

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la concessione di sussidi
per la costruzione di case di riposo per persone anziane

(del 2 agosto 1962)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Le persone anziane sole e bisognose di cure trovano accoglienza, nel nostro Cantone, in 31 ricoveri od ospedali alla cui creazione lo Stato non ha dato sinora nessun appoggio.

Molto spesso la nascita del ricovero ha avuto origine da un lascito fatto da un privato a un Comune, o Parrocchia od Ordine religioso. Le spese di funzionamento di questi istituti sono state coperte in parte dal pagamento delle rette, assicurato direttamente dai ricoverati o dai loro familiari o dal Servizio cantonale della pubblica assistenza, per le persone anziane in condizioni economiche disagiate.

Nel considerare i doveri sociali di tutta la comunità verso i gruppi di popolazione che non sono in grado di provvedere direttamente alle esigenze giornaliere loro e dei loro familiari, il Dipartimento delle opere sociali ha rivolto la sua attenzione alle persone anziane.

E' noto che il 14 % della popolazione della Svizzera è costituito da elementi che hanno superato i 60 anni di età; sulla totalità della popolazione il 10 % ha più di 65 anni. E' noto anche che i gruppi di età più elevata hanno registrato un aumento molto più rapido nei confronti di altri gruppi di popolazione. Se tale aumento seguirà l'impulso realizzatosi nell'ultimo cinquantennio, si calcola che, tra 25 anni, la popolazione svizzera conterà 1 abitante di età superiore ai 60 ogni 4 abitanti.

Le percentuali citate sembrano essere più elevate nel Ticino che, a fine 1960, contava 24.900 abitanti (12,7 % della popolazione) con 65 e più anni.

E' ovvio che l'aumento del numero delle persone anziane, cioè del gruppo di popolazione non più produttiva, e la diminuzione proporzionale del numero di persone in età definita produttiva creano un problema che, non a torto, è stato definito uno dei più gravi e urgenti per la società attuale; detto problema può essere adeguatamente risolto solo con un piano preciso di assistenza alle persone anziane, che integri le prestazioni assicurative.

A lato di questo fattore di ordine demografico, ne esiste, infatti, un altro altrettanto fondamentale e preoccupante che va considerato e cioè quello della situazione economica delle persone anziane.

La maggior parte di queste persone non godono, oggi, di pensioni professionali e le prestazioni dell'AVS non risolvono ancora integralmente il loro problema economico.

L'aumento dell'aiuto cantonale complementare ai vecchi, ai superstiti, agli invalidi di condizioni economiche e familiari modeste dovrà diminuire gradatamente l'attuale dislivello tra costo della vita e prestazione AVS.

Collegato con il problema della sicurezza economica è, per le persone anziane, quello dell'alloggio: la maggior parte dei vecchi aspira all'indipendenza, ma spesso è costretta a chiedere asilo in un ricovero, non solo perchè manca delle possibilità economiche per condurre una vita privata indipendente, ma anche perchè manca di un alloggio ad affitto modesto e con adeguati servizi che rendano facile il disbrigo delle faccende domestiche.

Nell'ambito dell'azione di costruzione di abitazioni economiche, lo Stato ha considerato in modo particolare questo problema. Infatti il decreto legislativo 21 novembre 1961 prevede il sussidiamento alla costruzione da parte dei Comuni, Patriziati e società cooperative, di alloggi destinati a persone anziane e detto sussidiamento viene concesso, anche nella forma di copertura, per un periodo di 20 anni, del 2 % dell'interesse complessivo, per la costruzione di alloggi a un locale.

Questa azione dovrà progressivamente eliminare per le persone anziane la preoccupazione di trovare alloggio adeguato a prezzo conveniente.

La nascita anche nel nostro Cantone di un servizio domiciliare destinato alle persone anziane che lo Stato favorirà con aiuti finanziari, l'azione del Servizio sociale cantonale, dovranno diminuire sensibilmente il numero dei vecchi che sono costretti a chiedere il ricovero, perchè oramai incapaci di sbrigare alcuni lavori domestici, perchè bisognosi di assistenza infermieristica, perchè abbandonati da famiglie che sarebbero in grado di assisterli.

Ci sembra opportuno far rilevare che l'aiuto domiciliare alle persone anziane ha raccolto, nei parecchi Cantoni dove è stato organizzato, per lo più da Pro Senectute o da Associazioni confessionali, consensi entusiastici perchè offre al vecchio non solo l'aiuto materiale di cui ha bisogno (negli acquisti, nel bucato,

nella preparazione dei pasti, ecc.) ma anche il conforto morale che gli è indispensabile per non soffrire di isolamento e di abbandono. Detto servizio è assicurato da donne di media età che, precedentemente, si sono occupate della loro casa e che, con figli oramai grandi o già sposati, intendono impiegare utilmente il tempo libero. Il servizio che queste donne prestano è retribuito, in base alla tariffa ordinaria, dalle stesse persone anziane o dal Servizio cantonale della pubblica assistenza per i vecchi economicamente nel bisogno.

Al Servizio sociale cantonale spetterà il compito di studiare la situazione individuale delle persone anziane che ne richiedono direttamente l'intervento e di quelle che vengono segnalate da famiglie, da Municipi, dal Servizio cantonale della pubblica assistenza o da enti privati, di reperire alloggi adeguati, di responsabilizzare maggiormente figli o congiunti affinché diminuisca il più possibile il numero dei vecchi che le famiglie abbandonano a se stessi o fanno ricoverare, di affiancare con consigli, con segnalazione di casi particolarmente bisognosi, l'opera del Servizio a domicilio.

Gli interventi di carattere economico e assistenziale sopra illustrati hanno, come scopo primo, quello di proteggere, il più possibile, la libertà, l'indipendenza della persona anziana, i suoi rapporti con i familiari, le abitudini gelosamente stabilite e conservate durante la sua esistenza.

L'esperienza acquisita nei Cantoni, dove da diversi anni ormai il problema sociale delle persone anziane viene affrontato con la costruzione di abitazioni economiche, lo sviluppo di servizi domiciliari e di assistenza sociale, con l'aiuto complementare all'AVS, insegna che considerevole rimane il numero dei vecchi i quali vogliono essere inseriti in una comunità e non possono, per le loro condizioni di salute, vivere in seno alla famiglia o soli. L'esistenza di case di riposo e di cura deve perciò essere assicurata e con essa la funzionalità di detti istituti, la loro adeguatezza alle esigenze di una ospitalità dignitosa e rispettosa della personalità dei vecchi.

Lo studio pubblicato dal Servizio di assistenza tecnica delle Nazioni Unite, sintetizzante le esperienze realizzate in diversi paesi europei, fissa come segue i criteri la cui osservanza assicura alle case di riposo per persone anziane funzionalità e aderenza alle esigenze degli ospiti:

- a) sorgere nell'ambito comunale o di Comuni consorziati vicini in modo da non allontanare troppo la persona anziana dalla propria famiglia, dal luogo ove ha trascorso tutta la sua esistenza e da permetterle di partecipare ancora, anche se limitatamente, alla vita del suo paese;
- b) disporre di camere a 1 e 2 letti dove la persona anziana o la coppia possa portare il proprio mobilio;
- c) essere di capienza limitata o organizzate in modo da permettere la creazione di piccole comunità atte ad assicurare un trattamento familiare individuale;
- d) essere condotte da persone formate sul piano psicologico e assistenziale a capire i vecchi e a dare loro le cure necessarie.

Allo scopo di indicare al legislatore un intervento statale atto a mettere in grado i ricoveri esistenti di avvicinarsi, sia pure con gradualità, alla realizzazione delle suddette condizioni, il Dipartimento delle opere sociali attuò, nei primi mesi dell'anno in corso, un'inchiesta per conoscere l'ubicazione, l'organizzazione logistica, l'efficienza igienico-sanitaria dei ricoveri, le cure riservate agli ospiti, l'occupazione del loro tempo libero (attività manuali volontarie e retribuite, attività ricreative, ecc.) la loro provenienza e situazione familiare.

L'inchiesta venne realizzata dalle assistenti sociali del Servizio sociale cantonale le quali visitarono 31 istituti nel Cantone e il Ricovero Immacolata di Roveredo Grigioni, che accolgono persone anziane ticinesi. La raccolta, tramite

questionario, dei dati essenziali, ha fornito una documentazione che si può, in sintesi, illustrare come segue :

Gli istituti considerati dall'inchiesta sono 32 (31 nel Ticino più il Ricovero Immacolata di Roveredo Grigioni).

Questi istituti, che ospitano persone anziane sane o affette da involuzione senile, da malattie croniche, da infermità fisiche o mentali, si suddividono in :

Ricoveri che accolgono solo persone anziane :	n. 8
Ricoveri generici per casi sociali (vecchi, bambini, invalidi di tutte le età) :	n. 8
Ricoveri che hanno anche pensionato per convalescenti, per villeggianti, ecc. :	n. 7
Ospedali che accolgono persone anziane per ricovero e cura :	n. 9

La situazione giuridica di questi istituti è la seguente :

Fondazioni private	n. 18
Associazioni private	n. 4
Società anonime	n. 1
Fondazioni e associazioni di interesse comunale o distrettuale	n. 8
Istituti statali	n. 1

Di questi istituti 19 sono religiosi e 13 laici con personale a maggioranza religioso.

Età di ammissione : solo 11 istituti richiedono un'età minima di ammissione dai 60 ai 65 anni : gli altri considerano piuttosto lo stato di bisogno, la mancanza di assistenza familiare e il grado di invalidità, perciò tra gli anziani ricoverati si trovano elementi anche giovani.

Capienza : Tutti i posti a disposizione nei 31 istituti dei quali si hanno dati precisi circa la capienza risultano coperti. Le domande di ammissione non accolte cumulativamente sono state nel 1961 circa 300. Dei 32 istituti, 3 sono riservati esclusivamente a donne, 1 è per soli uomini, gli altri sono misti. Tra questi solo 12 accettano coppie.

Numero presenze e composizione : in 31 istituti le presenze sono attualmente di 1.644 persone così classificabili (si esclude l'Ospedale neuropsichiatrico cantonale che ha un numero di presenze fluttuante) :

Per sesso :

donne	n. 931
uomini	n. 681

mancano dati per 32 persone

Per stato di salute :

ritenuti sani	n. 365
con involuzione senile	n. 352
cronici	n. 636
invalidi	n. 291
	<u>n. 1.644</u>

C'è da rilevare che i vecchi sani, presenti nei ricoveri, sono pochi in rapporto agli arterosclerotici, ai cronici e agli invalidi. Dei 291 invalidi, 117 sono al beneficio dell'assicurazione invalidità ; c'è perciò da presumere che un po' meno della metà degli invalidi non abbia raggiunto l'età del pensionamento.

Notiamo che per circa 1.300 ospiti affetti da malattie diverse il personale infermieristico diplomato presente nei ricoveri appare insufficiente, tenuto conto che in diversi istituti (12) il medico è presente solo su chiamata.

Per situazione familiare :

<i>Donne</i>		<i>Uomini</i>	
nubili	n. 416	celibi	n. 230
coniugate	n. 73	coniugati	n. 58
vedove	n. 410	vedovi	n. 78
separate o divorziate	n. 32	separati o divorziati	n. 25
	<u>n. 931</u>		<u>n. 391</u>

mancano dati per circa 300 persone

Si rileva il forte numero di donne (nubili e vedove) ospiti di ricoveri: ciò sottolinea la maggiore difficoltà per il sesso femminile di raggiungere un'indipendenza economica.

Provenienza :

da zona urbana o semi-urbana n. 583
da zona rurale circa n. 700

mancano dati precisi per circa 300 persone

I dati mancanti si riferiscono a persone ospitate in istituti siti in zona rurale; si presume quindi che il numero dei provenienti dalle zone rurali debba subire maggiore aumento di quello che si aggiunge ai provenienti da zone urbane e semi-urbane. Si ritiene di spiegare questo forte afflusso nei ricoveri da parte di abitanti della campagna con l'impossibilità di assicurare cure mediche adeguate negli ambienti rurali e con il fenomeno dell'urbanesimo dei giovani.

Rette

Le rette, il cui pagamento è per circa 1.000 persone a carico della pubblica assistenza, appaiono notevolmente basse (Fr. 4,— per persone definite sane, Fr. 5,— per persone invalide o allettate).

E' lagnanza comune da parte degli istituti la modestia di queste rette con le quali si deve provvedere al mantenimento completo degli ospiti (vestiario incluso).

Per coprire le spese di ricovero delle persone anziane, diversi istituti (7) hanno dovuto creare reparti per convalescenti o villeggianti con rette piuttosto elevate (Fr. 12,— / Fr. 20,—).

Questa convivenza dà luogo a una differenza di trattamento (per lo più riguardante l'alloggio — piani o ale riservati agli assistiti e più scadenti nell'attrezzatura e nei servizi, letti in camerate, ecc.) che non è auspicabile.

Personale

Appare in linea generale insufficiente. Notiamo unicamente che su circa 1.400 persone anziane ricoverate sono presenti in 29 istituti 110 forze di assistenza (infermiere diplomate 35, personale di assistenza 75) e 78 persone di servizio. Il rapporto appare basso soprattutto tenuto conto che più di 1.000 ospiti non sono in buone condizioni fisiche e psichiche.

E' da sottolineare che la direzione dei ricoveri è spesso affidata a persone molto anziane. Data l'influenza determinante che lo spirito di iniziativa del direttore può avere nel miglioramento della vita di piccole comunità, situate anche in ambienti scarsamente funzionali, sarebbe desiderabile che particolare attenzione fosse posta nella scelta di tale personale direttivo, che alle doti di spirito

di sacrificio e di comprensione unisca una preparazione psicologica adeguata (o sia suscettibile di formazione in tale senso) e che anche per l'età e gli interessi sappia comunicare con gli ospiti.

Edifici:

Pur limitandoci ad esaminare gli edifici presentanti condizioni discrete dal punto di vista del fabbricato (escludiamo infatti a priori quelli inidonei alla loro funzione di istituti, perchè troppo vecchi e cadenti), dobbiamo rilevare anche in questi la mancanza di un riscaldamento efficiente determinata da una certa irrazionalità della costruzione (camere alte e vaste, ad es.), la assenza di un ascensore che limita la possibilità di movimento, di uscita, del godimento dei giardini, ecc. e la presenza in diversi istituti del cosiddetto "camerone", mentre è di normale adozione, nelle moderne case di riposo, la camera singola o a due letti.

E' facile d'altronde comprendere come l'alloggiare in camere a più letti, con persone estranee al nucleo familiare dell'ospite crei perlomeno disagio, se non rinuncia dolorosa alle proprie abitudini, al proprio modo di vivere, viste anche le difficoltà di adattamento ad un nuovo ambiente, che sono peculiari e caratteristiche dell'età matura.

Per quanto riguarda i servizi igienici, se ne rileva la generale insufficienza (media di 1 bagno per 20 ospiti, 1 WC per 10 ospiti, calcolo comprendente i nuovi edifici); vi sono poi dei casi limite:

ad es.	54 ospiti	=	2 bagni,	6 WC
	28 ospiti	=	1 bagno,	2 WC
	190 ospiti	=	8 bagni,	21 WC

Per ciò che concerne le *attività ricreative* si nota che il problema non è quasi considerato dalle direzioni degli istituti; in parecchie case (10) la sala di soggiorno si identifica con il refettorio, a volte non confortevole; 12 istituti su 32 hanno segnalato l'esistenza di una biblioteca interna; quasi tutti possiedono la radio, solo 8 istituti hanno la televisione.

Si nota che in 5 istituti i Comuni o associazioni di beneficenza private tengono saltuariamente spettacoli cinematografici per i ricoverati; in alcune festività (giornata del malato, festa della mamma) alcune scuole organizzano visite agli istituti per vecchi.

Si sottolinea la totale assenza di attività di ordine intellettuale o artistico che potrebbero forse soddisfare le esigenze di parte degli ospiti (proiezioni, musica, conferenze, gite, ecc.). Quasi tutte le direzioni lamentano poi che gli ospiti occupano le ore libere nelle osterie; noi riteniamo che un'attività svolta, con mezzi adeguati, da persone qualificate, possa suscitare interessi corrispondenti al sesso ed all'età, combattendo così la inazione di troppi ospiti.

In pochi istituti i ricoverati aiutano nelle faccende domestiche o nel giardino e sono retribuiti, in generale, con la regalia di qualche bicchiere di vino o qualche tavoletta di cioccolata. In un solo istituto è distribuita agli ospiti che aiutano nella conduzione della casa una retribuzione settimanale di Fr. 12,—. In nessun istituto sono organizzate attività manuali che possono collegare l'ospite con il mondo esterno, dargli la convinzione di essere ancora di qualche utilità e permettergli un piccolo guadagno.

Elemento positivo che abbiamo riscontrato essere comune a tutti gli istituti è l'assenza di un regolamento molto rigido: in generale la libera uscita non è regolata da orari, così come sono ammesse, per lo più, le visite in qualsiasi giorno della settimana.

Si ha inoltre l'impressione che, pur essendo gli istituti in maggioranza religiosi o con personale religioso, le pratiche di pietà non siano imposte agli ospiti.

In tre istituti però non è concessa l'assistenza spirituale del pastore protestante agli ospiti di tale religione.

Le risultanze dell'inchiesta hanno messo in rilievo l'urgente necessità che lo Stato :

- a) intervenga in aiuto ai ricoveri esistenti, facilitando loro, soprattutto, la realizzazione di opere di ammodernamento ;
- b) promuova la creazione di nuove case di riposo che rispondano ai moderni criteri di ambiente e organizzazione sopra elencati.

La necessità di assicurare cura medica specialistica ai vecchi ammalati potrà trovare concreta soluzione nella creazione di reparti di gerontologia presso gli ospedali esistenti, i quali potranno avvalersi dei benefici previsti dalla nuova legge per il sussidiamento degli ospedali.

Il decreto legislativo che qui presentiamo prevede il sussidiamento nella misura del 20 fino al 40 % per costruzione, ricostruzione, ampliamento e ammodernamento di case di riposo appartenenti a fondazioni o corporazioni aventi personalità giuridica e carattere di interesse pubblico.

Il concorso dello Stato si estende dal 20 al 50 % allorchè le case di riposo sono di appartenenza di Comuni o di consorzi di Comuni.

L'istituzione di consorzi per la costruzione e gestione di case di riposo è prevista nel decreto esecutivo allo scopo di promuovere e favorire la collaborazione tra Comuni vicini a potenzialità economica diversa.

L'intervento finanziario dello Stato richiede l'assunzione da parte della casa di riposo sussidiata dell'impegno di accogliere tutte le persone anziane designate dalle competenti autorità cantonali ; il coordinamento da parte dello Stato dell'attività delle case di riposo sussidiate, la presenza di un rappresentante del Cantone nel consiglio direttivo di detti istituti danno, tra l'altro, la garanzia che all'impegno suddetto farà riscontro, da parte delle Autorità cantonali, la massima comprensione verso le possibilità di ricetto e di cura offerte dalle singole case di riposo.

Lo Stato avrà cura di designare quali suoi rappresentanti in seno ai consigli direttivi delle case di riposo persone competenti in questioni sociali e aventi esperienza nel campo dell'assistenza alle persone anziane.

Gli istituti sussidiati dovranno assicurare la presenza di personale direttivo qualificato e di personale di assistenza in numero sufficiente a garantire il rispetto della libertà di coscienza e di credenza degli ospiti.

La preparazione di elementi direttivi e di assistenza per le case di riposo sarà dallo Stato considerata nell'ambito di azioni specifiche per la formazione professionale del personale per le attività educative, sociali e sanitarie nel Cantone.

Il sussidiamento alle case di riposo, unito agli altri interventi sopra illustrati, metterà in grado lo Stato di concorrere in modo costruttivo con l'iniziativa privata a dare soluzione efficace, moderna e dignitosa ai diversi e complessi problemi che gravano sulle persone anziane.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
Cioccari

Il Consigliere segretario di Stato :
Lafranchi

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO
concernente la concessione di sussidi
per la costruzione di case di riposo per persone anziane

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 2 agosto 1962 n. 1074 del Consiglio di Stato,

*decreta:***Art. 1****Scopo**

Il Cantone subsidia la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento di case di riposo per persone anziane.

Art. 2**Case di riposo per persone anziane**

Sono case di riposo a' sensi del presente decreto gli istituti destinati ad accogliere ed assistere persone anziane, di proprietà di Comuni, di fondazioni o di corporazioni con personalità giuridica di interesse pubblico.

Art. 3**Istituzione di consorzi tra Comuni**

Il Consiglio di Stato può, d'ufficio o su istanza di uno o più Comuni, decretare l'istituzione di consorzi obbligatori per la costruzione e l'esercizio di case di riposo per persone anziane.

Art. 4**Sussidi**

- a) a istituti consorziali o comunali
b) a istituti di proprietà di fondazioni o corporazioni

Il sussidio cantonale per gli istituti consorziali o comunali è fissato in base alla potenzialità economica dei Comuni. Esso va dal 20 % al 50 % delle spese sussidiabili.

Il sussidio cantonale per gli istituti di proprietà di fondazioni o di corporazioni è fissato in base alle condizioni finanziarie ed all'interesse pubblico che essi rappresentano.

Il sussidio va dal 20 % al 40 % delle spese sussidiabili.

Art. 5**Spese sussidiabili**

Per la concessione del sussidio si considerano le spese di costruzione, di ricostruzione, ampliamento e ammodernamento e di arredamento interno. Sono escluse le spese per tasse, imposte o interessi di costruzione.

Art. 6**Obblighi**

La concessione del sussidio cantonale è subordinata all'impegno da parte dell'istituto sussidiato di accogliere tutte le persone designate dalle competenti autorità cantonali, alla presenza in numero sufficiente di personale direttivo qualificato e di assistenza, nonchè all'impegno di rispettare la libertà di coscienza e di credenza.

Art. 7

Gli istituti o i reparti di istituti che beneficiano del sussidio quali ospedali, non hanno diritto a sussidio in base a questa legge.

**Esclusione
del doppio
sussidio**

Art. 8

Il Cantone coordina l'attività degli istituti sussidiati e nomina un suo rappresentante nel consiglio direttivo di detti istituti.

**Coordinamento,
vigilanza
e rappresentanza
del Cantone**

Art. 9

Le richieste per ottenere i sussidi previsti dall'art. 4 devono essere presentate al Consiglio di Stato unitamente ai piani ed ai preventivi prima dell'inizio dei lavori.

Procedura

La concessione del sussidio è di competenza :

- a) del Consiglio di Stato per una somma fino a Fr. 100.000,— ;
- b) del Gran Consiglio per una somma superiore a Fr. 100.000,—.

Art. 10

Se un istituto sussidiato è destinato ad altri scopi prima che siano trascorsi 20 anni dalla concessione del sussidio lo stesso dovrà essere restituito, dedotto il 5% della somma ricevuta per ogni anno d'esercizio.

**Restituzione
del sussidi**

Art. 11

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

**Entrata
in vigore**

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.