



COMUNE DI SORENGO

MUNICIPIO

MM No. 1359 del 9 ottobre 2023

concernente l'uscita della Città di Lugano dal Consorzio Casa per anziani "Al Pagnolo"

Onorevole signora Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,
vi sottoponiamo la modifica statutaria e le modalità di conguaglio reciproco relative alla richiesta di uscita della Città di Lugano dal Consorzio Casa per anziani "Al Pagnolo".

1. Cenni storici

Il "Consorzio dei Comuni di Agra, Breganzona, Gentilino, Montagnola, Muzzano e Sorengo per una o più case di riposo per persone anziane, con sede a Sorengo" è stato formalmente costituito tra i suddetti comuni con la ratifica del primo statuto da parte del Consiglio di Stato il 21 dicembre 1978.

Dopo l'adempimento di tutte le questioni relative all'acquisto del terreno ed alla progettazione, il 1° marzo 1984 hanno preso avvio i lavori di costruzione della casa per anziani "Al Pagnolo". La nuova struttura è stata ufficialmente inaugurata il 4 luglio 1987.

Frattanto, a seguito di diversi processi aggregativi il numero di Comuni consorziati si è ridotto a quattro: Collina d'Oro (nato dall'aggregazione di Agra, Gentilino e Montagnola), Lugano (in cui è confluito il Comune di Breganzona), Muzzano e Sorengo.

La struttura beneficia dell'autorizzazione d'esercizio cantonale e dispone di 63 posti medicalizzati. Il finanziamento delle attività correnti è assicurato da un mandato di prestazione stipulato con il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) nel quadro della Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz).

2. La richiesta della Città di Lugano

Con lettera del 2 novembre 2020 il Municipio della Città di Lugano ha chiesto alla Delegazione consortile il proprio preavviso all'uscita della Città dal Consorzio, oramai colloquialmente conosciuto come "Consorzio casa per anziani Al Pagnolo" o semplicemente "Consorzio Al Pagnolo".

La richiesta del Municipio cittadino è motivata dalla – nel frattempo intervenuta – apertura della nuova struttura polifunzionale di Pregassona e dalla prevista apertura della nuova casa per anziani di Canobbio. Ciò permette, secondo l'Esecutivo luganese, *"di soddisfare integralmente i bisogni degli ospiti residenti della Città di Lugano"*. Sempre secondo il Municipio della Città, l'uscita dal Consorzio *"potrebbe costituire una soluzione idonea, oltre che concreta ed opportuna, al fine di ovviare alle mutate esigenze in materia di capacità rilevate presso gli altri Comuni consorziati ed onde evitare al Consorzio nuovi ed ingenti investimenti"*.

Alla richiesta di preavviso la Delegazione consortile ha risposto positivamente con lettera del 4 dicembre 2020, ricordando come la procedura avrebbe inevitabilmente dovuto coinvolgere Esecutivi e Legislativi di tutti i Comuni consorziati.

La Delegazione si è rapidamente attivata per avviare il processo di uscita. La pandemia ha purtroppo rallentato il processo, che è ripreso nel corso del secondo semestre 2022.

I lavori di approfondimento sono stati assunti da un tavolo di lavoro politico composto da un rappresentante per ogni Comune consorziato, dal Presidente della Delegazione consortile e dalla Direttrice della Casa, con il supporto di un Consulente esterno. Il "Tavolo politico" è stato accompagnato da un gruppo tecnico composto dal Direttore della Divisione finanze della Città di Lugano, dalla Direttrice della casa e dal medesimo Consulente esterno.

Il presente messaggio rappresenta la sintesi dei lavori di approfondimento svolti per giungere ad una proposta di uscita concordata tra tutti i Comuni consorziati ed è stato preavvisato favorevolmente dalla Delegazione stessa.

3. Conseguenze operative

Si propone che quale data per l'effettiva uscita della Città dal Consorzio venga fissato il 31 dicembre 2023.

3.1. Gestione dei residenti Al Pagnolo domiciliati nella Città di Lugano

Le Cittadine e i Cittadini di Lugano attualmente residenti al "Pagnolo" non saranno trasferiti altrove. Tuttavia, la Città intende d'ora innanzi accogliere le Persone ivi domiciliate prioritariamente nelle strutture interamente di sua proprietà, pertanto i "Luganesi" residenti al Pagnolo diminuiranno progressivamente.

A partire dalla data di riferimento del 1° gennaio 2024 i residenti domiciliati a Lugano saranno considerati quali residenti fuori consorzio e rimane possibile l'ammissione di persone anziane domiciliate a Lugano, con particolare attenzione per i domiciliati del quartiere di Breganzona, qualora desiderino risiedere presso la casa per anziani Al Pagnolo.

Per ognuno di loro andrà sottoscritta la relativa convenzione e la Città riconoscerà al consorzio il contributo ai costi d'investimento.

3.2. Nuovi investimenti

Si propone che gli oneri relativi a tutti i nuovi investimenti approvati dopo il 1° gennaio 2023 (ovvero fino a un anno prima dell'effettiva uscita di Lugano dal Consorzio) non vengano più ripartiti secondo la chiave prevista dallo statuto bensì ripartiti solo tra i tre Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo e più precisamente adottando la chiave valida a partire dal 2024 (se del caso anticipando acconti che saranno poi oggetto di conguaglio nel 2024).

La clausola di esclusione dal finanziamento degli investimenti si applica unicamente nel caso in cui l'uscita dal Consorzio della Città di Lugano con il 31 dicembre 2023 venga approvata e diventi effettiva.

In caso contrario le quote di partecipazione agli investimenti verranno ricalcolate e la quota a carico della Città verrà ripartita a conguaglio fra i Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo.

4. Aspetti procedurali

Con messaggio consortile No. 03/2018 del 30 settembre 2018 lo statuto consortile è stato completato con alcune disposizioni di carattere finanziario. Questo approfondimento si era reso necessario a seguito di alcune divergenze tra i Comuni consorziati, che avevano reso impossibile una ratifica da parte dell'Autorità cantonale.

A seguito di quel messaggio sono stati riformulati gli artt. 27 e 28 e sono stati introdotti i nuovi artt. 29 e 30 dello statuto consortile.

Nel messaggio citato, al capitolo 3 "Quota di proprietà in caso di liquidazione o scioglimento" si legge in particolare quanto segue:

"Per definire una formula che permetta di individuare una quota di proprietà di ogni singolo Comune consorziato agli investimenti, risp. di partecipazione al Consorzio si propone una formula variabile. La quota sarà calcolata di anno in anno sulla base della media aritmetica delle quote di riparto del contributo fisso a carico dei singoli Comuni negli ultimi 5 anni. Tale quota verrebbe di fatto utilizzata unicamente per procedere alla ripartizione del saldo attivo o passivo del Consorzio in caso di liquidazione o scioglimento dello stesso".

Nel caso concreto non si tratta né di liquidazione né di scioglimento del Consorzio, ma di uscita di un unico Comune consorziato, con il Consorzio che resta operativo con soli tre (Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo), invece di quattro Comuni. Di particolare interesse per il tema oggetto del presente messaggio è l'art. 30 dello statuto, che riguarda "Investimenti, debiti e quote di partecipazione".

Il tenore del cpv. 4 di tale articolo, che tratta questa specifica fattispecie, è il seguente:

"L'uscita di un Comune è subordinata all'approvazione dei Comuni consorziati con un'apposita modifica dello statuto e ratifica della Sezione degli enti locali; essa deve regolare tutte le conseguenze. Per la determinazione della quota di partecipazione da rimborsare (in caso di capitale proprio) o da conguagliare (in caso di eccedenza passiva), fa stato la quota di partecipazione calcolata secondo il cpv. 2 per l'anno in cui l'uscita diventa effettiva".

Il citato cpv. 2 prevede quanto segue:

"I Comuni partecipano al Consorzio secondo una quota di partecipazione variabile calcolata quale media aritmetica delle quote di riparto dei costi a carico di ciascun Comune consorziato negli ultimi cinque anni. La Delegazione consortile aggiorna tale valore alla fine di ogni anno e lo comunica ai Comuni consorziati unitamente al Consuntivo dell'anno".

4.1. Conseguenze dell'applicazione delle disposizioni statutarie

All'uscita della Città di Lugano è applicabile il cpv. 4 dell'art. 30 dello statuto consortile: di conseguenza va determinata dapprima la quota d'interessenza determinante (media dei 5 anni precedenti la data di riferimento (nel caso concreto il 1° gennaio 2024: gli anni da computare per determinare la media aritmetica sono il 2023, 2022, 2021, 2020 e il 2019).

Sulla base dei dati attualmente disponibili, si può stimare una quota d'interessenza della Città attorno al 40%. Il dato definitivo potrà però essere definito solo nella primavera 2024.

La quota d'interessenza va applicata al capitale proprio (rispettivamente all'eccedenza passiva) al 31 dicembre 2023. Poiché la chiusura dei contratti di prestazione è in notevole ritardo, la chiusura del contratto 2023 potrà essere nota solo nel corso del 2025.

Ciò significa che, sulla base di quanto sopra, anche l'importo dovuto per l'uscita della Città dal Consorzio potrebbe essere concretamente quantificato solo nel corso del 2025.

4.2. Definizione dell'importo dovuto per l'uscita della Città di Lugano

Allo scopo di evitare un doppio passaggio nei Consigli comunali che imporrebbe di adottare una decisione di uscita (nel 2023) senza disporre di una visione chiara e definitiva delle conseguenze finanziarie (che sarebbe disponibile, come detto, al più presto nel 2025), i Municipi interessati hanno unanimemente optato per una procedura che assicura il rispetto sostanziale della disposizione statutaria, anticipando però – ai soli fini del calcolo dell'indennità – l'anno 2023 con l'anno 2021.

Il contributo d'uscita così determinato viene considerato definitivo e non soggetto a ulteriori assestamenti, indipendentemente dai risultati di chiusura degli esercizi 2022 e 2023 in relazione ai quali rimane riservata la partecipazione alla copertura del disavanzo netto come illustrato al cap. 4.4.

4.3. Conseguenze finanziarie per l'uscita (conguaglio)

L'uscita della Città di Lugano dal Consorzio impone la determinazione di un importo a conguaglio. La determinazione dello stesso deve avvenire in base alle disposizioni dell'art. 30 dello statuto consortile.

Al momento attuale, neppure la chiusura del contratto di prestazione 2021 è già disponibile in versione definitiva; i servizi cantonali competenti hanno però trasmesso a metà settembre 2023 una proposta di chiusura del contratto di prestazione 2021 che può essere considerata come altamente plausibile.

L'importo a favore del Consorzio ammonterebbe, in caso di conferma definitiva, a Fr. 537'657.87.

La formula di calcolo utilizzata è la seguente:

Capitale proprio (risp. eccedenza passiva) registrata a bilancio certificato al 31.12.2021
+/- importo a saldo riconosciuto sulla chiusura del contratto di prestazione DSS per l'anno 2021
= Capitale proprio (risp. eccedenza passiva) determinante

L'importo determinante a conguaglio è pari al Capitale proprio determinante moltiplicato per la quota di partecipazione della Città di Lugano calcolata in base all'art. 30 cpv. 2 dello statuto consortile (anni di riferimento 2017-2021).

La quota di partecipazione media dei Comuni viene calcolata come segue:

	2017		2018		2019		2020		2021		Media %
	gdp	in %	gdp	in %	gdp	in %	gdp	in %	gdp	in %	
Collina d'Oro	6'480	28.48%	6'514	28.60%	6'238	27.35%	6'152	27.36%	6'787	32.91%	28.94%
Lugano	10'301	45.28%	9'245	40.58%	9'853	43.20%	9'716	43.21%	7'817	37.91%	42.04%
Muzzano	2'003	8.80%	2'498	10.97%	2'268	9.94%	1'990	8.85%	1'728	8.38%	9.39%
Sorengo	3'968	17.44%	4'523	19.86%	4'447	19.50%	4'629	20.59%	4'290	20.80%	19.64%
Totali	22'752	100.00%	22'780	100.00%	22'806	100.00%	22'487	100.00%	20'622	100.00%	100.00%

Nel caso di capitale proprio (eccedenza attiva), il conguaglio è dovuto dai tre Comuni consorziati a favore della Città di Lugano. In caso di eccedenza passiva, il conguaglio è versato dalla Città di Lugano a favore dei tre Comuni consorziati.

Il pagamento del saldo avverrà entro 30 giorni dalla crescita in giudicato della decisione di uscita della Città dal Consorzio, senza computo d'interessi.

In termini concreti, l'applicazione del modello di calcolo alla data determinante 1° gennaio 2022 (invece del 1° gennaio 2024), porta al seguente risultato:

Capitale proprio (+) / Eccedenza passiva (-) al 31.12.2021 <i>(Fonte: bilancio certificato del Consorzio)</i>	Fr. -550'851.00
Saldo della chiusura del contratto di prestazione 2021 <i>(Fonte: Comunicazione DSS-DASF del 12.09.2023)</i>	Fr. 537'565.87
Capitale proprio / Eccedenza passiva determinante	Fr. -13'285.13
Quota di partecipazione Città di Lugano per il 2021 <i>(Fonte: secondo l'art. 30 cpv.2 dello Statuto consortile)</i>	42.04%
Importo determinante a conguaglio a carico di Lugano	Fr. 5'585.07

- Trattandosi d'importo basato sull'eccedenza passiva, l'importo è dovuto dalla Città di Lugano ai tre Comuni consorziati restanti e sarà portato in deduzione del saldo dovuto dagli stessi tre Comuni a pareggio dei costi non coperti dell'anno 2021.

4.4. Conseguenze finanziarie sulla gestione corrente esercizi 2022 e 2023

Conformemente alle disposizioni della LANz (art. 9) e del relativo regolamento di applicazione RLAnz (art. 11) il finanziamento delle strutture sociosanitarie riconosciute avviene attraverso la concessione di un contributo globale da parte dello Stato.

Trattasi di un contributo volto a colmare parzialmente il disavanzo d'esercizio delle strutture.

In estrema sintesi, entrano in linea di conto per la definizione del contributo globale, gli interessi ipotecari e il rimborso del debito ipotecario (entro determinati limiti) e i costi del personale entro il limite massimo da quanto previsto per i dipendenti dello Stato con funzione analoga, mentre per quanto riguarda le entrate si considerano, in particolare, i contributi a carico degli ospiti ai sensi dell'art. 11 LANz e le partecipazioni degli assicuratori malattia e assicurative in generale.

L'ammontare di tale contributo è stabilito annualmente dal Consiglio di Stato in un contratto di prestazione sulla base dei compiti attribuiti all'ente gestore della struttura sociosanitaria in questione.

Dal momento che l'uscita effettiva della Città di Lugano si realizza con effetto al 31 dicembre 2023, epoca in cui, come già osservato al punto precedente, ancora non sono stati chiusi i contratti di prestazione per il 2022 e il 2023 e - di conseguenza - l'ammontare del contributo globale a carico dello stato per questi due esercizi ancora non è noto, il disavanzo netto a carico del Consorzio per questi due esercizi, alla cui copertura deve ancora concorrere anche il comune di Lugano, non può ancora essere determinato.

Per questa ragione il Comune di Lugano si impegna a coprire le proprie quote di partecipazione per gli esercizi 2022 e 2023, calcolate sulla base delle chiavi di riparto applicabili, entro tre mesi dalla data in cui saranno definiti i relativi conguagli.

Per quanto riguarda il conguaglio per l'esercizio 2023 rimangono esclusi eventuali costi relativi ad investimenti (cfr. cap. 3.2), che restano a carico esclusivo dei tre Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo.

4.5. Conseguenze finanziarie per i Comuni consorziati (gestione corrente), dall'esercizio 2024

Dal profilo finanziario, assumendo quale ipotesi di base i dati di consuntivo 2021 e ipotizzando che ai residenti domiciliati nella Città di Lugano subentrino proporzionalmente persone dei restanti tre Comuni consorziati, la situazione risulterebbe come segue:

Ripartizione dei costi (consuntivo 2021) in proporzione alle giornate di presenza (gdp)					
Comuni consorziati	gdp 2021 4 comuni	Quota gdp in %	Riparto gdp Lugano	gdp 2021 3 comuni (controllo)	Quota (controllo)
Lugano (da ripartire)	7'817				
Collina d'Oro	6'787	53.0%	4'143	10'930	53.0%
Muzzano	1'728	13.5%	1'055	2'783	13.5%
Sorengo	4'290	33.5%	2'619	6'909	33.5%
Controllo		100%	7'817		100%
Tot. gdp comuni consorziati	20'622			20'622	
gdp ospiti da altri comuni	320			320	
Totale gdp	20'942			20'942	

	Costi 2021 4 comuni	Quota in base a gdp	Riparto costi Lugano	Costi 2021 3 comuni	Quota (controllo)
Lugano (da ripartire)	202'227				
Collina d'Oro	175'580	53.0%	107'186	282'766	53.0%
Muzzano	44'704	13.5%	27'290	71'993	13.5%
Sorengo	110'983	33.5%	67'751	178'734	33.5%
Costo totale 2021	533'493	100.0%		533'493	100.0%

Nella colonna "Riparto costi Lugano" è evidenziato l'aumento di costo ricorrente annuo per la copertura del disavanzo del Consorzio, sulla base delle ipotesi indicate. L'impatto effettivo per i tre Comuni consorziati, a partire dal 2024, dipenderà dall'evoluzione delle giornate di presenza di domiciliati in Comuni non consorziati (Lugano compreso), dall'importo effettivo dei costi non coperti e dalla ripartizione delle giornate di presenza tra i tre Comuni consorziati.

Indicativamente prevediamo un progressivo "rimpiazzo" dei residenti Luganesi con domiciliati nel comprensorio consortile sull'arco di 4 anni, ciò che per il nostro Comune si tradurrebbe in un aumento annuo stimabile tra i Fr. 15'000 e Fr. 20'000. Dato comunque il carattere del tutto imprevedibile del ritmo di sostituzione dei domiciliati a Lugano, l'indicazione non può che essere considerata quale congettura, alla tregua di tutte le previsioni che riguardano le tematiche sociali.

5. Modifica statutaria

La modifica statutaria relativa all'uscita del comune di Lugano dal Consorzio dev'essere approvata da tutti i comuni Consorziati ivi compreso, ovviamente, il comune di Lugano.

Per ragioni di chiarezza e semplicità ulteriori modifiche dello statuto legate al funzionamento del Consorzio dopo l'uscita del Comune di Lugano vengono sottoposte unicamente ai Legislativi dei Comuni rimanenti (Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo), mediante un messaggio municipale separato e specifico.

Le modifiche statutarie sono sottoposte per ratifica al Consiglio di Stato conformemente all'art. 10 cpv. 2 della Legge sul consorzio dei Comuni (LCCom).

In questa sede si propone pertanto unicamente la modifica dello statuto che decreta la formale uscita del Comune di Lugano dal Consorzio:

Norma attuale	Norma proposta
Art. 1 Denominazione e Comuni consorziati	Art. 1 (Marginale invariata)
¹ Con la denominazione Consorzio dei Comuni di Collina d'Oro, Lugano, Muzzano e Sorengo è costituito, tra i Comuni di Collina d'Oro, Lugano, Muzzano e Sorengo un Consorzio ai sensi della Legge sul consorzio dei Comuni del 22 febbraio 2010 (LCCom).	¹ Con la denominazione Consorzio dei Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo è costituito, tra i Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo un Consorzio ai sensi della Legge sul consorzio dei Comuni del 22 febbraio 2010 (LCCom).
² Il Consorzio gode di propria personalità giuridica.	² (Invariato)

Commento:

Si propone la cancellazione del Comune di Lugano dall'elenco dei Comuni consorziati.

A disposizione per ogni ulteriore eventuale indicazione che dovesse necessitare in sede di dibattito vi invitiamo a voler approvare il presente messaggio mediante l'adozione dell'annessa proposta di decisione.

Con ogni ossequio.

Per il Municipio:

Il Sindaco:
(Antonella Meuli)

Il Segretario:
(Arnaldo Bernasconi)

The image shows two handwritten signatures in red ink. The signature on the left is for the Mayor, Antonella Meuli, and the signature on the right is for the Secretary, Arnaldo Bernasconi. In the center, there is a circular official seal of the Municipality of Sorengo. The seal features a central emblem with a tree and a figure, surrounded by the text 'COMUNE DI SORENGO'.

Sorengo, 9 ottobre 2023

Ris. Mun. No. 328/23

Dispositivo di risoluzione

(Pagnolo – uscita Lugano)

IL CONSIGLIO COMUNALE DI SORENGO,

visto il messaggio municipale No. 1359 del 9 ottobre 2023 concernente l'uscita della Città di Lugano dal Consorzio Casa per anziani "Al Pagnolo";
visto il rapporto della Commissione della gestione del

d e c i d e:

1. È approvata l'uscita del comune di Lugano dal Consorzio dei Comuni di Collina d'Oro, Lugano, Muzzano e Sorengo per una o più case di riposo per persone anziane, generalmente noto come "Consorzio Casa per anziani Al Pagnolo" con sede a Sorengo, a decorrere dal 31 dicembre 2023.
2. L'art. 1 cpv. 1 dello statuto consortile è modificato come segue:
"Con la denominazione Consorzio dei Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo è costituito, tra i Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo un Consorzio ai sensi della Legge sul consorzio dei Comuni del 22 febbraio 2010 (LCCom)."
3. È approvato in via definitiva il contributo a conguaglio di Fr. 5'585.05 a carico della Città di Lugano. Il conguaglio è versato dalla Città di Lugano al Consorzio, senza interessi, entro 30 giorni dalla ratifica dell'uscita di Lugano da parte del Consiglio di Stato.
4. La differenza tra la perdita annuale registrata a consuntivo 2022 e il contributo globale dello Stato che verrà definito dal DSS in sede di chiusura del contratto di prestazione sarà ripartita fra i quattro Comuni consorziati (Città di Lugano inclusa) secondo la chiave di riparto applicabile.
5. Gli investimenti realizzati dal Consorzio a partire dal 1° gennaio 2023 sono a carico dei Comuni di Collina d'Oro, Muzzano e Sorengo, esclusa ogni partecipazione della Città di Lugano.
6. La differenza tra la perdita annuale registrata a consuntivo 2023 e il contributo globale dello Stato che verrà definito dal DSS in sede di chiusura del contratto di prestazione 2023 sarà ripartita fra i quattro Comuni consorziati (Città di Lugano inclusa) secondo la chiave di riparto applicabile, riservato il punto precedente.

Per il Consiglio Comunale:

Gli Scrutatori:

La Presidente:

La Segretaria: