



Ris. mun. 2942 del 29 marzo 2022

7 aprile 2022

MM N. 38 /2022

Risposta alla mozione interpartitica presentata in data 17 aprile 2018 dai Consiglieri comunali Daniele Stanga, Claudia Crivelli Barella, Giovanni Poloni, Massimiliano Robbiani e Davina Fitas sul tema "Un Centro Diurno Socio-assistenziale anche a Mendrisio"

Al Lodevole Consiglio Comunale di Mendrisio,
Signora Presidente e Consiglieri,

Ricordiamo che l'atto parlamentare citato nel titolo chiede al Municipio della Città di Mendrisio:

- di avviare una consultazione con l'Ufficio cantonale degli Anziani e delle Cure a Domicilio (UACD) per valutare la necessità di avere, sul territorio di Mendrisio, un Centro Diurno Socio-assistenziale;
- di coinvolgere nella consultazione Associazioni o Fondazioni già attive sul territorio e che hanno già esperienza nella gestione di queste infrastrutture.

Il Municipio ha demandato la mozione al Dicastero Politiche Sociali e Politiche di genere per esame e approfondimento.

Su richiesta del Lodevole Municipio il Servizio giuridico ha esaminato la ricevibilità della mozione, giungendo alla conclusione che la medesima non è ricevibile per i motivi specificati nell'allegato A.

Con decisione del 7 ottobre 2019 il Lodevole Consiglio comunale ha deciso che la mozione interpartitica presentata in data 17 aprile 2018 dai Consiglieri comunali Daniele Stanga, Claudia Crivelli Barella, Giovanni Poloni, Massimiliano Robbiani e Davina Fitas sul tema "Un Centro Diurno Socio-assistenziale anche a Mendrisio" è dichiarata ricevibile.

Il tema è quindi tornato in Commissione della Gestione, la quale ha rilasciato il rapporto 6 luglio 2020, con il quale ha accolto la mozione.

Nel corso del 2021, il Municipio ha dapprima esaminato ed approfondito il rapporto relativo alla pianificazione integrata degli anziani, che contiene numerosi spunti di interesse anche nell'ambito dei centri diurni socio assistenziali. Ha inoltre incontrato la Direzione di Pro Senectute per comprendere quali collaborazioni potevano essere intraprese e sviluppate tra la Città e la Fondazione. La Città collabora attivamente con la Fondazione a vari livelli, in particolare nello sviluppo di azioni e progetti in favore della collettività di Mendrisio, nell'ambito del lavoro sociale comunitario. Inoltre si sta adoperando per favorire i progetti regionali di Pro Senectute e, per quanto riguarda il caso concreto, sta valutando concretamente le varie opzioni atte a istituire un Centro diurno socio-assistenziale.

Per quanto attiene il presente Messaggio, non vi sono elementi di contrasto con quanto esposto in sede di rapporto commissionale.

L'invecchiamento della popolazione è ormai un fenomeno globale che rappresenta una sfida epocale in particolare per le società occidentali. Nel Canton Ticino, il cantone più vecchio della Svizzera, ovvero quello dove il numero di persone anziane è proporzionalmente più elevato (23 anziani ogni 100 persone), la percentuale della popolazione anziana supera già quella dei giovani (177 anziani ogni 100 giovani). Nel 2023 i ticinesi tra i 65 e 79 anni potrebbero aumentare del 30%, mentre quelli dagli 80 in su addirittura del 44%.

Premessa

Come già esposto, gli spunti contenuti nel rapporto commissionale sono in fase di concretizzazione ad opera del Municipio e del Dicastero Politiche sociali e Politiche di genere, il quale ha avviato una fattiva collaborazione con Pro Senectute.

Si rammenta inoltre che Pro Senectute aveva manifestato all'UACD (Ufficio anziani e cure a domicilio) l'interesse di assumere l'iniziativa a Mendrisio e, in occasione di un'audizione, aveva informato la Commissione della Gestione in tal senso.

Lo sviluppo dei nuovi centri diurni con presa in carico socio-assistenziale (in seguito CDSA) a partire dal 2011 ha offerto alle persone con bisogno di assistenza leggero o moderato, una presa in carico inclusiva e a bassa soglia d'accesso che favorisce il mantenimento a domicilio e lo sgravio dei familiari curanti (permettendo inoltre una presa in carico precoce e pertanto preventiva). Il che ha permesso ai centri diurni terapeutici (CDT) di specializzarsi nella presa in carico di persone con bisogni maggiori di cura e assistenza. Oggi sono presenti in Ticino 16 strutture, distribuite in modo uniforme sul territorio cantonale e appartenenti a diversi enti d'appoggio.

Di seguito gli obiettivi raggiunti dai CDSA:

- approccio inclusivo e bassa soglia d'accesso;
- equità dell'offerta territoriale;
- prevenzione dell'isolamento sociale;
- miglioramento della qualità di vita e promozione della salute;
- mantenimento e attivazione delle risorse personali e dell'autonomia della persona anziana;
- mantenimento a domicilio;
- sostegno alle persone che vivono sole o alle coppie anziane fragili;
- presa in carico di persone con bisogno di assistenza attraverso un progetto individuale socio-educativo volto al mantenimento delle risorse residue;
- sgravio dei famigliari curanti.

Panoramica demografica

Nel 2018, su una popolazione residente di 353'343 persone, gli ultraottantenni erano 24'171. Questo primato nazionale colloca il Ticino 4 punti percentuali sopra la media nazionale (del 18%) ed è destinato ad aumentare anche perché al Sud delle Alpi l'aspettativa di vita raggiunge gli 83.7 anni a fronte della media nazionale di 82.8 (speranza di vita alla nascita, uomini tra 85.3 e 86.9 anni nel 2045 mentre per le donne tra 88.6 e 90.0 sempre nel 2045). L'evoluzione demografica della popolazione ticinese, secondo i dati USTAT, nel 2030 varierà tra 363'664 e 375'043 abitanti (a dipendenza degli scenari presi in considerazione), di cui gli ultraottantenni saranno tra i 36'319 e i 36'763 (nel 2018 erano 24'171, da "Pianificazione integrata LANz – LACD 2021-2030").

Come noto quest'accelerazione nell'invecchiamento della popolazione è causata dall'entrata nell'età di pensionamento dei baby boomers (le generazioni nate dal 1946 al 1964 alle quali si aggiungono quelle immediatamente successive, non meno numerose). In altre parole non va dimenticato che l'aumento del fabbisogno di cure delle persone della quarta età non terminerà nel 2030, ma continuerà, ancora più forte, almeno fino al 2050.

La Città di Mendrisio si attesta addirittura sopra la media cantonale.

I bisogni di Mendrisio

Le sfide che la Città è chiamata ad affrontare rimandano dunque all'integrazione di politiche che riguardano la qualità di vita al domicilio, gli spazi urbani, gli incontri generazionali, nella consapevolezza che il benessere sia il frutto della correlazione tra più fattori quali la qualità della convivenza, l'ambiente umano, gli stili di vita. Diventa quindi sempre più importante e necessario favorire e sviluppare azioni ed interventi comunitari per la costruzione di reti comunitarie, progettualità specifiche per promuovere stili di vita sani, favorire luoghi di vita e di incontro per la popolazione e a misura di bambini e anziani.

All'interno di questa cornice concettuale il Dicastero Politiche sociali e Politiche di genere attraverso l'Antenna anziani ha negli anni seguito e monitorato l'evoluzione di bisogni dei propri cittadini. Bisogni che evidenziano sempre più la necessità di mettere in campo misure di contrasto all'isolamento e al rischio di marginalità di anziani sempre più soli al proprio domicilio.

Il Servizio Anziani Soli, unicum in Ticino, negli anni, ha testimoniato le difficoltà degli over 70 che vivono soli al proprio domicilio, evidenziando un bisogno sempre maggiore di relazione, di supporti informali, di scambi e di partecipazione alla vita comunitaria.

Diventa dunque prioritario sviluppare ed incrementare la dimensione sociale delle pratiche di cura e di assistenza. Il "paradigma umanitario alla vecchiaia" alla base di tale dimensione permette infatti di percepire l'anziano come soggetto a pieno titolo, attore della propria vita e non solo come consumatore passivo di prestazioni sanitarie e/o specialistiche e cliente dei servizi, da coinvolgere direttamente nella pianificazione dei servizi e nella messa in opera delle offerte.

In una società connotata dai legami "deboli" e dalla messa in crisi di modelli familiari tradizionali, che hanno impoverito i legami sociali e familiari, la fragilità e vulnerabilità rischiano di diventare elementi significativi per alcune categorie di cittadini in riferimento alla qualità del mantenimento a domicilio.

Tra questi, l'analisi del Bilancio di genere ha proprio segnalato alcune criticità della popolazione anziana in ottica di genere: le donne sono infatti maggiormente esposte al rischio di povertà e di precarietà economica a causa della disparità salariale, della carriera lavorativa frammentaria, di occupazioni meno retribuite e del tempo dedicato all'accudimento dei figli. Le donne più anziane sono inoltre maggiormente a rischio di solitudine, con maggiori conseguenze in termini di patologie croniche e di depressione.

A tal proposito, ancora l'Organizzazione mondiale della sanità rimanda al prendersi cura di tutte quelle situazioni di "Multimorbilità" in cui le malattie croniche, spesso evolutive e inguaribili, vengono associate alle variabili socio-economiche, culturali e di funzionamento del quotidiano.

Mantenimento a domicilio della popolazione anziana

Negli anni si è constatato come la maggioranza delle persone anziane desideri rimanere il più a lungo possibile al proprio domicilio o per lo meno in spazi confortevoli che permettano di garantire autonomia abitativa e intimità personale e familiare.

Questo desiderio è stato adeguatamente declinato dal Legislativo cantonale che nel 1997 ha introdotto la citata Legge sull'assistenza e la cura a domicilio (LACD), con lo scopo di favorire il più possibile la permanenza a domicilio di persone confrontate con problemi di salute o altre difficoltà.

Lo sviluppo di interventi sanitari e socio-assistenziali sempre più importanti prestati al domicilio ha contribuito a superare la distinzione in essere tra prestazioni socio-sanitarie erogate dal settore stazionario, rappresentato dalle case per anziani e quello domiciliare rappresentato da SACD/OACD/infermieri indipendenti). Oggi si pianifica la cura prestata ai pazienti in maniera unitaria. Le prestazioni vengono dapprima erogate al paziente a livello stazionario, per poi accompagnarlo anche al domicilio. In questo contesto, si inseriscono anche gli appartamenti a misura di anziano, strutture in cui gli anziani si trasferiscono, perché sono meglio adattate ai loro bisogni di abitazione e con la possibilità di ricevere cure erogate dai servizi di assistenza e cura a domicilio. Inoltre, ci si rende conto del ruolo fondamentale che assumono i parenti curanti, poiché non è più possibile, visto l'invecchiamento della popolazione, basarsi esclusivamente su personale specializzato e retribuito.

Ciò rende necessario integrare nel sistema anche il settore informale.

A partire dal 2011 il DSS ha ulteriormente rilanciato il concetto di supporto al mantenimento e prevenzione primaria, riconoscendo un sostegno a soluzioni abitative intermedie promosse da alcuni enti (in particolare da Pro Senectute) e rafforzando l'identità dei Centri diurni socio-assistenziali. Anche grazie a questa strategia attualmente in Ticino solo il 6% della popolazione over 65 vive in una casa per anziani, a fronte di una media nazionale di circa il 10%!

Centri diurni di tipo socio-assistenziale (CDSA)

Per determinare il fabbisogno di posti il Cantone elabora una pianificazione periodica che tiene conto di una copertura territoriale capillare e nella fattispecie identifica nella Città di Mendrisio e nel suo territorio la necessità di creare una nuova struttura socio-assistenziale (tipo2).

Durante il 2018 sul territorio erano attivi 15 CDSA (oggi sono 16¹ strutture tra cui 5 gestite da Pro Senectute), aperti in media 254 giorni all'anno e con un'affluenza di 148'468 utenti. All'interno di queste strutture sono state offerte attività ricreative di socializzazione, cognitive, motorie, affettivo-relazionali, di prevenzione della salute, di tempo libero, gite e altro ancora. Nei medesimi centri, destinati a persone autonome o con (leggeri) bisogni di assistenza sono stati seguiti 670 utenti, di cui il 75 avevano almeno 75 anni, cifra aumentata del 45% rispetto all'anno precedente e destinata a crescere progressivamente negli anni a venire, sia per la creazione di nuove strutture, sia per il potenziamento di quelle esistenti. Il 66% delle persone accolte dai Centri di tipo2 vivono sole e il 25% con un coniuge anziano.

¹ Riferimento: documento "Pianificazione integrata LANZ-LACD 2021-2030" – Rapporto finale (versione 3.1 – Dicembre 2021), disponibile alla pagina: <https://www4.ti.ch/dss/dasf/uacd/sportello/pianificazione-integrata-lanz-lacd-2021-2030/> cap. 4.4.2 pag. 81. Anche ritrovato nell'Allegato 3 "Rapporto quantitativo DSS" punto 3.6.2. Si noti che i dati sono calcolati su 15 perché i dati di un centro non erano ancora disponibili.

Il fabbisogno in CDSA entro il 2030 è stimato in almeno 6/7 nuove strutture².

Anche i Centri diurni socio-assistenziali sono oggetto di esame dello studio "Pianificazione integrata LANZ", tuttora in fase di consultazione e da cui abbiamo estrapolato i dati citati nei paragrafi precedenti; lo studio rimarca la forte evoluzione di queste strutture e la loro presenza capillare sul territorio e ne prevede un loro miglioramento sia in termini logistici sia di prestazioni offerte. In questo ambito, l'offerta dovrà assumere un carattere sempre più multidisciplinare e aperto al territorio.

Per raggiungere gli obiettivi del progetto del 2011 e applicare i principi di equità e uniformità dell'offerta previsti dal DSS, l'UACD ha sviluppato appositi strumenti. Nel 2012 è stata messa a punto una modalità di finanziamento sulla base di standard che ha permesso di uniformare il finanziamento e di conseguenza l'erogazione della prestazione. Inoltre, nel 2013 è stata introdotta una Direttiva specifica che stabilisce una serie di criteri di riconoscimento ai sensi della LACD che prevede dei requisiti minimi qualitativi, come ad esempio la dotazione del personale e il tipo di attività.

È infine stata sviluppata la Piattaforma dei CDSA53, coordinata dall'UACD, che permette una nuova modalità di coordinamento e lo sviluppo e monitoraggio qualitativo. La Piattaforma ha permesso di sviluppare uniformemente il nuovo tipo di centro diurno, in modo che garantisca, sia una bassa soglia d'accesso sia, parallelamente, un approccio inclusivo grazie alla presa in carico di persone con bisogno d'assistenza. La piattaforma ha inoltre creato sinergie e collaborazioni tra enti diversi tra loro, sia dal punto di vista strutturale, che gestionale e organizzativo.

Grazie allo strumento della Piattaforma e ai criteri previsti dalla Direttiva, sono state elaborate linee guida comuni, sviluppate formazioni per il personale e introdotti diversi progetti per migliorare la qualità dei CDSA. Questi progetti hanno interessato tutti i centri e coinvolto anche professionisti di altri settori. Citiamo, ad esempio, il progetto per promuovere un consumo consapevole e moderato di alcol presso la popolazione anziana, condotto dalla Piattaforma con il Servizio di prevenzione e valutazione sanitaria dell'Ufficio del medico cantonale e Ingrado, nell'ambito del Piano d'azione cantonale alcol 2015-2018 (progetto presentato a livello nazionale e cantonale come buona pratica di lavoro di rete).

Il monitoraggio della qualità dei CDSA avviene, sia tramite la piattaforma, che attraverso visite qualitative da parte dell'Ispettrice socio-educativa dell'UACD per la verifica dei requisiti richiesti dalla Direttiva concernente i criteri di riconoscimento ai sensi della LACD.

I CDSA rientrano nella categoria dei Servizi d'appoggio (SAPP) e sono finanziati ai sensi della LACD e pertanto sono sottoposti allo stesso meccanismo di riparto della LACD e della LANZ, che prevede che i Comuni si assumono i quattro quinti della spesa e il Cantone un quinto.

Lo standard di personale per le strutture di tipo 2 (socio-assistenziale), come ricordato nel rapporto, a regime (20 utenti) è composto da 1 Utp di educatore Sup (o assistente sociale o infermiere, sempre con titolo Sup) e 0.75 Utp di Operatore socio-assistenziale. Queste figure sono reperibili sul mercato ticinese poiché vi sono istituti scolastici che li formano. I centri diurni ricreativi sono invece gestiti da volontari. In caso di necessità l'ente gestore di un Centro diurno può chiedere un adeguamento della dotazione standard.

² Riferimento: Allegato 3 "Rapporto quantitativo DSS" disponibile alla pagina: <https://www4.ti.ch/dss/dasf/uacd/sportello/pianificazione-integrata-lanz-lacd-2021-2030/> punto 3.6.2.2.1

Assegnare la gestione del CDSA a Pro Senectute

Delle 16 strutture oggi presenti sul territorio, ben cinque sono gestite da Pro Senectute. Questa Fondazione, come ricordato nel rapporto commissionale, è la più grande organizzazione nazionale e cantonale che si occupa di mantenimento a domicilio di persone anziane ed è attiva sul territorio da 100 anni.

La sua competenza nel settore in esame è indiscutibile ed è sicuramente un valore aggiunto nel contesto della valutazione operata dall'Autorità cantonale quando viene esaminato un nuovo progetto del settore socio-sanitario o l'offerta di attività di prevenzione e socializzazione per tutta la popolazione anziana.

Inoltre, sempre come indicato nel rapporto, rappresenta anche un aspetto positivo il fatto che, affidando a Pro Senectute, la gestione operativa del CDSA, gli operatori necessari, invece che assunti dal Comune, sarebbero quindi inviati dall'Ente per la gestione della struttura e, in caso di variazioni importanti del volume di sollecitazioni, potrebbero essere ripresi da Pro Senectute e re-indirizzati verso altre strutture con maggiori necessità. Si tratta quindi di un notevole vantaggio rispetto ad una gestione in proprio da parte del Comune.

D'altronde la Città ha già operato in questo senso nel settore anziani, assegnando dapprima alla Fondazione Torriani ed in seguito, con la creazione dell'Ente, ad ECAM la gestione della Casa per anziani Santa Lucia.

Nell'ottica di sviluppare delle sinergie, il Municipio vede in ogni caso di buon occhio anche le collaborazioni sul territorio. L'implementazione di nuovi servizi e figure, in collaborazione con gli altri attori presenti sul territorio, permetterà di ampliare il carattere multidisciplinare di queste strutture e garantirà un'offerta territoriale di bassa soglia, facilmente accessibile e specializzata.

Come si può desumere dal rapporto finale sulla pianificazione integrata, il potenziamento dell'offerta sarà raggiunto, ad esempio, attraverso l'integrazione della figura dell'assistente sociale e tramite i progetti di attivazione sociale, che andranno a completare l'offerta dei CDSA limitando l'evoluzione della spesa per questo settore.

Conclusione

Le sfide dettate dall'evoluzione demografica e dalla volontà della popolazione anziana di restare al domicilio il più a lungo possibile, inteso come benessere al proprio domicilio, rimandano dunque alla necessità di prevedere sul territorio della Città di Mendrisio dei luoghi significativi quali possono essere i centri diurni socio-assistenziali. I centri vanno adattati ai bisogni del territorio e quindi nel contesto del Mendrisiotto, così come confermato dai trend cantonali devono mirare alla: prevenzione dell'isolamento sociale, al miglioramento della qualità di vita e promozione della salute, alla diminuzione del carico psico-fisico dei familiari curanti, al mantenimento e attivazione delle risorse personali e dell'autonomia della persona anziana, migliorandone la qualità di vita e riducendo o posticipando il ricorso alle strutture di lungodegenza con un'attenzione anche al contenimento della spesa sanitaria.

Altra sfida connessa al lavoro svolto dai CDSA, riguarda l'uscire dalle mura delle strutture per lavorare maggiormente in termini di prossimità, con l'inserimento della prestazione di "attivazione sociale". L'inserimento di questa nuova prestazione nei CDSA permette infatti di lavorare in una logica di integrazione sinergica, evitando di creare ulteriori frammentazioni dei servizi e delle prestazioni sul territorio.

La prestazione di attivazione sociale consiste nella realizzazione di progetti che mirano a ridurre l'isolamento sociale delle persone nel contesto in cui vivono (quartiere o comune), coinvolgendole nella vita sociale, grazie allo sviluppo di progetti legati a bisogni e desideri sia individuali che di gruppo e attivando le risorse personali, familiari e della comunità.

L'obiettivo della prestazione è dunque di sviluppare nel tempo l'autonomia della rete informale, riducendo progressivamente l'intervento degli operatori, fino a limitarlo alla supervisione e al supporto.

Gli obiettivi della prestazione di attivazione sociale sono: il mantenimento a domicilio; lo sviluppo della rete informale; la prevenzione dell'isolamento sociale; la promozione dell'auto-aiuto e della solidarietà, nonché il mantenimento e attivazione delle risorse personali e dell'autonomia.

Obiettivi che il Dicastero Politiche sociali e Politiche di genere sta cercando di raggiungere nella definizione di piani operativi e progettualità strategiche quali il progetto Quartieri solidali e l'Engagement locale, che dunque ben si integrano con la proposta di un centro diurno socio assistenziale.

Tenuto conto di quanto precede e facendo propria la volontà del Consiglio comunale che chiede di dare seguito alla mozione, il Municipio accoglie la proposta della Commissione di:

- proseguire con i contatti con le istituzioni preposte per la realizzazione di un centro diurno socio assistenziale a Mendrisio,
- informare regolarmente la Commissione della Gestione su tutti i passi compiuti e gli esiti degli stessi,
- coinvolgere operativamente e subito Pro Senectute come soggetto privilegiato e qualificato,
- stabilire un patto di collaborazione con Pro Senectute anche sulla base di quanto la Fondazione può offrire (in termini di strutture, operatività, gestione, conduzione e finanze),
- quantificare i bisogni e i costi a carico del Comune.

Nel mentre vi proponiamo, Gentile Signora Presidente, Gentili Signore ed Egregi Signori Consiglieri di

risolvere

- 1. La mozione interpartitica presentata in data 17 aprile 2018 dai Consiglieri comunali Daniele Stanga, Claudia Crivelli Barella, Giovanni Poloni, Massimiliano Robbiani e Davina Fitas sul tema "Un Centro Diurno Socio-assistenziale anche a Mendrisio" è accolta.**

Con osservanza.

Per il Municipio

Samuele Cavadini
Economista aziendale SUP
Sindaco

Massimo Demenga
Lic. rer. pol.
Segretario

Allegati:

- Allegato A: Rapporto 24 ottobre 2018 del Servizio giuridico sulla ricevibilità della mozione;
- Allegato B: Rapporto preliminare del Municipio del 16 novembre 2018;
- Allegato C: Rapporto della Commissione della Gestione del 15 aprile 2019;
- Allegato D: Mozione interpartitica "Un Centro Diurno Socio-assistenziale anche a Mendrisio"