Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
6205 R1	9 giugno 2009	SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 29 aprile 2009 concernente la concessione all'Associazione per una casa di riposo evangelica a Locarno, Locarno, di un sussidio a fondo perso per la ristrutturazione della casa per anziani di sua proprietà: Casa per anziani Montesano, via C. Mezzano 45, Orselina

1. OGGETTO

Con il messaggio in esame il Consiglio di Stato chiede l'erogazione di un sussidio a fondo perso all'Associazione per una casa di riposo evangelica a Locarno, pari a CHF 2'000'000.-, per l'esecuzione di opere di ristrutturazione e di adeguamento alle norme vigenti in materia di sicurezza antincendio, igieniche e sanitarie presso la Casa per anziani Montesano di Orselina.

2. NASCITA E SVILUPPO DEL RICOVERO

La casa per anziani Montesano fu costruita all'inizio del secolo scorso come albergo sulla collina che sovrasta la città di Locarno, nel territorio del Comune d'Orselina. Grazie alla sua privilegiata ubicazione, l'albergo fu per molti anni meta ambita di turisti confederati che sceglievano la regione del Locarnese per soggiorni di vacanza più o meno prolungati.
L'attività alberghiera cessò all'inizio degli anni Settanta e prese avvio l'attività di casa per anziani. La riconversione in casa per anziani fu dettata dalle mutate esigenze della domanda, caratterizzata dall'aumento di anziani tra i soci dell'associazione proprietaria, con sede fuori Cantone, che necessitavano di un soggiorno in una struttura residenziale con possibilità di assistenza sanitaria.

Il 10 giugno 1972 venne costituita *l'Associazione per una casa di riposo evangelica a Locarno*, con sede a Locarno e avente per scopo "la conduzione della Casa Montesano quale casa di riposo e cronicario".
Gli statuti del 1972 vennero poi modificati l'8 giugno 1990, onde beneficiare del riconoscimento ai fini del sussidiamento della casa per anziani, ai sensi della Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane, del 25 giugno 1973 (Legge anziani).

La casa per anziani Montesano dispone di 45 posti letto; rientra dunque nel novero degli istituti di piccole dimensioni, come la Casa per anziani dei ciechi dell'Unitas di Tenero, la Casa per anziani consortile di Colla, la Casa Santa Maria di Cadro, il reparto anziani nella Clinica Varini a Orselina.

1.0064

Come rammenta il Messaggio, l'esistenza e il riconoscimento degli istituti di piccole dimensioni ha alla base diversi motivi: la particolarità della casistica accolta, una collocazione geografica in zona periferica con debole densità di popolazione, l'edificazione a seguito di un lascito, un legato od una donazione vincolata, la riconversione da ospedale in casa per anziani. La riconversione di ospedali, edificati da Congregazioni religiose o da altri enti privati (Fondazioni) all'inizio del secolo, in case per anziani iniziò negli anni Cinquanta con l'istituto Don Guanella di Tesserete e l'Istituto Solarium di Gordola e continuò negli anni Settanta con il Santa Croce a Faido. Da ultimo, le riconversioni dell'ospedale di zona di Cevio e dell'Opera Charitas di Sonvico in case per anziani sono conseguenti al ridimensionamento dell'offerta ospedaliera effettuato nel 2001, mentre la riconversione del San Donato a Intragna è conseguente al successivo aggiornamento della pianificazione ospedaliera del 2004.

Nel corso di questo decennio, confrontati con l'esigenza di aumentare i posti letto per far fronte all'invecchiamento demografico ed in particolare alla crescita della popolazione ultraottantenne, è stata data priorità all'ampliamento delle strutture esistenti di piccole dimensioni per ottenere guadagni in termini di economie di scala.
Gli ampliamenti sono stati realizzati all'istituto Asilo dei ciechi e alla Casa Riziero Rezzonico a Lugano, con la costruzione e accorpamento di nuovi fabbricati, che hanno portato la rispettiva capacità ricettiva al di sopra dei 65 posti letto. Ulteriori interventi di ampliamento sono in corso d'opera nelle case per anziani consortili di Mezzovico e di Claro e sono previsti nella casa per anziani Opera Charitas di Sonvico e Santa Lucia di Arzo.
Sempre al fine di promuovere l'efficienza, ma anche l'efficacia, nel settore case per anziani, è pure stata perfezionata la messa in rete tra più istituti sotto un'unica direzione: ciò ha riguardato le due case per anziani di Russo e di Loco, la casa per anziani di Prato Leventina e la casa consortile di Faido, la casa per anziani Don Guanella di Tesserete e quella di Castel San Pietro, la casa per anziani Tusculum di Arogno e la casa per anziani di Capolago. Inoltre, vi è da segnalare la messa in rete con un'unica direzione delle strutture della città di Lugano: cinque istituti per complessivamente oltre 500 posti letto. Con questi interventi é diminuito il numero di strutture di piccole dimensioni attualmente operanti con una gestione autonoma sul territorio cantonale.

La casa Montesano si distingue dagli altri istituti perché accoglie prevalentemente anziani confederati, di lingua madre tedesca, che vivono da più decenni nel nostro Cantone, per la maggior parte residenti nel Locarnese e non più in grado di vivere autonomamente al proprio domicilio. Essi reputano la struttura in sintonia con il loro vissuto, con una concezione di presa a carico istituzionale a loro congeniale, un ambiente familiare in cui possono esprimersi nella loro lingua d'origine.
Gli anziani ed i loro famigliari che scelgono questo istituto conoscono e apprezzano l'impostazione e i valori della casa, che si rifà ai principi di assistenza, accompagnamento e cura, che coniugano mentalità, cultura, modi di vita e attese dei residenti, ai quali viene riservato un approccio globale rispettoso dei ritmi, dei vissuti e delle patologie plurime individuali. Questa attrattività si esprime in un lungo elenco di anziani in lista di attesa: in occasione del sopralluogo del 28 giugno 2007, il Servizio di sorveglianza dell'Ufficio del medico cantonale ha rilevato 58 persone in lista di attesa.

Alla casa per anziani Montesano, la presenza di operatori sanitari provenienti da fuori cantone o altro personale bilingue (tedesco - italiano) è nettamente superiore a quello riscontrabile in altri istituti. La presenza di operatori svizzero-tedeschi trova origine negli accordi che l'istituto ha sottoscritto con le scuole sanitarie d'Oltralpe, che inviano studenti in formazione interessati ad effettuare un'esperienza di lavoro nel nostro Cantone, in un

ambiente di lavoro e luogo di vita che richiede una forte motivazione e che offre l'opportunità di apprendere una seconda lingua nazionale. L'esperienza formativa si è trasformata più di una volta, conclusa la formazione, in un impiego duraturo alla casa per anziani Montesano .

Un ulteriore aspetto peculiare della casa Montesano è costituito dalla messa a disposizione di due unità abitative autonome riservate alle persone affette da demenza senile e/o colpite dalla malattia d'Alzheimer. Questo servizio, offerto da oltre due lustri, è supportato da un modello di valutazione e presa a carico che privilegia l'approccio olistico ai bisogni della persona, in luogo della prestazione di cura a sé stante. Si tratta di un approccio che richiede un intenso lavoro di équipe ed una forte motivazione da parte del singolo operatore che, in aggiunta all'assistenza ed alla cura, è chiamato a contribuire ed a incentivare l'accompagnamento, l'animazione e la partecipazione dell'anziano alla vita quotidiana della comunità costituita dall'unità abitativa (cinque ospiti) e dell'istituto. La decisione di lavorare nell'unità abitativa per un periodo di almeno due anni è lasciata al singolo operatore. L'esperienza decennale delle due unità abitative è stata utile ad altre case per anziani, confrontate ad analoga problematica, per verificare e/o perfezionare l'approccio specifico rivolto alla persona colpita dalla malattia d'Alzheimer o da altre forme di deficienze cognitive correlate.

3. INTERVENTI DI MIGLIORIA E NUOVE ESIGENZE

L'Associazione, ente proprietario dello stabile, ha sempre voluto assicurare agli ospiti della Casa condizioni di soggiorno e di vita dignitose, eseguendo regolari lavori di miglioria e manutenzione dello stabile, finanziati nel limite del possibile anche con mezzi propri.

L'intervento più importante risale alla fine degli anni Settanta. L'esecuzione dei lavori venne finanziata dall'autorità federale, prima dell'abrogazione dell'art. 101 della LAVS, e dal Cantone, che partecipò con un contributo a fondo perso di CHF 100'000.-. Negli anni seguenti il Cantone sostenne il finanziamento di migliorie e l'acquisto di nuove attrezzature. Nel 1992 concesse un contributo a fondo perso di CHF 100'000.-, a sostegno dell'esecuzione di opere di manutenzione straordinaria e per l'installazione del nuovo ascensore, e nel 1995 concesse un contributo di 100'000.- franchi per la realizzazione della nuova cucina ed altre attrezzature d'esercizio; nel 2000 ha concesso un contributo a fondo perso di franchi 100'000.- per l'acquisto di nuove attrezzature e l'esecuzione di opere per la sicurezza antincendio. Fra le migliorie va menzionata l'installazione di pannelli solari in grado di approvvigionare e coprire l'intero fabbisogno della casa di acqua calda.

Malgrado questi regolari interventi, come per altri istituti per anziani che operano nel Cantone, costruiti all'inizio del secolo scorso, Casa Montesano dimostra limiti oggettivi nella sua concezione logistica con finalità ormai anacronistiche, superabile unicamente con un intervento radicale. Questi limiti sono ben illustrati alle pp. 3-4 del Messaggio.

Problematico risulta essere in particolare la <u>precarietà dei sistemi di sicurezza e delle attrezzature igieniche e sanitarie</u>, appropriati per l'epoca in cui sono stati realizzati, ma insufficienti se riferiti ai criteri odierni. Il livello di conformità agli standard strutturali oggi richiesto, assicurato dagli istituti medicalizzati di recente costruzione, non è riscontrabile nella struttura di Orselina, concepita come struttura alberghiera e riconvertita in casa per anziani. Il requisito oggi richiesto per la prevenzione degli incendi, per esempio, conseguente alla modifica del 1° gennaio 1997 della Legge edilizia (Capitolo quarto, polizia del fuoco) -che impone soluzioni tecniche adeguate all'uso della struttura ad uso

collettivo con ospiti scarsamente autonomi- non è può essere soddisfatto senza un sostanzioso intervento di ristrutturazione.

Il 14 agosto 2007 l'Associazione attribuiva allo studio Archidoc Sagl - arch. Denti Lorenzo - il mandato di allestire uno studio di fattibilità, attraverso un progetto di massima con l'indicazione della spesa.

Con lettera 13 maggio 2008 l'Associazione sottoponeva al Dipartimento il progetto di massima ed il preventivo dei costi, stimati in CHF 3'922'650.--, chiedendo conferma di un contributo cantonale a fondo perso e comunicando la disponibilità a contribuire al finanziamento dell'iniziativa con CHF 500'000.-- di mezzi propri.

Con risposta del 5 giugno 2008, il Dipartimento comunicava all'Associazione di:

- condividere il progetto presentato;
- approvare il contenuto della ristrutturazione, che comporta in particolare l'adeguamento agli attuali standard strutturali di tutto lo stabile, la creazione dei locali tecnici e di servizio mancanti, la creazione della terrazza e la creazione di due unità abitative al 4° piano destinate a persone colpite dalla malattia d'Alzheimer;
- prendere atto che la ristrutturazione soddisfa le condizioni poste dall'Ufficio della sanità a seguito dell'ispezione 28 giugno 2007 e riportate nel rapporto 3 ottobre 2007;
- impegnarsi a sottoporre al Parlamento la richiesta di concessione di un sussidio a fondo perso, pari a 2 milioni di franchi (riservate le competenze decisionali del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio), considerato anche che l'Associazione partecipa all'iniziativa con un contributo di franchi 500'000.--..

4. IL PROGETTO

La documentazione datata novembre 2008 allestita dal progettista e inoltrata al Dipartimento dall'Associazione il 15 dicembre 2008, comprende il progetto con la relazione tecnica ed il preventivo dei costi. La relazione tecnica conferma che, a lavori ultimati, la Casa disporrà ancora di 45 posti letto, di cui 35 ripartiti su tre piani nei reparti di cura e 10 nelle due unità abitative per gruppi autonomi al quarto piano.

Il Messaggio si diffonde alle pp. 6-8 nell'esposizione del progetto di ristrutturazione dello stabile; basti qui riassumerne quindi i contenuti principali.

La distribuzione degli spazi e delle funzioni nei singoli piani è così prevista:

- Al piano cantina/seminterrato sono stati concentrati i servizi generali, con sul retro i locali con i servizi tecnici (centrale riscaldamento, serbatoio dell'olio combustibile) e le installazioni e impianti corrente elettrica, il locale motori per gli ascensori, una piccola officina e il deposito di materiale sanitario. Nella parte centrale dello stabile sono inseriti i contenitori dell'acqua calda (prodotta per il tramite di pannelli solari) ed i locali di deposito per gli indumenti di stagione degli ospiti. Davanti troviamo la lavanderia/stireria (con percorso separato pulito/sporco), la cucina (con circuito separato, produzione e lavaggio/riassetto stoviglie), i locali di deposito delle derrate alimentari e delle bibite, le celle frigorifere, l'ufficio per il capo cuoco, il locale per la ricezione e consegna della merce ed i servizi igienici per il personale di cucina.
- A lato della lavanderia sono ubicati gli spogliatoi/guardaroba e servizi igienici per il personale (uomini e donne), un locale riservato al personale per la pausa/riposo, utilizzabile pure in occasione di momenti di formazione od altre necessità e un locale

per il materiale di pulizia, i detersivi e per le attrezzature d'esercizio (letti, materassi, sollevatori, deambulatori, carrozzelle);

- al piano terreno sono stati collocati i servizi diurni con sul retro la ricezione con il locale contabilità e l'adiacente archivio. Sul lato Ovest si situano i locali per i servizi fisioterapia, riabilitazione e la Direzione. Sul davanti, la parte alberghiera con la sala multiuso e il soggiorno/pranzo. Dalle finestre a balcone si accede, nella bella stagione, sull'ampia terrazza esterna con una superficie di 165 metri quadrati;
- al primo piano trova posto l'unità di cura con le 12 camere con servizio (lavello, WC), il locale per il capo cure con a fianco la farmacia, la piccola cucina (per le necessità fuori dell'orario dei pasti e di notte), l'infermeria, i locali biancheria, vuotatoio deposito materiale di uso corrente e per l'attrezzatura di pulizia e il servizio WC per il personale;
- nel secondo piano è stata inserita la seconda unità di cura con 12 posti letto con il locale bagno medicalizzato, con doccia e WC, centralizzato per compensare la mancanza di docce nelle camere con superficie più ridotta;
- il terzo piano completa le unità di cura con 11 posti letto ed i rispettivi locali di servizio;
- il quarto piano è stato riservato agli anziani affetti da demenza e deficienza cognitiva, che vengono accolti in due unità abitative autonome. Ognuna di esse è strutturata con 3 camere singole dotate di servizio (WC e lavello) e due camere doppie, che dispongono della doccia. È comunque disponibile al piano una "doccia assistita". Ogni unità abitativa dispone inoltre di uno spazio comune costituito da un ampio locale arredato con cucina e che funge anche da sala pranzo, soggiorno e attività quotidiane di riabilitazione.

La distribuzione delle camere ai piani è la seguente:

Unità di cura	N. camere	Posti-letto
Primo piano		
camere singole	5	5
camere doppie	2	4
camera a 3 letti (*)	1	3
Secondo piano		
camere singole	8	8
camere doppie	2	4
Terzo piano		
camere singole	8	8
Camere doppie	2	4
Unità abitativa 4° piano	10	10
Camere singole	6	6
Camere doppie	2	4
Totale posti		**45**

(*) La camera a tre letti è riservata alle situazioni più deteriorate in cui è richiesta un'assistenza assidua e continua.

I collegamenti verticali sono assicurati da un nuovo ascensore, in aggiunta a quello esistente, e da una comoda scala.
In quanto alla sicurezza, si rileva che l'edificio sarà dotato di un sistema di rilevazione incendio adeguato alle norme vigenti.

5. COSTI E FINANZIAMENTO DELL'INTERVENTO

Il preventivo di spesa datato novembre 2008, allestito dal progettista seguendo la sistematica prevista dalle norme svizzere sui costi di costruzione, stabilisce un costo complessivo di fr. 4'003'270.-, così dettagliato:

a)	lavori preliminari	fr.	174'600.--
b)	edificio	fr.	3'548'890.--
c)	attrezzature di esercizio	fr.	108'980.--
d)	sistemazione esterna	fr.	71'000.--
e)	costi secondari	fr.	99'800.--
f)	arredamento	fr.	0.--
Totale complessivo		**fr.**	**4'003'270.--**

L'Ufficio lavori sussidiati e appalti, con rapporto peritale del 19 dicembre 2008, preavvisava favorevolmente progetto e preventivo, riconoscendo gli importi di spesa esposti dal progettista (vedi sopra).

Con la richiesta di sussidio del 12.12.2008, l'Associazione presentava il seguente piano di finanziamento, a conferma di quello presentato il 13.5.2008 con il progetto di massima preavvisato positivamente dal dipartimento:

Costo complessivo dell'opera **fr. 4'003'270.--**

Finanziamento

- Mezzi propri	fr.	503'270.--
- Sussidio cantonale	fr.	2'000'000.--
- Ipoteca	fr.	1'500'000.--
	fr.	**4'003'270.--**

Il Messaggio rileva che la Casa per anziani Montesano è parte integrante della pianificazione settoriale e che, tenuto conto dell'ammontare del contributo in mezzi propri, l'Associazione può beneficiare di un contributo del Cantone a fondo perso di CHF 2'000'000.-- per l'esecuzione delle opere di ristrutturazione.

Il costo rimanente (costo dell'opera al netto dei mezzi propri e del sussidio cantonale), pari a CHF 1'500'000.--, è consolidato in debito ipotecario e i relativi oneri (interessi e ammortamento) vengono riconosciuti nei costi di gestione della Casa, conformemente all'art. 6b cpv. 2 della Legge anziani e art. 12 cpv. 4 lettera a del Regolamento di applicazione della stessa legge.
Eventuali legati e donazioni oppure altre entrate dovranno andare in deduzione degli oneri ipotecari.

Eventuali costi superiori a quelli preventivati, pari a franchi fr. 4'003'270.-- rimangono a carico dell'Associazione e i relativi oneri non saranno riconosciuti nei costi di gestione della Casa.

Il CdS reputa adeguata la concessione di un sussidio unico di CHF 2'000'000.-, non indicizzabile all'aumento dei costi di costruzione, per la realizzazione delle opere di ristrutturazione e ampliamento oggetto del presente Messaggio, sulla base dell'art. 5 della

Legge 25 giugno 1973 concernente il promovimento, il coordinamento ed il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane.
La proposta corrisponde agli intendimenti settoriali cantonali indicati nelle Linee direttive e nel Piano finanziario 2008/2011 (pag. 76, Capitolo 3, Politica degli anziani), edizione dicembre 2007, ed è iscritta a Piano finanziario 2008/2011, settore 3, numero 331, Istituti per anziani, WBS 232.52.0078.

6. DISCUSSIONE COMMISSIONALE

La Commissione si è occupata di questa richiesta di sussidio nella sua seduta dello scorso 2 giugno. Non sono emerse obiezioni di fondo sulla richiesta di credito in quanto tale; tuttavia da parte di alcuni deputati è stato fatto notare che l'intervento di ristrutturazione, ancorché di una certa importanza per un ricovero di queste dimensioni, non permetterà un incremento della capacità ricettiva in termini di posti-letto che resteranno 45. Ciò può in effetti sollevare qualche perplessità, soprattutto di fronte alla necessità, ammessa dallo stesso CdS nel Messaggio, di far fronte già a partire dal 2015, anche nel Locarnese, ad un fabbisogno accresciuto di posti-letto, come risulta dall'aggiornamento in corso della pianificazione settoriale. Il relatore, approfondendo l'incarto e prendendo contatto con la signora Verena Lardi, presidente dell'Associazione, ha potuto appurare i motivi per cui non è stato possibile progettare un ampliamento dello stabile con relativo potenziamento della struttura ricettiva. Anzitutto, il Medico cantonale ha segnalato che siccome già oggi la casa si trova al limite del rispetto dei requisiti minimi di superficie per le camere doppie, un eventuale incremento dei posti letto mediante l'edificazione di nuove camere sarebbe entrato in conflitto con gli standard regolamentari richiesti, non essendo possibile ricavare superfici sufficienti a tale scopo da un ampliamento dello stabile. Inoltre, la stessa Commissione delle bellezze naturali (CBN) ha posto vincoli precisi in questo senso, nell'intento di non snaturare le volumetrie originali dell'ex albergo e di preservare una testimonianza dell'architettura alberghiera dell'inizio del secolo scorso; in terzo luogo, a registro fondiario risultano iscritti alcuni oneri di mantenimento delle distanze a favore dei fondi contigui che non rendono ipotizzabile un ampliamento.

Una seconda riserva avanzata da alcuni commissari durante la discussione è legata alla netta preponderanza di ospiti confederati. I ticinesi aspiranti ad essere ospitati dal ricovero si ritroverebbero a fare i conti con lunghi periodi di permanenza sulla lista d'attesa. Una prima e immediata spiegazione potrebbe essere ricercata nel carattere confessionale dell'Associazione (evangelica, appunto) che è titolare della proprietà del ricovero, ma in realtà le cose non stanno così; lo statuto associativo e la direttiva per le pratiche di ammissioni vietano esplicitamente qualsiasi discriminazione di richiedenti, in base alla provenienza, confessione o credo. Anche su questo aspetto la presidente dell'Associazione ha categoricamente escluso qualsiasi favoritismo da parte della direzione nella gestione della lista d'attesa, che anzi -così ha assicurato- corrisponde pienamente ai criteri obbligatori stabiliti dall'autorità competente. La presidente ha pure dichiarato di poter escludere che richiedenti ticinesi siano stati respinti o non iscritti sulla lista d'attesa; anzi, ha segnalato che semmai qualche anno fa vi sono stati casi di ospiti ticinesi che dopo un certo periodo di permanenza hanno preferito lasciare la Casa, soprattutto per la forte presenza di ospiti e personale germanofono. In occasione del sopralluogo, il relatore ha assunto informazioni dirette anche dalla direzione dell'Istituto su questo aspetto: la direttrice, signora Tina Amberg, ha assicurato che da quando lei è entrata in funzione è aumentato il numero dei collaboratori e delle collaboratrici che parlano italiano (oltre che tedesco) e che tutte le comunicazioni interne destinate agli ospiti vengono redatte anche in italiano, come ha in effetti potuto constatare lo stesso relatore.

In conclusione non è stato riscontrato alcun indizio che, attualmente, lasci sospettare pratiche discriminatorie nei confronti dei residenti ticinesi. Il colloquio con la direttrice Tina Amberg è stato utile, avendo contribuito a fugare eventuali dubbi a tal proposito. E' emerso che la presenza di ospiti ticinesi segue fasi alterne; in passato essa ha raggiunto anche un terzo della totalità degli ospiti, mentre attualmente essa è più ridotta (9 su 45). Va comunque osservato che la stragrande maggioranza degli ospiti confederati della Casa è composta di persone che hanno vissuto per più decenni nella regione, pagando regolarmente le imposte e le tasse e partecipando alla vita sociale della comunità, e che la stessa direttiva citata sopra prescrive, per l'ammissione, il requisito del domicilio da più anni ed in modo fisso nel Ticino.

❋ ❋ ❋ ❋ ❋

Con queste considerazioni e con l'auspicio che l'esecuzione dell'opera sia assoggettata alla Legge sulle commesse pubbliche, la maggioranza della Commissione invita il Gran Consiglio ad aderire alla richiesta di credito contenuta nel Messaggio e ad approvare il decreto legislativo annesso al medesimo.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Giovanni Merlini, relatore
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli - Bobbià -
Celio - Ghisletta R. - Jelmini - Lurati - Orelli Vassere -
Pinoja - Regazzi - Righinetti - Vitta