

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>5534 R</b>	7 settembre 2004	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 1° giugno 2004 concernente la Richiesta di un credito suppletorio di fr. 7'550'000.- per la conclusione dei lavori inerenti alla costruzione del Carcere giudiziario e del relativo corpo intermedio di collegamento con il Penitenziario cantonale, nell'ambito del programma di riorganizzazione delle strutture carcerarie cantonali, a complemento dei crediti già stanziati dal Parlamento in data 16 dicembre 1997 e 4 ottobre 1999 per totali fr. 22'600'000.-**

## INTRODUZIONE

L'esame del messaggio a margine ha richiesto al relatore uno sforzo e un impiego di tempo non compatibile con l'impegno di un parlamento di milizia.

L'incarto, che a norma e secondo quanto più volte richiesto da questa commissione doveva essere depositato alla Segreteria del Gran Consiglio, al momento del licenziamento del messaggio non esisteva. Dopo due richieste scritte si è potuto finalmente disporre di una copiosa documentazione, poco correlata, inorganica e di difficile lettura anche per un esperto (vedi anche rapporto ing. Rezzonico, a pag. 2/29, che era stato incaricato dal Consiglio di Stato di accertare alcune problematiche manifestatesi sul cantiere del Penitenziario cantonale a Cadro, nella prima fase).

L'obiettivo di detta perizia *“focalizzata soprattutto sull'analisi delle prestazioni della Direzioni Lavori riferita alle opere di capomastro”* ha sviato l'attenzione sulle vere cause dei sorpassi di spesa, già intervenuti prima del fermo lavori e che saranno da affrontare prossimamente nella continuazione dei lavori. La Direzione Lavori della 1. tappa (responsabile di ritardati rilevamenti), riguardante il carcere giudiziario, è stata colpevolizzata per responsabilità sul maggior costo degli investimenti che invece non erano stati correttamente valutati dai progettisti e dagli “specialisti”.

I precedenti e l'attuale Consiglio di Stato hanno preso numerose decisioni non sufficientemente soppesate:

- Mandati diretti attribuiti oltre 10 anni fa, non rivisti nemmeno di fronte al ritiro in pensione delle figure più significative; senza indicazione del montante massimo, con la possibilità di aumenti importanti (anche del 100%) e senza controllo delle qualifiche professionali al momento dell'ampliamento.
- Insufficiente valutazione del problema sicurezza che in un carcere dovrebbe stare alla base di ogni progetto. Nessun mandato è mai stato attribuito per questa problematica, salvo la tardiva decisione del giugno 2003 di affidare al dott. Alex Pedrazzini la *“puntuale verifica del concetto dei sistemi di sicurezza previsti”*. Purtroppo il concetto di sicurezza non era stato allestito in modo sistematico (analisi del rischio, sua

riduzione, piano di sicurezza ed ottimizzazione del rapporto costi-benefici dei supporti tecnologici e strutturali).

- Mandati inopportuni, premiando ancora con il mandato per la nuova Direzione Lavori i progettisti che sono stati tra le principali cause del precedente sorpasso di spesa (insufficiente programmazione, capitolati incompleti o approssimativi, cattiva collaborazione e coordinazione con e fra gli specialisti).
- Erronea interpretazione del rapporto-perizia dell'ing. Rezzonico con conseguente inutile segnalazione al Ministero Pubblico. Con responsabilità più chiaramente definite, altre avrebbero dovuto essere o potrebbero essere le segnalazioni da trasmettere al Ministero Pubblico.

## L'URGENZA DEL CARCERE GIUDIZIARIO

Per svariati motivi, che verranno illustrati nel seguito, se non fosse esistita l'urgenza da tutti dichiarata di chiudere le Pretoriali (chiusura possibile solo con la disponibilità del Carcere giudiziario), **questo messaggio avrebbe dovuto essere ritornato al Consiglio di Stato** per il modo con cui è stato elaborato. Infatti, il Consiglio di Stato, malgrado l'urgenza di cui sopra, ha impiegato 24 mesi dalla "scoperta" dei sorpassi e dal fermo cantiere dei lavori edili per licenziare un messaggio "impresentabile".

Nel frattempo è stata ordinata la perizia del dott. Alex Pedrazzini, ma non si è dato molto peso ai suoi suggerimenti tecnico-tattici.

Dal Messaggio, nel capitolo Introduzione a pag. 2, si afferma che la somma di 15 milioni di franchi, votata nel 1997 per la realizzazione della 1. tappa, *"non era stata calcolata sulla base di un preventivo di dettaglio, ma era stata sommariamente estrapolata con urgenza, secondo indicazioni, forzatamente sommarie fornite dai progettisti"*. Si fa finta di dimenticarsi che la cifra di 15 milioni e la sua adeguatezza si basava sino all'esame di questo messaggio su:

- la progettazione definitiva (vedi Messaggio 4657 del 1997);
- la lettera del Dipartimento delle Istituzioni del maggio 1998 che confermava l'adeguatezza degli importi preventivati (dopo controllo dei progettisti e degli addetti ai lavori);
- l'incontro con il Consigliere di Stato, i responsabili della SEPEM e della Sezione logistica e il progettista, in data 9 aprile 1998 in occasione del sopralluogo della Commissione della Gestione al Penitenziario cantonale;
- il Messaggio complementare 4657A del 19 maggio 1999, a 18 mesi dal rapporto parziale con cui sono stati concessi i 15 milioni per il Giudiziario, che a pag. 2 cita: *"La Commissione della Gestione ha espresso parere favorevole (...) invitando tuttavia il Dipartimento delle istituzioni a voler esaminare ulteriori possibilità di riduzione dei costi d'investimento. Dopo un approfondito esame di tutte le componenti (...)"*.

Visto quanto sopra e in considerazione che i sorpassi nella trasformazione del Carcere giudiziario sono stati "scoperti" solo nella primavera 2002, è perlomeno azzardato tentare di giustificare i sorpassi con l'urgenza con cui si è aderito nel novembre 1997 alle proposte della Commissione della Gestione di dare la precedenza ai lavori per il Giudiziario, per il quale erano **preventivati 15 milioni per tutti i lavori, compresi le attrezzature, l'arredamento e l'estensione della rete di protezione** (15 milioni furono concessi con la già ricordata *"necessità di controllare più da vicino, con l'aiuto dei progettisti, la possibilità di realizzare ulteriori risparmi"* (oggi verrebbero chiamati contenimenti).

Non dobbiamo dimenticare che si tratta di trasformare una struttura inizialmente destinata al soggiorno dei detenuti in semi-libertà non in un albergo a cinque stelle, ma in una struttura carceraria che richiede principalmente un più alto grado di sicurezza rispetto all'uso iniziale.

## L'ESAME COMMISSIONALE

Le raccomandazioni della Gestione contenute nel rapporto 4657 (rapporto parziale del 27 novembre 1997) - *“Vi è infatti necessità di controllare più da vicino, con l'aiuto dei progettisti, la possibilità di realizzare ulteriori risparmi, senza naturalmente paralizzare la sicurezza della struttura carceraria od ostacolare le sue funzioni”* - sono state completamente disattese, come si evince anche dalla perizia Rezzonico (pag. 25/29): ***“l'aspetto finanziario non è mai stato seriamente considerato”***.

Questo lavoro è stato quindi parzialmente eseguito dal relatore che dopo un estenuante esame della documentazione fornita ancora negli scorsi giorni propone ai colleghi di concedere **il credito suppletorio richiesto limitandolo a 5 milioni di franchi**, sufficiente a concludere il programma previsto per il Carcere Giudiziario (Messaggio 4657 del 1997) e quello della 2. tappa, prevista nel Messaggio complementare 4657A del 19 maggio 1999, per il Corpo Intermedio.

Il contenimento dell'investimento previsto si può facilmente raggiungere adottando le seguenti decisioni:

- A) **Rinuncia all'ampliamento della volumetria** (ca. 600 m<sup>3</sup>), preventivata in fr. 1'100'000 (cioè al faraonico costo di 1'776 fr/ m<sup>3</sup>). Dal rapporto dell'esperto dott. Alex Pedrazzini risulta come questo ampliamento non sia giustificato da esigenze di ulteriori spazi e anzi che sia nel Giudiziario che nel Corpo Intermedio (pag. 55/56) ci siano spazi in esubero (*“spazi faraonici”, “soluzioni figliastre dell'esubero di spazi di cui si dispone”*).
- B) **Allestimento da parte di un tecnico indipendente (indipendente anche dai fornitori di apparecchiature) - con competenze in materia di sicurezza - di un progetto di sicurezza** sulla traccia dei suggerimenti del dott. Alex Pedrazzini e dei relativi preventivi e capitolati d'appalto. È impensabile deliberare oltre 4 milioni di franchi di opere per la sicurezza senza un progetto organico e capitolati che prevedano tutto quanto è indispensabile, tralasciando investimenti in apparecchi costosi (anche in seguito nella gestione e nella manutenzione) (vedi anche pag. 61 e 63 del rapporto del dott. Alex Pedrazzini). L'esempio più concreto è il secondo apparecchio a raggi x (costo unitario: fr. 80'000.-) che secondo l'esperto dott. Alex Pedrazzini è superfluo.
- C) **Rinuncia a costose (e probabilmente poco sicure) pareti in vetro-cemento** (dove è ancora possibile), adottando soluzioni più pratiche ed economiche (pag. 57 del rapporto del dott. Alex Pedrazzini). Da rivedere pure, sempre se è ancora possibile, il costo delle serrature (fr. 2'600.- + fr. 400.- per cilindro!).
- D) **Riesame del preventivo nei seguenti capitoli relativi agli onorari dei progettisti e degli specialisti** (vedi anche punto 23 della conclusione della perizia ing. Rezzonico, a pag. 28/29):
  - Onorari architetti:  
contratto firmato nel 1998 per un costo totale valutato in fr. 31,9 milioni;

onorari previsti 1,880 milioni, mentre in preventivo sono indicati “solo” 1,396 milioni + 0,040 milioni, cioè 40'000 franchi, per inserire i due montavivande, di cui si dirà in seguito. A fine 2003 sono già stati versati 1,350 milioni di franchi.

- Onorari progettazione nuova cucina:

La risoluzione governativa non indica l'importo massimo; non sappiamo se esiste contratto, ma nel preventivo sono indicati ben 134'430 franchi per inserire nel nuovo stabile di collegamento la cucina.

- Onorari ingegnere di genio civile:

contratti per fr. 160'000.-: preventivati fr. 400'000 (!), già versati fr. 324'000.

- Onorari progettazione impianti elettrici:

Mandato del 1987; previsti inizialmente fr. 404'000; preventivati fr. 456'000, già versati a fine 2003 ca. fr. 480'000!

Il 24 agosto 2001 viene firmato un contratto di fr. 980'000.- per “Progettazione degli impianti elettrici e di sicurezza”. La risoluzione del Consiglio di Stato del 1987 (!) che comprendeva unicamente la progettazione degli impianti elettrici viene praticamente stravolta e l'ammontare del mandato diretto più che raddoppiato.

Non risulta dalla copiosa ma confusa documentazione messa a disposizione al relatore se prima della firma del contratto siano state verificate le qualifiche e le competenze in materia di sicurezza.

E) **Riesame della posizione Rincarò**, valutate nel messaggio a fr. 1'200'000.-

Come emerge dalla perizia Rezzonico, fino all'estate 2002 non sono state inoltrate richieste per aumenti dovuti a rincari. Quindi per gli oltre 10 milioni di opere già realizzate e pagate, la cifra da indicare a preventivo è uguale a 1 franco simbolico.

Per le restanti opere da deliberare ed eseguire (ca. 15 milioni di franchi, compresi gli onorari), in fase di audizione la Sezione logistica ha indicato un tasso del 3/3,5% rispetto al preventivo 2002.

Accettando questo tasso (che potrà essere ulteriormente contenuto con capitoli chiari e contemplanti tutte le posizioni), il probabile rincaro passa a ca. fr. 500'000 con un contenimento di fr. 700'000. È evidente che per i concorsi e le delibere mancanti bisognerà far giocare pienamente la concorrenza.

F) **Il costo del fermo cantiere** è già stato valutato in fr. 125'000 / anno (di cui ben fr. 100'000 / anno per il riscaldamento...). Se ai due anni di fermo aggiungiamo i costi della perizia Rezzonico (ca. fr. 50'000), non vediamo come si possa raggiungere fr. 850'000, importo indicato nel Messaggio governativo.

Tutte le altre persone coinvolte nelle analisi della situazione finanziaria dovrebbero astenersi dal fatturare onorari che sono stati determinati in gran parte da loro manchevolezze (vedi perizia ing. Rezzonico). Ciò che porta quindi ad un ulteriore contenimento di fr. 500'000 ca. rispetto alle richieste del messaggio.

G) **Maggiori costi** (mutate esigenze): + fr. 1'290'000.-

Dal rapporto del dott. Alex Pedrazzini le mutate esigenze non traspaiono. Anzi, in più punti si sottolinea l'esubero di spazi! Per ciò che riguarda le spese per le opere di sicurezza supplementare suddivise in più punti del messaggio, si fa notare che quelle proposte dal dott. Alex Pedrazzini ammontano a fr. 350'000. Non essendo mai esistito un vero e ponderato progetto di sicurezza, mal si comprende come per lo stesso venga considerato un costo di fr. 3'255'000 (fr. 1'695'000 compresi nel messaggio 4657A del 19 giugno 1999; fr. 1'560'000 esposti a pag. 7 del messaggio in esame) senza tener conto delle opere edili inerenti alla sicurezza.

- H) **Rinuncia ad eseguire i due elevatori montavivande** (nel carcere chiuso?). In nessun caso la Commissione della Gestione può accettare un simile investimento (fr. 240'000.-) per l'inserimento di due montavivande con tre fermate ognuno. Anche l'importo di fr. 40'000.- per la progettazione dei due impianti non trova l'accordo della Commissione.
- I) L'importo di fr. 500'000 esposto nell'ultima tabella consegnata alla Gestione a fine agosto per "**Lavori supplementari per riparazione di danni e difetti costruttivi**" non ha alcun fondamento. Se si è confrontati a errori di progettazione, i progettisti devono intervenire e rifondere i danni direttamente o tramite la loro assicurazione. Se si tratta di difetti costruttivi, tutte le ditte deliberatarie sono ancora presenti sulla piazza e quindi se del caso si potrà richiamarle a eliminare i difetti nelle rispettive opere (e ciò a loro spese o delle loro garanzie d'opera).  
È comunque sintomatico dell'approssimazione con cui si allestiscono tabelle e preventivi. Nella copiosa documentazione trasmessa al relatore non risulta alcun contenzioso. Durante il sopralluogo esperito a fine luglio 2004 venne confermato al relatore che non esistevano problemi di tipo tecnico-costruttivo e quindi si riscontra un ulteriore contenimento di fr. 500'000, praticamente già realizzato.

## **CONCLUSIONE**

Nell'intera documentazione fornita manca la trasparenza necessaria. Ma emerge chiaramente come a tutti i livelli (dal Consiglio di Stato ai diversi funzionari della Sezione logistica e della SEPEM) ci si è addentrati in questo progetto come se si fosse condizionati non dai crediti votati dal Legislativo, ma dal **potere contrattuale dei progettisti e di certi specialisti**.

Non si giustificano altrimenti:

- il contratto del 1998 con i progettisti in cui si prende in considerazione un costo totale dell'opera di 31,9 milioni di franchi (e poi si ha il coraggio di scrivere che il sorpasso è stato scoperto solo nella primavera 2002!);
- il contratto per la progettazione impianti cucina con l'esposizione di un onorario di ben fr. 134'430, IVA esclusa;
- il contratto del 2001 in cui il mandato per la progettazione dell'impianto elettrico viene ampliato a fr. 980'000, includendo gli impianti di sicurezza. Questo ampliamento è contrario alle norme CIAP in vigore dal 1996, per cui non è possibile un mandato diretto (o un ampliamento) di questa importanza.

**Con i crediti già a disposizione (15 milioni di franchi + 7,6 milioni di franchi) ed i 5 milioni di franchi che saranno votati con il Decreto legge allegato è possibile completare il programma previsto nel messaggio del Consiglio di Stato a pag. 9 (capitolo IX. "Le scelte del Consiglio di Stato") con impianti di sicurezza all'altezza delle reali necessità.**

Per la Commissione gestione e finanze:

Attilio Bignasca , relatore

Bacchetta-Cattori (per la conclusione sul credito) - Bonoli -

Carobbio Guscetti - Croce - Dell'Ambrogio - Ferrari M. -

Foletti - Ghisletta R. - Lepori B. - Lepori Colombo (per la conclusione sul credito) -

Lombardi - Merlini - Robbiani - Soldati

Disegno di

## **DECRETO LEGISLATIVO**

**concernente la richiesta di un credito suppletorio di fr. 7'550'000.-- per la conclusione dei lavori inerenti alla costruzione del Carcere giudiziario e del relativo corpo intermedio di collegamento con il Penitenziario cantonale, nell'ambito del programma di riorganizzazione delle strutture carcerarie cantonali, a complemento dei crediti già stanziati dal Parlamento in data 16 dicembre 1997 e 4 ottobre 1999 per totali fr. 22'600'000.--**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 1° giugno 2004 n. 5534 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 7 settembre 2004 n. 5534 R della Commissione della gestione e delle finanze,

**d e c r e t a :**

### **Articolo 1**

È concesso un credito complessivo di fr. 5'000'000.-- per la conclusione dei lavori inerenti alla costruzione del Carcere giudiziario e del relativo corpo intermedio di collegamento con il Penitenziario cantonale, nell'ambito del programma di riorganizzazione delle strutture carcerarie cantonali, a complemento dei crediti già stanziati dal Parlamento in data 16 dicembre 1997 e 4 ottobre 1999 per totali fr. 22'600'000.--.

### **Articolo 2**

L'importo di cui all'art. 1 è iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Sezione della logistica.

### **Articolo 3**

I relativi sussidi federali sono iscritti alla corrispondente voce d'entrata.

### **Articolo 4**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto legislativo è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.