

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5961 R	9 ottobre 2007	DSS / DFE
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 4 settembre 2007 concernente la concessione al Consorzio Casa per persone anziane della Riviera, Claro, di un sussidio a fondo perso non soggetto al rincarato, e di un prestito agevolato, per la realizzazione dell'ampliamento della casa per anziani di sua proprietà

Con il Messaggio in esame, il Consiglio di Stato propone la concessione di un contributo a fondo perso di 2'430'000.- franchi a favore del Consorzio Casa per anziani della Riviera, con sede a Claro, per l'ampliamento della struttura esistente. L'iniziativa usufruirà pure di un prestito agevolato dalla LIM cantonale, senza interessi e per la durata di 25 anni. L'ampliamento prevede la costruzione di un nuovo corpo, aggiunto a quello esistente. Al piano terreno è prevista l'ubicazione del Centro diurno terapeutico; ai 3 piani superiori nuove camere per complessivi 30 nuovi posti letto. In aggiunta agli attuali 48, portando così la dotazione a un totale di 78 posti letto. Il Centro diurno terapeutico è invece inteso a consolidare un'attività che l'istituto già svolge in forma sperimentale, senza tuttavia disporre di locali specifici a questo scopo. Per contro l'offerta supplementare di posti letto ha due obiettivi:

1. da un lato, sopperire ad un fabbisogno scoperto, tenendo anche conto dei bisogni emergenti in ambito geriatrico, segnatamente per le persone colpite dal morbo di Alzheimer,
2. dall'altro, sostenere i servizi presenti nel territorio, offrendo dei posti letto per il soggiorno temporaneo e di accoglimento diurno, così da posticipare nel tempo il collocamento definitivo in istituto.

IL MESSAGGIO

Il Messaggio governativo n. 5961 inizia con un "breve istoriato" (invero assai articolato) che passa in rassegna la politica cantonale per gli anziani non più autosufficienti, rilevando che la Casa di Claro, entrata in esercizio nel 1997 contemporaneamente a quella di Massagno, concludeva l'azione volta a realizzare questo tipo di istituti in tutto il Cantone; operazione che a partire dagli anni Ottanta aveva consentito l'edificazione di 18 case per anziani medicalizzate e di una decina di centri diurni: le prime per rispondere ai bisogni di persone non più in grado di stare al proprio domicilio; i centri diurni per dar vita a luoghi di aggregazione sociale e di prevenzione sanitaria ambulatoriale, a favore di anziani ancora in discrete condizioni di salute.

Tale politica è invero iniziata già con l'adozione dell'apposita Legge del 25 giugno 1973, che aveva portato, l'anno successivo, alla realizzazione, da parte del Cantone stesso, della casa per anziani di Giubiasco, quale struttura di riferimento per quelle promosse in

seguito da altri enti. Nell'assicurare ad esse il necessario sostegno finanziario, il Cantone ha inizialmente potuto far capo a specifici contributi federali a fondo perso, per un importo corrispondente al 25% del costo di costruzione, ai sensi della LAVS allora in vigore (poi abrogata alla fine degli anni Ottanta).

Il passo successivo fu compiuto a seguito dell'iniziativa popolare "Per il promovimento delle cure extra ospedaliere e dei servizi a domicilio", che nel 1991 raccolse oltre 11 mila firme, chiedendo di potenziare i servizi a domicilio rispetto a soluzioni quali ospedali e case per anziani (ritenute troppo costose e non sempre rispondenti ai bisogni dell'utenza), nonché di ristrutturare il sistema organizzativo in modo da avvicinare il servizio alla popolazione; infine di integrare le varie leggi allora esistenti (Legge anziani, Legge integrazione invalidi, Legge maternità e infanzia) in un unico testo legislativo che desse una base più solida e unitaria al servizio. Tale postulato trovò seguito nel 1997, con l'adozione della nuova Legge sull'assistenza e la cura a domicilio (LACD), che riunì sotto un unico cappello i servizi esistenti in precedenza - profilattico e materno e aiuto domiciliare - e i servizi di appoggio, basati anche sul volontariato. Questi ultimi sono stati raggruppati per genere di attività (servizi di trasporto, servizi sociali e di sostegno alle famiglie, servizi per la distribuzione dei mezzi ausiliari, servizio per la fornitura pasti e pédicure, servizio per ammalati).

Il Messaggio si sofferma pure sulle varie tappe della trasformazione, evidenziandone anche gli aspetti finanziari. Non riteniamo tuttavia di dilungarci al riguardo, rimandando gli interessati al Messaggio stesso, ed eventualmente al Rapporto di pianificazione dell'intervento a domicilio, per il periodo 2006/2009.

Occorre invece ricordare che dal 2000 il Cantone ha assunto integralmente oneri e competenze nel settore ospedaliero facente capo all'EOC; mentre ai Comuni sono stati attribuiti i 4/5 del disavanzo (aggregato a livello cantonale) di tutte le Case per anziani e dei Servizi di assistenza e cura a domicilio, come pure di quelli di appoggio. Il Cantone ha tuttavia mantenuto anche in quest'ambito varie competenze pianificatorie, nonché sulla gestione finanziaria. Rileviamo pure che la presenza di servizi privati, che operano quasi solo in ambito urbano, permette al Cantone di allocare risorse aggiuntive alle zone periferiche, per assicurare un'analogha densità di copertura del servizio.

I CAMBIAMENTI PREVISTI A CLARO

La Casa per anziani di Claro, come detto, è stata aperta nel 1997, dopo lunghe discussioni fra i Comuni consorziati circa l'ubicazione. La spesa è stata di 13 milioni di franchi, di cui 6 assunti dal Cantone mediante un contributo unico a fondo perso. Ha pure beneficiato di un prestito LIM cantonale di 2,6 milioni da rimborsare in trenta annualità, e di un importo equivalente della LIM federale. La costruzione, iniziata nel '95 - su un terreno già di proprietà del locale Patriziato, rilevato poi dal Comune di Claro e messo a disposizione dallo stesso - non ha potuto beneficiare del contributo federale citato in precedenza. Ha però ottenuto un contributo "ad hoc" di 700 mila franchi, da parte dell'Ufficio federale dei problemi congiunturali.

L'ampliamento ora in esame rientra fra quelli previsti dalla Pianificazione 2000/2010, intesi a permettere di realizzare negli istituti per anziani del Cantone circa 500 nuovi posti letto. La priorità viene data all'ampliamento di strutture esistenti di piccole e medie dimensioni, al fine di permettere il contenimento dei costi di gestione. In quest'ottica, il Consorzio Casa anziani di Riviera ha aderito a un'indagine del Dipartimento, promossa all'inizio del 2004.

L'iniziativa si ricollega infatti a un progetto previsto in un primo tempo dai Municipi di Arbedo-Castione e di Bellinzona, inteso a realizzare una nuova casa per anziani sul loro territorio. Viste le dimensioni non ottimali di quel progetto, Arbedo-Castione decise di verificare la possibilità di un ampliamento della struttura di Claro e le trattative (dettagliatamente illustrate nel Messaggio) ebbero esito positivo. Il Consorzio dei precedenti 5 Comuni (Claro, Cresciano, Osogna, Lodrino e Iragna) è stato "allargato" al Comune di Arbedo-Castione. Gli statuti consortili sono poi stati adeguati in modo da salvaguardare un'equa rappresentanza anche ai Comuni più piccoli nella Delegazione e nel Consiglio consortile. È pure stata conclusa una convenzione (di cui pure il Messaggio indica i parametri) al fine di stabilire l'entità della quota finanziaria che Arbedo-Castione dovrà accollarsi per entrare nel Consorzio, compensando gli ammortamenti dell'investimento iniziale già effettuati dagli altri Comuni.

Questi cambiamenti sono stati accolti da tutte le istanze interessate (Delegazione e assemblea consortile, esecutivi e legislativi dei vari Comuni) nonché dal Dipartimento sanità e socialità - che anzi è stato all'origine dell'operazione - il quale ha confermato che l'iniziativa poteva entrare in linea di conto per un contributo a fondo perso da parte del Cantone. Con decisione del 21 settembre 2005 sull'aggiornamento del piano finanziario 2004/2007, il Consiglio di Stato aveva infatti accolto la proposta formulata dal "Gruppo di pianificazione" di inserire a piano finanziario un credito di 2 milioni di franchi per l'ampliamento dell'istituto di Claro. Nel frattempo la Delegazione ha dato mandato allo Studio di architettura Ivan Fontana + Orsi& Associati (già progettisti dello stabile esistente) di effettuare uno studio di fattibilità per l'ampliamento, con l'aggiunta di circa 30 posti letto e una spesa complessiva da contenere entro i 4.5 milioni di franchi.

Tale studio, consegnato l'8 settembre 2005, presenta un programma di ampliamento degli spazi tenendo conto delle esperienze e dei concetti di cura maturati in ambito geriatrico. In sintesi, prevedeva:

- al piano meno uno, la realizzazione degli spogliatoi e dei servizi (WC, doccia) per il personale;
- al piano terreno l'ubicazione del Centro diurno (locale di soggiorno/animazione, sala pranzo, servizi WC uomini e donne e locali deposito), con sul davanti - lato sud - un ampio portico;
- al primo piano l'unità abitativa protetta, con 8 posti letto (con rispettivi servizi ogni due camere) e gli spazi per le attività di animazione e di occupazione terapeutica. Sul retro, a monte, si accede al giardino protetto concepito con un percorso adattato alle esigenze di persone disorientate.
- al secondo e terzo piano sono ubicate le 10 camere (di cui una a due letti), dotate di servizi ogni due letti.

Con il corpo aggiunto si ricavano 30 nuovi posti letto ed il Centro diurno terapeutico, che fungerà da struttura intermedia tra il mantenimento dell'anziano a domicilio e il suo eventuale trasferimento in casa-anziani.

Per contenere i costi, i progettisti hanno scartato l'ipotesi di un nuovo corpo indipendente, che avrebbe richiesto un proprio sistema di circolazione verticale (scale, lift) e un'impiantistica generale autonoma, nonché maggiori interventi di sistemazione esterna. Hanno invece optato per un "prolungamento" dell'edificio esistente, al fine di consentire l'utilizzo, anche per la nuova costruzione, di impianti esistenti, quali la centrale termica per il riscaldamento, le infrastrutture di cucina e lavanderia e il sistema antincendio, soprattutto per quel che concerne le vie di fuga. Su richiesta della Delegazione, nel progetto di

massima del luglio 2006, il progettista ha diminuito il numero di camere doppie a favore di quelle semplici (di più facile gestione) aumentando anche la superficie media per ospite. La volumetria dello stabile dai 4'200 metri cubi previsti in un primo tempo è stata perciò portata a 4790 metri cubi, e il costo stimato è salito a 4.97 milioni di franchi.

COMPATIBILITÀ CON LA PIANIFICAZIONE SETTORIALE

Nel 2000 (citiamo dal Messaggio) la capacità d'accoglienza degli istituti per anziani del Cantone era di 255 posti-letto per ogni mille anziani di 80 e più anni di età. La Regione Tre Valli, con una media di soli 196 posti letto ogni mille ultra-ottantenni, aveva un'"offerta" nettamente più bassa degli altri comprensori. Il fabbisogno scoperto è stato poi leggermente attenuato, grazie ai 25 posti-letto supplementari ricavati nell'ex seminario di Prato Leventina. Per sopperire alla scarsità di offerta, è tuttavia ancora necessario far capo alle strutture ospedaliere, ciò che crea una evidente disfunzione nella presa a carico stazionaria. Il progetto in esame si inserisce dunque anche nell'ottica di aumentare l'offerta di posti letto della Regione, al fine di meglio dar seguito alle domande di ammissione in lista di attesa, evitando per quanto possibile i collocamenti fuori comprensorio e migliorando la collaborazione con i servizi che operano sul territorio.

Il potenziamento dei posti-letto – che consentirà una riduzione dei costi unitari medi - si giustifica pure pensando all'evoluzione demografica, che lascia prevedere un ulteriore invecchiamento della popolazione. In questo contesto, l'aumento della dotazione dovrebbe perfino essere maggiore. Negli ultimi anni si è tuttavia constatata una tendenza a ritardare il più possibile il ricovero in Casa-anziani. A queste strutture fanno ormai capo quasi solo i casi di persone affette da polipatologie invalidanti, bisognose di un grado di assistenza elevato. Si constata perciò anche un aumento dell'età media dei residenti negli istituti (a Claro, dall'apertura a oggi, l'età media degli ospiti è passata da 82 anni a 84,5). L'aumento della dotazione può quindi essere contenuto.

LE NOVITÀ RISPETTO ALLA SITUAZIONE ATTUALE

Rispetto alla situazione attuale (oltre all'ampliamento) vi sono essenzialmente tre novità: la creazione di un'unità abitativa protetta per persone affette dal morbo di Alzheimer, l'istituzione di un Centro diurno, e l'aumento delle possibilità di soggiorni temporanei.

L'unità abitativa protetta

L'unità abitativa protetta è intesa ad affrontare il problema delle persone affette dal morbo di Alzheimer. Si prevede la realizzazione di 8 camere, separate dal resto dell'istituto, al fine di ricavare spazi protetti appositi per queste persone e per evitare i conflitti che altrimenti sorgono con gli altri ospiti. L'organizzazione di queste unità si differenzia dalle altre unità di cura perché il ritmo della vita quotidiana si adegua a quello dell'anziano disorientato. L'assistenza e le cure, gli orari dei pasti e delle diverse attività tiene conto del ritmo "alterato" della persona con perdita cognitiva. Vengono inoltre proposte attività che sfruttano le capacità residue. La presa a carico avviene perciò in un contesto familiare e conviviale, all'interno di un piccolo gruppo che vive e partecipa ad attività in comune.

Centro diurno e soggiorni temporanei

Per gli anziani in lista di attesa, si è parzialmente sopperito alle necessità offrendo una presa a carico diurna, con spazi per attività di animazione, ginnastica di gruppo, terapie riabilitative, fisioterapia ecc. A partire dal 2003 è stato perciò organizzato un Centro diurno (che assicura pure un servizio di trasporto), gestito da un infermiere. La Casa di Claro, compatibilmente con le altre esigenze, su richiesta dei famigliari, dei Sacd o di altre organizzazioni di assistenza, offre pure la possibilità di soggiorni temporanei per anziani residenti al loro domicilio, ma bisognosi del supporto dei familiari. Secondo il Direttore (citiamo), *“la concertazione della presa a carico fra i diversi comparti (Centro diurno, soggiorno temporaneo e servizi di assistenza e cura a domicilio) si è rivelato “un valido approccio per gestire e dare un ordine di priorità alle domande di ammissione in lista d’attesa”*. L’idea di aumentare la dotazione di posti letto per soggiorni di breve durata si basa pure sulle sollecitazioni delle Direzioni degli altri istituti, che reputano questa offerta troppo limitata.

I COSTI DELL’INVESTIMENTO

Il preventivo dettagliato, inviato al DSS il 6 febbraio 2007, prevede una spesa complessiva di franchi 5'715'200.-. Questo importo si scosta sensibilmente dal limite di costo stabilito nello studio di fattibilità (4.5 milioni) e anche da quanto indicato nel progetto di massima (4.97 milioni). Occorre tuttavia considerare che lo studio di fattibilità presentava un margine di imprecisione del +/- 20%. Nel costo definitivo sono pure state inserite le attrezzature d’esercizio, precedentemente non comprese, riprendendo la quantificazione dei costi emerse dalle perizie svolte dai vari specialisti.

Il preventivo definitivo di 5'715'200.- suddiviso in base al codice dei costi di costruzione (CCC) e ripartito per capitoli, confrontato con quanto previsto nel progetto definitivo del luglio 2006, è il seguente:

CCC	descrizione	costo in franchi	
		costi 7/2006	costi 12/2006
1	Lav. preliminari	149'000.-	106'600.-
2	Edificio	4'023'600.-	4'697'500.-
3	Attrez. d’esercizio	---	295'900.-
4	Lavori esterni	298'000.-	208'400.-
5	Costi secondari	74'500.-	116'500.-
	Arredamento	422'500.-	290'300.-
Totale Iva inclusa		4'967'600.-	5'715'200.-

Nella sua relazione, il progettista osserva che le valutazioni dello studio di fattibilità e del progetto definitivo erano basate sui prezzi del 2005 senza considerare i fattori di rincaro. Un corretto paragone tra stima dei costi e preventivo di dettaglio dovrebbe tenere in considerazione questo aspetto, valutato nell’ordine di ca. il 3-4%. Inoltre (aggiunge il progettista) nel preventivo di dettaglio sono stati computati diversi costi, per un importo di circa 300 mila franchi, non strettamente legati alla costruzione, nella voce “costi secondari / attrezzature d’esercizio” (ad es. licenze informatiche, biancheria, attrezzature di lavoro. Pure aggiunte solo in un secondo tempo sono alcune predisposizioni particolari,

quali lo spogliatoio uomini al piano terreno, cucina e servizi nel Centro diurno, armadi nelle camere e negli atri, formazione di posteggi esterni e riduzione delle camere doppie. Il progettista fa pure notare che trattandosi di intervenire su un edificio di recente costruzione, i servizi centralizzati (per la produzione calore e la distribuzione di acqua calda, nonché installazioni di corrente ecc.) non richiedono un potenziamento. Il costo al posto letto (di fr. 176'123.-) è inferiore a quello riscontrato negli ultimi progetti realizzati in questo campo.

Lo scorso 20 giugno, dopo l'approvazione dei Legislativi dei Comuni consorziati, e preso atto del rapporto dell'Ufficio lavori sussidiati e appalti (che in data 7 marzo aveva confermato la correttezza delle cifre esposte) il Consiglio Consortile, ha perciò concesso il credito di franchi 5'715'200.- per l'ampliamento e la ristrutturazione dell'istituto.

FINANZIAMENTO

Per il finanziamento dell'opera, il Consorzio potrà beneficiare di un prestito agevolato di franchi 571'500.- (pari cioè al 10% dell'investimento) in base alla LIM cantonale; aiuto da ammortizzare in 25 annualità.

Pertanto il piano di finanziamento è così stabilito:

costo complessivo dell'opera:		fr. 5'715'200.-
contributo a fondo perso (LAnziani):	fr. 2'430'000.-	
Prestito LIM cantonale	fr. 571'500.-	
totale		fr. 3'001'500.-
differenza		fr. 2'713'700.-

La differenza di franchi 2'713'700.-, ed il rimborso della quota parte del prestito LIM, sono a carico del Consorzio e non vengono riconosciuti nei costi di gestione aggregati a livello cantonale.

Eventuali sorpassi di spesa rispetto al preventivo presentato di 5'715'200.- franchi rimangono a carico del Consorzio.

PROPOSTA DI SUSSIDIO A FONDO PERSO

Per l'attuazione dell'iniziativa intesa a creare 30 posti letto supplementari e la costruzione del Centro diurno terapeutico, richiamato l'art. 5 cpv. 1 e cpv. 3 della Legge del 25 giugno 1973 concernente il promovimento, il coordinamento ed il sussidiamento delle attività a favore delle persone anziane, il governo propone la concessione di un sussidio unico, non indicizzato all'aumento, di franchi 2'430'000.- Questa proposta corrisponde agli intendimenti cantonali per il settore indicati nelle linee direttive e nel piano finanziario 2004/2007 (edizione novembre 2005). Essa è iscritta a piano finanziario 2004/2007 - 2008/2011, settore 331 (Istituti per anziani), rispettivamente settore della Promozione economica, "prestiti per investimenti LIM TI pubblici" e 822 "rimborso prestiti per investimenti LIM TI pubblici".

L'istituto usufruisce del sussidio alla gestione (Cantone Comuni) conformemente all'art. 6 della Legge anziani. Pertanto gli aumenti di spesa per i 30 posti supplementari inseriti nel

contributo globale di tutti gli istituti, aggregato a livello cantonale, è stimato indicativamente a 931'000.- franchi. (30 x 365 x 85). Ritenuta la chiave di riparto prevista dalla legge, 1/5, pari a fr. 186'200.- andranno a carico del Cantone; per il settore anziani la spesa a carico dei Comuni sarà aggiornata inserendo nel contributo globale a livello cantonale la quota parte a loro carico pari a fr. 744'800.- (4/5 di fr. 931'000.-);

Il Messaggio conclude osservando che (citiamo) *“con l’ampliamento proposto l’istituto di Claro potrà soddisfare le esigenze e le aspettative degli anziani della Riviera e nel contempo diminuire il costo per giornata di presenza. L’ampliamento proposto ha pure un impatto favorevole sull’economia della Regione perché crea posti di lavoro qualificati (da 25 a 30), nonché indotti aggiuntivi sulle aziende locali”*.

CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione della Gestione ha preso atto del Messaggio governativo in esame (n. 5961) nel corso della sua seduta del 18 settembre u.s., incaricando il sottoscritto relatore di redigere il presente Rapporto. Dopo aver esaminato l’ampia documentazione fornita dal signor Carlo Denti, funzionario del Dipartimento sanità e socialità incaricato della fattispecie, e dopo aver preso contatto (in data 2 ottobre 2007) con il presidente della Delegazione della Casa per anziani di Claro, signor Marisio Gallera, e con il direttore della stessa, signor Silvano Barelli, riteniamo di poter fare le seguenti osservazioni.

Innanzitutto, il crescente aumento del fabbisogno di posti in Case per anziani, conseguente al generale invecchiamento della popolazione, è un dato di fatto, del quale non si può che prendere atto.

Il criterio di preferire, laddove possibile, l’ampliamento di strutture esistenti, rispetto alla creazione di strutture ex-novo, è sicuramente da condividere, sia nell’ottica di un contenimento delle spese di investimento e di gestione, sia per rendere possibile la realizzazione di interventi più specifici (in questo caso, l’“unità abitativa protetta” e il Centro diurno, nonché l’aumento della ricezione di soggiorni temporanei).

Nel caso specifico, occorre semmai rilevare che l’aumento dei posti letto (30 in totale) è in realtà molto più modesto di quanto sembri a prima vista, se si considera che, contemporaneamente, l’attuale Consorzio dei Comuni della Riviera (meno Biasca) viene ampliato al Comune di Arbedo-Castione, che rappresenta da solo circa il 40% della popolazione residente nel comprensorio “allargato”.

Il progetto in esame appare tuttavia meritevole di sostegno non solo per considerazioni di politica sociale nel campo degli anziani, ma anche per gli accorgimenti messi in atto al fine di ridurre i costi dell’intervento (al riguardo, a mo’ di esempio, citiamo i servizi in comune ogni due camere, nel caso delle persone non più in grado di accedervi personalmente). Anche dal lato architettonico - per quanto dei non specialisti in materia possano giudicare - l’intervento previsto, con l’aggiunta al fabbricato esistente di un nuovo corpo di forma semi-circolare, che ne “alleggerisce” l’impatto - appare pregevole.

Rileviamo infine - anche se l’argomento esula del progetto vero e proprio, e le spese al riguardo saranno assunte direttamente dal committente, senza che il sussidio in parola venga modificato - che è pure previsto adottare delle soluzioni innovative in campo energetico, miranti a ridurre i consumi e suscettibili di ottenere il riconoscimento del marchio “Minergie”. Si tratterebbe del primo stabile di questo genere ad applicare questi

criteri, e l'iniziativa (anche se, ripetiamo, esula dal Messaggio in discussione) ci sembra meritevole di plauso.

CONCLUSIONI

Per le ragioni dette, la scrivente Commissione propone al Legislativo l'approvazione del Decreto legislativo, allegato al Messaggio governativo n. 5961 del 4 settembre 2007, così come presentato.

Per la Commissione gestione e finanze:

Franco Celio, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca -

Bobbià - Bonoli - Foletti - Ghisletta R. -

Gobbi N. - Jelmini - Lurati - Merlini -

Orelli Vassere - Pinoja - Righinetti - Vitta