

Rapporto

numero

7641 R

data

5 novembre 2019

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione gestione e finanze sul messaggio 20 marzo 2019 concernente la concessione di un credito quadro di 60'000'000.- di franchi per il finanziamento delle procedure di concorso e della progettazione fino agli appalti di opere per le quali è pianificato l'inizio della progettazione nel quadriennio 2020-2023

1. PREMESSA

Il messaggio in oggetto è indirizzato alla gestione dinamica del finanziamento delle procedure di concorso e della progettazione fino agli appalti di opere per le quali è pianificato l'inizio della progettazione nel quadriennio 2020-2023.

Nello specifico con il credito richiesto si intende finanziare le fasi precedenti la realizzazione concernenti le nuove edificazioni e gli interventi di trasformazione di edifici esistenti. Non sono per contro considerati gli interventi di semplice ristrutturazione e conservazione.

Lo strumento del credito quadro permette lo snellimento delle procedure che portano alla realizzazione di opere in quanto grazie ad un'unica richiesta di credito al Parlamento è possibile dare avvio contemporaneamente a una serie di progetti: Vi è una evidente maggiore efficienza rispetto alla procedura tradizionale in quanto il credito quadro sostituisce i singoli crediti di progettazione. I crediti di progettazione esecutiva e di realizzazione saranno in seguito richiesti con messaggi governativi specifici per ogni progetto e basati sul volume di appalti pubblicato.

La presentazione di un credito quadro di progettazione per opere pianificate nel corso di un periodo pluriennale costituisce un nuovo strumento adottato dal Consiglio di Stato. La misura è stata preventivamente illustrata alla scrivente Commissione della gestione e delle finanze in data 4 settembre 2018, che ne ha riconosciuto l'interesse nell'ambito del rapporto n. 7515R del 2 ottobre 2018 concernente il messaggio relativo allo stanziamento di un credito aggiuntivo di 10 milioni di franchi al credito di 50 milioni di franchi per la manutenzione programmata per il periodo 2013-2019, poi mutato in 14 milioni di franchi.

L'utilizzo del credito quadro per l'avvio della fase progettuale delle opere è quindi un secondo strumento di facilitazione della gestione finanziaria della SL e si pone in parallelo a quanto già adottato per la manutenzione programmata e straordinaria, oggetto di alcuni messaggi riferiti al periodo precedente che vale la pena riprendere:

- messaggio n. 5976 del 10 ottobre 2007 per un primo credito di 38 milioni destinato ad interventi di manutenzione programmata presso diversi edifici di proprietà dello Stato
- messaggio n. 7515 del 28 marzo 2018 relativo al credito aggiuntivo di CHF 10'000'000.- al Credito quadro di CHF 50'000'000.- destinato a interventi di manutenzione

programmata finalizzati al risanamento energetico e all'adeguamento alle normative vigenti di diversi edifici di proprietà dello Stato relativo al periodo 2013-2019 (messaggio n. 6757 del 5 marzo 2013 e Decreto legislativo del 20 giugno 2013).

Con questi messaggi, il Consiglio di Stato ha espresso la necessità, condivisa dal Parlamento, di assicurare un'adeguata manutenzione del patrimonio immobiliare dello Stato, ciò che non è una novità. Il Consiglio di Stato rispondeva il 22 giugno 2004 a un'interrogazione e affermava (rapporto al messaggio n. 5976 del 13 novembre 2007): *“Per i soli interventi di manutenzione si dovrebbero prevedere risorse finanziarie pari all'1.5-2% del valore degli edifici. Questo significa che per la gestione dei propri edifici lo Stato necessiterebbe annualmente di almeno 30-40'000'000.-.”*

La stessa preoccupazione è condivisa nell'auspicio formulato dalla Commissione delle finanze e della gestione nel rapporto al messaggio n. 6757 del 28 maggio 2013: *“Considerato lo stato del patrimonio immobiliare del Cantone, la Commissione invita il Consiglio di Stato a voler proporre in futuro l'importo totale complessivo del fabbisogno finanziario valutato per i relativi interventi di manutenzione – importo che, per quanto concerne il presente messaggio, ammonterebbe a quasi 69 milioni di franchi –, ciò allo scopo di evitare il rischio di cumulare un debito occulto in tale ambito.”*

Nel C2018 per la Sezione della Logistica si leggono le seguenti voci di spesa:

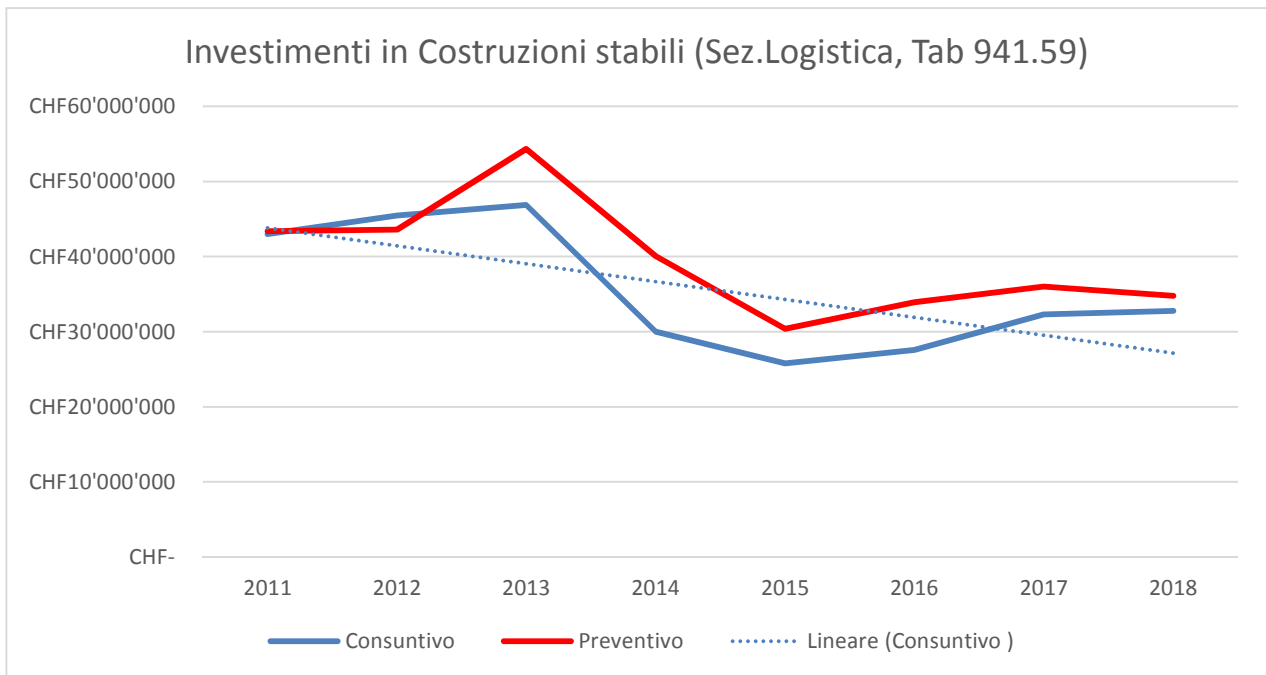
- 50400003	Progettazione	3'143'914.-
- 50400004	Nuove costruzioni	16'653'929.-
- 50400005	Interventi in edifici esistenti	10'956'348.-
- 50400017	Interventi manutenzione programmata	4'975'631.-
Totale		35'729'822.-

Per il periodo 2020-2027 si prevede un prossimo credito quadro per la manutenzione programma dell'ordine di 90 mio, ossia ca. una decina di milioni annui che dovranno permettere di rispondere in modo adeguato alle necessità di mantenimento di un valore immobiliare di ca. 2,2 miliardi di franchi.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

La sezione della logistica gestisce numerosi progetti nei cinque dipartimenti. I vari progetti conoscono un'evoluzione e un avanzamento non sempre lineare a causa di molteplici fattori come ad esempio difficoltà pianificatorie, evoluzione dei bisogni dipartimentali, ricorsi, coordinamento di altri bisogni sul piano comunale, ecc.

Interessante osservare e confrontare i dati riassuntivi della tabella 941.59 del lucido del consuntivo degli ultimi anni. Si evidenzia la differenza tra i dati a preventivo e quelli a consuntivo, nonché una marcata difficoltà a realizzare quanto previsto che si osserva considerando la progressiva riduzione degli investimenti che si riescono ad attuare. Precisiamo che non si tratta di cattiva volontà della Sezione della Logistica bensì della conferma di un'accresciuta difficoltà nelle procedure che portano a ritardare la realizzazione dei progetti pianificati.



A C2018 sono elencati ben 178 progetti e oggetti in corso. È ben evidente la difficoltà di assicurare un avanzamento lineare delle diverse procedure in considerazione delle normali insidie di ordine pianificatorio, tecnico, giuridico, finanziario, eccetera che possono ostacolare l'avanzamento dei lavori.

La constatazione che in generale le normative inerenti l'atto del costruire si sono vieppiù densificate e sono diventate più complesse comporta anche per lo stesso ente pubblico delle difficoltà accresciute che devono essere gestite e possibilmente anticipate.

Particolarmente critica è la fase iniziale del progetto, nell'ambito della quale vengono affrontati temi e problemi complessi i quali necessitano di esami preliminari, strategie, elaborazione di varianti, pianificazioni e esami del rischio. I risultati di tali analisi influenzano in maniera determinante gli sviluppi futuri dei progetti i quali, se basati su requisiti e obiettivi non formulati in maniera chiara e consapevole da parte dell'utente, potrebbero subire modifiche di impostazione e quindi rallentamenti. Inoltre si è vieppiù confrontati con ritardi causati dalle necessarie procedure di revisione dei piani regolatori e ricorsuali. Si tratta di fattori esterni ovviamente spesso difficilmente prevedibili nelle fasi iniziali.

Il credito quadro oggetto del presente messaggio affronta la situazione proponendo una soluzione diversa e maggiormente flessibile dell'impiego delle risorse per facilitare appunto una gestione maggiormente dinamica della fase progettuale.

3. OBIETTIVO DEL CQ

La richiesta del credito quadro in oggetto di 60'000'000.- di franchi per il finanziamento delle procedure di concorso e della progettazione fino agli appalti di opere per le quali è pianificato l'inizio della progettazione nel quadriennio 2020-2023 ha quale evidente obiettivo la gestione maggiormente efficace e efficiente dei diversi progetti pianificati.

Da un lato si consente una maggior flessibilità e quindi efficienza nell'impiego delle risorse con il possibile spostamento di risorse a dipendenza delle difficoltà di avanzamento dei diversi progetti.

D'altro conto questa flessibilità deve consentire di ottenere il volume di investimenti auspicato e quindi una maggior efficacia dell'azione della sezione della logistica.

Gli investimenti immobiliari dell'ente pubblico sono un elemento importante anche per la nostra economia. È infatti piuttosto probabile prevedere per i prossimi anni un certo rallentamento dell'edilizia che nel recente passato ha conosciuto un periodo particolarmente intenso. Tenendo conto del fatto che il Cantone presenta un numero importante di progetti per rispondere in modo adeguato ai diversi bisogni infrastrutturali dei propri servizi, basti pensare a tutto il settore scolastico, è auspicabile mettere in atto nuovi strumenti che facilitino le procedure e rendano i processi maggiormente flessibili.

4. LO STRUMENTO DEL CREDITO QUADRO

Le modalità d'impiego del credito quadro sono definite nel punto 6 del messaggio. Il Consiglio di Stato prevede in particolare che la verifica dell'impiego delle risorse e lo stato dei progetti avverrà tramite rapporti periodici alla Commissione della gestione.

4.1 Indicatori e controlling

Lo strumento del credito quadro dovrebbe a sua volta essere accompagnato da strumenti di monitoraggio dell'andamento dei diversi progetti. Indicatori qualitativi, quantitativi e finanziari che dovranno essere definiti in sede di attuazione del credito quadro, devono permettere alla SL di tenere in ogni caso sotto controllo in modo molto trasparente l'andamento dei singoli progetti pur facendo parte di un credito generale che ne permette un utilizzo maggiormente flessibile.

Gli indicatori permetterebbero di dare seguito a quanto già lo stesso CdS rispondeva nel messaggio 6970 alla mozione presentata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla sezione della logistica (CPIL) "Informazione al Gran Consiglio sulle pianificazioni degli investimenti e sulla manutenzione programmata nel settore degli stabili".

In particolare si concludeva che: *"Concretamente si propone di informare il Parlamento in due momenti distinti.*

Il primo, a inizio legislatura, mediante una retrospettiva sul quadriennio trascorso e sul programma degli interventi d'investimento previsto negli anni a venire (in linea di principio, il periodo di riferimento comprende la legislatura entrate e quella successiva).

Il secondo, mediante un rapporto di metà legislatura, il quale presenta la situazione di quanto pianificato, eventuali modifiche e una proiezione sul risultato finale della legislatura."

La Commissione gestione e finanze invita a determinare questi indicatori inserendoli nel Consuntivo annuale del Cantone così da avere una visione rispetto all'andamento dei vari progetti.

È verosimile che per la gestione di questo nuovo strumento la SL si debba dotare di risorse specifiche che si possano dedicare in modo professionale al controlling e al coordinamento dei numerosi progetti e pertanto si invita il Consiglio di Stato a voler dare la giusta attenzione a questo aspetto.

4.2 Rischi

Il messaggio ben evidenzia che l'anticipo della richiesta di credito rispetto alla procedura attuale porta inevitabilmente ad un maggior rischio di imprecisione rispetto alla stima dell'investimento. Per questo motivo ben si comprende l'indicazione di voler inserire

un'ulteriore riserva esplicita del 5% che si somma alla normale riserva del 10% per imprecisione prevista dalle stesse norme SIA per la fase di preventivo definitivo prima di iniziare la realizzazione (richiesta credito di realizzazione).

5. IMPOSTAZIONE E RUOLO DELLA SL

In questo contesto si ritiene utile ribadire la progressiva specializzazione della SL nella "gestione progetti" (ruolo di project manager) piuttosto che nel ruolo di "progettista" o di "direzione lavori".

La distinzione dei vari ruoli era già stata toccata nel contesto della CPIL in riferimento alla richiesta di una separazione netta tra la progettazione e la direzione lavori.

Nel messaggio 6968 del 19 agosto 2014 rispondendo alla mozione presentata dalla commissione parlamentare d'inchiesta sulla sezione della Logistica (CPIL) "Separazione della direzione lavori dalla progettazione" il CdS concludeva: *"Il Consiglio di Stato ritiene per concludere che su questo tema, prima di introdurre rigidi principi di separazione delle competenze tra progettisti e direzione lavori, sia necessario un approfondito confronto con i rappresentanti delle associazioni di categoria, prima fra tutte la CAT. A questo proposito sono già in atto incontri regolari su vari temi tra i quali il ruolo dell'architetto Cantonale, il calcolo degli onorari e l'applicazione della legislazione sulle commesse pubbliche. Il Consiglio di Stato ritiene utile poter utilizzare questo canale per sviluppare anche questa tematica."*

L'impostazione di allora data dal CdS ci sembra mantenere il proprio valore e non viene messa in discussione. Anzi riteniamo utile ribadire che queste due funzioni siano possibilmente sempre delegate ai professionisti del ramo secondo le procedure previste e che la SL assuma invece un ruolo di coordinamento e, appunto, di "gestione di progetto" così da poter attivare un numero maggiore di progetti.

Il CdS nel processo dei crediti per le attività di concorso e progettazione richiede un "Rapporto di programmazione" con uno "studio preliminare" in conformità alla risoluzione governativa n.467 del 30 gennaio 2019 "Norme per la gestione di progetti di investimento nel settore degli stabili erariali".

Preme sottolineare al proposito come i servizi dell'amministrazione pubblica debbano certamente essere rappresentativi dell'istituzione che rappresentano dal punto di vista della qualità urbanistica, architettonica ed energetica, ma è altrettanto importante che tengano conto di precisi e vincolanti obiettivi funzionali a favore della numerosa utenza che li utilizzerà. Al proposito una riflessione specifica la meritano le infrastrutture sportive.

6. GLI IMPIANTI SPORTIVI

Scorrendo la lista dei progetti da affrontare balza all'occhio come in molti casi si tratti di infrastrutture scolastiche nelle quali molto spesso si prevede il rinnovo, l'ampliamento o la realizzazione a nuovo di impianti sportivi, palestre o piscine.

In particolare si tratta del nuovo liceo di Agno, della nuova palestra tripla di Barbengo, della palestra tripla del comparto della Torretta a Bellinzona, della palestra del comparto scolastico di Biasca, della piscina della scuola media di Cevio, della palestra tripla a Gordola, delle palestre del comparto scolastico di Mendrisio e del rinnovo delle palestre di Savosa.

Nel merito è utile sottolineare almeno due questioni.

Un impianto sportivo scolastico è utilizzato a scopi scolastici da lunedì a venerdì dalle 08.00 alle ore 17.00. Mentre invece negli orari serali, il sabato e la domenica e durante le vacanze scolastiche gli impianti vengono utilizzati da società sportive e associazioni per allenamenti o per poter svolgere competizioni di varia natura. Affinché questi preziosi, e costosi, spazi possano essere utilizzati in modo efficace è di fondamentale importanza che siano anche concepiti e progettati tenendo conto delle necessità extra scolastiche.

Quante volte abbiamo visto palestre con accessi angusti in cui è pressoché impossibile organizzare un evento sportivo, oppure situazioni in cui l'appartamento del custode è posto in un irrisolvibile conflitto con un uso degli impianti durante il fine settimana.

È pertanto di fondamentale importanza che la progettazione di ogni impianto sportivo si basi sull'analisi dell'uso a cui è destinato. In questo contesto sarebbe pure auspicabile il coinvolgimento dell'autorità comunale qualora vi fosse, ad esempio, l'interesse di avere a disposizione delle tribune considerando magari la necessità di organizzare eventi sportivi e partite di campionato che coinvolgono un certo numero di spettatori.

Un secondo aspetto di cui tenere conto sono le competenze specifiche richieste al progettista. La progettazione di un impianto sportivo per un architetto non è molto frequente e il rischio di incorrere in debolezze funzionali è molto alto.

L'amministrazione cantonale ha un proprio Ufficio cantonale dello sport in cui opera uno specialista di infrastrutture sportive che raccoglie le diverse richieste di impianti sportivi nel cantone e coordina nello specifico i fabbisogni di tipo scolastico. Allo scopo di ottenere il migliore risultato possibile, è opportuno che la Sezione della logistica integri nei propri processi il supporto di tale servizio, coinvolgendolo nelle procedure di definizione dei requisiti e nella progettazione delle diverse infrastrutture.

Ci sia permesso di sottolineare che sarebbe assolutamente da evitare di ritrovarsi nella stessa situazione negativa, almeno a livello delle infrastrutture sportive, della progettazione del campus universitario di Viganello e dell'adiacente scuola media di Viganello. Per tutta una serie di questioni, sicuramente anche giustificate, non è stato possibile realizzare una palestra tripla che avrebbe servito in modo ideale la sede della scuola media, il campus universitario e la città di Lugano che rimane la sola città del Ticino priva di una palestra tripla.

Le infrastrutture sportive per loro natura richiedono risorse importanti in termini di territorio e di finanze. Si rendono giustificabili solo nella misura in cui sia assicurato un loro uso massimale ciò che significa aver un numero importante di giovani e meno giovani che le utilizzano a grande beneficio della loro salute del loro benessere. Affinché ciò sia possibile è di fondamentale importanza che sin dall'inizio il concetto e la progettazione siano impostati correttamente.

7. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

7.1 Relazione con le Linee direttive e collegamenti con il Piano finanziario della gestione corrente

Il credito oggetto del presente messaggio non comporta un aggravio di costi per la gestione corrente. Tuttavia saranno da prevedere i normali costi di gestione delle future opere realizzate. Tali costi saranno illustrati nei messaggi per la richiesta del credito di realizzazione.

7.2 Collegamenti con il Piano finanziario degli investimenti

Il credito quadro è pianificato a Piano finanziario degli investimenti sulle singole opere di cui al punto 5, per i periodi 2020/2023 e 2024/2027. Lo stesso è attribuito al CRB 941, WBS 941 59 9000.

7.3 Conseguenze sul personale

Come riferito nel rapporto l'attuazione dello strumento del credito quadro richiederà l'approfondimento delle modalità organizzative e un adeguamento dei processi interni ciò che non esclude la necessità di valutare un opportuno potenziamento dell'organico che risiede nelle competenze del CdS.

8. CONCLUSIONE

Alla luce degli approfondimenti effettuati la Commissione della gestione delle finanze propone al plenum del parlamento l'approvazione del messaggio in oggetto e del relativo credito quadro invitando il Consiglio di Stato a dare seguito alle raccomandazioni espresse nel rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, relatore
Agustoni - Bignasca B. - Biscossa - Bourgoin -
Durisch - Farinelli - Ferrara - Foletti - Fonio -
Guerra - Marchesi - Pini - Quadranti - Storni

Allegata

- RG n. 467 del 30 gennaio 2019 "Norme per la gestione di progetti di investimento nel settore degli stabili erariali".