

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5609 R	24 maggio 2005	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 18 maggio 2004 concernente la concessione al Comune
di Lugano di un sussidio unico e non soggetto al rincaro per
l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria negli istituti
sociali/case per anziani della città di Lugano: Casa Serena, Residenza
Al Castagneto, Residenza Gemmo**

1. INTRODUZIONE

La città di Lugano dispone oggi di sei residenze per anziani completamente medicalizzate. La decana è Casa Serena, edificata nel 1977 a favore di persone autosufficienti e attualmente, dopo importanti interventi di ristrutturazione, in grado di accogliere in sei reparti medicalizzati ben 162 ospiti. La struttura, che risulta ben rispondente alle nuove necessità di cura grazie alla sua organizzazione e alla sua economia di scala, funge tra le case con un costo di giornata di presenza più basso a livello cantonale.

Nel 1988 ha iniziato la sua attività a favore di 44 anziani la Residenza al Castagneto (Castagnola), seguita nel 1989 dalla Residenza Gemmo (Besso) con una capacità di accoglienza di 93 ospiti.

Il Centro La Piazzetta (Loreto), inaugurato nel 1994, dispone di 93 posti letto.

Con la Nuova Lugano il Dicastero degli Istituti Sociali comunali si occupa anche della gestione della Residenza alla Meridiana (Viganello) in grado di ospitare 94 anziani.

Le residenze medicalizzate per anziani del Comune di Lugano hanno conosciuto nel tempo regolari interventi di manutenzione che ne hanno mantenuto la funzionalità, che pure si è dovuta modificare alla luce dell'evoluzione della casistica, sempre maggiormente dipendente. Il 22 marzo 2004 il Gran Consiglio aveva già accordato al Comune di Lugano un contributo di fr. 2,5 milioni per l'ampliamento della Residenza la Piazzetta e per interventi necessari all'adeguamento delle misure di sicurezza.

2. LA PROPOSTA DEL MESSAGGIO

Il Comune di Lugano aveva chiesto al Dipartimento un contributo concernente i lavori di manutenzione concernenti quattro case per anziani per un preventivo totale di fr. 8'356'100.-. Dopo le necessarie verifiche l'Ufficio lavori sussidiati e appalti ha formulato alcune raccomandazioni tra le quali quella di non concedere un contributo per la casa per anziani La Piazzetta (Loreto), il cui preventivo era di fr. 135'468.-, in quanto questa struttura ha già beneficiato di un contributo di fr. 2,5 milioni nel maggio 2004.

Con questo messaggio il Consiglio di Stato chiede quindi di stanziare un contributo unico a fondo perso quale partecipazione ai costi di adeguamento delle misure di sicurezza in tre

strutture per anziani Casa Serena, Residenza Al Castagneto, Residenza Gemmo in base alla Legge Anziani.

Si tratta di opere concernenti due tipi di priorità: la sicurezza fuoco e gli impianti di sicurezza per gli ospiti, tra i quali la sostituzione degli ascensori.

Per l'esecuzione di queste opere il Comune di Lugano ha stilato i seguenti preventivi:

Casa Serena	Fr. 6'714'553.-
Residenza Gemmo	Fr. 751'478.-
Residenza Castagneto	Fr. 754'599.-

L'importo maggiore riguarda le opere di manutenzione necessarie a Casa Serena dove, a causa della precaria situazione e della necessità di continue manutenzioni che causano disagi d'esercizio e situazioni di pericolo per gli ospiti, si propone di sostituire gli ascensori (fr. 3'088'887.-) in modo da razionalizzare e velocizzare gli spostamenti verticali. Si è deciso di prevedere la creazione di due nuovi ascensori all'esterno della struttura esistente e di smantellare quello nel blocco B (al posto del quale verranno create delle salette per gli ospiti). Ciò permetterà, oltre ad avere almeno un impianto in funzione anche durante i lavori, di risolvere la problematica di trasporto verticale durante i momenti di punta (ore pasti).

Nei vani ascensori si trovano delle condotte che devono essere spostate nei vicini vani tecnici i quali vanno a loro volta adattati alle nuove normative antincendio. Un intervento unico risulta evidentemente più razionale, meno oneroso, e causa notevolmente meno disagi all'utenza.

I nuovi impianti saranno collegati al generatore di emergenza per permetterne l'uso, anche se limitato, durante le panne elettriche. Il generatore esistente va però sostituito per motivi tecnici con motori di nuova generazione. Questi saranno utilizzati anche per alimentare la rete di illuminazione di emergenza di tutto lo stabile, collegata all'impianto rilevazione incendio.

Gli altri importanti importi riguardano la sicurezza fuoco (Fr. 905'727.-) con il miglioramento della compartimentazione tagliafuoco, della segnaletica e dell'illuminazione d'emergenza.

Riprendiamo dal messaggio le motivazioni dei progettisti:

Sulla protezione fuoco.

Tutto il complesso sarà adeguato alle normative vigenti sulla scorta delle perizie dell'Istituto Svizzero di promovimento della sicurezza di Massagno. Concretamente ciò comporta la compartimentazione completa dell'edificio, con l'adeguamento dei materiali, delle porte, dei passaggi e dei rivestimenti e della relativa segnaletica di sicurezza. Si rende inoltre indispensabile dotare l'edificio di un sistema completo di rilevazione dei fumi e degli incendi.

Sull'impianto elettrico.

L'intervento sull'impianto elettrico consiste nell'adeguamento di tutto l'impianto alle norme vigenti, con sostituzione delle componenti ormai obsolete. Una parte consistente degli interventi sull'impianto elettrico è conseguente all'adeguamento di Casa Serena alle prescrizioni in fatto di sicurezza, come per esempio l'illuminazione d'emergenza, l'impianto ricerca persone e chiamata camere, l'impianto di rilevazione incendi.

Di seguito riportiamo la tabella con il preventivo d'intervento nelle tre case per anziani oggetto del presente messaggio:

Descrizione dell'intervento	Casa Serena	Residenza Gemmo	Residenza al Castagneto
Sicurezza fuoco	905'727.-	106'200.-	77'300.-
Impianti sicurezza ospiti	821'251.-	428'300.-	382'500.-
Manutenzione straordinaria	34'042.-	64'000.-	149'800.-
Installazione ascensori	3'048'887.-	0.0	0.0
Costi diversi	606'000.-	26'500.-	5'500.-
Onorari	804'384.-	65'400.-	78'200.-
Onorario dir. tecnica	20'000.-	8'000.-	8'000.-
<i>Totale IVA esclusa</i>	<i>6'240'291.-</i>	<i>698'400.-</i>	<i>701.300.-</i>
IVA 7.6%	474'262.-	53'078.-	53'299.-
<i>Totale con IVA</i>	<i>6'714'553.-</i>	<i>751'478.-</i>	<i>754'599.-</i>
Totale complessivo	8'220'630.-		

È quindi evidente che gran parte dell'investimento previsto riguarda aspetti legati alla sicurezza degli ospiti e alla sicurezza contro gli incendi.

Per questo motivo l'Ufficio lavori sussidiati e appalti nel suo preavviso dichiara che questi interventi soggiacciono alla procedura d'urgenza. Come si legge nel messaggio del Consiglio di Stato gli investimenti previsti possono essere effettuati prima della decisione del Gran Consiglio.

3. LA PARTECIPAZIONE FINANZIARIA DEL CANTONE

L'iniziativa è perfettamente conforme alla pianificazione cantonale; si propone pertanto, sulla base delle Legge anziani, tenuto conto della forza finanziaria del Comune di Lugano e tenuto conto dei nuovi limiti di Piano Finanziario, la concessione di un contributo unico, non indicizzabile, di fr. 1'000'000.-. Il Comune di Lugano parteciperà al finanziamento dell'operazione con fr. 7'356'100.-. Eventuali sorpassi di spesa rispetto al preventivo rimarranno completamente a carico del committente e non saranno considerati nei costi di gestione dell'istituto. Conformemente all'art. 6b, cpv. 2 della Legge anziani, nelle spese di gestione computate non sono riconosciuti *gli interessi passivi e gli ammortamenti derivati dagli investimenti a carico degli enti pubblici.*

I contributi sono così ripartiti per le tre case per anziani:

	Investimento	Contributo	Partecipazione in %
Casa Serena	Fr 6'714'553.00	Fr 800'000.00	11.91
Residenza al Castagneto	Fr 754'599.00	Fr 100'000.00	13.25
Residenza Gemmo	Fr 751'478.00	Fr 100'000.00	13.31
Totale	Fr 8'220'630.00	Fr 1'000'000.00	12.16

Ricordiamo che l'art. 5 della Legge anziani prevede:

Art. 5

¹Per la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento di istituti è concesso un sussidio fino ad un massimo del 70% della spesa preventivata da adeguare alle variazioni dell'indice medio dei costi di costruzione.

²Un sussidio sino ad un massimo del 70% viene pure concesso per l'acquisto del terreno necessario alla costruzione o di edifici idonei all'attuazione di istituti, all'ampliamento e all'ammodernamento.

³Nella commisurazione del sussidio si terrà conto della capacità finanziaria del beneficiario, di eventuali sussidi concessi da altri enti e delle esigenze pianificatorie regionali e cantonali.

⁴La concessione del sussidio è di competenza del Consiglio di Stato fino a fr. 100'000,- e del Gran Consiglio per una somma superiore.

Pur tenendo conto della forza finanziaria del Comune di Lugano, appare evidente che gli importi inseriti a piano finanziario (pag 55 delle linee direttive 2004-2007 e pag 60 primo aggiornamento LD 2004-2007, diminuzione degli investimenti nelle case anziani da 35 a 27 mio 2004-2007) in futuro non permetteranno al Cantone di partecipare al finanziamento delle ristrutturazioni delle case per anziani nelle stesse proporzioni che abbiamo conosciuto in passato. A titolo di esempio nel gennaio 2004 il Gran consiglio aveva concesso un contributo di fr, 2,5 milioni su una spesa di 8,39 milioni al Comune di Lugano per l'ampliamento della Casa per anziani la Piazzetta, equivalente ad una partecipazione del 29,7%.

4. I COSTI PER LA SICUREZZA INCENDI

La Commissione gestione e finanze ha recentemente istituito una sottocommissione "misure di sicurezza stabili" che ha il compito di approfondire le tematiche, sempre più onerose, riguardanti l'adeguamento degli edifici pubblici in materia di protezione fuoco.

Si ha la netta impressione che negli ultimi anni le norme applicate nel campo della polizia del fuoco siano divenute sempre più restrittive, con lo scopo di avvicinarsi il più possibile al cosiddetto "rischio zero". Va da se che minore è il tasso di rischio, maggiore è l'investimento finanziario necessario per raggiungere questa soglia. Occorre quindi cercare di effettuare una ponderazione attenta circa i rischi, i benefici e i costi d'investimento. In questo senso in una recente conferenza stampa, anche Mister Prezzi ha puntato il dito sul sistema delle regole che si applicano in questo campo, segnatamente sui diversi punti di vista tra chi regola e chi deve poi far applicare le regole.

La sottocommissione ha così voluto approfondire il tema.

La Legge edilizia entrata in vigore il 1. Gennaio 1997 delega ai comuni il ruolo di autorità decisionale in materia di polizia del fuoco. Essi devono vigilare sull'esecuzione delle norme, vigilare affinché siano osservate le norme tecniche per la prevenzione, vigilare affinché le costruzioni e gli impianti siano mantenuti in modo da evitare pericoli d'incendio o di esplosioni (art. 41 LE e 44 RLE).

Il sistema adottato con la modifica della LE si basa su 5 punti cardinali:

1. La responsabilità principale dei Municipi in quanto responsabili della procedura di licenza edilizia e della vigilanza;
2. Il compito dell'Amministrazione cantonale ridotto alla vigilanza sui comuni e sui tecnici riconosciuti
3. La figura del tecnico riconosciuto, professionista chiamato a collaborare con il committente in primo logo e con l'autorità giudicante in seguito, per garantire il rispetto delle normative;
4. Lo strumento dell'attestato preventivo e del certificato di collaudo;
5. Le nuove normative tecniche, parificate con il resto della Confederazione in seguito all'adesione al Concordato intercantonale sugli ostacoli tecnici al commercio che

rende applicabili sul territorio cantonale le prescrizioni emanate dall'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio.

Secondo il Consiglio di Stato al tecnico riconosciuto compete pure la responsabilità di proporre delle misure che, pur con un uso parsimonioso delle risorse finanziarie, permettano di raggiungere gli scopi di protezione insiti nelle normative antincendio.

Questo per una precisa volontà espressa nel messaggio 4385 inerente la modifica della LE. La preoccupazione principale sembrava essere quella di evitare responsabilità dirette da parte del Cantone. In effetti così viene riassunta la modifica di legge proposta:

“Si potrebbe in sostanza condensare il principio nel seguente modo:

- il progettista risponderebbe per la creazione di un' opera non rispettosa delle normative vigenti, mentre che il proprietario sarebbe chiamato in causa in base ai ben noti principi giurisprudenziali e dottrinali del "perturbatore per situazione".

Il loro lavoro sarebbe comunque controllato e verificato dal Cantone e dai Comuni come accade ad esempio per gli aspetti fonici dei progetti. Tale verifica si limiterebbe comunque ad un giudizio di fattibilità e compatibilità legislativa. Non vi sarebbe in altre parole un giudizio riformatorio bensì unicamente cassatorio.

Il Cantone e i Comuni si vedrebbero così notevolmente limitate le responsabilità in caso di incendio, che verrebbero circoscritte alla vigilanza ed ai controlli di rito”.

È quindi evidente che il tecnico riconosciuto, in quanto responsabile del rispetto delle normative, è una figura centrale del progetto. Anche se i mandati relativi alla verifica e alla scelta delle misure di protezione antincendio sono sottoposti alla libera concorrenza, difficilmente il tecnico riconosciuto cercherà di minimizzare la portata degli investimenti, anche in relazione alla sua responsabilità. In questo ambito è significativo il fatto che la Sezione della logistica si sia dotata di funzionari in possesso dei requisiti richiesti in materia di polizia del fuoco (tecnici riconosciuti). Questa figura non è però presente presso l'Ufficio appalti e lavori sussidiati e quindi un controllo e una verifica da parte di chi versa i sussidi non è possibile.

Occorre tenere conto che le norme VKF, applicate anche nel nostro Cantone, non sono norme imperative, ma sono unicamente delle direttive che andrebbero applicate con buon senso in modo da ponderare l'efficacia degli interventi e i costi di investimento.

Inoltre il continuo aggiornamento delle norme impone investimenti periodici e ricorrenti ogni qual volta si intenda effettuare lavori di riattazione in edifici di uso collettivo. A questo proposito basta l'esempio della casa per anziani la Piazzetta dove nel corso del 2003 è stato effettuato un ampliamento con relativi lavori di adeguamento alle prescrizioni di polizia del fuoco e oggi occorrerebbe ancora investire 100'000 franchi per adeguarsi nuovamente alle stesse prescrizioni (vedi messaggio pag. 4).

Tuttavia la proposta di applicare in Ticino le norme VKF è stata fatta dalla commissione della legislazione nel 1995 in merito al messaggio sulla modifica della LE. Così si esprimeva la commissione nel suo rapporto: *“Malgrado la facoltà concessa dalla legge di emanare norme tecniche proprie, la Commissione non ritiene affatto opportuna questa via sia per gli alti costi d' attuazione e di aggiornamento e sia anche per la mancanza dei mezzi tecnici necessari per un pronto adattamento delle stesse in funzione delle esigenze insite nell' evoluzione tecnica dei materiali e dei prodotti.*

La soluzione più conveniente da seguire, come del resto sembrerebbe essere indirizzato il Consiglio di Stato, è quella di adottare le norme VKF, le quali sono valide in tutta la

Svizzera e sono attualmente da considerare le più diffuse e costantemente aggiornate all'evoluzione della tecnica. Per il Cantone le stesse dovrebbero comportare una spesa d'abbonamento annuo di fr. 16'000.-“.

Il risultato finale delle modifiche legislative inerenti la polizia del fuoco introdotte nel 1997 è emblematico: l'Ente pubblico (in senso lato) abdica alle proprie responsabilità delegandole a specialisti che operano privatamente con la conseguenza di perdere il controllo sui costi di investimento (nelle opere pubbliche) dettati dai “tecnici riconosciuti” che devono far applicare normative ideate e pensate da associazioni private che operano in vece dell'Ente pubblico. E questo nel campo della sicurezza, notoriamente un settore dove è difficile mettere in discussione le scelte compiute da chi è preposto ad attuarle.

Il Dipartimento del territorio è assistito per ciò che riguarda le direttive tecniche applicabili in questo campo da una commissione nominata dal Consiglio di Stato e che è composta da specialisti del settore (art. 45 RLE). Sarebbe compito di questa commissione proporre correttivi all'attuale situazione.

5. CONCLUSIONI

La Commissione della gestione e delle finanze prende atto dell'iniziativa volta ad adeguare l'offerta di posti letto per anziani nel Comune di Lugano. Propone pertanto al Gran Consiglio di accogliere la proposta del messaggio, con il conferimento di un contributo a fondo perso, non indicizzabile di fr. 1'000'000.-, come a decreto legislativo inserito nel messaggio in esame.

La Commissione della gestione e delle finanze invita il Consiglio di Stato a voler approfondire la tematica dei costi generati dall'applicazione delle norme vigenti in ambito di polizia del fuoco tenendo conto delle considerazioni presentate in questo rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Michele Foletti, relatore
Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Carobbio Guscelli -
Croce - Dell'Ambrogio - Ferrari M. - Ghisletta R. -
Lepori B. - Lepori Colombo - Lombardi - Merlini -
Righinetti - Robbiani - Soldati