

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>5473 R</b>	8 giugno 2004	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze  
sul messaggio 11 febbraio 2004 concernente lo stanziamento di un  
credito-quadro complessivo di fr. 5'830'000.-- per interventi di miglio-  
ria, manutenzione, conservazione e sistemazione del patrimonio  
immobiliare dello Stato per il periodo 2004-2007**

## 0. CONSIDERAZIONI GENERALI

La richiesta di credito oggetto del Messaggio 5473, ha fatto discutere la Commissione anzitutto per l'ammontare del credito richiesto, ritenuto insufficiente rispetto alle reali necessità.

Inoltre ha fornito lo spunto per una verifica puntuale della politica attuata dallo Stato per la conservazione del vasto patrimonio immobiliare.

Sul limite di credito richiesto la Commissione ha inizialmente posto delle riserve.

Lo ritiene infatti non adeguato per una corretta gestione degli immobili. Vi inviterà infine ad accogliere il Decreto Legislativo annesso al Messaggio perché a conoscenza che al Parlamento verranno sottoposte altre richieste di credito riguardanti interventi puntuali ed in considerazione della necessità di contenere, in tutti i settori, la spesa dello Stato.

La Commissione ha pure ritenuto opportuno un approfondimento della tematica all'esame, tramite una riunione con i funzionari principali della Sezione della logistica ed in seguito ponendo a quest'ultima una serie di domande sulle quali si dirà nei punti seguenti.

## 1. L'IMPORTANZA DI UNA CORRETTA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Lo Stato è proprietario di ca. 520 stabili. Una sommaria stima del patrimonio statale permette di affermare che il valore di quest'ultimo è di almeno 1.5 miliardi di Fr.

Il Messaggio del Consiglio di Stato contiene interessanti riflessioni riguardo ai concetti di gestione e conservazione nel settore pubblico in Ticino.

Alla Commissione preme ribadire che i concetti di **gestione e di manutenzione** durante la vita utile di un manufatto, devono essere considerati già durante la fase di progettazione delle nuove opere.

In altre parole, il costo globale di un immobile è l'insieme di una serie di operazioni che si compongono dell'investimento iniziale, dei costi di gestione, d'esercizio, di manutenzione e conservazione durante l'intera durata di vita.

I costi di gestione corrente sono condizionati dagli investimenti operati nel settore della costruzione.

Oltre agli oneri legati al costo del capitale, assumono sempre grande importanza i costi di gestione legati all'esercizio ed alla manutenzione dell'opera.

Di regola si calcola che questi oneri corrispondono annualmente al 6-7% della somma d'investimento.

Se si pensa che questi costi incidono durante tutta la durata di vita dell'edificio, ci si accorge che l'investimento iniziale risulta essere anche molto inferiore rispetto al costo di gestione cumulato.

Esiste quindi il rischio che le decisioni di realizzare un nuovo edificio non siano state sufficientemente ponderate nelle conseguenze relative alla gestione.

Gli oneri relativi all'esercizio di uno stabile caricano i conti di gestione corrente, in modo anche importante (pulizia, tasse, energia, manutenzione, abbonamenti, custode, ecc.); ogni decisione relativa alla costruzione (o locazione) di uno stabile deve quindi poter dare, anche a livello di gestione corrente, le necessarie risorse (ricorrenti negli anni) per garantire l'esercizio ed il mantenimento dell'edificio.

Spetta anche al Parlamento prendere coscienza che ogni sua decisione in tal senso implica inevitabilmente nuovi oneri che caricano i conti di gestione corrente.

Una delle attività che dovrà pertanto occupare la Sezione della logistica nel prossimo futuro sarà quella relativa alla definizione più precisa e vincolante degli standard costruttivi, in particolare per quanto concerne le tipologie di materiali, arredamento ed i criteri energetici che gli edifici devono soddisfare.

Grazie alla ridefinizione di standard costruttivi più essenziali si dovrà soprattutto tener conto delle esperienze manutentive acquisite dai servizi nella gestione di oltre 500 edifici ed indirizzare gli investimenti negli elementi che maggiormente incidono sulla funzionalità, la qualità dell'ambiente di lavoro e del servizio prestato dall'Amministrazione.

## 2. LE RICHIESTE D'INFORMAZIONI FORMULATE DALLA COMMISSIONE

La Commissione della gestione e delle finanze, prima di affrontare la discussione di merito sul Messaggio all'esame, ha ritenuto opportuno porre una serie di domande al Consiglio di Stato.

Un primo "pacchetto" di domande concerneva: la richiesta del rendiconto dettagliato sul credito-quadro di manutenzione dello scorso quadriennio, per un totale di 16 Mio di Fr.

Il rendiconto di eventuali altri crediti d'investimento (sempre per opere di manutenzione) e per lo stesso periodo, il tasso d'ammortamento applicato al credito-quadro di manutenzione e l'evoluzione dal 1993 al 2003 delle spese cantonali per manutenzione inserite nei conti di gestione corrente.

A questa prima serie di domande la Commissione ha ricevuto puntuale risposta che si ritiene di riportare di seguito anche se riassumendo i dati principali:

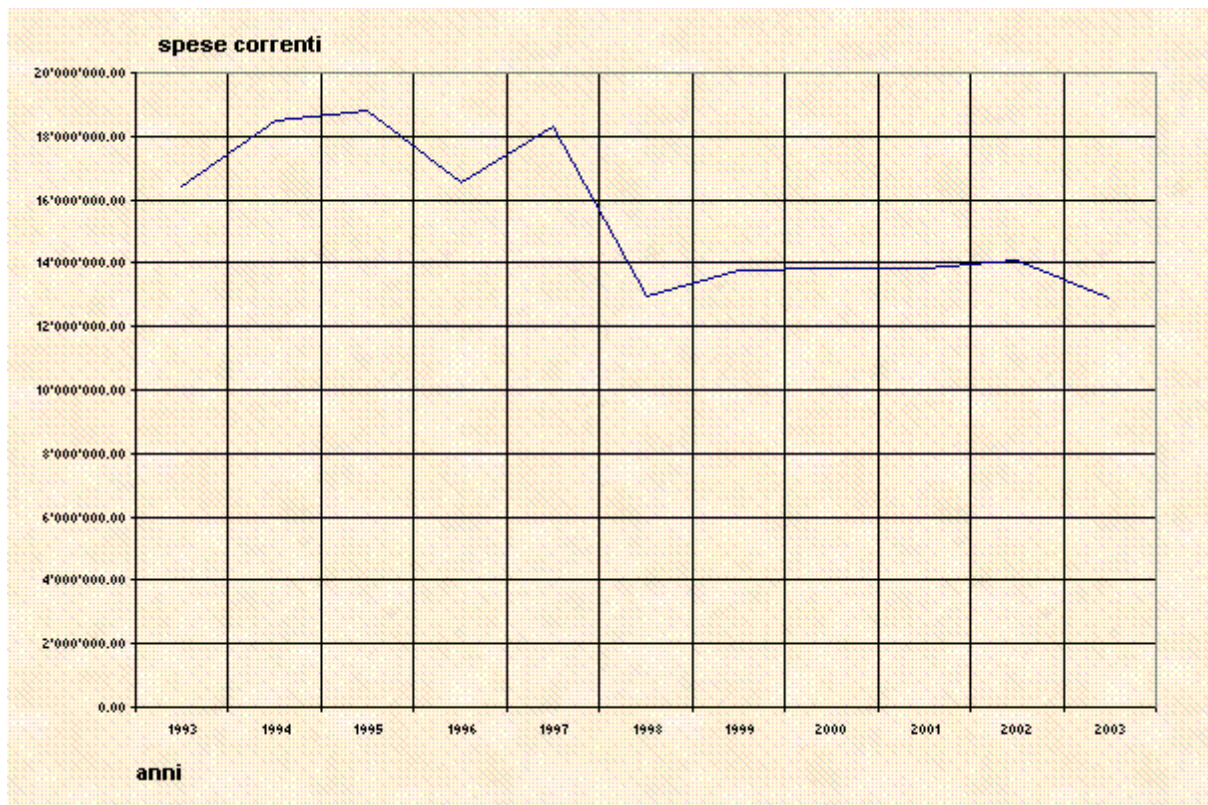
- dal rendiconto si evince che il credito-quadro è stato suddiviso ed utilizzato per ca. 110 oggetti, per un totale di 16'019'500.-- Fr. così rappresentabili per capitolo:

Oggetto	Crediti richiesti per settore Fr.
A. Sistemazioni logistiche	1'593'000.00
B. Sicurezze incendio	2'251'000.00
C. Sistemazioni esterne	1'508'000.00
D. Risanamenti energetici	5'304'000.00
E. Telecomunicazioni	0.00
F. Interventi vari	5'363'500.00
<b>Totale credito richiesto</b>	<b>16'019'500.00</b>

- dall'analisi di dettaglio di tutte le voci che compongono la spesa totale di poco superiore ai 16 Mio di Fr., occorre sottolineare che una buona parte del credito consumato non rientra per opere definibili di manutenzione.  
Infatti molti importi sono stati riservati per la messa in sicurezza degli edifici, per la creazione di nuovi parcheggi, migliori accessi, ecc.
- altri investimenti per interventi sostanziali di manutenzione sono inclusi nella distinta dei crediti richiesti e quindi compresi nel totale del credito-quadro di 16 Mio di Fr.
- il tasso d'ammortamento applicato al credito-quadro è del 12% per anno.
- nelle tabelle e grafici seguenti (forniti dalla Sezione della logistica) sono visibili e rappresentati l'evoluzione dal 1993 al 2003 delle spese cantonali complessive di manutenzione, con raffronto all'evoluzione delle superfici gestite.

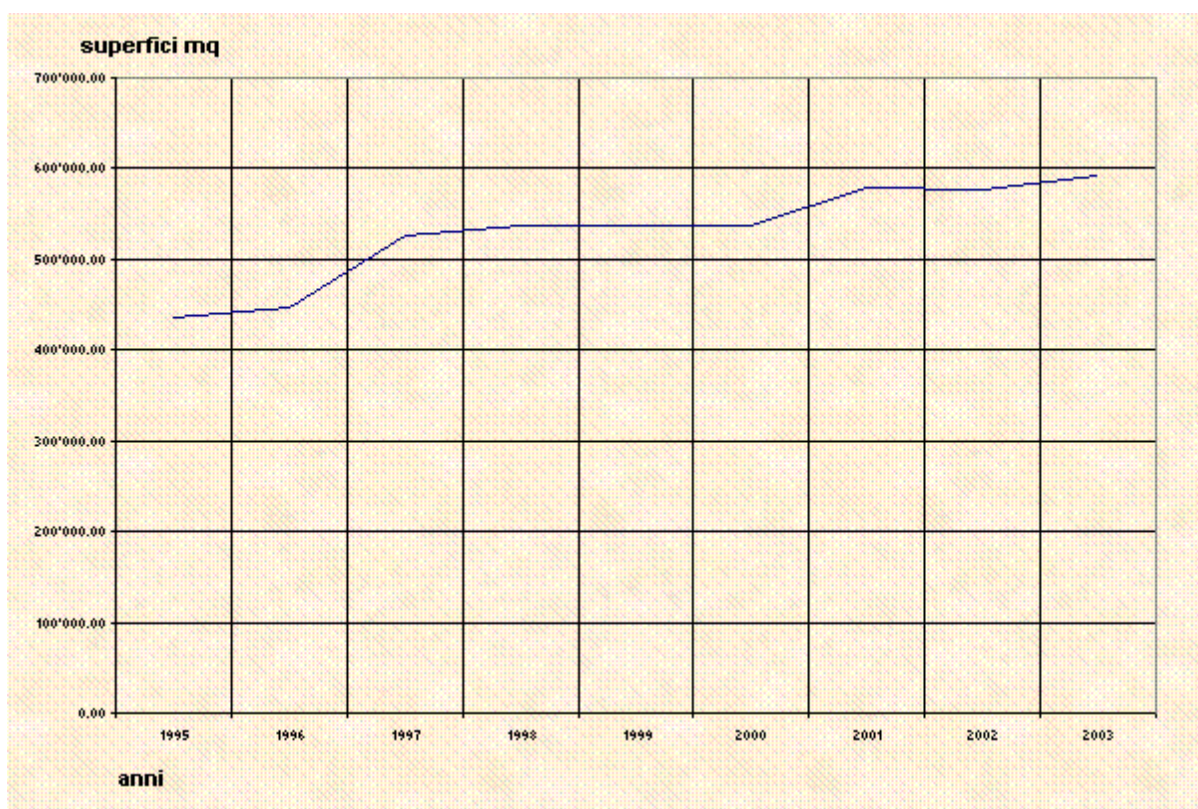
### EVOLUZIONE SPESE CORRENTI MANUTENZIONE 1993 - 2003 GRUPPO 31

<b>1993</b>	16'442'462.00 Fr.
<b>1994</b>	18'517'220.00 Fr.
<b>1995</b>	18'820'935.00 Fr.
<b>1996</b>	16'528'123.00 Fr.
<b>1997</b>	18'284'663.00 Fr.
<b>1998</b>	12'972'508.00 Fr.
<b>1999</b>	13'803'682.00 Fr.
<b>2000</b>	13'860'427.00 Fr.
<b>2001</b>	13'851'676.00 Fr.
<b>2002</b>	14'109'219.00 Fr.
<b>2003</b>	12'877'813.00 Fr.



## EVOLUZIONE SUPERFICI MQ STABILI CANTONALI 1995 - 2003

1995	435'742.00 m2
1996	447'027.00 m2
1997	526'821.00 m2
1998	537'592.00 m2
1999	537'485.00 m2
2000	537'978.00 m2
2001	578'136.00 m2
2002	576'083.00 m2
2003	592'885.00 m2



Contemporaneamente al primo gruppo di domande, la Commissione della gestione e delle finanze ha ritenuto opportuno porre al Consiglio di Stato altre domande puntuali.

Per opportunità di informazioni e trasparenza viene riportato di seguito il testo integrale delle domande poste con la relativa presa di posizione del Consiglio di Stato.

### **1. Domanda**

*Quant'è il costo amministrativo (secondo contabilità analitica) della gestione degli stabili in rapporto all'investimento effettivo?*

#### **Risposta**

*Il rapporto fra le spese amministrative (gestione della struttura) e quelle direttamente legate al mantenimento del patrimonio immobiliare dello Stato è pari al 13.01 %. Il medesimo dato riferito ad aziende private di global service varia fra il 10 e il 13%.*

*Le normative LORD e gli stipendi (mediamente superiori nel settore pubblico) e, in parte, le procedure per l'attribuzione degli appalti, unitamente alle limitate risorse destinate alla manutenzione sono i fattori che ci posizionano verso il valore più alto nel paragone appena indicato.*

*Infatti appare in modo chiaro che questo rapporto dipende sia dai costi di gestione della struttura, ma anche dalle risorse investite per le diverse attività manutentive.*

*Il rapporto fra i costi di manutenzione (complessivi) e il valore del patrimonio gestito equivale all'1.26% che nel paragone con quanto praticato da aziende private risulta insufficiente.*

### **2. Domanda**

*Questo rapporto è giustificato ?*

#### **Risposta**

*Tenuto conto di quanto esposto al punto 1 riteniamo che il rapporto sia giustificato pur non rappresentando un valore ottimale. Potrebbe essere migliorato attraverso l'attribuzione di maggiori risorse per i necessari lavori di manutenzione (richiesta giustificata dal valore del patrimonio che la SL è chiamata a gestire), mantenendo invariata la struttura.*

*Un confronto con altre realtà pubbliche appare difficile: in primo luogo perché non vengono forniti volentieri dati di questo tipo. In generale ci si limita, nei migliori dei casi a mostrare che si è in linea con quanto applicato dal settore privato. Ma oggettivamente il confronto dipende in misura preponderante dalla tipologia degli edifici da gestire, che può essere molto diversa e dal tipo di struttura organizzativa. Per quanto concerne quest'ultimo punto i Cantoni si differenziano in maniera anche molto importante. Alcuni infatti demandano molte attività (compreso il coordinamento e la gestione) al settore privato, limitandosi al puro controllo. In questi casi i costi di gestione della struttura propria possono essere molto ridotti in rapporto alla somma investita nei lavori. In alcuni Cantoni vi è poi una diversa ripartizione delle competenze nella gestione del servizio pubblico con i Comuni. Se si pensa p.es al settore della scuola, si trovano competenze comunali nella gestione del ciclo di studio della scuola media, ciò che non è il caso in Ticino.*

### **3. Domanda**

*Una struttura amministrativa in grado di gestire investimenti pari a 30 mio di franchi all'anno, costretta dalle circostanze finanziarie a gestirne solo 8 all'anno, non è sovradimensionata?*

#### **Risposta**

*La cura del patrimonio costruito dello Stato (ricordiamo gli oltre 500 edifici propri e i ca. 300 contratti di locazione) assume un'importanza rilevante se si vuole evitare l'inesorabile degrado delle strutture e di dover ricorrere più tardi a pesanti investimenti per riportare gli edifici in uno stato accettabile e confacente alle esigenze.*

*È innegabile che il patrimonio pubblico ha un valore che deve poter essere mantenuto nel tempo. Fatta questa premessa ricordiamo che il servizi dello Stato (la Sezione della logistica) hanno, fra gli altri, il compito di assicurare il corretto mantenimento degli edifici e degli impianti. A fronte dei ca. 9 mio di franchi anno destinati nei conti di gestione corrente alla*

manutenzione è stato segnalato un fabbisogno di ca. 25-30 mio **anno** per una manutenzione conforme agli standard usuali. L'attuale struttura di manutenzione è dimensionata per un volume annuo di 15 mio (gestione corrente e investimenti), di conseguenza l'eventuale gestione di altri 15 mio richiederebbe un ripensamento nella distribuzione dei compiti e delle risorse fra area di manutenzione e area di costruzione e verosimilmente l'attribuzione di un'unità operativa alla manutenzione. Non si tratterebbe tuttavia di nuove assunzioni bensì di una ridistribuzione interna dei compiti. Si sottolinea comunque che, nello spirito stesso del credito quadro, la necessità di ca. 30 mio è ripartita su un arco temporale di 4 anni. In raffronto ai precedenti crediti quadriennali (20 e 16 mio) si tratterebbe di un aumento di 2.5 mio di fr anno. Somma del tutto sopportabile.

#### **4. Domanda**

*Non sarebbe possibile risparmiare sulla struttura gestionale per rendere possibile - impiegando i mezzi risparmiati - la realizzazione di più opere di manutenzione?*

#### **Risposta**

*Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa decise dal Consiglio di Stato con le Linee direttive e il Piano finanziario 2004-2007, si stanno studiando i provvedimenti più adeguati e più sostenibili per limitare anche questi costi, già contenuti nell'ambito degli ultimi preventivi del Cantone. I margini di manovra non sono comunque amplissimi se si vuole continuare a garantire un'adeguata manutenzione degli stabili, nel pieno rispetto delle procedure legali per l'assegnazione dei lavori.*

*Riferendoci inoltre a quanto scritto ai punti precedenti e ipotizzando una riduzione del 10% dei costi di gestione della struttura sarebbe possibile "liberare" ca. 230'000.-/anno da impiegare in interventi diretti sugli edifici. Questa cifra appare comunque insufficiente per far fronte alle necessità.*

#### **5. Domanda**

*Chi analizza e secondo quali modalità le perizie concernenti le misure antincendio?*

#### **Risposta**

*Con l'entrata in vigore della legge sulla Polizia del fuoco del 1° gennaio 1997, a complemento della LE cantonale, si è creata la necessità di dover presentare, assieme alla domanda di costruzione, un Attestato di conformità progettuale alle norme antincendio. A tal riguardo sono stati formati dei tecnici riconosciuti dalla Polizia del fuoco ai quali è stato delegato questo compito.*

*La sezione della logistica dispone di un collaboratore specialista che funge da consulente interno e che verifica l'ossequio delle prescrizioni antincendio cantonali. Per ogni stabile nuovo e per importanti ristrutturazioni, come stabilito dalle norme, viene richiesto l'Attestato di conformità antincendio; il consulente interno, collabora con i progettisti per l'adozione delle misure minime richieste dalla legge per l'ottenimento del Certificato di collaudo finale.*

*La sezione della logistica si preoccupa di affiancare le misure edili e tecniche con misure di prevenzione antincendio di carattere organizzativo tramite corsi di prevenzione antincendio destinati ai responsabili della sicurezza.*

#### **6. Domanda**

*A che punto è la progettazione della terza e quarta fase dei lavori di ristrutturazione e di ripensamento del Centro professionale di Trevano, oggetto di una richiesta di credito approvata dal Gran Consiglio il 29 gennaio 2001 (M5048 del 17.10.2000)?*

## **Risposta**

*La progettazione è conclusa in pratica dal dicembre 2002. La richiesta di credito di costruzione, per la quale era già stato modificato il PF e assicurato l'intero finanziamento (23 mio) nel dicembre 2002, è rimasta congelata per oltre un anno in attesa della soluzione prospettabile per il futuro logistico della SUPSI e dell'USI. Infatti, considerate le opposizioni a un'estensione dell'edificazione a Trevano, è stata ipotizzata l'utilizzazione, dopo adeguata ristrutturazione, del Centro professionale di Trevano come sede della SUPSI e la realizzazione di una struttura sostitutiva per gli apprendisti, per la quale erano state prese in considerazione almeno due soluzioni, una nel Sottoceneri, l'altra nel Sopraceneri, abbinata a una ridistribuzione dell'insegnamento professionale sulle sedi esistenti di scuola professionale.*

*La riflessione e la ricerca di possibili soluzioni alternative sono durate un intero anno e si sono risolte con un'impostazione radicalmente nuova degli indirizzi della logistica universitaria, nel senso di cominciare sin d'ora a pianificare l'unificazione delle infrastrutture che possono servire aree d'insegnamento affini dei due curricula, quello universitario (USI) e quello universitario professionale (SUPSI), per esempio Facoltà di scienze informatiche dell'USI e Dipartimento delle tecnologie innovative della SUPSI.*

*Dal profilo istituzionale questa nuova impostazione è consegnata nel Messaggio n. 5492 del 16 marzo 2004, concernente la concessione del credito di 9'020'000 franchi per gli investimenti della SUPSI, la modifica della destinazione del credito residuo di 2'900'000 franchi del DL del 17 marzo 1997 e la concessione del contributo di 9'600'000 franchi all'USI.*

*Dal licenziamento del Messaggio, che chiude perlomeno a livello dell'Esecutivo l'ipotesi della riutilizzazione del Centro professionale di Trevano a favore della SUPSI, sono subito ripresi i lavori per trovare una temporanea sistemazione di una parte delle classi attualmente insediate al Centro, in modo che si possa liberare una dozzina di aule nelle quali far circolare le classi che devono lasciare la parte di stabile oggetto degli interventi di ristrutturazione. E' in corso l'esame per l'impiego di spazi attualmente occupati dalla SUPSI che si renderebbero liberi, dopo aver scartato l'opzione della realizzazione di prefabbricati o di altri provvisori in loco a Trevano.*

*Si ritiene che la soluzione del problema del trasferimento provvisorio possa intervenire in tempo utile per presentare il messaggio al più tardi entro la seconda metà di maggio, in modo che l'oggetto possa essere trattato nell'ultima sessione prima dell'estate e i lavori possano essere avviati nel tardo autunno.*



### **3. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE SULL'AMMONTARE DEL CREDITO RICHIESTO**

Da quanto esposto al pto. III. del Messaggio appare evidente la grossa discrepanza fra l'ammontare del credito richiesto (5.83 Mio di Fr.) ed il volume d'investimento teoricamente (ma anche praticamente) necessario (30 Mio di Fr.).

Questa considerazione è ancor più avvalorata dal fatto che i crediti disponibili diminuiscono proporzionalmente all'aumento delle superfici degli stabili da gestire.

Rispetto al quadriennio 2000-2004 è evidente la mancanza di ca. 10 Mio di Fr., ciò che comporta una disponibilità annua inferiore di 2.5 Mio di Fr. per i prossimi 4 anni.

Verificando nel dettaglio le spese nei vari settori e per le varie tipologie d'intervento che hanno formato la somma complessiva di ca. 16 Mio di Fr. nello scorso quadriennio, si è potuto appurare che buona parte di queste spese non sono state destinate per interventi strettamente definibili di manutenzione.

Il timore maggiore però, espresso e condiviso dai commissari, è dato dalla convinzione che se si riducono gli interventi oltre un limite accettabile, in pratica si accumulerà un debito occulto al quale si dovrà far fronte nei prossimi anni.

Da queste preoccupazioni sommate ad altre esigenze d'approfondimento la Commissione ha chiesto un incontro chiarificatore con la Direttrice del Dipartimento competente e con i suoi funzionari.

Dall'incontro si possono trarre le seguenti conclusioni: le preoccupazioni espresse dalla Commissione sono anche quelle del consiglio di Stato che addirittura (almeno in parte) le condivide.

Purtroppo la nota situazione finanziaria in cui si trova il Cantone impone di limitare le risorse in tutti i settori e pertanto anche per quello all'esame non è difendibile proporre aumenti di mezzi finanziari.

Occorre inoltre sottolineare che il minor ammontare del credito-quadro richiesto per il quadriennio 2004-2007, obbligherà di destinare l'intero (modesto) ammontare per soli interventi di vera manutenzione.

Il credito-quadro ha sempre avuto ed avrà ancora, la funzione di cuscinetto tra gli interventi da finanziare con l'ammontare riservato a gestione corrente e quelli catalogati sotto gli investimenti.

Attraverso lo strumento del credito-quadro è stato finora possibile disporre di uno strumento flessibile per permettere di effettuare interventi di manutenzione programmata ma anche interventi relativi a piccole sistemazioni logistiche, oltre che evadere esigenze avanzate alla Sezione della logistica dai servizi dell'Amministrazione cantonale.

In futuro occorrerà pertanto concentrare le risorse finanziarie unicamente per interventi strettamente manutentivi.

Un'attenta verifica delle cifre esposte nei preventivi dimostra comunque che il Consiglio di Stato ha potenziato la voce a gestione corrente, portandola da 8.9 Mio di Fr. del 2003 a 9.8 Mio di Fr. per il 2004.

Per i prossimi 4 anni si potrà pertanto contare su un importo di 40 Mio di Fr. per interventi di manutenzione, oltre ai 5.83 Mio di Fr. richiesti con il presente Messaggio.

Il confronto con altre realtà cantonali indica che in linea di massima il Ticino si situa nella media, pur considerando con prudenza i termini di confronto, in quanto sia gli importi destinati che il tipo di stabili non sono automaticamente confrontabili.



## Risorse destinate alla manutenzione (gestione corrente) in alcuni Cantoni CH (giugno 2004)

Cantone	% in Manutenzione	Osservazioni
TI	0.63	Rif. Valore assicurato
AR	0.6	Rif. Valore assicurato
SG	1.25	Rif. Valore a nuovo
VS	0.68	Rif. Valore a nuovo
UR	0.6	Rif. Valore assicurato
NE	0.5	
SZ	0.7	escluse scuole
SO	1.1	Rif. Valore assicurato
FR	1.3	Rif. Valore assicurato
JU	0.64	Rif. Valore assicurato

Per quanto concerne le modalità d'intervento sugli stabili, fino ad un recente passato ci si basava sull'esperienza e la conoscenza degli edifici da parte dei singoli tecnici di settore. D'ora in avanti l'obiettivo è quello di avere un vero e proprio programma d'intervento, dopo aver monitorato tutti gli stabili dello Stato.

A questo proposito si prende atto che nell'intento di meglio definire le necessità di manutenzione preventiva negli edifici dello Stato, la Sezione della logistica in collaborazione con la SUPSI, ha dato avvio ad un progetto finalizzato allo sviluppo di uno strumento che permetta ai tecnici del settore di disporre di tutti gli elementi oggettivi per avere una diagnosi sullo stato degli edifici.

L'obiettivo finale di questo nuovo metodo di lavoro sarà poi quello di avere una situazione prospettica, cioè sapere cos'è stato fatto fin'ora, come s'intende procedere, come siamo messi in questo specifico e delicato settore rappresentato dalla gestione e manutenzione degli stabili cantonali.

#### 4. CONCLUSIONI

Malgrado la Commissione ritenga insufficiente il credito richiesto, nell'ottica di una corretta e pianificata politica di manutenzione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, vi propone di accettare la richiesta del Consiglio di Stato.

La particolare e preoccupante situazione finanziaria richiede sacrifici e rinunce a tutti i livelli e pertanto vanno accettati, anche quelli che concernono il tema all'esame con la consapevolezza, che se prolungati nel tempo, i risparmi fatti ora potrebbero tramutarsi in un debito occulto futuro.

La Commissione invita il Consiglio di Stato a valutare la possibilità di destinare al credito-quadro in oggetto, eventuali crediti previsti a Piano Finanziario che dovessero liberarsi a seguito di ritardi o dilazione nei singoli progetti.



Con le considerazioni espresse ai punti precedenti, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il Messaggio in oggetto con l'annesso Decreto Legislativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bruno Lepori, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli -

Bignasca (per le conclusioni) - Bonoli -

Carobbio Guscelli - Croce - Dell'Ambrogio -

Ferrari M. - Foletti - Ghisletta R. - Lepori Colombo -

Lombardi - Lotti - Merlini - Robbiani