

Rapporto

numero	data	Dipartimento
8003 R	7 settembre 2021	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

**della Commissione gestione e finanze
sul messaggio 26 maggio 2021 concernente la concessione alla
Fondazione Antonia Vanoni di Lugano di un contributo cantonale a fondo
perso non soggetto al rincaro di fr. 5'130'000.00 per la costruzione della
nuova sede del Centro educativo per minorenni Vanoni a Lugano**

1. INTRODUZIONE

Con questo messaggio il Consiglio di Stato propone la concessione di un contributo cantonale a fondo perso di fr. 5'130'000.00 per la costruzione del nuovo *Centro educativo per minorenni Vanoni* a Lugano.

L'Istituto Vanoni è un Centro educativo per minorenni (CEM) con sede a Lugano. La centenaria struttura dove operava la Fondazione è risultata inadatta agli odierni standard d'accoglienza abitativa ed educativa. Per questo motivo il CEM si è momentaneamente trasferito in un'altra sede a Lugano che, tuttavia, risulta non essere più adeguata, oltre a comportare un costo d'affitto estremamente elevato.

A fronte di questa situazione è risultato necessario progettare una nuova sede che permetta anche una riorganizzazione delle attività d'accoglienza socio-pedagogica alla luce dei nuovi bisogni e degli strumenti educativi ritenuti più idonei.

Il progetto, per il quale viene proposto il finanziamento indicato dal messaggio, è stato allestito da un apposito gruppo di lavoro composto da esponenti della Fondazione Vanoni, del personale direttivo del CEM, il progettista e alcuni responsabili dell'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani (UFaG).

2. IL CONTESTO SOCIALE NEL NOSTRO CANTONE

In un contesto sociale come quello ticinese che, soprattutto negli ultimi dieci anni, sta affrontando cambiamenti demografici importanti e in cui la dimensione tecnologica ha subito un'enorme evoluzione (basti pensare a quali cambiamenti ha portato il periodo COVID), le sfide per i professionisti operanti nell'ambito della protezione dei minori sono molteplici.

In un numero sempre maggiore di famiglie la fragilità economica, sociale e affettiva influenza in modo importante la loro capacità di affrontare tali sfide. L'impatto che tale fragilità ha sulla resilienza dei bambini/giovani e sui loro genitori è sempre più importante e richiede quindi un intervento complesso, condiviso, articolato e competente.

Bisogna riuscire a prevenire tutte le forme di maltrattamenti e/o abusi e, laddove questo non è possibile, è importante agire con un intervento adeguato a protezione del minore, che gli garantisca un corretto e rispettoso percorso di sostegno e cura della sua sofferenza, in un percorso di crescita il più normalizzante possibile.

I dati ci dicono che negli ultimi anni i collocamenti nei vari Centri educativi per minori (CEM) in Ticino sono in aumento, soprattutto per i giovani dai 14 ai 17 anni (dati UFaG: nel corso del 2020 465 minori collocati da 0 ai 18 anni); inoltre anche i servizi territoriali sono sempre maggiormente sollecitati (dati Servizio di accompagnamento educativo SAE: nel 2010 327 giovani seguiti, nel 2020 ben 496).

L'attività delle varie strutture è fortemente influenzata da questi cambiamenti, in quanto le situazioni dove sono chiamate ad intervenire portano delle sofferenze sia sociali sia psicologiche molto forti e profonde.

Maggiori dettagli sulle offerte proposte dalle strutture e i servizi in Ticino come pure sull'analisi del bisogno in questo ambito vengono presentate nel messaggio.

3. LINEE GUIDA DELL'AZIONE DELLA FONDAZIONE VANONI

L'Istituto Vanoni della Fondazione Antonia Vanoni è un Centro educativo per minorenni (CEM) con sede a Lugano, sussidiato dal Cantone sin dal 1963 e che dispone attualmente di 44 posti di protezione (di cui 24 in internato, 18 posti di esternato e 2 posti di progressione). L'età dei giovani varia da 7 a 19 anni. Il nuovo CEM Vanoni aumenterà la capacità d'accoglienza, come richiesto dal Cantone in seguito al preoccupante aumento dei minorenni in situazioni di degrado, offrendo 35 posti in internato (residenziali), 6 posti in livello progressivo e 12 in esternato (diurni),

Per la Fondazione Vanoni è prioritario che ogni giovane accolto al CEM abbia come obiettivo il rientro al proprio domicilio. Per rispondere ai singoli bisogni, si lavora in una modalità di complementarità rispetto alla famiglia e al giovane, individualizzando l'intervento educativo, con una visione a lungo termine e in stretta collaborazione con tutti i partner presenti sul territorio.

La Fondazione Vanoni gestisce anche il Servizio d'accompagnamento educativo (SAE) per tutto il territorio cantonale e quindi risulta particolarmente specializzata nel coinvolgimento delle famiglie nei progetti educativi di presa a carico.

All'interno del CEM Vanoni i giovani possono essere accolti in un contesto residenziale (anche 7/7), in un percorso di presa a carico parziale (esternato) e con la possibilità di continuare fino ai 20 anni con un progetto di progressiva autonomia, in un appartamento esterno al CEM. All'interno della struttura viene proposto un lavoro di accompagnamento con la consulente familiare, al fine di sostenere il legame genitori/figli anche nelle situazioni più complesse.

Inoltre, sempre con l'accompagnamento della consulente familiare, esiste la possibilità di costruire dei percorsi dove i genitori e i figli si incontrino nell'appartamento interno al CEM sia per dei momenti (pranzi, cene, merende, ecc.) sia per delle giornate intere, con la possibilità anche di pernottamento.

Il sostegno scolastico è un altro tassello fondamentale nel percorso di ogni giovane. Non da ultimo, l'inserimento professionale rimane una sfida costante per gli operatori del CEM, consapevoli che sia la base per permettere ai giovani di continuare con determinazione il proprio cammino di crescita.

In sostanza, il nuovo CEM poggerà la sua attività sui quattro assi portanti:

- a) **accoglienza residenziale** in internato per minorenni e in abitazioni per giovani adulti: l'accoglienza in internato, rispetto alla situazione attuale, dovrà garantire una qualità di presa a carico più adeguata dal punto di vista abitativo. In particolare il numero di ospiti dovrà essere ridotto a dimensioni adeguate alla possibilità di presa a carico di situazioni difficili e permettere di erogare prestazioni il più possibili complete;
- b) **coinvolgimento della famiglia**: questo tipo di prestazioni è certamente più innovativo rispetto ai compiti tradizionali degli istituti per minorenni. L'idea di fondo è che la famiglia rappresenti una risorsa per il processo di presa a carico del minore, per quanto essa possa, in molti casi, non essere in grado di assolvere pienamente il suo compito educativo e protettivo. Un lavoro di sostegno - eventualmente di formazione - permetterà di aumentarne le competenze educative e, laddove possibile, di accelerare i processi di rientro del minore in famiglia;
- c) **sostegno e recupero scolastico**: la particolarità dell'Istituto Vanoni, sin dalla sua creazione, è sempre stata quella di disporre di una scuola elementare interna. Dal 2018 la gestione delle USD è stata assunta direttamente dal Cantone per il tramite del DECS;
- d) **accompagnamento all'inserimento occupazionale**: oltre a offrire una presa a carico fino all'età di 18-20 anni, l'esperienza di questi anni insegna che la fase delicata è quella dell'inserimento nel mondo del lavoro. Per i giovani adulti si mantiene la figura del manutentore come persona che, attraverso una serie di lavori, permetta al ragazzo di svolgere piccole esperienze. Inoltre risulta fondamentale costruire una rete di contatti con il mondo delle PMI.

4. CENNI STORICI E PROGETTO DI UNA NUOVA SEDE

L'Istituto Vanoni è l'opera principale della Fondazione Antonia Vanoni, creata il 9 giugno 1888. Dal 1963 l'attività dell'Istituto ha potuto beneficiare del finanziamento cantonale. Con l'entrata in vigore nel 2006 della Legge per le famiglie, l'Istituto è divenuto Centro educativo per minorenni (CEM) a tutti gli effetti. La forma del finanziamento cantonale prevede un contributo globale definito annualmente in un apposito contratto di prestazione stipulato tra la Fondazione Vanoni e la DASF, mentre il sussidio federale si compone di un accordo di prestazione triennale tra l'UFG e la DASF.

L'Istituto Vanoni aveva sede in una struttura ormai vetusta e inadatta agli standard odierni. L'intenzione di creare una nuova sede risale ormai al 1990. Dopo l'esame di differenti ipotesi, la Fondazione Vanoni ha ritenuto che lo scenario più praticabile fosse di costruire sul sedime a Molino Nuovo (in via Simen 11), di sua proprietà. Un apposito gruppo di lavoro, nel quale, oltre ai rappresentanti della Fondazione Antonia Vanoni, erano presenti anche i funzionari dell'UFaG, ha elaborato nel maggio 2011 un progetto denominato "Nuovo quartiere Vanoni", al quale si è ispirato il progetto definitivo. In attesa della nuova costruzione, dal 2016 il CEM si è trasferito temporaneamente in una sede sempre a Lugano, che però non risulta essere ottimale dal profilo logistico e presenta anche un costo d'affitto estremamente elevato (coperto solo parzialmente dal Cantone).

I punti di forza del nuovo progetto sono in particolare:

- aumento dei posti di internato e dei posti per adolescenti;
- organizzazione dell'attività in gruppi-famiglia più piccoli (9 posti) e indipendenti, in modo da evitare la dimensione "istituto";
- garanzia di disporre di camere singole in ottemperanza ai criteri posti dall'UFG;
- standard contemporanei di sicurezza e di risparmio energetico;
- aumento delle prestazioni di livello progressivo nell'ambito dell'accompagnamento all'autonomia;
- rafforzamento del lavoro co-educativo con le famiglie coinvolte proattivamente nel progetto di presa a carico dei loro figli;
- centralità della struttura, ma anche preservazione della dimensione di "spazio appartato";
- possibilità di collaborare (stage) con gli spazi commerciali previsti nella parte privata della costruzione;
- flessibilità e polivalenza della costruzione, in caso di future modifiche dei bisogni espressi dal territorio.

La costruzione inderogabile della nuova sede consentirà una riorganizzazione delle attività d'accoglienza socio-pedagogica alla luce dei nuovi bisogni e degli strumenti educativi ritenuti più idonei, passando dal modello "istituto", per molti versi superato, a una strutturazione modulare in gruppi-famiglia. L'auspicio è che con l'investimento effettuato si possa garantire ai minorenni bisognosi di protezione un contesto educativo volto ad alleviarne le sofferenze e a migliorarne le opportunità di inserimento nella società.

Il nuovo CEM Vanoni offrirà 35 posti in internato (residenziali), 6 posti in livello progressivo e 12 in esternato (diurni), così suddivisi:

- 3 gruppi da 9 bambini e ragazzi in internato per complessivi 27 posti;
- 1 gruppo da 8 adolescenti in internato;
- 6 monolocali interni per giovani adulti (18-20 anni) in livello progressivo;
- 1 gruppo da 10 bambini/ragazzi e 2 adolescenti in età da scuola elementare e media in esternato Ticino.

I gruppi bambini/ragazzi in internato saranno organizzati in unità abitative, così da ricreare un clima familiare. I gruppi saranno quindi di tipo verticale, ma con una differenza interna d'età di al massimo 5-6 anni. Ogni unità abitativa funzionerà secondo i propri obiettivi e secondo le proprie specificità.

I bambini e ragazzi presenti nelle unità abitative saranno accolti per tutta la settimana e, secondo la necessità, anche sull'arco del fine settimana e nei momenti di vacanza scolastica. Il CEM, come già menzionato, sarà aperto 365 giorni all'anno, 24 ore su 24. La creazione di gruppi educativi con un massimo di 9 ospiti permetterà di strutturare e organizzare le unità abitative in funzione dei bisogni delle diverse fasce d'età.

Il progetto prevede un nuovo edificio a 8 livelli lotto A, di cui uno interrato. L'inizio dei lavori è previsto il più presto possibile, tenendo conto delle disposizioni cantonali applicabili alla procedura; la durata prevista dei lavori è di 3 anni.

La costruzione si basa sui seguenti principi insediativi:

- abbattimento dell'attuale edificio Vanoni;
- edificazione secondo quanto previsto dal piano di quartiere lungo il perimetro dell'isolato;
- realizzazione di uno spazio "a corte" all'interno dell'isolato, collegato con l'esterno da aperture come previsto dal piano di quartiere;
- ubicazione di attività per la creazione di intensità degli usi urbani in tutto il piano terreno, con affacci sia sul lato strada, che sul lato corte;
- l'isolato sarà una zona d'incontro

Sono stati previsti i contenuti necessari per permettere al nuovo CEM di assumere le attività svolte attualmente e di implementare le attività descritte sopra, che non saranno più in un blocco unico bensì troveranno spazio nell'insieme della costruzione che la Fondazione Vanoni prevede di realizzare. Dal profilo ambientale viene ritenuta fondamentale la possibilità di offrire agli ospiti degli spazi di verde e delle aree di svago (tipo parco giochi).

5. COSTI E FINANZIAMENTI

Una ricapitolazione del preventivo prevede (costi cubimetrici CEM Vanoni):

	Preventivo senza IVA	Preventivo IVA	Preventivo con IVA
2.1 Costruzione interrata	910'714,95 fr	70'125,05 fr.	980'840,00 fr.
2.2 Costruzione fuori terra	6'997'162,49 fr.	538'781,51 fr.	7'535'944,00 fr.
3 Attrezzature di esercizio	69'637,88 fr.	5'362,12 fr.	75'000,00 fr.
4 Ambiente circostante	579'777,16 fr.	44'642,84 fr.	624'420,00 fr.
9 Arredo generale	475'772,98 fr.	36'634,52 fr.	512'407,50 fr.
5 Costi accessori di costruzione	451'653,28 fr.	34'777,30 fr.	486'430,58 fr.
10 Consulente giuridico	42'000,00 fr.	3'234,00 fr.	45'234,00 fr.
TOTALE COMPLESSIVO	9'526'718,74 fr.	733'557,34 fr.	10'260'276,08 fr.

Secondo il progetto definitivo e il relativo preventivo allestito, il tetto massimo di spesa ammonta a fr. 10'260'276,08.

Il sussidio federale, in applicazione della Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure, corrisponderà a ca. il 35% delle spese di investimento riconosciute: queste sono calcolate in funzione della superficie necessaria per la realizzazione degli spazi indispensabili, ponderata in funzione della tipologia della struttura e ammontano, secondo i parametri federali, a fr. 9'883'000.00. Il contributo federale atteso è quindi di fr. 3'459'000.00.

Il Cantone verserà, secondo la Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni, un sussidio all'investimento di fr. 5'130'000.00, pari al 50% delle spese realizzative riconosciute.

La spesa rimanente è assunta dall'ente incaricato della realizzazione e della gestione del centro, ossia la Fondazione Vanoni, alla quale il Cantone, nell'ambito del finanziamento dei costi di gestione, riconoscerà i costi consecutivi delle spese realizzative (interesse e ammortamento).

La tabella che segue ricapitola le principali fasi del progetto di centro, con le varie decisioni di riconoscimento e finanziamento.

Fasi progettazione e riconoscimento	Fondazione Vanoni	DSS	Cantone	UFG
Studio di fattibilità, progetto preliminare	mag. 2011			
Autorizzazione preliminare		12 gen. 2012		
Progetto di massima	feb. 2014	24 mar. 2014		
Progetto definitivo	5 giu. 2019			
Preavviso per riconoscimento e contributo federale				14 dic. 2020
Preavviso favorevole UCTLS			29 gen. 2021	
Messaggio CdS			mag. 2021	
Decreto Legislativo			autunno 2021	
Contributo cantonale secondo il DL			2021-2026	
Riconoscimento federale				dic. 2021
Elaborazione progetto esecutivo	gen. 2022			
Concorsi e appalti	autunno 2022			
Inizio lavori	apr. 2023			
Conclusione della costruzione	apr. 2026			
Autorizzazione per l'accoglimento di minori		mag. 2026		
Inizio attività nuovo CEM	mag. 2026			

Il 29 gennaio 2021 l'Ufficio della consulenza tecnica e dei lavori sussidiati ha rilasciato preavviso positivo. Il piano di finanziamento è il seguente:

Confederazione (valutazione pari al 35% a costo standard di 9'883'000.-)	3'459'000.00 fr.
Cantone non soggetto a rincaro	5'130'000.00 fr.
Mutuo ipotecario a carico della Fondazione (questo importo può variare in funzione della decisione finale di contributo della Confederazione e delle spese finali dell'investimento)	1'671'276.00 fr.
Totale finanziamento (arrotondato)	10'260'276.00 fr.

Utile ricordare che, come indicato nel messaggio, la proposta rientra nel Programma di legislatura 2019-2023 mentre la spesa è iscritta a Piano finanziario degli investimenti 2020-2023. Inoltre le spese di gestione della nuova struttura verranno iscritte annualmente, a partire dal 2026, nel preventivo dell'Ufficio del sostegno a enti e attività per famiglie e giovani.

6. CONCLUSIONE

Con il presente rapporto e dall'analisi delle considerazioni proposte nel messaggio, la Commissione gestione e finanze ritiene siano date le condizioni per approvare il progetto di nuovo centro educativo Vanoni e concedere i mezzi finanziari proposti dal Governo per la realizzazione della struttura.

I dati relativi alle differenti offerte presenti in Ticino forniti nel messaggio come pure le indicazioni concernenti la situazione nel nostro Cantone nell'ambito della protezione dei minori portano a confermare la necessità d'investimenti a sostegno di minori in situazione di disagio o crisi.

Il progetto di una nuova struttura risulta necessario per permettere di adattare l'offerta alle reali necessità e agli attuali principi socio-pedagogici per un'efficace presa a carico di una casistica complessa che necessita di risposte adeguate e personalizzate. Ma permette pure di ristabilire una situazione abitativa e di protezione conformi alle normative di sicurezza e di risparmio energetico.

Sulla base delle indicazioni presentate nel messaggio e delle considerazioni esposte nel presente rapporto si propone pertanto di approvare la proposta del Governo e il decreto legislativo allegato al messaggio.

Per la Commissione gestione e finanze:

Lorenzo Jelmini, relatore

Agustoni - Bignasca - Biscossa - Bourgoin -

Caprara - Durisch - Ferrara - Gianella Alessandra -

Guerra - Pamini - Quadranti - Sirica