

Rapporto

| numero | data | Dipartimento |
|---------------|------------------|--------------------|
| 5976 R | 13 novembre 2007 | FINANZE E ECONOMIA |
| Concerne | | |

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 10 ottobre 2007 concernente la concessione di un credito di fr. 38'000'000.- destinato ad interventi di manutenzione programmata presso diversi edifici di proprietà dello Stato

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il patrimonio edile dello Stato del Cantone Ticino si aggira sull'1.5 miliardi di franchi. C'è poi il patrimonio del genio civile, con 1060 km di strade cantonali, 1600 tra ponti, sottopassaggi e gallerie (33 km) per un valore superiore ai 4 miliardi di franchi, non oggetto del presente Messaggio.

Da anni si stavano cercando soluzioni che permettessero di passare dall'attuale sistema "A GUASTO" (interventi non programmati, attivati a fronte del guasto) ad altro sistema di intervento di manutenzione programmata. Lo scopo era quello di poter prevedere gli interventi e di programmarli con tempismo e razionalità.

Infatti il 22.6.2004, il Consiglio di Stato, rispondendo ad una interrogazione parlamentare, così si esprimeva:

"Opportunamente si pone l'accento sull'importanza di una corretta pianificazione degli investimenti sulla base non solo di criteri che considerano periodi temporali immediati, ma soprattutto l'incidenza di determinate scelte sui conti di gestione del patrimonio; conti che saranno caricati per tutta la durata di vita di un manufatto, in maniera più o meno importante.

Per quanto concerne i nuovi investimenti legati alla realizzazione e ristrutturazione di edifici, i relativi messaggi contengono da qualche anno anche indicazioni sui costi di gestione e quindi sull'incidenza annua che l'opera avrà sui bilanci di gestione corrente. Il Parlamento, prima di pronunciarsi sulla richiesta di credito per l'investimento, ha quindi gli elementi di valutazione relativi alle conseguenze finanziarie che lo Stato sopporterà negli anni per la gestione e il mantenimento degli edifici.

Questa valutazione deve tuttavia essere preceduta, da parte dei servizi dello Stato, da una approfondita analisi sulle reali necessità, poiché queste determinano i contenuti dei progetti e i costi ad essi legati.

In seguito, l'accresciuta sensibilità verso i lavori di manutenzione che si è andata vieppiù sviluppando negli ultimi anni, soprattutto a livello cantonale, ha permesso, grazie anche all'ausilio di moderni strumenti di gestione, di utilizzare con maggiore efficacia le risorse disponibili e creare una banca dati che dia le necessarie indicazioni tecniche per le future scelte relative ai nuovi progetti.

Per quanto attiene gli edifici cantonali, i servizi tecnici disporranno fra poco di uno strumento di diagnosi che, integrato con la banca dati manutentiva, permetterà di stabilire lo stato di conservazione e programmare i necessari interventi sul patrimonio immobiliare.

Domande e risposte:

1. Qual è la valutazione del Consiglio di Stato in riguardo ai costi complessivi delle opere edili e del genio civile e ai relativi oneri annuali, considerando la loro durata di vita, gli interventi di manutenzione (ordinaria e straordinaria) e i costi di gestione?

Per quanto concerne il settore degli edifici si indica in genere che i costi complessivi per la gestione e manutenzione di un'opera nel corso della sua durata di vita corrispondono al 75% dei costi globali (studi, progettazione, costruzione, gestione, manutenzione, demolizione). È quindi giustificato che ci si preoccupi degli aspetti legati alla gestione degli edifici e la loro manutenzione. Già nella fase di progettazione quindi occorre tenere conto in modo particolare delle soluzioni meno onerose dal profilo della gestione manutentiva e dell'esercizio. Lo Stato è proprietario di tipologie di edifici anche molto diverse (laboratori, istituti di pena, scuole, edifici amministrativi, monumenti) che presentano costi di gestione che, proprio per la diversa funzione, utenza e le mutevoli esigenze nel tempo, sono anche molto diversi. Grazie agli strumenti implementati nell'ambito dei progetti di riorganizzazione e di A2000, da pochi anni i costi di gestione e manutenzione vengono contabilizzati direttamente su ogni singolo edificio in modo che è possibile in ogni momento estrapolare l'incidenza del patrimonio immobiliare sui bilanci annuali dello Stato. Oltre a ciò, anche dal profilo tecnico si dispone di una cartella "clinica" precisa riguardo ai lavori eseguiti sugli edifici.

2. Il Consiglio di Stato ha intenzione di effettuare un monitoraggio sistematico del patrimonio immobiliare (sia degli edifici, sia delle strade) in modo da potere effettuare gli interventi di manutenzione straordinaria con una precisa strategia di priorità?

Nel campo degli edifici è in fase di messa a punto uno strumento per la diagnosi tecnica che permetterà anche la tenuta di un monitoraggio sistematico che comprende pure gli interventi programmati di manutenzione. Per quanto concerne le nuove costruzioni, il programma di manutenzione figura ora fra i documenti che i progettisti devono essere forniti al committente al momento della consegna dello stabile.

3. Il Consiglio di Stato ritiene che i mezzi finanziari attualmente a disposizione siano sufficienti per garantire la gestione del patrimonio immobiliare in un'ottica di una minimizzazione dei costi a lunga scadenza?

Una corretta gestione del patrimonio immobiliare richiede in genere risorse finanziarie equivalenti a ca. il 4-6% del valore a nuovo del patrimonio. 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.-. Nei conti di manutenzione figurano attualmente ca. 15 mio che risultano quindi insufficienti e obbligano quindi a precise scelte di priorità, rimandando determinati lavori nell'ambito degli investimenti, ciò che implica un aumento dei costi a lunga scadenza, oltre che dei tempi di esecuzione".

Grazie al lavoro della Sezione logistica (SL), che si è avvalsa della collaborazione della SUPSI e del Politecnico di Losanna, è ora disponibile la soluzione auspicata, oggetto del presente messaggio.

IL PROGETTO

Si chiama "AES" analisi edifici scolastici, ma estensibile anche ad altri edifici amministrativi, ed è mirato ad una migliore gestione del patrimonio immobiliare dello Stato. Il Messaggio 5976 è preciso ed esaustivo, ciò che ci esonera dal riproporvi dati e grafici specifici. La novità è in sostanza il radicale cambiamento di strategia rispetto all'empirico metodo attuale.

PRIMA FASE

Con risoluzione numero 353 del 22.1.2002 il Consiglio di Stato, su proposta della SL stanziò un credito per l'esecuzione della prima fase del progetto, con lo scopo di determinare lo stato di conservazione di un primo lotto di 25 edifici scolastici del Cantone e della definizione dei rispettivi piani di intervento. A pagina 2 del Messaggio 5976, il 2° capoverso della "Premessa" dev'essere completato per maggior chiarezza come segue: "In questo quadro il Consiglio di Stato, con la risoluzione numero 353 del 22 gennaio 2002, ha accolto la proposta della SL e del DECS ed ha stanziato un credito mirato all'esecuzione della prima fase del progetto volto a stabilire lo stato di conservazione di 25 edifici scolastici del Cantone (integrati nei complessivi 50 edifici esaminati ed oggetto del presente Messaggio), finalizzato alla definizione dei rispettivi piani di manutenzione (progetto AES - Analisi edifici scolastici)."

IL LAVORO DA SVOLGERE

Si partirà con gli stabili costruiti negli anni '70, spesso caratterizzati, come dice il Messaggio del Consiglio di Stato, "da uno stato di conservazione insufficiente e da consumi energetici particolarmente elevati". Per intervenire efficientemente, occorre conoscere lo stato degli edifici per poi sviluppare una manutenzione ed un risanamento moderni e programmabili, abbandonando progressivamente schemi consolidati ma desueti quali il bipolarismo tra manutenzione ordinaria e straordinaria.

Il progetto "AES" chiede il già citato cambiamento, così da passare ad una manutenzione basata sulla conoscenza e sulla previsione. L'obiettivo è in definitiva l'ottimizzazione dell'affidabilità complessiva dell'immobile e di ogni sua singola componente, con le definizioni in anticipo dei tipi di manutenzione/risanamento necessari, così da evitare interventi più complessi e costosi per inosservato deterioramento. Qualora il Gran Consiglio dovesse dare il suo assenso entro fine anno, la Sezione della logistica è pronta a partire immediatamente, dando inizio all'esecuzione effettiva per la primavera/estate 2008.

RISPARMIO EFFETTIVO SUI COSTI DI INTERVENTO

Abbiamo già detto che l'individuazione tempestiva del degrado, a cui farebbero seguito le necessarie delibere per l'esecuzione dei lavori, dovrebbe di per sé già essere fonte di risparmio sui costi rispetto ai lavori urgenti deliberati "a regia" e senza confronto di offerte. Un altro aspetto che merita di essere evidenziato è da sempre quello che uno stabile "curato" risulta assai meno costoso sul medio/lungo termine e con una durata di vita più lunga. Non è stato possibile, a causa della elevata quantità di stabili, effettuare una proiezione sui costi effettivi e paragonabili del sistema. Si sa solo che comporterà meno esborsi da parte dello Stato ma non è possibile quantificarli. Questa è l'unica lacuna riscontrata nel Messaggio, certo non di poco conto, ma forse esigibile dopo una prima fase di collaudo del sistema stesso.

DESCRIZIONE DEL METODO

Il metodo applicato per l'analisi degli edifici porta il nome di EPIQR (Energy Performance Indoor Environmental Quality and Retrofit) calibrato ai bisogni e adattato. Raggiunge i seguenti obiettivi:

- raccogliere sistematicamente le informazioni sulle condizioni dell'edificio oggetto di manutenzione (informazioni di base) tramite sopralluoghi;

- stabilire la diagnosi sullo stato fisico e funzionale dell'immobile (scheda diagnostica);
- definire in dettaglio i lavori da eseguire (scheda clinica), il loro costo globale e dettagliato;
- ottimizzare i consumi energetici dopo il rinnovo;
- migliorare il benessere all'interno dello stabile;
- confrontare velocemente gli scenari di intervento sia energetici sia costruttivi.

Interessante sapere che la complessa analisi sullo stato dell'immobile si esplicita mediante una "check-list" di 50 elementi base raggruppati in 6 macroelementi. Dalla valutazione successiva ne deriva il codice di degrado. Ne sono previsti 4 e più precisamente:

- A: elemento in buono stato di conservazione;
- B: elemento solo localmente danneggiato e facilmente recuperabile;
- C: elemento mediamente danneggiato o degradato;
- D: elemento danneggiato, la cui funzionalità è nell'insieme compromessa.

LO STATO DI CONSERVAZIONE ATTUALE

Una prima tornata di edifici è stata ora esaminata. Più precisamente si tratta di 50 edifici (25 scuole, 17 palestre e 8 complessi di tipo amministrativo, e non 7 come indicato sul Messaggio al punto 5.2). Si sono volutamente scelte tipologie diverse per poter disporre in futuro di differenti diagnosi indicative. Le cinquanta diagnosi eseguite hanno in particolare permesso di esaminare circa 2500 elementi e impianti come pure di stabilire per ognuno un codice di degrado, "fotografando" così la situazione attuale. In questo contesto, è rilevabile il grande passo avanti che hanno fatto i materiali di costruzione impiegati, rispettivamente gli straordinari progressi impiantistici. Ciò può portare alla deduzione di quanto sia rilevante conoscere per tempo lo stato di tutti gli elementi presenti nella costruzione e dunque definire delle priorità di intervento. Questo aspetto dà indubbi vantaggi nell'ambito delle scuole, dove le necessità d'intervento debbono essere sintonizzate con le prioritarie esigenze scolastiche. Sarà dunque più facile prevedere interventi radicali o che arrecano disturbo in periodi di chiusura, rispettivamente dare il tempo necessario alle Direzioni scolastiche per trasferimenti temporanei.

ANALISI DEI COSTI

Definito il codice di degrado e associato lo specifico intervento di risanamento, si passa alla valutazione dei costi che, in quanto anticipatamente programmabili, possono essere meglio appaltati, rispettivamente diluiti temporalmente.

Per l'ottenimento dei parametri necessari, si prevede di far capo ad un'apposita banca dati dei costi unitari dimensionati allo specifico edificio.

La Commissione della gestione, pur condividendo e approvando il nuovo concetto di manutenzione, ritiene di dare un'indicazione alla SL nel senso che, qualora confrontati con interventi particolarmente complessi e costosi, si abbia a valutare, dopo opportuna ponderazione, anche l'eventualità di demolizione e di ricostruzione, che raramente viene presa in seria considerazione.

PREVENTIVO DI SPESA

Per il risanamento sistematico del primo campione di edifici analizzati, il Consiglio di Stato prevede una spesa di oltre 53 milioni e mezzo di franchi (53 milioni e 540'553 franchi), dai

quali occorre dedurre gli interventi già eseguiti sin qui poiché ritenuti urgenti e improrogabili. La richiesta di credito scende dunque a 38 milioni, e più precisamente 8 milioni annui durante il periodo 2008-2011, con una prevedibile estinzione entro il 2012.

CONCLUSIONI

Secondo il giudizio unanime della Commissione della gestione, il giro di boa è necessario. Si passa finalmente ad un concetto/metodo scientificamente valido, più razionale e più affine alle moderne esigenze. Certo è un metodo che può esprimere la sua efficacia piena alla sola condizione che i vari processi vengano seguiti con molta attenzione, professionalità e tempismo. Ma questo, evidentemente, non è più compito della politica bensì dell'Amministrazione sotto controllo stretto del Governo tramite la SL.

La Commissione della gestione è fiduciosa che all'avallo politico del nuovo metodo corrisponda un impegno confacente da parte dei preposti. Sarebbe buona cosa poter comunque avere già per la fine del 2008/inizio 2009, una prima valutazione dei dati, rispettivamente un primo commento tecnico-economico (costi a consuntivo).

La Commissione della gestione chiede perciò al Gran Consiglio di approvare il Messaggio n. 5976 del 10 ottobre 2007 ed il corrispettivo credito di 38 milioni di franchi.

Per la Commissione gestione e finanze:

Edo Bobbià, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca A. -

Bonoli - Celio - Foletti - Ghisletta R. - Lurati -

Merlini - Orelli Vassere - Pinoja - Righinetti - Vitta