gestione contabile e amministrazione dell'ente, l'art. 5 dello Statuto fa riferimento alla LOC, all'esercizio che corrisponde all'anno solare, alla necessità di strutturare il conto di esercizio in modo tale da evidenziare il risultato delle singole tipologie di attività gestite dall'Ente, nonché all'obbligo di sottoporre il conto di esercizio per approvazione al Consiglio Comunale per il tramite del Municipio entro il termine di 3 mesi dalla chiusura dell'esercizio.

In tema di controllo, all'art. 6 viene sancito che il Municipio, tramite i suoi Servizi, è preposto alla vigilanza dell'Ente (cpv. 1) e vengono date ulteriori indicazioni su come devono essere presentati i dati di preventivo e consuntivo (cpv. 2).

Relativamente all'organizzazione l'ente è dotato dei seguenti organi: Consiglio di Amministrazione (in seguito anche detto Consiglio), Direzione e Ufficio di revisione (art. 8).

Lo Statuto prevede che il Consiglio sia composto da cinque membri designati dal Consiglio Comunale, su proposta del Municipio (art. 9 cpv. 1), fermo restando che almeno uno deve essere Municipale e assuma la carica di Presidente dell'Ente (art. 9 cpv. 2).

Lo Statuto specifica che i dipendenti non sono eleggibili nel Consiglio di amministrazione (art. 9 cpv. 3). La carica del mandato dei membri del Consiglio è di 4 anni, con possibilità di rielezione, con la specifica che il mandato scade 6 mesi dopo il rinnovo dei poteri comunali e riservata la facoltà di revoca da parte dell'Onorando Consiglio Comunale (art. 9 cpv. 4).

Sulle modalità di convocazione e di gestione delle sedute si rimanda all'art. 10 dello Statuto.

I compiti del Consiglio di amministrazione, organo supremo dell'Ente, sono elencati in modo non esaustivo all'art. 11 dello Statuto; contro le sue decisioni di carattere amministrativo è data facoltà di ricorso ai sensi dell'art. 208 LOC. Per le dimissioni fa stato l'art. 12.

Le competenze della Direzione sono descritte all'art. 13. Essa è tenuta a gestire gli affari correnti dell'Ente secondo le istruzioni e le decisioni del Consiglio. Essa è pure chiamata a istruire tutte le pratiche di competenza del Consiglio, formulando il suo preavviso (cpv. 1).

L'art. 14 dello Statuto definisce che i rapporti di impiego sono retti dal Regolamento organico dei dipendenti del Comune di Lugano (ROD) e che la Cassa Pensioni è quella della Città di Lugano.

Giusta l'art. 15 la revisione dei conti viene affidata a un ufficio di revisione indipendente (vedi § 6.10 "Controlling e revisione").

Ritornando alle norme di riferimento della LOC, si specifica che sono applicabili le disposizioni che evitano l'interferenza di interessi privati nell'agire dell'Ente (v. norme di collisione – artt. 32 e 100 LOC per i membri del Legislativo e dell'Esecutivo), così come sul divieto di prestazione (art. 101 LOC per i membri dell'Esecutivo).

Lo Statuto sancisce all'art. 16 che l'Ente può essere sciolto con preavviso di un anno dal Consiglio Comunale (cpv. 1), che la decisione deve essere ratificata dal Consiglio di Stato (cpv. 2) e che in caso di scioglimento il Comune subentra all'Ente (cpv. 3). Eventuali residui patrimoniali saranno di spettanza del Comune (cpv. 4).

L'entrata in vigore è prevista da Statuto (art. 17) al 1. gennaio 2016, riservata l'approvazione da parte dell'Autorità superiore.

6.4 La convenzione

La Convenzione, approvata dal Consiglio Comunale, dovrà essere articolata per le diverse fattispecie per le quali l'Ente dovrà occuparsi. Esse sono infatti caratterizzate da differenti modalità di finanziamento e operatività.

Si dovrà procedere con una separazione tra:

1. Case anziani, asili nido e Casa Primavera

- a. In quest'ambito ci si rifà al contratto di prestazione con il Cantone e per questo è essenziale che la Convenzione comporti obblighi informativi indirizzati alla Città di Lugano per ciò che attiene alla possibilità di utilizzo dell'eventuale risultato d'esercizio a copertura di altri costi, così come di comunicare tempestivamente qualsiasi modifica delle basi legali e/o operative prescritte a livello cantonale.
- b. Ulteriore obbligo a carico dell'Ente è l'informazione sull'evoluzione delle deleghe decisionali in seno a quest'ultimo;

2. Altre strutture (UIS e SAS)

In considerazione della sostanziale differenza rispetto al punto precedente, intervengono qui altri criteri per un corretto monitoraggio della Convenzione:

- a. un sistema di indicatori che possano fornire risultati riassuntivi e chiaramente interpretabili per l'apprezzamento dell'accordo stipulato;
- b. un'elencazione degli obiettivi che si intendono raggiungere unitamente a una reportistica da stabilire per conoscerne il loro raggiungimento/mancato raggiungimento;
- c. allestimento di un preventivo annuale dettagliato con conseguente analisi degli scostamenti;
- d. un sistema decisionale dal quale risulti un'adeguata separazione delle competenze a garanzia di un corretto sistema di controllo interno.

3. Applicazione del Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale

L'applicazione del citato Regolamento è ora compito dell'UIS/SAS. Con la creazione dell'Ente si intende continuare ad usufruire della competenza dei collaboratori di questo servizio, lasciando però i costi scaturenti dal Regolamento a carico della Città. Ne deriva dunque che la Convenzione deve comprendere anche questa particolarità e per avere un monitoraggio della stessa, applicare gli stessi principi detti al punto 2 (sistema di indicatori, obiettivi, budget annuale e regolamentazione delle deleghe decisionali).

6.5 Il mandato di prestazione

Il mandato di prestazione definisce le prestazioni che l'Ente produce a favore della cittadinanza, ne fissa gli aspetti quantitativi e qualitativi per la valutazione del risultato finale, e regola la modalità di finanziamento. Esso stabilisce anche gli aspetti di collaborazione fra le parti contraenti.

Rappresenta uno strumento di trasparenza che favorisce la lettura delle modalità di impiego delle risorse finanziarie, umane e materiali.

Il mandato di prestazione fissa aspetti di risultato quantitativi sotto il profilo delle giornate di occupazione, dei costi e dei ricavi e qualitativi nel rispetto delle disposizioni dell'Ufficio del medico cantonale, della Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal), del 18 marzo 1994, e delle altre regolamentazioni in vigore.

Per quanto concerne le case per anziani le strutture saranno gestite nel rispetto del contratto di prestazione sottoscritto con il Dipartimento della sanità e della socialità.

La costituzione in Ente non precluderà lo sviluppo di azioni volte a rispondere a necessità emergenti presso la cittadinanza della Città di Lugano. In questo contesto l'Ente potrà sviluppare, coordinare e integrare risorse presenti sul territorio come pure collaborare con professionisti privati.

6.5.1 Case per anziani

Il mandato di prestazione assegna all'Ente comunale la gestione delle case medicalizzate per persone anziane della Città di Lugano con l'obiettivo di accogliere in modo definitivo o temporaneo persone anziane di età superiore ai 60 anni con domicilio nel Comune di Lugano, per le quali non è possibile o non è indicata l'assistenza a domicilio.

L'ammissione avverrà come ora su espressa richiesta della persona anziana, dei suoi familiari o dai servizi sociali, previo accertamento della condizione di non autosufficienza da parte del preposto servizio ammissioni.

Le cure e le terapie verranno erogate in rapporto alle esigenze della popolazione anziana adeguando la propria offerta di cure nel campo della malattia di Alzheimer, delle cure palliative, dell'insufficienza renale nel reparto dialisi, in collaborazione con l'EOC, e delle cure post ospedaliere, promuovendo la realizzazione di specifici reparti.

Le prestazioni che continueranno a essere erogate consisteranno in cure, servizio alberghiero, animazione e terapie riabilitative.

6.5.2 Casa Primavera

Il mandato di prestazione assegna all'Ente comunale la gestione di Casa Primavera che si configura come un centro residenziale educativo per la protezione di minorenni privi di un ambiente familiare idoneo a garantire il loro sviluppo e benessere, per i quali non è indicato l'affidamento parziale o totale alla famiglia.

L'accoglienza sarà data a giovani fino alla maggiore età la cui ammissione e dimissioni sono decise dall'Autorità regionale di protezione, da quella civile o penale.

Le finalità del soggiorno sono quelle che tendono al recupero delle condizioni di accoglienza in famiglia e quelle di accompagnare il giovane nel suo percorso di crescita verso l'autonomia.

Le prestazioni erogate sono le seguenti: educazione e formazione, animazione/socializzazione, economia domestica.

6.5.3 Asili Nido

Il mandato di prestazione assegna all'Ente la gestione dei nidi d'infanzia che forniscono un servizio socio educativo originato da richieste di accoglienza diurna derivanti dalla necessità lavorative dei genitori, da famiglie monoparentali o da situazioni momentanee di disagio familiare. Le prestazioni erogate sono le medesime di Casa Primavera.

6.5.4 SAS

Il mandato di prestazione assegna all'ente la gestione del Servizio Accompagnamento Sociale, in particolare per quanto attiene i compiti da affidare agli assistenti sociali e ai curatori. Gli assistenti sociali in ossequio alle disposizioni cantonali continueranno ad occuparsi prevalentemente di una casistica adulta comprensiva delle persone in età AVS, mentre i curatori assumeranno compiti affidati dall'ARP.

6.5.5 UIS

Il mandato di prestazione assegna all'Ente la gestione dell'Ufficio Intervento Sociale con particolare riferimento a tutti gli attuali compiti:

- agenzia AVS secondo le disposizioni dell'Istituto delle Assicurazioni Sociali;
- sportello LAPS secondo le disposizioni dell'Istituto delle Assicurazioni Sociali e dell'Ufficio del Sostegno Sociale e Inserimento (USSI);
- regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale secondo le disposizioni del Municipio e del Consiglio Comunale.

Inoltre si occupa di mandati ad hoc assegnati dal Municipio.

6.6 Collaborazioni con l'Ufficio del personale, il Servizio Organizzazione Informatica (SOI), e l'Audit Interno

La collaborazione tra l'Ente e il Servizio del Personale permetterà a entrambe le parti di avere un reciproco interesse a livello organizzativo e gestionale. Il Servizio del Personale, in qualità di gestore in *outsourcing* dell'Ente, avrà il compito di occuparsi di tutti gli aspetti salariali (oneri sociali compresi).

In merito, dovrà essere stabilito e definito l'ammontare della fatturazione a carico dell'Ente per queste prestazioni.

Il SOI garantirà tramite un contratto di manutenzione gli interventi ai sistemi *hardware* e *software* al fine di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'operatività. Il contratto di manutenzione prevederà un determinato standard di qualità che verrà deciso tra le parti fermo restando la sostenibilità per l'Ente e l'interesse per il Comune di Lugano.

6.7 Gli utenti

6.7.1 Ufficio Intervento Sociale

L'Ufficio Intervento sociale eroga prestazioni di tipo sociale e finanziario, di pertinenza comunale e cantonale. Queste sono soggette a dispositivi di legge e decisioni vincolanti, le cui emanazioni restano inderogabili per il mantenimento del diritto alle prestazioni a favore degli utenti.

Le prestazioni attualmente elargite e i diritti dell'utente saranno interamente garantite dall'Ente.

6.7.2 Servizio Accompagnamento Sociale

Le attività svolte di sostegno e presa in carico a carattere individuale o tramite l'assunzione di mandati dalle Autorità regionali di protezione vengono confermate in applicazione della legislazione sociale e del diritto sulla protezione dell'adulto.

Le prestazioni attualmente elargite e i diritti dell'utente saranno interamente garantite dall'Ente.

6.7.3 Case per anziani

Regola fra l'altro i rapporti fra i residenti delle case per anziani e le case medicalizzate per persone anziane.

Le strutture accolgono persone domiciliate prioritariamente nel Comune di Lugano, di età superiore ai 60 anni, parzialmente o completamente non autosufficienti, che manifestano un bisogno di cura, assistenza o sostegno in un ambiente protetto in ossequio alla Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane del 25 giugno 1973

I contributi, retta giornaliera, a carico dei residenti sono calcolati in base al reddito e alla sostanza così come al bisogno di cure della persona anziana.

Nel caso in cui la persona anziana beneficia di prestazioni ai sensi della Legge sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) è prelevato il contributo minimo.

Nel caso di soggiorni temporanei è prelevato un contributo fisso.

I contributi a carico delle persone anziane nelle strutture sociosanitarie riconosciute ai sensi della presente legge devono essere preventivamente approvati dall'autorità competente.

Le prestazioni di cura come i servizi alberghieri erogati sono regolati dal Catalogo delle prestazioni, edito dal Dipartimento della sanità e della socialità, che rappresenta la chiave di volta del rapporto fra la persona anziana e la struttura di accoglienza.

Le prestazioni attualmente elargite e i diritti dell'utente sono interamente garantite dall'Ente

6.7.4 Casa Primavera

La Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie del 15 settembre 2003 favorisce l'autonomia e la responsabilità delle famiglie, assicura le prestazioni di protezione rivolte ai minorenni e alle famiglie confrontati con situazioni di disagio o crisi.

Le prestazioni erogate ai sensi della legge sono quelle finalizzate al sostegno e all'accompagnamento educativo dei minorenni nel proprio contesto familiare e ambientale e all'aiuto ai genitori nella presa a carico dei figli, al mantenimento delle relazioni personali tra figli minorenni e genitori.

L'attività si esplica attraverso l'accoglienza di minorenni che sono costretti per diversi motivi a trascorrere un periodo della loro infanzia, da 0 a 5 anni, della loro fanciullezza da 6 a 11 anni o della loro adolescenza da 12 a 18 anni lontani dal loro nucleo familiare.

All'ospite sono garantite in maniera continuativa le prestazioni di educazione e formazione, animazione e socializzazione.

Le prestazioni attualmente elargite e i diritti dell'utente sono interamente garantiti dall'Ente.

6.7.5 Nidi d'infanzia

L'attività si esplica attraverso l'accoglienza di minorenni, in regime di protezione o sostegno, che sono costretti a per diversi motivi a trascorrere un periodo della loro infanzia, da 0 a 3 anni, lontani dal loro nucleo familiare.

Nei nostri nidi ogni famiglia ha diritto a ricevere tutte le informazioni relative alle prestazioni erogate, alle modalità di partecipazione e al pagamento delle spese. Ottenere tutte le informazioni circa il percorso educativo intrapreso con il proprio figlio.

Le prestazioni attualmente elargite e i diritti dell'utente sono interamente garantiti dall'Ente.

Saranno pertanto confermate le garanzie di efficienza, efficacia ed equità di trattamento nei confronti degli utenti.

6.8 I collaboratori

Come già indicato al § 6.3 del presente Messaggio, i collaboratori continueranno ad essere assoggettati al ROD, che sarà applicato come avvenuto sino ad oggi.

Per quanto attiene l'attuazione relativa alla concessione del carovita e degli aumenti annuali l'Ente seguirà di principio la politica impostata dalla Città, fermo restando eventuali specifiche misure adottate dalle parti interessate quali firmatari di contratti di prestazione.

Resta invariata l'affiliazione presso la Cassa pensioni della Città di Lugano.

Qualsiasi ulteriore cambiamento in questo ambito dovrà essere ratificato dal Consiglio Comunale (art. 14 Statuto).

6.9 Finanziamento dell'Ente

I consuntivi dell'Ente autonomo dovranno essere approvati dal Consiglio comunale in analogia a quanto proposto per il LAC, si intende elaborare un mandato di prestazione (per 4 anni) approvato dal Legislativo. Il preventivo annuale è invece elaborato da parte del Municipio, avendo cura di muoversi all'interno dei limiti definiti precedentemente dal Consiglio comunale a cui spetta, per finire, l'approvazione dell'esercizio annuale.. Il risultato d'esercizio è determinato dal saldo tra i costi totali e i ricavi totali dell'anno di riferimento. L'ente autonomo di diritto pubblico beneficia degli avanzi di esercizio ed assume i disavanzi d'esercizio. Esso s'impegna a costituire un fondo interno per la compensazione dei rischi al fine di ottenere un equilibrio finanziario sul medio termine. Nel caso in cui la struttura a seguito di un esercizio operativo non ottimale generi dei disavanzi e i fondi di riserva non siano sufficienti a garantirne la copertura, sarà il Comune che in ultima istanza dovrà intervenire a garanzia dell'ente autonomo. In questo contesto sarà necessario definire le modalità d'intervento.

I tagli e la politica di risparmio che dovrà essere attuata anche in ambito sociale dal Comune di Lugano nei prossimi anni porterà verosimilmente a un ulteriore aumento dei fondi di riserva già citati in precedenza degli istituti sociali. Anche per questo motivo si sono intraprese delle discussioni con l'Autorità cantonale competente, con l'istituzione dell'Ente, affinché questi fondi di riserva possano essere liberati e utilizzati per finanziare eventuali ulteriori obiettivi dell'Ente medesimo.

L'Ente autonomo dovrà adottare quale strumento di gestione un sistema di contabilità analitica, con lo scopo di attribuire i costi e i ricavi alle diverse unità e servizi di competenza. Il servizio di contabilità comprende tutti gli aspetti, ovverosia: la contabilità generale, le gestioni dei debitori, dei creditori e dei mezzi liquidi.

Con l'introduzione della contabilità analitica sarà possibile stabilire il costo delle prestazioni delle varie unità dell'ente autonomo di diritto pubblico e permettere di attribuire maggiore responsabilità finanziaria all'Ente. I dati preventivi potranno essere regolarmente richiesti dal servizio controlling permettendo così un confronto tempestivo con i consuntivi delle singole unità.

Ci sarà inoltre la necessità di adottare un sistema di indicatori delle proprie prestazioni, possibilmente coordinato con quelli di altri Enti autonomi svizzeri al fine di permettere un confronto e una valutazione degli obiettivi stabiliti. La definizione del valore annuale degli indicatori sarà negoziata tra il Municipio e il Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Sulla base dei conti annuali approvati e della relazione di revisione il Consiglio di amministrazione dell'Ente redigerà un rapporto conclusivo all'attenzione del Municipio della Città di Lugano comprensivo della verifica e della valutazione dell'adempimento degli obiettivi prefissati. Infine, in sede di presentazione dei conti il Legislativo dovrà essere convenientemente informato sull'operato dell'ente autonomo.

Parallelamente dovrà essere realizzato un piano di sviluppo e finanziario quadriennale, preparato in base alle diverse direttive comunali, cantonali e federali e, se del caso adattato in base alle nuove necessità. Il piano finanziario dovrà essere aggiornato annualmente sulla base dell'ultimo consuntivo e preventivo, servendo come strumento indispensabile per indirizzare eventuali decisioni di contenimento e sviluppo della spesa corrente. Il piano finanziario dovrà aggiuntivamente essere uno strumento indispensabile per valutare le prospettive di sviluppo futuro dell'Ente.

Per adempiere i suoi compiti ordinari ogni anno sarà messo a disposizione dell'Ente un montante globale e fisso iscritto nel preventivo del Comune. Quale capitale di dotazione, si chiede a codesto onorando consesso di autorizzare la concessione di un credito di 0.5 milioni di franchi (capitale), oltre all'ammontare in essere dei fondi di riserva (ca. 3.0 milioni di franchi).

A questo montante si aggiungeranno in forma separata i contributi da parte del Cantone e della Confederazione. L'ente autonomo incasserà le rette e le tasse degli utenti e le eventuali partecipazioni comunali e tutte le altre entrate generate dalle attività.

Ricordiamo che per i cittadini domiciliati a Lugano le rette non prevedono la copertura degli interessi e degli ammortamenti.

Sarà pure necessario aprire una relazione di prestito di conto corrente con il Comune di Lugano al fine di garantire la liquidità necessaria secondo il fabbisogno dell'Ente a condizioni di mercato.

6.10 Controlling e revisione

Per quanto attiene al controlling delle spese, si rimanda a quanto già esposto al § 6.4 "Convenzione", in particolare alla struttura di indicatori, essenziali per un puntuale e corretto monitoraggio economico.

Le attività di revisione esterna per le certificazioni di bilancio saranno conferite al servizio di Audit Interno della Città di Lugano (che avrà cura di far iscrivere il servizio presso il Registro federale dei revisori abilitati). L'Ordinanza municipale che disciplina l'attività del servizio di Audit Interno prevede infatti anche la possibilità di eseguire delle revisioni in qualità di organo esterno, ciò che permetterebbe di effettuare un risparmio di costi.

In merito al sistema di controllo interno, si invita già sin d'ora l'Ente a volersi dotare degli strumenti organizzativi essenziali per identificare e progettare un controllo di linea robusto che sappia mettere al riparo l'entità da possibili rischi (operativi, finanziari, d'immagine, legali).

7. Le attività sociali di competenza comunale, non demandate all'Ente

Le attività sociali di competenza comunale, non demandate all'Ente sono assunte dall'attuale organizzazione del DIIS .

In particolare saranno ripresi gli attuali compiti del DIIS oltre ad assumere il ruolo di riferimento per gli aspetti sociali demandati dal Municipio.

In questo ambito assume fondamentale importanza il ruolo di riferimento, coordinamento e di collaborazione con tutte le organizzazioni sociali che si rivolgono al Municipio.

Le ARP svolgono i loro compiti come impostati attualmente e secondo le disposizioni delle Autorità Cantionali.

8. Contributi

La gestione dei contributi a carico della Città e riferiti alla partecipazione dei costi sociali del Cantone, riveste un ruolo importante poiché il loro valore finanziario è molto elevato (si pensi ai contributi obbligatori per il finanziamento dell'AVS, a quelli per lo SCuDo, ecc.). E' assolutamente necessario dunque che il disciplinamento dei flussi monetari di questa tipologia di costi e ricavi sia ben predisposto nei loro calcoli (acconti, conguagli e accantonamenti a fine anno), e che gli stessi siano comunicati precisamente e puntualmente ai servizi finanziari comunali, attuando così un efficace scambio di informazioni di natura economica.

Occorre dunque che nella Convenzione si stabilisca questo aspetto affinché si possano evitare fin da subito eventuali fraintendimenti sulla ripartizione dei compiti tra i due attori (Città di Lugano/Ente autonomo ISC).

9. Conclusioni

Sulla base delle considerazioni sopra esposte riteniamo che la costituzione dell'Ente autonomo di diritto comunale denominato "Lugano Attività Sociali" rappresenti una scelta innovativa, che garantisce una maggiore trasparenza e autonomia strategica, finanziaria e amministrativa. E' una scelta orientata al futuro ed è auspicabile per questo specifico settore in costante crescita ed evoluzione.

P.Q.M.

Viste le normative citate nel presente Messaggio Municipale, nonché ogni altra norma in concreto applicabile, si chiede a questo Onorando concesso di voler

risolvere:

STATUTO
ENTE AUTONOMO DI DIRITTO COMUNALE
“LUGANO ATTIVITÀ SOCIALI”

Capitolo I – Generalità

Art. 1 Ente comunale

1. Il Comune di Lugano costituisce un ente autonomo di diritto comunale, secondo i dispositivi degli artt. 193c e segg. della Legge organica comunale (LOC), denominato Lugano attività Sociali (in seguito detto Ente).
2. L’Ente ha propria personalità giuridica, indipendente dall'amministrazione comunale, con sede a Lugano.
3. Il Comune di Lugano (in seguito Comune) ne garantisce gli impegni.
4. All’Ente possono partecipare anche altri enti pubblici e/o privati, secondo modalità da definire.

Art. 2 Scopo e compiti

1. L’Ente ha i seguenti compiti:
 - gestione operativa ordinaria delle case anziani e delle infrastrutture al suo interno di proprietà del Comune di Lugano, nel quadro del mandato di prestazione stipulato con il Cantone;
 - gestione operativa ordinaria di altre case anziani, previo accordo del Comune di Lugano;
 - gestione operativa del settore giovani (Casa Primavera e Nidi d’infanzia);
 - gestione operativa dell’area promozione e intervento sociale (Agenzia AVS, Ufficio intervento sociale – sportello regionale LAPS, Servizio accompagnamento sociale SAS)
2. L’Ente può costituire delle entità ad esso vincolate con lo scopo di ottemperare alle disposizioni vincolanti dalle autorità federali e cantonali o dei firmatari terzi di contratti assicurativi.
3. La proprietà degli stabili e delle infrastrutture in essi contenute e la competenza per decidere gli investimenti restano al Comune; modalità e criteri vengono definiti tra le parti di comune accordo.
4. Per definire i compiti dell’Ente e i rapporti tra questo e il Comune, viene allestito un mandato di prestazione, la cui durata può essere stabilita da 1 a 4 anni. Competente per la sua approvazione è il Consiglio Comunale.

5. Per assolvere i propri compiti il Comune concede all'Ente l'utilizzo gratuito di quanto indicato al punto 2.3.

Art. 3 Mezzi finanziari

Per adempiere ai suoi compiti l'Ente dispone:

- dei mezzi finanziari stabiliti dai mandati di prestazione sottoscritti dall'Ente con il Cantone e con il Comune;
- di entrate proprie;
- della copertura dell'eventuale disavanzo restante da parte del Comune.

Art. 4 Eccedenze di esercizio

1. Per l'utilizzo di eventuali eccedenze di esercizio derivanti dalla gestione delle case anziani fanno stato le disposizioni del mandato di prestazione stipulato con l'Autorità cantonale.
2. Eventuali eccedenze derivanti dalle altre attività dell'ente devono essere utilizzate per la costituzione di un fondo di riserva, il cui impiego è volto alla copertura dei rischi.

Art. 5 Gestione contabile e amministrazione dell'Ente

1. La tenuta della contabilità è effettuata conformemente alla LOC.
2. L'esercizio dell'Ente si chiude il 31 dicembre di ogni anno. Il conto di esercizio deve essere strutturato in modo da evidenziare il risultato delle singole tipologie dell'attività aziendale.
3. Entro due mesi il conto d'esercizio e il bilancio devono essere approvati dal Consiglio di amministrazione e sottoposto all'Ufficio di revisione.
4. Entro quattro mesi il conto d'esercizio deve essere sottoposto per approvazione al Consiglio Comunale per il tramite del Municipio.

Art. 6 Vigilanza comunale

1. Il Municipio è preposto alla vigilanza dell'Ente, al controllo operativo - procedurale sulla gestione contabile e amministrativa. L'Ente trasmette la relativa documentazione finanziaria così come ogni altro documento su richiesta del Municipio. Le analisi comprendono pure la verifica del raggiungimento degli obiettivi definiti nelle convenzioni in essere.
2. Nell'ambito della trasmissione dei dati di Preventivo e Consuntivo, l'ente deve trasmettere al Municipio il rapporto di revisione e il rapporto d'esercizio accompagnato dalla documentazione finanziaria necessaria.

Art. 7 Esenzione fiscale

L'ente, riservata la decisione del Dipartimento delle Finanze, è esente da imposte cantonali e comunali.

Capitolo II - Organizzazione

Art. 8 Organi

Gli organi dell'Ente sono:

- a) il Consiglio di amministrazione (in seguito anche detto "Consiglio");
- b) la Direzione;
- c) l'Ufficio di revisione.

a) Il Consiglio di amministrazione

Art. 9 Composizione, designazione e durata della carica

1. Il Consiglio si compone di 5 (cinque) membri designati dal Consiglio Comunale, su proposta del Municipio.
2. Almeno un membro deve essere Municipale, che assume la carica di Presidente.
3. I dipendenti dell'Ente non sono eleggibili nel Consiglio.
4. Riservato il primo mandato, i membri stanno in carica quattro anni e sono sempre rieleggibili. Il mandato scade sei mesi dopo il rinnovo dei poteri comunali. Resta riservata la facoltà del Consiglio Comunale di revocare anticipatamente singoli membri del Consiglio qualora lo ritenesse opportuno.

Art. 10 Convocazione e sedute

1. Il Consiglio si riunisce, su convocazione del Presidente, ogni qualvolta gli affari lo richiedano, ma in ogni caso almeno quattro volte all'anno.
2. Il Consiglio deve pure essere convocato quando un membro dello stesso o il Direttore lo richiedono.
3. Il Consiglio può validamente deliberare se sono presenti almeno 3 (tre) membri; esso decide a maggioranza dei presenti.
4. In caso di parità di voto, decide il Presidente.

5. Le deliberazioni del Consiglio sono consegnate in un verbale firmato dal Presidente e dal Direttore.
6. Le decisioni prese per via circolare (anche elettronica) sono consentite a condizione che la maggioranza dei membri sia d'accordo con questa modalità.

Art. 11 Compiti e attributi

1. Il Consiglio sovrintende alla Direzione dell'Ente ed esercita la vigilanza generale sugli affari dell'amministrazione.
2. Esso, riservate le competenze decisionali degli organi comunali e eventuali puntuali deleghe attribuite alla Direzione, esercita in particolare le seguenti funzioni:
 - a) approva i regolamenti e le disposizioni interne;
 - b) negozia, approva e attua i mandati di prestazione annuali con il Cantone e quelli con il Comune;
 - c) nomina il Direttore e il personale;
 - d) designa le persone che, con firma collettiva, vincolano l'ente verso terzi;
 - e) approva i conti preventivi, il rapporto di gestione, i conti annuali e il bilancio.
3. Contro le decisioni di carattere amministrativo è data facoltà di ricorso ai sensi dell'art. 208 e segg. LOC.

Art. 12 Dimissioni

Le dimissioni dei membri del Consiglio sono presentate all'ente e all'organo competente per la designazione. Quest'ultimo è incaricato di accettarle e di proporre un sostituto.

b) Direzione

Art. 13 Competenze

1. La Direzione gestisce gli affari correnti dell'ente secondo le istruzioni e le decisioni del Consiglio.
Essa rappresenta l'ente e istruisce le pratiche di competenza del Consiglio, formulando il suo preavviso.
2. La Direzione esegue le decisioni degli organi superiori.

Art. 14 Il personale

1. I rapporti di lavoro dell'ente con i propri dipendenti sono retti dal Regolamento organico dei dipendenti del Comune di Lugano (ROD).
2. La Cassa Pensioni è quella della Città di Lugano.

Art. 15 L'ufficio di revisione

La revisione dei conti viene affidata a un ufficio di revisione indipendente.

Capitolo III - Disposizioni finali**Art. 16 Scioglimento**

1. L'Ente può essere sciolto con preavviso di un anno dal Consiglio Comunale.
2. La decisione deve essere ratificata dal Consiglio di Stato.
3. In caso di scioglimento il Comune subentra nelle attività dell'ente e nei suoi obblighi contrattuali.
4. Eventuali residui patrimoniali spettano al Comune di Lugano.

Art. 17 Entrata in vigore

Il presente statuto entra in vigore, riservata l'approvazione da parte dell'Autorità superiore, al 1. gennaio 2016.

Mandato di prestazione per la gestione dell'Ente autonomo "Lugano Attività Sociali"

Le parti contraenti

Il Comune di Lugano, rappresentato dal suo Municipio e per esso dal Sindaco e dal Segretario a.i.
(in seguito Comune o Città)

e

L'Ente autonomo "Lugano Attività Sociali", rappresentato dal suo Presidente e dal Direttore
(in seguito anche detto Ente e/o LAS)

sottoscrivono il seguente

MANDATO DI PRESTAZIONE

Capitolo I Quadro legale di riferimento

Art. 1 Basi legali

Nell'esercizio delle varie attività, l'Ente è tenuto al rispetto e alla corretta applicazione di ogni normativa vigente attinente al proprio campo di azione, tra cui:

Leggi federali e cantonali

- In generale: Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz; del 30 novembre 2010; RL 6.4.5.1), Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie; del 15 settembre 2003; RL 6.4.2.1), Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps; del 5 giugno 200; RL 6.4.1.2), Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (del 5 ottobre 1984; RS 341), Legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (Legge federale sull'assistenza, LAS; del 24 giugno 1977; RS 851.1), Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal; del 18 marzo 1994; RS 832,10) ;
- Per le questioni legate ai dati sensibili contenuti nelle cartelle personali degli ospiti/utenti gestiti da tutti i servizi dell'Ente: Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch; del 15 marzo 2011; RL 1.6.2.1) e il relativo Regolamento di applicazione (RLArch; del 28 marzo 2012; RL 1.6.2.1.1), la Legge sulla protezione dei dati personali (LPDP; del 9 marzo 1987; RL 1.6.1.1) e il relativo Regolamento di applicazione (RLPDP; del 6 dicembre 2000; RL 1.6.1.1.1);
- In ambito di commesse pubbliche: Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb; del 20 febbraio 2001; RL 7.1.4.1), Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP; del 25 novembre 1994 / 15 marzo 2001; RL 7.1.4.1.3), relativo Regolamento di applicazione (RLCPubb/CIAP; del 12 settembre 2006; RL 7.1.4.1.6).

Regolamentazioni comunali

Le disposizioni legali vigenti (Regolamenti e Ordinanze municipali) riguardanti le Attività sociali (v. in particolare il Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale), restano di competenza per promulgazione, abrogazione e modifiche, degli organi comunali. L'applicazione dei relativi disposti è demandata all'Ente.

Art. 2 Deleghe operative

Nell'ambito della sua attività ordinaria l'Ente è autorizzato a sottoscrivere accordi o contratti specifici che rientrano nel campo di applicazione delle norme vigenti, in particolare con Confederazione, Cantone, Comuni, Casse malati e altre istituzioni.

Capitolo II Oggetto del mandato

Art. 3 Oggetto del mandato

1. Il presente mandato ha lo scopo di regolare i rapporti tra il Comune e l'Ente nell'ambito della gestione di Lugano Attività Sociali.
2. L'**allegato I**, avente come oggetto disposizioni particolari per i vari settori di attività dell'Ente, è parte integrante del presente mandato.

Art. 4 Compiti generali

1. L'Ente, nel rispetto del proprio statuto, ha i seguenti compiti:
 - gestione operativa ordinaria delle case anziani e delle infrastrutture al suo interno di proprietà del Comune di Lugano, nel quadro del contratto di prestazione stipulato con il Cantone, così come di altre case anziani, previo accordo del Comune (v. **allegato I**);
 - gestione operativa del settore giovani: Casa Primavera e Nidi d'Infanzia (v. **allegato I**);
 - gestione operativa dell'area intervento sociale (Agenzia AVS), Ufficio intervento sociale UIS – Sportello regionale LAPS, Servizio di accompagnamento sociale SAS (v. **allegato I**).
2. L'Ente collabora attivamente con le diverse associazioni, istituzioni e enti presenti sul territorio al fine di promuovere le sue attività.

Art. 5 Obblighi dell'Ente

1. L'Ente si impegna a sviluppare e mantenere servizi e prestazioni di qualità orientati alla soddisfazione e alla cura dell'utente. Ove possibile, esso si impegna a promuovere e favorire le attività a sostegno dell'ambiente e della salute.
2. L'Ente, al momento dell'assegnazione di un mandato, deve far capo alla banca dati centralizzata del Comune per la verifica dell'idoneità dei fornitori; rispettivamente esso è tenuto a dare comunicazione al Comune delle delibere effettuate per la loro catalogazione nella lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 LCPubb.
3. Nel rispetto delle disposizioni in vigore in materia di commesse pubbliche, l'Ente si impegna a tenere in debita considerazione le ditte e i commercianti locali.
4. L'Ente mantiene le collaborazioni già in essere e consolidate con alcuni servizi della Città (Audit Interno, Divisione informatica, Divisione risorse umane). Le collaborazioni e i rapporti che intercorrono fra l'Ente e i servizi interessati sono oggetto di specifici accordi di competenza del Municipio.

Art. 6 Termini

1. Il conto d'esercizio annuale e il rapporto d'esercizio devono essere forniti al Municipio, per il tramite della Divisione finanze, entro 4 (quattro) mesi dalla chiusura dell'anno contabile.
2. Il Preventivo deve essere fornito al Municipio, per il tramite della citata Divisione, entro il 30 (trenta) giugno di ogni anno.
3. Nell'anno di scadenza del mandato il preventivo deve essere fornito entro il 30 (trenta) aprile.

Capitolo III Risorse

Art. 7 Personale

1. I collaboratori dell'Ente continuano a sottostare al Regolamento organico dei dipendenti del Comune di Lugano (ROD), che sarà applicato seguendo di principio la politica impostata dalla Città.
2. L'Ente deve dotarsi di personale in numero adeguato e con i requisiti sul piano della preparazione professionale, delle conoscenze empiriche e delle capacità relazionali necessarie in linea con i parametri indicati dal Contratto di prestazione stipulato con il Cantone, dagli accordi Cantionali e Federali per quanto concerne le attività dell'UIS (LAPS e Agenzia AVS e morosi casse malati) e dalle relative leggi settoriali.
3. Nel rispetto dei requisiti di cui al capoverso precedente l'Ente si impegna, a parità di condizioni, ad assumere personale residente.
4. La formazione continua e gli aggiornamenti volti a incrementare le conoscenze professionali dei collaboratori sono sostenuti e incoraggiati, così come l'offerta dei posti di apprendistato per i vari settori di attività.

Art. 8 Previdenza professionale

1. L'Ente affilia i propri collaboratori alla previdenza professionale (LPP) presso la Cassa pensioni di Lugano (CPDL).
2. Esso può rivendicare eventuali rappresentanti in seno al Consiglio di amministrazione della CPDL.

Art. 9 Immobili

1. Gli immobili restano di proprietà del Comune. Essi vengono concessi per uso comodato all'Ente.
2. Per eventuali locazioni riguardanti spazi richiesti da enti terzi, non riguardanti o coinvolgenti le attività dell'Ente, è necessaria l'autorizzazione preliminare del Comune e gli incassi sono riversati alla Cassa comunale.
3. Nell'ottica di una maggiore economicità, l'Ente coordina i lavori di manutenzione (ordinaria e straordinaria) degli stabili. Gli interventi aventi carattere migliorativo (investimenti) sono seguiti e sopportati finanziariamente dal Comune.
4. In occasione di piccoli investimenti, attribuibili ai finanziamenti speciali in essere al bilancio dell'Ente, gli stessi sono gestiti autonomamente dallo stesso assumendone il carico finanziario; nella relazione annuale d'esercizio l'Ente informa in dettaglio su questa fattispecie.

5. L'Ente deve garantire e sopportare finanziariamente la manutenzione ordinaria legata alla gestione quotidiana delle strutture degli edifici, degli impianti e delle infrastrutture che si trovano al loro interno.
6. La manutenzione straordinaria viene effettuata dal Comune attraverso i propri servizi e/o terzi e finanziata dallo stesso. L'Ente collabora con i servizi comunali preposti nel definire le necessità e le priorità di intervento straordinarie e nell'allestimento di messaggi municipali aventi come oggetto le richieste di credito da sottoporre al Consiglio Comunale.

Art. 10 Mezzi finanziari

1. L'Ente dispone principalmente dei seguenti mezzi finanziari:
 - del contributo globale messo a disposizione dalla Città nell'ambito del presente mandato di prestazione;
 - del contributo globale cantonale regolato tramite il relativo Contratto di prestazione;
 - da eventuali contributi di altri enti pubblici e privati;
 - dei mezzi che lo stesso Ente ricava dalle sue attività (entrate, rette, locazione strutture, assicuratori malattie, erogazione servizi,...).
2. Il Comune concede all'Ente un importo di CHF 500'000.-- (cinquecentomila) a titolo di capitale di dotazione iniziale.
3. Al momento della costituzione dell'Ente il Comune procede inoltre al trasferimento dei finanziamenti speciali relativi alle attività sociali iscritti a bilancio della Città.

Art. 11 Flusso dei mezzi liquidi

1. La Città garantisce la necessaria liquidità dell'Ente. Esso allestisce un piano della liquidità annuale da presentare con il preventivo. Dal citato piano devono poter emergere eventuali necessità di mezzi liquidi, così come eventuali eccedenze da riversare a favore della Cassa comunale. Sulla base di questo documento, la Cassa comunale provvede a pianificare i fondi necessari.
2. Il tasso d'interesse semplice applicabile sul saldo del conto di collegamento Comune-Ente (base 360/360) viene stabilito annualmente sulla base delle condizioni di mercato vigenti.
3. La gestione della liquidità avviene in modo autonomo da parte dell'Ente su propri conti. L'Ente aggiorna immediatamente il piano di liquidità dandone comunicazione alla Divisione Finanze del Comune.

Capitolo IV Copertura del disavanzo e ripartizione dell'utile

Art. 12 Copertura del disavanzo e ripartizione dell'utile

1. Il fabbisogno dell'Ente è coperto dalla Città mediante un contributo stabilito sulla base dei conti preventivi presentati annualmente da Lugano Attività Sociali e approvati dal Municipio.
2. Nel caso in cui il disavanzo di esercizio riscontrato nei conti consuntivi sia superiore al contributo versato, la differenza è coperta dal Comune.
3. Nel caso in cui il disavanzo d'esercizio sia inferiore al contributo versato, oppure venga coperto totalmente dalle eccedenze d'esercizio delle altre attività dell'Ente, il contributo del Comune viene capitalizzato dall'Ente nelle riserve libere destinate alla copertura degli anni successivi dei risultati d'esercizio di UIS e SAS.

Capitolo V Revisione

Art. 13 Ufficio di revisione e vigilanza sul mandato

1. Il compito di effettuare la revisione viene conferito all'Audit Interno del Comune.
2. Le prestazioni sono oggetto di fatturazione annuale sulla base di accordi specifici tra le parti.
3. Il Municipio di Lugano, tramite l'Audit Interno, è preposto alla vigilanza del mandato, in particolare al controllo sulla gestione contabile, amministrativa e procedurale dell'Ente. Su richiesta, il LAS trasmette la relativa documentazione finanziaria così come ogni altro documento.

Capitolo VI Informazione e *controlling*

Art. 14 Obblighi informativi generali

L'Ente è tenuto a informare il Comune sui seguenti aspetti per tutti i suoi settori di attività:

- utilizzo risultato d'esercizio;
- variazioni basi legali, in particolare in occasione di avvisi di procedure di consultazione;
- aggiornamento annuale del Piano finanziario sulla base dell'ultimo consuntivo e preventivo;
- variazioni fondi finanziamenti speciali;
- analisi scostamenti tra preventivi e consuntivi;
- tipologie di deleghe in essere.

Art. 15 Obblighi informativi particolari

1. Nell'ambito di attività derivanti dall'applicazione della Legge sull'assistenza, del Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale e della gestione di conti finanziati dalla Città di Lugano e gestiti dall'Ente, esso è tenuto a garantire al Comune l'accesso ai dati finanziari e amministrativi per la redazione di report, preventivi e statistiche.

2. Per quanto concerne i dati sensibili l'Ente ne garantisce la corretta gestione nell'esecuzione delle attività ordinarie e ne dà informazione alla Città applicando le disposizioni vigenti in materia di informazione e dati sensibili.

Art. 16 Controllo delle prestazioni

1. L'Ente allestisce e trasmette annualmente o in ogni momento, su richiesta del Comune, i seguenti documenti :

- documentazione finanziaria;
- rapporti di attività;
- analisi del raggiungimento degli obiettivi definiti nelle convenzioni in essere;
- rapporto di revisione;
- rapporto d'esercizio.

2. Il Comune procede al controllo operativo-procedurale sulla gestione contabile e amministrativa.

- a. Centri di costo con contratto di prestazione cantonale

L'Ente è tenuto a presentare annualmente l'esito delle verifiche attuate dal DSS a fronte dei mandati in essere con l'Autorità cantonale.

Il Comune si riserva di procedere con proprie verifiche specifiche.

- b. Centri di costo senza contratto di prestazione cantonale

Indicatori per le attività di *controlling*:

- a. UIS

Numero di casi gestiti; questionario di soddisfazione (campionatura della popolazione interessata); altri indicatori (tempo, costo medio, ...).

- b. SAS

Numero di casi gestiti; questionario di soddisfazione (campionatura della popolazione interessata); altri indicatori (tempo, costo medio, ...).

- c. Asili nidi senza mandato di prestazione

Numero di casi gestiti; questionario di soddisfazione (campionatura della popolazione interessata); altri indicatori (tempo, costo medio, ...).

- d. Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale

Numero di casi gestiti; questionario di soddisfazione (campionatura della popolazione interessata); altri indicatori (tempo, costo medio, ...).

Art. 17 Obiettivi e reportistica

La Città e l'Ente sottoscrivono degli accordi annuali per i servizi e per le prestazioni della sua struttura e l'Ente redige annualmente resoconti d'attività mediante i quali viene garantita la trasparenza dell'operato svolto in particolare per:

- a. Case per anziani e Casa Primavera
- b. Nidi d'infanzia
- c. UIS/ SAS
- d. Regolamento sociale comunale

All'Ente è delegata la sola applicazione del Regolamento. Esso avrà cura di fornire la necessaria documentazione per permettere la contabilizzazione dei movimenti finanziari nella contabilità del Comune.

Capitolo VII Altre disposizioni

Art. 18 Responsabilità

L'Ente è responsabile delle attività e delle prestazioni definite nel presente mandato.

Art. 19 Durata e rinnovo

1. Il presente mandato ha una durata di 2 (due) anni.
2. Le parti contraenti si impegnano a concludere le procedure di rinnovo del mandato almeno 6 (sei) mesi prima della sua scadenza.

Art. 20 Disdetta e revoca

1. Il mandato può essere disdetto dal Consiglio Comunale con un preavviso di 1 (un) anno.
2. In caso di gravi inadempienze dell'Ente il mandato può essere revocato in qualsiasi momento da parte del Consiglio Comunale.
3. In caso di revoca del mandato il Comune subentra nelle attività dell'Ente e nei suoi obblighi contrattuali.

Art. 21 Fatture scoperte

Il Comune provvede all'incasso delle fatture scoperte dei debitori e al pagamento delle fatture scoperte dei singoli Istituti registrate nella contabilità comunale fino alla data della costituzione dell'Ente.

Art. 22 Entrata in vigore

L'entrata in vigore del presente mandato di prestazione, prevista per il 1. luglio 2016, è subordinata all'approvazione del Consiglio Comunale e alla ratifica da parte del Consiglio di Stato.

Allegato I – Disposizioni particolari per i vari settori di attività

Case anziani

- L'Ente si occupa della gestione ordinaria delle case anziani e delle infrastrutture al suo interno di proprietà del Comune di Lugano, nel rispetto delle prescrizioni e delle direttive previste nelle leggi settoriali e nel contratto di prestazione con il DSS.
- L'Ente si impegna a rispettare gli standard qualitativi conformemente alla “Direttiva sulla qualità”.
- L'Ente assicura un'assistenza rispettosa della persona e delle sue risorse fisiche e mentali, da realizzare attraverso la creazione di un buon rapporto interpersonale, con un'assistenza infermieristica e medica continua.
- L'Ente si impegna a garantire un tasso di occupazione superiore al 96% e ad ammettere di regola residenti domiciliati a Lugano (almeno il 96%).
- Nel rispetto dello statuto, la gestione operativa ordinaria di altre case anziani è possibile previo accordo del Comune di Lugano;
- Le eventuali eccedenze d'esercizio delle case anziani vengono impiegate a parziale copertura dei disavanzi generati dalle attività dell'UIS e del SAS, previo accordo con il Cantone, nella misura massima del 50% dell'utile annuale conseguito unitamente a Casa Primavera.

Casa Primavera

- L'Ente si occupa della gestione operativa del settore giovani, tra cui rientra pure la gestione di Casa Primavera e delle infrastrutture al suo interno di proprietà del Comune di Lugano, nel rispetto delle prescrizioni e delle direttive previste nelle leggi settoriali, nel contratto di prestazione con il DSS e nell'accordo di prestazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia e degli standard qualitativi previsti.
- La gestione operativa del settore giovani persegue finalità di tipo educativo e di accompagnamento nel percorso di crescita di ciascun ospite e opera, nel limite del possibile, in sinergia con le famiglie, la scuola e tutta la rete di servizi di sostegno presenti nel territorio.
- Le eventuali eccedenze d'esercizio di Casa Primavera vengono impiegate a parziale copertura dei disavanzi generati dalle attività dell'UIS e del SAS, previo accordo con il Cantone, nella misura massima del 50% dell'utile annuale conseguito unitamente alle case anziani.

Nidi d'infanzia

- Sempre nell'ambito del settore giovani, l'Ente si occupa della gestione dei Nidi d'infanzia e delle infrastrutture al suo interno di proprietà del Comune di Lugano, nel rispetto delle prescrizioni e delle direttive previste nelle leggi settoriali ai fini dell'ottenimento del Contributo cantonale ad attività di sostegno alle famiglie.
- I Nidi d'Infanzia offrono servizi socio-educativi che accolgono richieste di collocamento diurno per bambini. Essendo i Nidi d'Infanzia centri aperti di indirizzo educativo, dalla presa a carico sono esclusi bambini con forme di handicap mentale e/o fisico grave e bambini che necessitano di un supporto medicalizzato continuo a causa di gravi patologie.

- L'Ente è incaricato della gestione degli Incentivi Comunali secondo quanto previsto dalla LFam e dai relativi regolamenti. Il pagamento e la contabilizzazione dei contributi sono a carico della Città tramite i propri servizi finanziari.
- Il Comune assume finanziariamente la perdita d'esercizio dei Nidi d'infanzia con una partecipazione del 20% dei costi riconosciuti e con la copertura dell'eventuale deficit residuo.

Ufficio intervento sociale (UIS)

- L'Ente rileva le attività sinora esercitate dal Comune attraverso l'UIS, e più specificatamente:
 - Sportello LAPS;
 - Agenzia AVS;
 - Regolamento sulle prestazioni comunali in ambito sociale;
 - Morosi casse malati,
 come da mandati ricevuti a livello Cantonale e Federale.
- L'Ente si impegna a rispettare le prescrizioni e le direttive previste nelle leggi e regolamenti settoriali.
- A parziale copertura dei disavanzi dell'UIS possono essere impiegate eventuali eccedenze d'esercizio derivanti dalle case anziani e da Casa Primavera entro i limiti di cui si è detto sopra (v. paragrafi Case anziani e Casa Primavera).

Servizio di accompagnamento sociale (SAS)

- L'Ente rileva le attività sinora esercitate dal Comune (organico, compiti e metodologia) attraverso il SAS, e più specificatamente:
 - assunzione di mandati da parte dell'Autorità regionale di protezione, in particolare: mandati di curatela a favore degli adulti e valutazioni socio-ambientali.
 - presa in carico sociale, attraverso un aiuto concreto, a favore delle persone maggiorenne domiciliate nel Comune: disagio individuale, sociale, relazionale o amministrativo.
- L'Ente si impegna a rispettare le prescrizioni e le direttive previste nelle leggi e regolamenti settoriali.
- A parziale copertura dei disavanzi del SAS possono essere impiegate eventuali eccedenze d'esercizio derivanti dalle case anziani e da Casa Primavera entro i limiti di cui si è detto sopra (v. paragrafi Case anziani e Casa Primavera).



Tel +41 91 913 32 00
Fax +41 91 913 32 60
www.bdo.ch

BDO SA
Via G.B. Pioda 14
CP 5935
6901 Lugano

Lodevole
Municipio di Lugano
Piazza Riforma 1
6900 Lugano

Valutazione per la costituzione di un Ente autonomo comunale per la gestione degli istituti sociali comunali di Lugano

9 dicembre 2013

Indice	Pagina	
1	Introduzione	3
2	Ente autonomo di diritto comunale	4
3	Conseguenze organizzative per il Comune di Lugano	8
4	Conseguenze finanziarie e contabili	10
5	Analisi SWOT dell'ente autonomo di diritto comunale	12
6	Conclusioni	13

1 Introduzione

Il seguente rapporto sviluppa un'analisi complementare a quella già in corso per una Casa Anziani a Cagno. L'analisi complementare riguarda unicamente la Città di Lugano e i suoi istituti sociali.

Il nostro lavoro consiste in una valutazione generale sull'opportunità di riunire le strutture sociali comunali (case per anziani, asili nido, istituto per minorenni) in un unico ente autonomo comunale. Il nostro studio presenterà una radiografia dell'attuale situazione organizzativa dei vari istituti sociali che fanno capo alla Città di Lugano. Partendo da questa valutazione formuleremo un possibile scenario nel quale proporremo di riunire tutte le strutture sotto un unico ente autonomo comunale. La presentazione di questo scenario sarà accompagnata da un'analisi SWOT che metterà in risalto vantaggi e svantaggi, rischi e opportunità del scenario considerato.

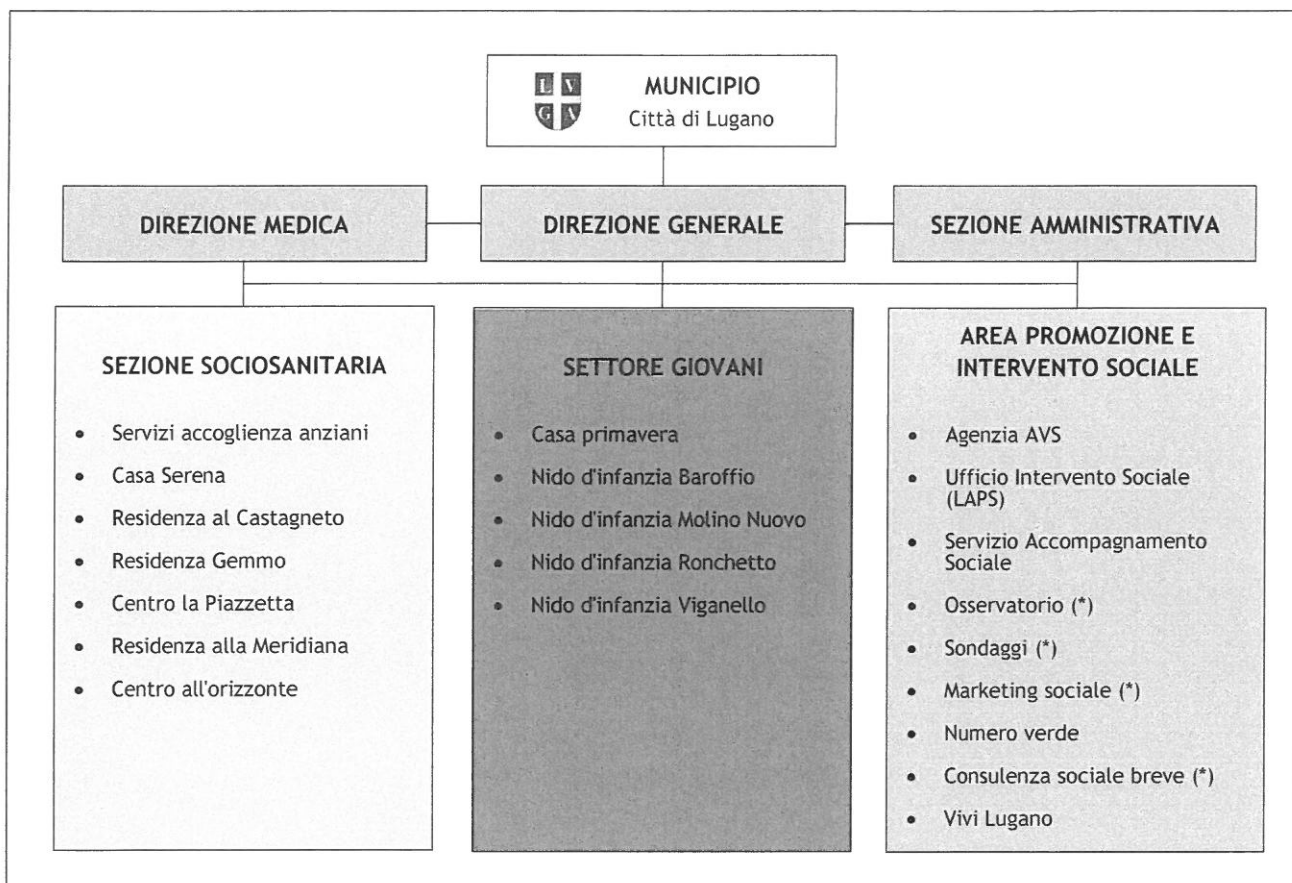
Il documento non entrerà nei dettagli della futura organizzazione, ma presenterà le caratteristiche principali che serviranno da criteri di accompagnamento nel processo decisionale. Saranno pure presentate le conseguenze di natura contabile indotte da un cambiamento di questo tipo. Il rapporto finale servirà da supporto nella valutazione che il Municipio farà sull'opportunità o meno di creare un nuovo ente autonomo comunale che gestisca tutte le strutture sociali della Città.

Qualora dovesse esserci un interesse ad andare in questa direzione, sarà possibile in una fase successiva analizzare nel dettaglio la futura struttura e presentare i passi formali che sono da intraprendere per la creazione del nuovo ente.

2 Ente autonomo di diritto comunale

La riunione degli Istituti sociali del Comune di Lugano in un unico ente autonomo di diritto comunale prevede l'integrazione della sezione sociosanitaria, del settore giovani e di alcuni servizi del settore area promozione e intervento sociale sotto un'unica struttura. L'attuale organizzazione degli Istituti sociali è presentata nella figura sottostante.

Figura 1: Organizzazione attuale degli Istituti sociali.



Dati Comune di Lugano

Abbiamo verificato con i servizi cantonali se intravedono dei problemi nell'inserire l'Agenzia AVS e l'Ufficio intervento sociale (LAPS) in un Ente autonomo di diritto comunale. Non sono stati rilevati problemi particolari considerando che questa collocazione rafforza l'indipendenza queste strutture nei confronti del Comune (indipendenza prevista dalla Legge federale in particolare per quanto riguarda l'agenzia AVS). Non dovrebbero esserci quindi particolari problemi ad operare in questa direzione, una verifica di dettaglio potrà essere effettuata se si dovesse decidere di rendere operativa questa soluzione.

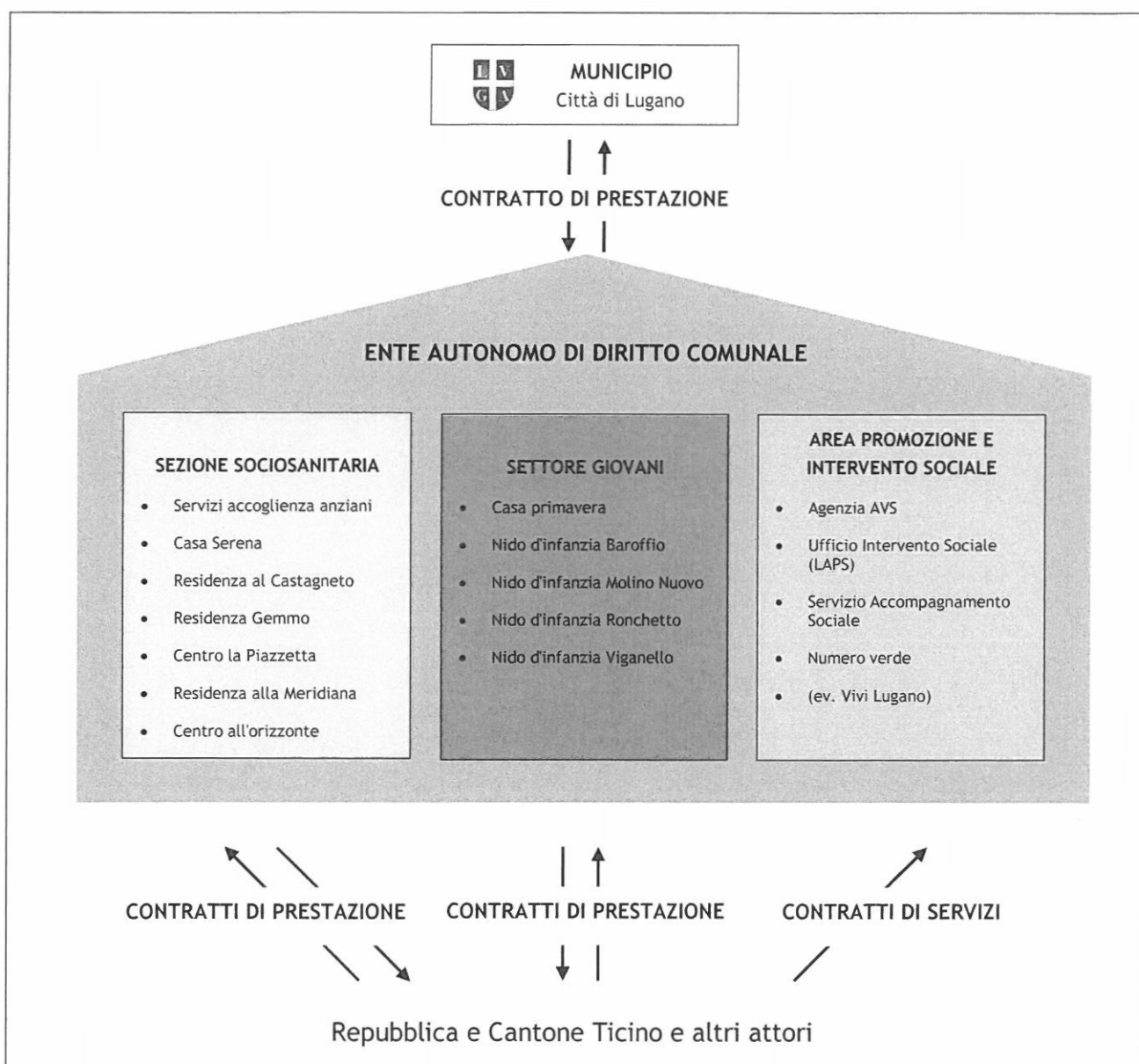
Dalle informazioni in nostro possesso è emerso che alcuni servizi dell'area promozione e intervento sociale sono stati toccati dalle misure di risparmio che la Città di Lugano vuole mettere in atto per risanare la situazione finanziaria e organizzativa del Comune.

I servizi che sono stati toccati sono (*):

- osservatorio;
- sondaggi;
- marketing sociale;
- consulenza sociale breve.

Nella figura che segue è presentato una possibile organizzazione del settore con l'introduzione dell'ente autonomo di diritto pubblico.

Figura 2: Possibile organizzazione futura dell'ente autonomo di diritto pubblico.



La nuova forma proposta di ente autonomo di diritto comunale offre una via alternativa d'operare attraverso un soggetto di diritto pubblico, maggiormente dinamico e adeguato al raggiungimento di determinati obiettivi in quanto atto ad essere organizzato su misura tramite puntuali scelte statutarie. L'ente è un emanazione del Comune, sottostante al suo controllo e all'organizzazione che quest'ultimo intende dargli attraverso gli statuti entro il quadro di legge. Con la creazione dell'ente autonomo i contratti vigenti tra i servizi degli Istituti sociali del Comune di Lugano e gli Uffici amministrativi cantonali saranno sostituiti da contratti di prestazione diretti tra l'ente autonomo di diritto comunale e il Cantone Ticino.

Questa nuova struttura presuppone che l'ente stipuli un contratto di prestazione direttamente con l'ufficio degli anziani delle cure a domicilio e l'Ufficio degli invalidi. Per quanto concerne il settore giovani si prevede che la casa Primavera sottoscriva un contratto di prestazione con l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni e l'Ufficio federale di giustizia, mentre i quattro asili nido dovranno sottoscrivere un contratto con l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni. Mentre per quanto concerne l'agenzia AVS e l'Ufficio Intervento Sociale (LAPS) dalle informazioni preliminari raccolte non sembrerebbero esserci preclusioni di principio all'attribuzione delle due agenzie all'ente autonomo.

I rapporti con il Municipio di Lugano sono retti da un contratto di prestazione, che definisce i contributi annuali sulla base di determinati criteri. L'ente autonomo si amministra per il resto e si organizza in modo autonomo e persegue obiettivi propri di crescita e di autofinanziamento.

Gli organi dell'ente sono il Consiglio di amministrazione, con competenze esecutive a livello decisionale importanti, la direzione che gestisce gli affari correnti e l'esercizio dell'ente su indicazioni del Consiglio di amministrazione e l'organo di revisione. La direzione strategica ed il controllo competono al Municipio, composto da personalità non operanti presso l'ente autonomo e designate dal Consiglio Comunale. Sarà il Consiglio comunale ad eleggere i membri del Consiglio d'amministrazione, su proposta del Municipio. Il Presidente dell'ente autonomo sarà il Capo Dicastero, gli altri membri saranno designati dal Comune. In questa maniera si rende evidente e facilitata l'istituzione di una rete di controllo e del flusso di informazioni verso il Municipio. È fondamentale che il Consiglio d'amministrazione sia composto di persone competenti che nutrano una particolare attenzione per gli istituti e i servizi sociali.

La direzione operativa compete alla Direzione dell'ente autonomo, comprendente i direttori dei dipartimenti e dei servizi interni.

L'ente autonomo è un soggetto con personalità giuridica propria, indipendente, capace di una formazione di volontà attraverso i suoi organi, con i suoi diritti e doveri e grazie alla sua autonomia e flessibilità potrà collaborare con altri enti pubblici e privati.

Sulla base del contratto di prestazione tra la Città di Lugano e l'ente autonomo di diritto pubblico, l'ente autonomo di diritto pubblico è tenuto a svolgere i diversi mandati legati ai servizi sociali della Città di Lugano che possono essere di vario tipo: residenziale, finanziario, di accoglienza e altri servizi sociali che l'ente potrebbe offrire a beneficio di tutta la popolazione del Comune. Il contratto di prestazione dovrà definire tramite una descrizione dettagliata e precisa le varie prestazioni che i servizi sociali, riuniti sotto l'ente, dovranno fornire. L'ente autonomo si organizza in maniera indipendente in tutti gli aspetti necessari per garantire efficienza ed efficacia dal profilo amministrativo.

All'ente autonomo di diritto pubblico oltre ai propri dipartimenti interni dovrà essere data la possibilità di associare eventuali altri enti autonomi di diritto pubblico o istituzioni private (ad esempio Spitex e

Cure a domicilio) integrandole nella struttura e nella cultura dell'ente autonomo, fatta salva l'autonomia amministrativa e finanziaria di quest'ultime. Questo raggruppamento dei servizi permetterà di rafforzare il potere contrattuale della Città di Lugano verso gli altri partner. Inoltre, la possibilità di inserire dei servizi oggi finanziati dalla Città di Lugano, ma non gestiti direttamente dalla Città permetterà di aumentare il controllo e il potere decisionale all'interno di questi servizi. Questo raggruppamento di servizi anticipa anche le necessità di estensione future del raggio di azione di questi servizi a seguito del possibile sviluppo futuro del Comune che potrà avvenire grazie a nuove aggregazioni.

I termini di validità, di rinnovo, di disdetta e le condizioni di modifica del contratto di prestazione saranno definiti singolarmente e in modo esaustivo all'interno del contratto di prestazione stesso.

L'accessibilità alle prestazioni fornite dai servizi raggruppati sotto l'ente autonomo sarà data a coloro che soddisfano determinate condizioni definite nei diversi regolamenti interni dei servizi sociali del Comune di Lugano.

All'ente autonomo di diritto pubblico saranno imposti alcuni obiettivi di carattere generale come ad esempio il miglioramento dei servizi al cittadino e l'ottimizzazione dei costi di gestione come pure obiettivi di efficacia ed efficienza misurati tramite diversi indicatori finanziari che vengono fissati annualmente e negoziati tra il Municipio e il Consiglio d'amministrazione dell'ente autonomo di diritto pubblico.

3 Conseguenze organizzative per il Comune di Lugano

La costituzione di un ente autonomo di diritto comunale permette di delegare la gestione delle attività legate agli Istituti sociali di Lugano snellendo le strutture organizzative ed assicurando loro maggiore flessibilità. Ciò permette contemporaneamente la concentrazione dei diversi attori sulle loro attività principali (core business).

Con la creazione di un ente autonomo di diritto comunale il personale dipendente degli Istituti sociali del Comune di Lugano passerebbe sotto l'ente autonomo. Spetterà poi al Comune determinare se i dipendenti sottostaranno al Regolamento organico dei dipendenti (ROD) oppure ad altre condizioni. I diversi compiti inerenti la gestione amministrativa del personale come ad esempio il conteggio e la registrazione degli stipendi, degli onorari e degli oneri sociali, la preparazione, la gestione e l'attualizzazione dei contratti di lavoro, l'organizzazione e il rilevamento delle attività, la preparazione di nuovi regolamenti e le direttive per la gestione del personale e le richieste di permessi di lavoro saranno pure gestiti in modo autonomo dall'ente autonomo.

L'ente autonomo di diritto comunale permette al Comune di delegare sia la parte operativa che quella strategica. Il Comune mantiene però il controllo sulla strategia di fondo attraverso il contratto di prestazione e lo statuto che regola l'ente autonomo. Secondo le disposizioni dell'art 193d LOC, lo statuto dell'ente autonomo dovrà in particolare contenere gli scopi e i compiti, gli organi dell'ente (Consiglio d'amministrazione, direzione e organo di revisione), le competenze e il funzionamento, la misura alla quale l'ente soggiace ai principi della gestione finanziaria comunale, le modalità di finanziamento, di copertura del disavanzo e di ripartizione degli utili, gli eventuali mandati di prestazione, le modalità di scioglimento e i meccanismi di controllo degli organi comunali. Sarà importante stabilire una rete di controllo adeguata che permetta di accertarsi che l'ente autonomo esegua correttamente la prestazione affidatagli approntando il necessario flusso di informazioni che gli permettano di agire tempestivamente. Il Comune dovrà esplicitamente sottolineare quali devono essere le prestazioni che l'ente autonomo dovrà fornire, quali competenze intende delegare e quali invece restano di pertinenza del Consiglio Comunale o eventualmente del Municipio. Nello statuto saranno descritti i rispettivi vincoli e limiti d'azione oltre i quali ci vuole un'approvazione da parte del Municipio. Saranno definiti inoltre accordi interni tra il Comune e l'ente comunale per le prestazioni legate al servizio informatico, al servizio giuridico e ad altri servizi che il Comune potrebbe offrire all'ente fatturando le relative prestazioni. Per lo scioglimento faranno stato le norme statutarie, riservata la decisione del Legislativo comunale.

Il raggruppamento dei servizi degli Istituti sociali del Comune di Lugano in un ente autonomo potrebbe integrarsi in un'ottica strategica e funzionale con il futuro ente autonomo legato al progetto della nuova casa anziani di Lugano che verrà edificata sul territorio del Comune di Canobbio.

I nuovi compiti dell'ente autonomo devono essere accettati dal Municipio e dal Consiglio comunale.

L'ente autonomo non sarà in grado di autofinanziarsi completamente per quanto concerne gli asili nido sarà necessaria una copertura del 20% dei costi, mentre per i servizi dell'agenzia AVS e dell'Ufficio Intervento Sociale (LAPS) sarà necessaria una copertura integrale dei costi da parte del Comune di Lugano. Questi flussi finanziari saranno regolati nel contratto di prestazione.

Le infrastrutture degli Istituti sociali (immobili, arredamento e attrezzature) resteranno di proprietà del Comune di Lugano e saranno messe gratuitamente a disposizione dell'ente autonomo comunale.

A livello strategico vi sono degli indubbi vantaggi per la Città di Lugano. In effetti, grazie al raggruppamento dei vari servizi sociali in una struttura autonoma rafforza il potere negoziale con il Cantone. In effetti, l'Ente autonomo potrà integrare in futuro servizi e compiti che oggi non sono gestiti direttamente dalla Città, ma che la stessa Città finanzia (es. Spitex). Il nuovo strumento dell'Ente autonomo comunale permette alla Città di valutare se non integrare al suo interno determinati servizi per avere maggiore potere di controllo e decisione sul servizio stesso oltre che partecipare direttamente alla conduzione del servizio stesso.

4 Conseguenze finanziarie e contabili

I preventivi e i consuntivi dell'ente autonomo dovranno essere approvati dal Consiglio comunale. Il risultato d'esercizio è determinato dal saldo tra i costi totali e i ricavi totali dell'anno di riferimento. L'ente autonomo di diritto pubblico beneficia degli avanzi di esercizio ed assume i disavanzi d'esercizio. Egli s'impegna a costituire un fondo interno per la compensazione dei rischi al fine di ottenere un equilibrio finanziario sul medio termine. Nel caso in cui la struttura a seguito di un esercizio operativo non ottimali generi dei disavanzi e i fondi di riserva non sono sufficienti a garantirne la copertura, in ultima istanza sarà il Comune che dovrà intervenire a garanzia dell'ente autonomo. In questo contesto sarà necessario definire le modalità d'intervento.

I tagli e la politica di risparmio che dovrà essere attuata anche in ambito sociale dal Comune di Lugano nei prossimi anni porterà verosimilmente ad un ulteriore aumento dei fondi di riserva per gli istituti sociali. Questa situazione comporta il rischio che quanto risparmiato viene poi tagliato dal Cantone sotto forma di una riduzione dei sussidi nel settore sociale.

L'ente autonomo potrebbe adottare quale strumento di gestione un sistema di contabilità finanziaria analitica, con lo scopo di attribuire i costi e i ricavi alle diverse unità e servizi di competenza. Il servizio di contabilità comprende tutti gli aspetti, ovvero la contabilità generale, la gestione dei debitori, dei creditori e dei mezzi liquidi.

Con l'introduzione della contabilità analitica è possibile stabilire il costo delle varie prestazioni delle varie unità dell'ente autonomo di diritto pubblico. Ugualmente importante, la contabilità introdotta nell'ente autonomo permette di attribuire maggiore responsabilità finanziaria all'ente. Tali preventivi possono essere regolarmente richiesti al servizio controlling permettendo così un confronto tempestivo con i consuntivi delle singole unità.

Vi è pure la necessità di adottare un sistema di indicatori delle proprie prestazioni, possibilmente coordinato con quelli di altri Enti autonomi svizzeri al fine di permettere un confronto e una valutazione degli obiettivi stabiliti. La definizione del valore annuale degli indicatori è negoziata tra il Municipio e il Consiglio d'amministrazione dell'ente autonomo di diritto pubblico. Il Consiglio d'amministrazione dell'ente autonomo, sulla base dei conti annuali approvati e della relazione di revisione redige un rapporto conclusivo all'attenzione del Municipio della Città di Lugano comprensivo della verifica e della valutazione dell'adempimento degli obiettivi definiti dal contratto. Inoltre in sede di presentazione dei conti il Legislativo dovrà essere convenientemente informato sull'operato dell'ente autonomo.

Parallelamente dovrà essere realizzato un piano di sviluppo e finanziario quadriennale, preparato in base alle diverse direttive comunali, cantonali e federali e, se del caso adattato in base alle nuove necessità. Il piano finanziario deve essere aggiornato annualmente sulla base dell'ultimo consuntivo e preventivo, servendo come strumento indispensabile per indirizzare eventuali decisioni di contenimento e sviluppo della spesa corrente. Il piano finanziario deve inoltre essere uno strumento indispensabile per valutare le prospettive di sviluppo futuro dell'ente autonomo di diritto pubblico.

Per adempiere i suoi compiti ordinari ogni anno sarà messo a disposizione dell'ente autonomo di diritto pubblico un montante globale e fisso iscritto nel preventivo del Comune. A questo montante si aggiungono in forma separata contributi da parte del Cantone e della Confederazione. Inoltre l'ente autonomo incasserà le rette e le tasse degli utenti e le eventuali partecipazioni comunali. Ricordiamo che per i cittadini domiciliati a Lugano le rette non prevedono la copertura degli interessi e degli ammortamenti

considerando che le infrastrutture sono messe gratuitamente a disposizione dalla Città all'ente autonomo. Per questo motivo non vi sono particolari cambiamenti rispetto ad oggi per quanto attiene al finanziamento degli investimenti. Infine, l'ente dovrà concordare con la Città la destinazione degli introiti degli altri Comuni destinati alla copertura degli interessi e ammortamenti.

Le modalità di versamento del montate globale (rate mensili, rate trimestrali,...) e l'eventuale adeguamento all'evoluzione dei prezzi al consumo (rincaro) dovrà essere determinato all'interno del contratto di prestazione tra la Città di Lugano e l'ente di diritto autonomo.

5 Analisi SWOT dell'ente autonomo di diritto comunale

Per accompagnare le autorità nel processo decisionale, lo scenario dell'ente autonomo sarà analizzato facendo capo allo strumento di analisi della matrice SWOT. L'analisi SWOT permette di definire in modo sintetico e di mettere in risalto i punti forti (strengths), i punti deboli (weaknesses), le opportunità (opportunities) e i rischi o minacce (threats) del scenario considerato. In questo modo sono messi in risalto le caratteristiche principali del modello ipotizzato in vista di una decisione che il Municipio dovrà prendere. La figura seguente approfondisce il modello organizzativo con lo strumento di analisi della matrice SWOT.

Figura 3: Analisi SWOT ente autonomo di diritto comunale

Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> • Personale in organico del Comune scenderà da ca. 2'000 unità a 1'500 unità • Snellimento delle strutture organizzative e burocrazia amministrativa ridotta • Maggiore trasparenza nei conti con una struttura e gestione separata • Autonomia strategica, finanziaria ed amministrativa • Struttura autonoma e meno dipendente dalla situazione contingente del Comune • Maggiore flessibilità ed efficacia gestionale • Concentrazione su attività prioritarie e principali (core business) • Proprietà e controllo superiore è mantenuto dal Comune di Lugano (Municipio e Consiglio comunale) • Chiarezza nei rapporti con i partner • Chiarezza nei rapporti fra servizi comunali (fatturazione interna) • Vantaggi strategici 	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo diretto da parte del Comune viene ridotto
Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia gestionale e strategica permette di lavorare con flessibilità scaricando il Comune dagli oneri gestionali 	<ul style="list-style-type: none"> • Eccessiva fiducia nelle capacità risolutive dell'ente autonomo • Inadeguata capacità dell'amministrazione pubblica a confrontarsi con l'ente autonomo, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto • Fallimento gestionale implica l'intervento del Comune

Elaborazione BDO

6 Conclusioni

In conclusione, l'opportunità di riunire le strutture sociali del Comune di Lugano (case per anziani, asilo nido, istituto per minorenni) in un unico ente autonomo di diritto pubblico rappresenta una forma gestionale innovativa che garantisce una maggiore trasparenza e autonomia strategica, finanziaria ed amministrativa.

La maggiore flessibilità ed indipendenza permetterebbe l'integrazione dei servizi sociali comunali in un sistema a rete sotto un unico modello organizzativo e di gestione. Tenuto conto di questi aspetti, il modello dell'ente autonomo di diritto pubblico è una scelta innovativa, orientata al futuro ed auspicabile. Questo modello permetterà di aumentare il potere di negoziazione verso gli enti esterni e rappresenta dunque una scelta strategica per la Città. La possibilità di inoltre di poter in futuro integrare servizi attualmente esternalizzati ma finanziati dalla Città, permetterà alla Città stessa di non limitarsi unicamente al finanziamento, ma di poter incidere anche sull'attività e le decisioni relative al servizio (ad esempio nell'ambito delle cure e sostegno a domicilio).

Il raggruppamento dei servizi degli Istituti sociali del Comune di Lugano in un ente autonomo potrebbe integrarsi in un ottica strategica e funzionale con il futuro ente autonomo legato al progetto della nuova casa anziani di Lugano che verrà edificata sul territorio del Comune di Canobbio.