



**M E S S A G G I O N o 1 1 / 2 0 1 6**

**Trasformazione della part. 155 RFD Muralto da bene amministrativo in bene patrimoniale e adozione di una Convenzione tra il Comune di Muralto e l'Associazione Locarnese e Valmaggese di Assistenza e Cura a Domicilio (ALVAD) e con essa del diritto di superficie di 60 anni per sé stante e permanente sulla part. 155 RFD Muralto**

Egregio Presidente,  
Egredi Consiglieri,

con il presente messaggio il Municipio intende sottoporre al Consiglio comunale una soluzione che, tramite l'adozione di una convenzione tra il Comune di Muralto ed ALVAD, permetta la realizzazione di un Centro Socio Residenziale sulla part. 155 RFD.

**1. Premessa**

L'invecchiamento demografico e la conseguente evoluzione della piramide demografica hanno creato, negli ultimi anni, la necessità di ricercare delle soluzioni di appoggio e di sostegno agli anziani.

Ci si è in particolare resi conto che le strutture usualmente utilizzate (case per anziani) da una parte non erano più in grado di assorbire il crescente numero di potenziali ospiti e, dall'altra, non costituivano più una risposta adeguata alle crescenti necessità dettate dall'invecchiamento della popolazione.

La risposta a queste richieste è stata data da una serie di misure d'appoggio nate e sviluppatesi nell'ultimo decennio: da una parte si è voluto potenziare l'intervento delle cure a domicilio strutturando in modo più efficiente i servizi esistenti come quello di ALVAD e, nel contempo, si è cercato di mettere in funzione delle vere e proprie strutture, denominate centri diurni, che fossero in grado di accogliere o fungere da sostegno alle persone in base alle loro richieste.

Proprio per quanto riguarda le strutture nate a favore degli anziani, una recente analisi condotta a livello cantonale ha classificato i centri esistenti in tre tipi:

1. *Centri diurni ricreativi di tipo 1*: quelli che prendono a carico le persone autosufficienti con bisogno di assistenza molto limitato, ad accesso libero o gratuito. L'obiettivo di questi centri è soprattutto quello inerente la promozione delle risorse personali e l'integrazione sociale.
2. *Centri diurni socio-assistenziali di tipo 2*: oltre alle attività offerte dai centri di tipo 1, queste strutture sono anche finalizzate al recupero delle funzioni psicofisiche. In quest'ottica vengono prese a carico anche le persone con bisogno di assistenza.
3. *Centri diurni terapeutici di tipo 3*: questi si occupano in modo specifico di terapia e riabilitazione, prendendo a carico persone con ridotta autonomia e con forte bisogno di assistenza personale.



In Ticino sono operativi poco più di 10 centri di tipo 1, 10 di tipo 3 e 12 Centri di tipo 2, questi ultimi tutti ubicati nel sottoceneri

Senza entrare nei dettagli, possiamo dire che un recente studio commissionato a livello cantonale ha evidenziato una situazione carente di centri diurni di tipo 2 e una distribuzione non omogenea di centri diurni sul territorio (la maggior parte ubicati nel sottoceneri e nessuno nel locarnese).

Da qui la necessità di disporre di maggiori strutture di qualità in grado di poter accogliere sia persone autosufficienti che persone con bisogno di assistenza su tutto il territorio cantonale.

## **2. La situazione nella nostra regione e a Muralto**

Come abbiamo potuto elencare nel capitolo precedente, il locarnese è attualmente sprovvisto di centri diurni di tipo 2.

Questo tipo di struttura è, tra le altre cose, quella maggiormente richiesta, in quanto copre un'ampia fascia di persone (sia quelle autosufficienti che quelle che necessitano di una certa assistenza).

Quali centri di tipo 1 troviamo nella nostra regione, queste strutture: ATTE a Locarno, Gambarogno e Vallemaggia ed il Centro Sociale Onsernonese.

Esiste un centro diurno terapeutico di tipo 3, gestito dalla pro senectute (questo centro potrebbe poi rientrare nella nuova sede alla part. 155 RFD Muralto, struttura più idonea rispetto all'esistente), ubicato a Muralto ed una struttura di tipo ricreativo (che non rientra tuttavia in quelle classificate a livello cantonale) gestita dalla Vincenziane di Muralto (anch'esso potrebbe poi essere integrato nella futura struttura del Centro socio residenziale).

La situazione degli anziani nella nostra regione, e a Muralto in particolare, non si distanzia dalla tendenza sopra descritta.

A titolo di esempio, nel comune di Muralto il 32% della popolazione ha più di 65 anni. Circa la metà di queste persone hanno più di 75 anni (17% della popolazione totale) e un terzo degli ultra 65enni ha più di 80 anni (circa l'11% della popolazione totale).

L'elevato numero di persone anziane presenti sul nostro territorio e le loro esigenze, valutate anche in base alla pluriennale esperienza dei nostri servizi sociali, avvalorano la tesi cantonale secondo la quale vi è una forte richiesta di centri diurni di tipo 2 nella nostra regione. Essi andrebbero distribuiti in parte nella periferia ed in parte in zona centrali, facilmente accessibili con i mezzi di trasporto pubblici e con il treno.

## **3. Istoriato centro socio residenziale Muralto**

Nel 2008 l'Associazione ALVAD e la Pro Filia contattavano il Municipio di Muralto, manifestando il loro interesse alla costruzione di un centro socio residenziale di tipo 2, con annessa sede ALVAD e appartamenti, sulla particella 155 Rfd Muralto.

La part. 155 Rfd Muralto rappresenta infatti un sito più che idoneo, considerata la posizione centrale e vicino alla stazione, per ubicare una struttura a favore della terza età.



Su consenso del Municipio, la Pro Filia, l'ALVAD e la Fondazione Nessi commissionavano all'arch. Indro Moretti uno studio di Massima per l'insediamento di un complesso socio residenziale sulla particella 155 Rfd Muralto.

Vi è stata poi una lunga serie di discussioni tra i promotori ed il Municipio, in seguito alle quali la Pro Filia, anche per questioni legate alla necessità di poter investire a breve tempo il proprio capitale, rinunciava all'operazione.

Nel 2011, una mozione interpartitica, poi tramutata in interpellanza, sottoscritta da 17 consiglieri comunali, chiedeva al Municipio di attivarsi concretamente con il progetto del Centro socio residenziale.

Nella legislatura 2012 – 2016, in seguito all'adozione delle varianti di Piano Regolatore che inseriscono la part. 155 Rfd Muralto in zona edificabile con i parametri della RCS (precedentemente AP – Attrezzature Pubbliche) ma con il vincolo di edificare un centro socio residenziale, il Municipio decideva di riattivare la tematica. In particolare l'arch. Moretti veniva incaricato dell'aggiornamento del progetto e, nel contempo, si procedeva alle valutazioni delle possibili forme giuridiche per la realizzazione dell'opera.

#### **4. Perché un centro Socio Residenziale con futura sede ALVAD proprio a Muralto?**

Fatte le premesse di cui sopra, è lecito domandarsi perché si vuole oggi proporre e costruire un centro di questo tipo a Muralto e perché proprio sulla part. 155 Rfd.

Innanzitutto, per quanto riguarda il luogo e la tempistica, abbiamo già in parte risposto nei paragrafi precedenti:

- l'ubicazione è ottimale: ci troviamo al centro del Locarnese, vicino alla Stazione FFS e a tutti i mezzi pubblici, di fronte ad una casa per anziani privata (sinergie possibili) ed a poche centinaia di metri dal centro malati Alzeihmer
- l'opportunità di avere sul nostro territorio si presenta oggi grazie all'interesse di Enti che si occupano di assistenza agli anziani (ALVAD in primis).

Per Muralto è vantaggioso poter disporre di un Centro diurno che può essere messo a disposizione dei nostri anziani (la Convenzione che vi sottoponiamo prevede una possibilità di accesso facilitata per i cittadini muraltesi). La realizzazione di questa struttura ci permette inoltre di offrire una soluzione intermedia tra casa anziani e cura a domicilio, evitando proprio di costruire una casa anziani (la qual cosa comporterebbe un grande onere).

Il Centro diurno, con sede ALVAD (come qui vi viene proposto) crea inoltre un indotto economico del quale non possiamo che trarne beneficio: pensiamo solo a tutti i dipendenti o gli utenti che faranno capo alla struttura e che, giocoforza, faranno capo ai ristoranti ed ai commerci presenti sul nostro territorio.

La costruzione di un centro, così come concepito e progettato, permette di valorizzare un terreno attualmente poco rappresentativo, mal disposto e occupato da posteggi. Il futuro centro, oltre a restituire un certo numero di posteggi coperti (attualmente gli stalli demarcati sono a cielo aperto) al Comune, sistemerà in maniera più coerente ed armoniosa gli spazi proponendo, tra le altre cose, la formazione di aree ricreative (con la possibilità di integrare l'attuale struttura gestita dalle volontarie Vincenziane) ed un parco giardino. aperti al pubblico.



Da ultimo non sottovalutiamo il fatto (vedi capitolo dedicato alla Convenzione ALVAD-Comune) che il Comune, in cambio della messa a disposizione del terreno, riceverà immediatamente in contropartita 40 posteggi coperti, la garanzia di sistemazione per anziani muraltesi e una struttura costo zero alla scadenza del diritto di superficie, che lasceremo in eredità alle future generazioni (il diritto di superficie previsto è di 60 anni).

## **5. I differenti modelli giuridici applicabili – partenariato pubblico privato (PPP)**

L'operazione che si vuole mettere in cantiere, parte dal seguente presupposto:

1. Sulla part. 155 Rfd, tramutata in particella edificabile RCS (con il vincolo, come detto, di possibilità edificatoria limitata ad un Centro socio residenziale), verrà edificato un centro socio residenziale comprendente sede ALVAD, centro diurno di tipo 2, 24 appartamenti, zona verde di svago, posteggi coperti e negozi lato strada.
2. Partner contrattuali rimangono ALVAD (alla ricerca di una sede permanente) ed il Comune di Muralto con possibilità, in futuro, di coinvolgere anche altri possibili enti (associazioni per gli anziani).

Essenzialmente possono essere prese in considerazione 3 ipotesi di lavoro (modelli giuridici):

### A. Il Comune edifica il centro, lo affitta poi ad ALVAD (o/e a terzi) e si occupa della gestione degli spazi residui (posteggi, spazi commerciali restanti, aree di svago ecc..). – Modello classico

Si tratta di una soluzione che abbiamo scartato in quanto sarebbe estremamente onerosa per le casse comunali e ad alto rischio. Non disponiamo infatti delle competenze e delle risorse per poter gestire una simile soluzione. Questa modalità di approccio alle grandi opere, inoltre, rappresenta il passato e viene sempre di più sostituita con modelli più efficienti (come vedremo in seguito).

### B. Il Comune cede ad ALVAD un diritto di superficie e ALVAD realizza e gestisce l'opera – Modella tradizionale

Il Comune cede un diritto di superficie (in contropartita di un certo numero di posteggi a opera terminata) ad ALVAD che poi promuove il tutto (progettazione, ottenimento dei finanziamenti, realizzazione ecc). ALVAD, che fungerebbe da committente, dovrebbe assumere tutta una serie di competenze che attualmente difficilmente troverebbe. In pratica questa soluzione, rispetto al 1° modello, toglierebbe al Comune tutti i rischi imprenditoriali, scaricandoli su ALVAD.

### C. Modello di partenariato pubblico – privato (PPP)

Si tratta di una forma giuridica più moderna, già adottata in alcuni casi in Ticino anche se poco conosciuta alle nostre latitudini, utilizzata per contro sempre più frequentemente nel resto della Svizzera per la realizzazione di opere di interesse pubblico (se ne sta parlando proprio in questi giorni per la realizzazione del secondo tunnel del San Gottardo).



Questo modello si basa sull'interazione di più partner, pubblici e privati. In questo caso 3: Comune, ALVAD e investitore privato. Vediamo come interagiscono:

### **Il Comune**

mediante un concorso pubblico per investitori concede ad un investitore il diritto di superficie per sé stante e permanente sul fondo part. 155 con l'obbligo di:

- realizzare il CSR secondo le esigenze di ALVAD
- affittare il CSR ad ALVAD
- concedere ad ALVAD un diritto di compera sul diritto di superficie a sé stante e permanente edificato

Quale contropartita al diritto di superficie il Comune diventa proprietario di 40 posteggi nella nuova struttura.

### **L'investitore**

- conclude un diritto di superficie per sé stante e permanente
- ottiene la licenza edilizia
- realizza il CSR secondo le indicazioni di ALVAD specificate nel concorso per investitori
- concede ad ALVAD un diritto di compera sul CSR alle condizioni stabilite nel concorso per investitori

### **ALVAD**

- definisce le esigenze del CSR in ottica del concorso per investitore
- conclude un contratto di locazione per il CSR con l'investitore
- gestisce il CSR
- acquista, se del caso il CSR con l'esercizio del diritto di compera concesso dall'investitore.

Il modello PPP, che oggi come detto viene utilizzato sempre più di frequente per la realizzazione di grandi opere pubbliche, dispone del grande vantaggio di esternalizzare i rischi della costruzione, che vengono ceduti a delle ditte competenti, per la realizzazione e la messa a disposizione delle strutture.

Il modello PPP è inoltre più flessibile perché permette all'investitore di far valere i principi del diritto privato (differentemente dai vincoli imposti dalla commesse pubbliche), riducendo i costi di realizzazione.

Ricordiamo che le commesse pubbliche (alle quali devono sottostare il sia Comune sia ALVAD) non permettono le trattative dopo che il concorso è chiuso (differentemente dal privato o, ad esempio, dalla Confederazione); il coinvolgimento delle ditte avviene tardivamente, ciò che aumenta i costi, contrariamente a quello che può avvenire in ambito privato. Si calcola che il risparmio tra opere realizzate in regime privato rispetto al regime pubblico sia di circa l'8%.

Ad esempio, il Lido di Locarno, la cui seconda fase è stata realizzata da privati, è costata circa il 9% in meno rispetto alla parte eseguita in regime di concorso pubblico.

In conclusione, questo modello è stato da noi scelto per la realizzazione del futuro CSR sulla particella 155 RFD Muralto.





## **6. Le diverse fasi di adozione seguendo il modello PPP**

1. Ricordiamo che la part. 155 RFD, sulla quale verrà edificato il CSR, era originariamente considerata quale zona di Attrezzature Pubbliche, poi trasformata in Zona Speciale – Centro Socio Residenziale (art 42 bis NAPR) con le caratteristiche edificatorie della Zona RCS (varianti del PR approvate dal CdS il 18.03.2015).

Dall'aspetto formale occorre che il Comune trasformi la part. 155 RFD Muralto, da bene Amministrativo (inalienabile) a bene patrimoniale (bene alienabile). Questo per fare sì che si possa poi procedere con la cessione del diritto di superficie per sé stante e permanente.

2. In secondo luogo occorre che i due partner principali (Comune e ALVAD) dialoghino per raggiungere degli accordi che permettano la realizzazione del CSR a determinate condizioni, mettendo anche in chiaro quale sarà il ruolo del terzo attore, vale a dire l'investitore privato. Il tutto è stato formalizzato a mezzo di una **Convenzione** che è oggetto di ratifica del presente messaggio municipale.

## **7. La Convenzione tra Comune di Muralto e Associazione Locarnese e Valmaggese di Assistenza e Cura a Domicilio (ALVAD)**

Come spiegato precedentemente, la Convenzione che vi sottoponiamo, già approvata dagli organi esecutivi del Comune e di ALVAD (ma che deve, appunto, ancora essere ratificata dagli organi legislativi), codifica tutte le modalità necessarie per la realizzazione del Centro Socio Residenziale (CSR) nella forma del partenariato pubblico privato (PPP).

La Convenzione, per la quale vi rimandiamo alla lettura del testo integrale, è definita mediante 10 capitoli principali (A – J), che vi commentiamo qui di seguito:

### *A. Parti*

Quali parti contraenti vengono definiti, come già ben evidenziato sopra, il Comune di Muralto e ALVAD

### *B. Premesse e finalità*

In questo capitolo, il cui titolo si commenta da solo, vengono definite tutte le premesse e indicate tutte le finalità dell'operazione, che abbiamo già commentato nei precedenti paragrafi.

In particolare viene evidenziato come la scelta della modalità PPP è dettata dal fatto che né il Comune, né ALVAD dispongono delle competenze necessarie per la realizzazione di un progetto di questo tipo, ragione per la quale il tutto avverrà in collaborazione di un investitore privato.



### *C. Contenuti*

Nei contenuti del futuro CSR (indicativi in quanto possono ancora essere oggetto di leggera modifica in corso d'opera), viene ripreso quanto necessario per la realizzazione di una sede ALVAD e di appartamenti destinati agli anziani e ai disabili, in aggiunta ai servizi collaterali (centri diurni, aree di svago, posteggi ecc.).

Viene fatta pure menzione del rispetto delle normative di PR e della conformità con un progetto di massima fatto allestire da ALVAD negli scorsi anni (arch. Indro Moretti).

### *D. Forma di collaborazioni e procedura*

Si tratta della parte più corposa di tutta la Convenzione perché, in questa sede, vengono affrontati tutti i punti salienti dei rapporti che concerneranno i differenti attori in gioco e definita nei dettagli l'implementazione del modello PPP.

#### I – II (Principi – ruoli)

Qui si definisce cosa è una PPP, viene spiegato il modello (disegno) e quali sono i ruoli dei singoli attori (Comune – ALVAD – Investitore).

#### III – IV (Modalità di identificazione dell'Investitore – Condizioni del PPP)

Occorre notare che il concorso per investitori sarà fatto dal Comune di Muralto. Questo, in considerazione del fatto che il diritto di superficie viene poi stipulato tra Comune e Investitore privato.

L'investitore, a sua volta, dovrà adempiere a tutta una serie di condizioni dettagliate nel capitolato di concorso, segnatamente ad impegnarsi ad affittare gli spazi ad ALVAD e a retrocedere 40 posteggi pubblici coperti al Comune quale indennizzo per il diritto di superficie.

Per quanto riguarda il rapporto Comune - Investitore, le condizioni essenziali si riassumono:

- nella durata del diritto di superficie, che è di 60 anni. Un periodo più corto rispetto agli usuali diritti che generalmente prevedono 99 anni.
- nella retrocessione di 40 posteggi pubblici in cambio della cessione del diritto di superficie
- la restituzione gratuita di tutto quanto è presente sulla part. 155 RFD alla scadenza del diritto di superficie (dopo 60 anni) con la possibilità del Comune di chiedere, sempre a titolo gratuito, la demolizione della struttura esistente ed il ripristino della situazione precedente;
- tutta una serie di garanzie in caso di inadempienza dell'investitore

Vengono poi presentati tutti i punti che regolano il rapporto tra ALVAD e l'investitore, a cominciare dall'obbligo di locazione ad ALVAD fino alla possibilità di esercitare, da parte di ALVAD, un diritto di compera.

#### V (Condizioni del concorso per Investitori)

Fondamentalmente qui viene regolamentato l'aspetto legale e formale del bando di concorso, che verrà indetto dal Comune, con particolare riferimento all'art. 180 LOC.



*E. Vantaggi per i domiciliati del Comune di Muralto e tariffe per le strutture residenziali*

In aggiunta alla contropartita di 40 posteggi per la cessione del diritto di superficie, il Municipio ha voluto ancorare nella Convenzione una normativa che garantisca dei vantaggi ai nostri domiciliati che vorranno fare capo alla struttura del CSR. In questo senso, il 30% delle strutture residenziali verranno prioritariamente riservate a nostri concittadini.

*F. Ulteriori impegni delle parti*

Alcuni aspetti di carattere generale vengono qui indicati, soprattutto quelli che riguardano le azioni dei singoli attori, i quali sono chiamati a mettere in pratica tempestivamente i propri obblighi convenzionali, senza cioè temporeggiare.

*G. Scadenziario indicativo*

Lo scadenziario permette di dare una visione più dettagliata della tempistica di adozione nonché della realizzazione della struttura, che è prevista essere operativa entro l'inizio del 2021.

*H. Procedura di ratifica deleghe e entrata in vigore*

Viene indicato l'impegno che si assumono ALVAD ed il Municipio per la ratifica della Convenzione da parte dei rispettivi organi legislativi, nonché l'acquisizione di tutte le deleghe necessarie per poter compiere tutti gli ulteriori atti esecutivi al fine della realizzazione del CSR.

*I – J Allegati e Diritto applicabile*

L'allegato fa riferimento al progetto di massi del CSR elaborato dall'arch. Indro Moretti, che potrà essere preso così come elaborato o, perlomeno, essere vincolante nei contenuti di un eventuale nuovo progetto.

Si tratta delle normative conclusive della Convenzione. In particolare facciamo notare come occorre procedere con una mediazione prima di ricorrere alle vie legali tradizionali.





## 8. Conclusioni

A conclusione del seguente messaggio ci teniamo rammentare l'importanza di avere sul nostro territorio un CSR. Con la realizzazione di tale struttura diamo infatti una risposta ad una richiesta sempre più elevata che giunge da parte della popolazione di anziani e disabili (offrire una struttura intermedia tra l'aiuto a domicilio e la casa anziani).

Il nostro Comune evita di dover costruire una casa per anziani e potrà disporre di immobile ubicato in una zona centrale, in grado di trovare sinergie positive con altri centri esistenti (casa anziani al Parco, centro Alzheimer) e che permetterà di raggruppare sotto lo stesso tetto tutti i servizi necessari agli utenti.

Come detto, la part. 155 RFD, ora adibita unicamente a posteggi, prenderà vita e creerà un luogo generatore di indotto economico e sinergie positive con quanto già esistente sul nostro territorio.

Riteniamo pertanto che, con la Convenzione che vi sottoponiamo, riusciremo a dare forma e concretezza ad un progetto di importanza fondamentale sia per tutta la regione, sia per il nostro piccolo Comune, ente che si è sempre contraddistinto per una particolare sensibilità nell'ambito sociale.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, invitiamo il Consiglio comunale a voler risolvere quanto segue:

- 1. la part. 155 RFD Muralto viene trasformata da bene amministrativo in bene patrimoniale**
- 2. viene approvata, articolo per articolo e nel suo complesso, la Convenzione allegata tra il Comune di Muralto e l'Associazione Locarnese e Valmaggese di Assistenza e Cura a Domicilio (ALVAD) e con essa il diritto di superficie di 60 anni per sé stante e permanente sulla part. 155 RFD Muralto**

Con la massima stima.

Per il Municipio di Muralto

Il sindaco: dott. Stefano Gilardi  
Il segretario: lic. ecc. Luca Frascina

*VA PER PREAVVISO ALLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE PETIZIONI*

### Allegata:

- Convenzione tra il Comune di Muralto e l'Associazione Locarnese e Valmaggese di Assistenza e Cura a Domicilio (ALVAD)