

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7821 R	12 gennaio 2021	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione gestione e finanze
sul messaggio 3 giugno 2020 concernente la concessione di un credito
di CHF 100 milioni destinato a interventi di manutenzione programmata
finalizzati al risanamento energetico, all'adeguamento alle normative
vigenti e alla conservazione di diversi edifici di proprietà dello Stato
relativo al periodo 2020-2027**

1. CONSIDERAZIONE GENERALI

La manutenzione programmata e straordinaria degli stabili del Cantone è stata oggetto di alcuni messaggi che vale la pena ricordare:

- con il Messaggio n. 5976 del 10 ottobre 2007 sono stati concessi CHF 38'000'000.- destinati a interventi di manutenzione programmata presso diversi edifici di proprietà dello Stato (stabili);
- con il Messaggio n. 6757 del 5 marzo 2013 è stata approvata la concessione, per il periodo 2013-2019, di un credito quadro per un importo 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;
- con il Messaggio n. 7515 del 28 marzo 2018 è stata approvata la concessione di un credito aggiuntivo di CHF 14'500'000.- 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.

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 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 del 28 maggio 2013 al citato messaggio 6757 che proponeva per il periodo 2013-2019 un credito quadro per la manutenzione programmata di 50 mio di franchi: *“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 C2019 per la Sezione della Logistica si leggono le seguenti voci di spesa (Rendiconto del CdS allegato statistico a pag. 209):

- Manutenzione crb 942	
Manutenzione stabili spese correnti	CHF 14'539'143.-
- Credito Quadro e Interventi di manutenzione programmata	CHF 8'806'079.-
Totale	CHF 23'345'222.-

Come detto sopra, in considerazione di un patrimonio immobiliare stimato ad oltre 2,2 miliardi di franchi, siamo dunque distanti dall'importo auspicato che dovrebbe situarsi tra i 30 e i 40 mio annui per assicurare il mantenimento del valore degli stabili cantonali.

Si tratta di una lacuna che perdura da più anni considerando che dal 2015 l'importo complessivo destinato alla manutenzione si è sempre situato tra i 20 e i 25 mio e questo significa aver accumulato un ritardo importante che coincide con un debito occulto con cui confrontarsi al più presto.

Il messaggio in oggetto propone un importo di 100 mio per il periodo 2020 – 2027 ciò che corrisponde a 14,2 mio annui. Rispetto a quanto speso nel 2019 alla voce CQ rappresenta sicuramente un incremento significativo (aumento del 62%) ma pur considerando gli oltre 14 mio annui di manutenzione corrente, come a Consuntivo 2019, non siamo ancora nel range auspicato.

La questione andrebbe comunque incrociata e approfondita considerando gli oltre 40 mio alla voce "uscite per investimenti" (pag 329, T941.59, lucido del C2019) di cui 9,7 mio quale interventi in stabili esistenti.

L'incremento della manutenzione va pure salutata positivamente considerando il periodo congiunturale difficile considerando la fase pandemica nella quale ci troviamo e che richiederà non poca fatica per essere superata. Nello specifico partiamo dal presupposto che la manutenzione pianificata è caratterizzata da numerosi interventi comunque piuttosto limitati che si auspica saranno attribuiti a ditte locali.

2. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI

2.1 Lo strumento del CQ

Lo strumento del credito quadro si è rivelato molto utile e efficace per la manutenzione degli stabili cantonali così come si è rivelato di grande aiuto anche in altri settori come ad esempio per la manutenzione delle strade cantonali. In particolare lo strumento consente una certa flessibilità nel ponderare e nel programmare gli interventi permettendo di rispondere anche a urgenze e imprevisti sempre in agguato quando si ha a che fare con un patrimonio immobiliare di queste dimensioni.

Proprio a sottolineare questo aspetto il Messaggio illustra nel dettaglio e con grande trasparenza gli interventi originariamente non previsti ma che si sono rivelati indispensabili a fronte di imprevisti e problematiche riscontrate nel corso degli anni.

2.2 Strategia logistica dell'amministrazione cantonale

L'impostazione strategica della logistica dell'amministrazione cantonale richiede un fine lavoro di coordinamento e di concertazione tra i dipartimenti. Un processo di valutazione coordinato dalla Sezione della Logistica dapprima bilateralmente con i singoli dipartimenti e semmai sviluppato in progetti sinergici laddove se ne intravede la possibilità e l'opportunità.

Richiede soprattutto ai singoli dipartimenti una riflessione approfondita rispetto alle necessità logistiche dei propri servizi. A tal scopo ricordiamo l'esistenza di specifici masterplan come nel caso della Polizia e della Scuola.

Per gli enti para-pubblici esiste invece un'autonomia per l'Ente ospedaliero cantonale così come per l'USI e la SUPSI nel definire l'impostazione logistica delle rispettive attività. Tuttavia il Parlamento in questi ambiti viene confrontato con richieste di credito al momento di definire determinati investimenti come è stato il caso per il campus universitario di Viganello o per la nuova sede della SUPSI di Mendrisio (vedi ad esempio Mess 6957 del 01.luglio 2014, *Richiesta di un contributo massimo d'investimento di 53.2 milioni di franchi e lo stanziamento di un prestito cantonale per la costruzione dei campus dell'Università della Svizzera italiana (USI) e della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) e per l'acquisto del terreno necessario alla costruzione del Campus di Lugano FFS*).

Non può mancare una riflessione generale rispetto a nuovi modelli di lavoro stimolata anche dall'attuale situazione pandemica che ha accelerato l'importanza di pensare a uno sviluppo dell'home office e, in senso generale, dello smart working.

Infatti si tratta soprattutto, e in particolare, non tanto di portare il lavoro d'ufficio a casa, materialmente non sempre possibile, ma di ripensare i processi produttivi secondo una logica digitale. Non è ovviamente un cambiamento che si può impostare dall'oggi al domani e che può essere improvvisato richiedendo lo studio approfondito dei singoli processi produttivi e la reale fattibilità di una loro digitalizzazione e delocalizzazione (secondo il principio che il lavoro può essere condotto dove e quando serve e non forzatamente solo in ufficio).

Ma d'altra parte è altrettanto evidente che se ipotizzasse, solo quale esercizio teorico, che fosse possibile il lavoro a domicilio per un giorno alla settimana per il 50% dei dipendenti dell'AC vi potrebbe essere, su un totale complessivo di 5'000 collaboratori/-trici, una potenziale riduzione di 500 posti di lavoro. Insomma il corrispettivo dello stabile amministrativo 3, tanto per intenderci. È un esempio forse un po' forzato ma dà l'idea del potenziale riposto nella progressiva delocalizzazione e digitalizzazione dei processi produttivi che avrebbe anche delle conseguenze interessanti a livello di mobilità e quindi di carico ambientale.

La pianificazione degli interventi di manutenzione tiene soprattutto conto della strategia generale e delle prospettive relative ad ogni singolo stabile. Ogni stabile considerato nella strategia per il periodo quadro del presente credito è stato oggetto di analisi, dalle quali sono emerse le caratteristiche tecniche e costruttive, le condizioni di conservazione, di degrado e di conformità nonché la durata di vita utile residua (ossia l'indicazione della relativa speranza di vita).

L'indirizzo principale della strategia di manutenzione straordinaria comprende varie tipologie di interventi riassunte in tre tipologie principali:

- a) un totale o parziale adeguamento alle normative in ambito energetico
- b) la messa in sicurezza d'esercizio e strutturale degli edifici
- c) interventi per contrastare efficacemente il degrado e la svalutazione accelerata dell'immobile.

In base alla radiografia dello stato dell'edificio e in maniera incrociata alle esigenze logistiche delle utenze si imposta poi il rispettivo progetto di intervento.

2.3 Ripartizione della pianificazione dei crediti nei diversi dipartimenti

I progetti di manutenzione rispondono alla logica dello stato dello stabile e non di quale dipartimento ne sia il beneficiario. Pertanto non vi è una ripartizione finanziaria prestabilita e ripartita nei vari dipartimenti ma la Sezione della Logistica pianifica correttamente gli interventi in funzione della valutazione delle priorità tecniche e normative, nonché della vetustà dei diversi stabili, avendo quale obiettivo generale il raggiungimento della sicurezza e conformità d'uso degli edifici, oltre al prolungo della loro vita utile e del mantenimento del valore immobiliare.

2.4 Gestione dei progetti

In questo contesto si ritiene utile ribadire quanto già detto nel rapporto al messaggio 7641 per un credito quadro “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”, ossia la progressiva specializzazione della SL nella “gestione progetti” (ruolo di project manager) piuttosto che nel ruolo di “progettista” o di “direzione lavori”.

L’auspicio di una distinzione dei vari ruoli era già stata evidenziato 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.

Anche nella gestione degli interventi di manutenzione la SL applica lo stesso principio della delega della progettazione della direzione lavori a terzi mantenendo il ruolo di capo progetto per il controllo generale dell’intervento dal punto di vista tecnico e finanziario. Grazie a questa specifica impostazione il CQ in oggetto non richiede un aumento dell’organico. Si tratta di un’impostazione che si sta attuando progressivamente in quanto richiede anche profili dei collaboratori diversi con magari una specifica riqualifica laddove possibile. È un’impostazione ampiamente diffusa in altre realtà di enti pubblici oltre Gottardo che ha dimostrato di essere efficace e migliora la capacità produttiva generale dell’ente pubblico.

2.5 Risanamento energetico

In base alla strategia inserita nel PEC (piano energetico cantonale, 2013) e tenendo conto del “Programma di incentivi concernente l’efficacia ed efficienza energetiche, la produzione e la distribuzione di energia termica da fonti indigene rinnovabili, la

conversione delle energie di origine fossile e la promozione della formazione continua, dell'informazione, della sensibilizzazione e della consulenza nel settore dell'energia", recentemente approvato dal Gran Consiglio si prevede di migliorare il bilancio energetico del parco immobiliare del cantone.

In particolare si ricordano gli indirizzi strategici del PEC all'art 4.1:

- efficienza, efficacia e risparmio energetico: riduzione dei consumi negli usi finali dell'energia, attraverso l'attivazione generalizzata di misure tecniche di efficienza energetica;
- conversione energetica: sostituzione dei vettori energetici, con progressivo abbandono dei combustibili fossili, in particolare olio combustibile e carburanti liquidi;
- produzione energetica ed approvvigionamento efficienti, sicuri e sostenibili: diversificazione dell'approvvigionamento, valorizzazione della risorsa acqua, confermando ed assicurando le riversioni ed il ruolo dell'AET, e promozione delle altre fonti rinnovabili indigene, quali solare (termico e fotovoltaico), eolico, biomassa, calore ambiente e geotermia di profondità.

A cui si aggiungono questi indirizzi definiti dal Messaggio n. 7895:

- per l'Efficienza energetica: i parametri che concernono l'involucro termico degli edifici e complementi per i quali va previsto, per il risanamento degli edifici esistenti, il raggiungimento della certificazione CECE¹ e Minergie², mentre per i nuovi edifici i parametri Minergie-P o Minergie-A, che garantisce un ottimo isolamento termico dell'edificio accompagnato da un'impiantistica altamente efficiente per la produzione di calore e per l'illuminazione, apparecchi di ottima efficienza e l'impiego di energie rinnovabili..
- per la Produzione di energia termica la promozione delle fonti rinnovabili, incentivando in particolare, oltre a quanto richiamato in precedenza, gli impianti a legna, gli impianti per lo sfruttamento della biomassa vegetale, pompe di calore con potenza superiore a 200kW_{th}, lo sfruttamento dell'energia solare termica.

Si inserisce in questa strategia anche l'allacciamento di diversi stabili cantonali (tra i quali citiamo i principali: edifici del comparto amministrativo a Bellinzona, gli edifici del comparto scolastico della Torretta a Bellinzona, il Centro Diagnostico a Camorino, eccetera) alla rete Teris per lo sfruttamento del calore prodotto da termovalorizzatore, nonché ad altre reti di teleriscaldamento con vettore a gas (comparto scolastico di Lugano Trevano e le scuole medie di Viganello) nonché a legna (ad esempio gli edifici scolastici del comparto di Biasca, le scuole medie di Quinto, di Caslano e della Capriasca, il comparto agrario di Mezzana eccetera).

Si tratta di obiettivi ambiziosi che laddove possibile e finanziariamente sostenibile riteniamo auspicabile siano fatti propri dal Cantone per dare, da un lato, il buon esempio, dall'altro essere per divenire, con il suo parco immobiliare, un faro anche tecnico per il resto della popolazione nel campo del risanamento energetico

La SL dà concretamente seguito a fronte di questo indirizzo strategico del Cantone, analizzano con attenzione ogni singolo stabile attuando gli interventi ritenuti opportuni e efficaci per un miglioramento dell'impatto energetico del parco immobiliare cantonale

¹ Certificato Energetico Cantonale degli Edifici, www.cece.ch

² www.minergie.ch

coerentemente agli indirizzi predetti, partecipando in maniera importante a raggiungimento degli obiettivi della strategia energetica.

2.6 Edilizia scolastica

Un aspetto importante da sottolineare è certamente la constatazione del fatto che l'edilizia scolastica richiede mediamente il 50% delle risorse previste. Il Cantone è proprietario di un numero rilevante di stabili destinati alla formazione ciò che comporta il conseguente forte impegno manutentivo in questo contesto.

Ci sembra un aspetto da sottolineare e che conferma l'importanza del patrimonio immobiliare cantonale a favore della formazione delle future generazioni. La scuola merita certamente sedi dignitose, in buono stato e rispettose di rigorosi criteri di sicurezza.

Sedi scolastiche e istituti di formazione pure sempre più chiamate ad adattarsi alle nuove sfide chiamate innovazione e digitalizzazione.

3. RESOCONTO DEI CQ PRECEDENTI

Il bilancio del primo credito di manutenzione programmata investimenti riguardante il periodo 2008-2012 di un importo complessivo di 50 milioni di franchi è stato presentato in dettaglio nell'ambito del messaggio governativo n. 6757 per la richiesta del secondo credito quadro per il periodo 2013-2019

Il bilancio del secondo credito di manutenzione programmata investimenti riguardante il periodo 2013-2019 è stato presentato in dettaglio nell'ambito del messaggio governativo n. 7515 per la richiesta di un credito aggiuntivo di ulteriori 14.5 milioni di franchi a quello concesso con messaggio n. 6757.

Il CQ è stato completamente utilizzato.

4. FABBISOGNO FINANZIARIO

La tabella seguente ricapitola i costi stimati per la realizzazione delle opere per il periodo 2020-2027.

Il grado di precisione è del +/-25%. I costi effettivi di intervento potranno essere determinati unicamente a seguito degli studi di intervento.

Edificio - Progetto	Importo in CHF
Scuola media Losone	9'000'000.-
Stabile Vignola Lugano (CSIA)	6'500'000.-
Adeguamento impianti elettrici	6'000'000.-
Scuola media Giornico	5'900'000.-
Centro Professionale Commerciale Bellinzona	5'800'000.-
Strutture carcerarie Cadro	5'000'000.-
Scuola media Morbio Inferiore	5'000'000.-
Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC) Mendrisio	3'300'000.-
Scuola media Ambri	3'200'000.-
Pretorio Faido	2'900'000.-

Scuola media Stabio	2'800'000.-
Scuola media Bedigliora	2'400'000.-
Palazzo di giustizia (PGL) Lugano	2'200'000.-
Liceo La Morettina Locarno	2'200'000.-
Scuola media Agno	2'000'000.-
Laboratorio cantonale Bellinzona	2'000'000.-
Sacro Monte Orselina	1'850'000.-
Stabili amministrativi Via Trevano Canobbio	1'600'000.-
Impianti di elevazione	1'500'000.-
Centro psicoeducativo (CPE) Stabio	1'500'000.-
Analisi diagnostiche	1'500'000.-
Scuola media Riva San Vitale	1'400'000.-
Scuola media Cadenazzo	1'400'000.-
Gestione accessi	1'270'000.-
Scuola media Canobbio	1'000'000.-
Scuola media Cevio	1'000'000.-
Scuola media Capriasca	850'000.-
Materiali e sostanze pericolose	850'000.-
Centro G+S Olivone	800'000.-
Scuola media Gravesano	750'000.-
Liceo Lugano 1, palestra e palestrina	720'000.-
Centro professionale e commerciale (CPC) Lugano	700'000.-
Alta scuola pedagogica (ex magistrale) Locarno	700'000.-
Scuola professionale artigianale e industriale Locarno	700'000.-
Liceo Bellinzona palestra	700'000.-
Centro diagnostico Camorino	650'000.-
Scuola media Pregassona	610'000.-
Scuola media Giubiasco	600'000.-
Casa dei Landfogti Acquarossa Lottigna	500'000.-
Stabile Luganetto Lugano Viganello	500'000.-
Adeguamento impianti di refrigerazione	500'000.-
Totale opere con valore => 500'000.-	90'350'000.-
Opere con valore inferiore < 500'000.-	8'400'000.-
Totale parziale	98'750'000.-
Riserva per supporto al committente e imprevisti	1'250'000.-
Totale	100'000'000.-

Scuole

55'930'000 (56%)

Il totale complessivo del fabbisogno finanziario necessario alla realizzazione degli interventi previsti al presente messaggio si attesta a CHF 100'000'000.-.
È indicato un importo di riserva pari a CHF 1'250'000.- utile all'approfondimento e al supporto al committente facendo capo a professionisti e specialisti esterni, nonché a

fronteggiare eventuali imprevisti che dovessero presentarsi. Infatti si deve tenere conto che il CQ ha una durata piuttosto estesa, 2020-2027, un periodo lungo durante il quale possono insorgere parecchi imprevisti, non da ultimo mutate esigenze dipartimentali, e quindi una certa flessibilità è ritenuta più che opportuna.

5. PROCEDURE

Per i progetti maggiori, ogni intervento dovrà essere preceduto dall'elaborazione di uno studio di intervento. In base allo studio saranno definite le successive procedure di esecuzione in conformità alla legislazione sulle commesse pubbliche.

Tutti i progetti menzionati verranno realizzati entro il periodo 2020-2027 secondo un grado di priorità determinato dalle criticità rilevate. Gli studi di intervento, per contro, verranno tutti avviati immediatamente a seguito dell'approvazione del Messaggio e cresciuta in giudicato del Decreto legislativo. Il Consiglio di Stato sarà competente per la suddivisione del credito quadro in singoli crediti di impegno per ogni progetto.

6. LINEE DIRETTIVE E PIANO FINANZIARIO

Il presente Messaggio rispecchia gli obiettivi previsti nelle linee direttive per il programma di legislatura 2019-2023 in merito all'asse strategico 2 "Sviluppo e attrattiva del Cantone Ticino", in relazione agli obiettivi 10 "Riqualificare il territorio costruito, valorizzare il paesaggio, conservare il patrimonio, favorire la biodiversità" e 12 "Valorizzare le risorse naturali, migliorando la qualità dell'ambiente", e a quelli relativi alla strategia energetica.

Il credito è inserito nei PFI 2020-2023 e 2024-2027 per l'importo complessivo di CHF 100'000'000.- al settore 11, Amministrazione generale, posizione 112 910 5 ed è collegato all'elemento WBS 942 53 3000. La spesa di CHF 100'000'000.- sarà posta a carico del periodo 2020-2027.

7. CONCLUSIONI

Il presente messaggio conferma la ferma volontà del Consiglio di Stato di voler curare con grande attenzione il proprio patrimonio immobiliare dal punto di vista qualitativo, energetico e della sicurezza e conformità d'uso. Approccio particolarmente rilevante considerando l'importanza di stabili scolastici di proprietà del Cantone. Il CQ relativo alla manutenzione programmata si è rivelato uno strumento molto dinamico, utile e efficace per consentire alla SL una pianificazione adeguata degli interventi e una gestione efficiente dei progetti assicurandone l'auspicata continuità.

Trattandosi di interventi che non richiedono lunghi tempi di progettazione, il credito proposto ha un benvenuto effetto anticiclico in un periodo pandemico in cui è probabile attendersi un rallentamento generale anche dell'edilizia e dei vari rami economici annessi.

Ricordiamo infine che lo stanziamento del credito proposto con l'allegato decreto legislativo richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 5 cpv. 3 LGF).

* * * * *

In base alle considerazioni espresse, la Commissione invita il Parlamento ad approvare il messaggio in oggetto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, Michele Guerra, Fiorenzo Dadò e Anna Biscossa, relatori
Agustoni - Bang - Bignasca - Bourgoin -
Durisch - Ferrara - Gianella Alessandra -
Jelmini - Pamini (con riserva) - Pini - Quadranti