

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5547 R	14 febbraio 2006	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 30 giugno 2004 concernente lo stanziamento di crediti quadro per un importo complessivo di fr. 106'000'000.- nell'ambito della conservazione del patrimonio stradale per il periodo 2004 - 2007, così suddiviso:

- **sistemazione delle pavimentazioni, incluso quelle fonoassorbenti per un importo di fr. 52'000'000.-**
- **interventi di rifacimento e di risanamento di manufatti per un importo di fr. 24'000'000.-**
- **interventi minori su manufatti per un importo di fr. 10'000'000.-**
- **interventi di miglioria stradale a favore della sicurezza di tutti gli utenti, all'interno e fuori abitato per un importo di fr. 20'000'000.-**

Stanziamento di un credito quale aggiornamento del credito per la sistemazione della strada cantonale Vira-Fosano per un importo di fr. 1'000'000.-

1. PREMESSA

Il presente rapporto viene presentato al Gran Consiglio quasi due anni dopo il suo licenziamento da parte del Consiglio di Stato, avvenuto il 30 giugno del 2004, licenziamento già tardivo rispetto al solito poiché frutto di attenta analisi da parte del Governo.

Un ritardo così importante ed inusuale da parte della commissione della gestione è da ricondursi al problema sorto nell'autunno del 2004 a causa del sospetto di accordo cartellare da parte delle imprese di pavimentazione ticinesi, accordo che determinerebbe prezzi troppo elevati.

Questo sospetto ha provocato da parte del Dipartimento del Territorio (DT) una segnalazione del caso alla Commissione per la concorrenza (Comco).

All'inizio di dicembre del 2004 la Comco ha aperto un'inchiesta preliminare volta a stabilire se vi fossero gli estremi per l'apertura di un'inchiesta.

Dopo la consegna della documentazione da parte del DT, l'8 aprile 2005 la Comco ha scritto alla Divisione delle costruzioni (DC) confermando che, sulla base dei dati in suo possesso, riteneva di aprire l'inchiesta vera e propria.

In un primo tempo la commissione della gestione era intenzionata ad attendere il giudizio della Comco prima di preavvisare favorevolmente la richiesta di questo importante credito. L'evolversi della situazione, che ha portato anche senza il giudizio della Comco ad una riduzione assai importante dei prezzi relativi alla pavimentazione, settore che rappresenta

ca. 1/3 del totale degli investimenti previsti in questo messaggio, le puntuali e soddisfacenti risposte a tutti i quesiti posti dalla commissione ricevute da parte del Dipartimento del Territorio e l'assoluta necessità di disporre dei crediti necessari per far fronte a spese indispensabili per garantire la sicurezza del patrimonio stradale cantonale, hanno dapprima portato la commissione a preavvisare favorevolmente la spesa prevista per il settore nel Preventivo 2005 e successivamente a proporre al Gran Consiglio di sbloccare il credito richiesto fino al 2007.

Il messaggio è assai esaustivo e completo per cui si rimanda allo stesso per i dettagli del credito.

Le discussioni sorte attorno alla problematica, in particolare riguardo ai costi delle pavimentazioni stradali, ci inducono per contro a portare all'attenzione del Gran Consiglio gli elementi essenziali d'interesse generale delle considerazioni della commissione e delle risposte ricevute dai responsabili cantonali con uno sguardo rivolto al futuro.

Occorre infatti ricordare che in questo settore vengono dedicate sempre meno risorse, ciò che potrebbe portare ad un progressivo degrado del patrimonio stradale, con conseguenze certamente preoccupanti per la sicurezza degli utenti della strada e per le zone più discoste del Cantone.

2. LA SITUAZIONE DEL PATRIMONIO STRADALE

Dal messaggio si evincono alcuni dati molto interessanti sul patrimonio delle strade cantonali

- lunghezza della rete stradale	: ca.	1'060	km
di cui			
▪ strade principali (segnaletica blu)	: ca.	270	km
▪ strade secondarie (segnaletica bianca)	: ca.	790	km
- superficie pavimentazioni	: ca.	6.70	mio mq
- manufatti	:	1'000	
- manufatti superficie	: ca.	160'000	mq
- gallerie (incluso PVL)	: ca.	11'074	ml

Il valore di tale patrimonio viene valutato in ca. 4.8 miliardi di franchi e si compone come segue:

- strade (sotto e soprastrutture)	: ca.	fr.	2.1	mia
- manufatti (incluse opere murarie maggiori)	: ca.	fr.	1.2	mia
- gallerie (incluso PVL)	: ca.	fr.	0.7	mia
- installazioni tecniche	: ca.	fr.	0.1	mia
- infrastrutture d'esercizio	: <u>ca.</u>	fr.	<u>0.7</u>	<u>mia</u>
Totale	: <u>ca.</u>	fr.	<u>4.8</u>	<u>mia</u>

Considerando un tasso d'investimento medio annuo per la conservazione delle strade cantonali attorno all'1.5 %, valore raffrontato con altre realtà simili, l'importo della spesa in questo settore dovrebbe fissarsi ad almeno 75 - 80 milioni di franchi all'anno (mentre l'ideale sarebbe attorno ai 110 - 120 milioni !).

La realtà attuale è però ancora peggiore, questi valori minimi sono stati mantenuti fino agli inizi del 2000, ora la spesa viene vieppiù ridotta ed ha raggiunto ormai un minimo storico a partire dal 2003, con una spesa di poco superiore ai 50 milioni all'anno, che risulta dalla somma degli interventi previsti in questo messaggio (ca. 26 milioni) con la parte attribuibile

alla conservazione degli interventi di sistemazione, vale a dire ca. 20 - 25 milioni in meno del ragionevole minimo.

Si ricorda che rispetto all'ultimo credito quadro votato (1999 - 2003) vi è stata una riduzione dell'ammontare complessivo pari a ca. il 30%, un fatto inusitato e non riscontrabile facilmente in altri settori dell'amministrazione cantonale.

Le conseguenze sono evidenti, lo stato del patrimonio inevitabilmente tende a peggiorare e la velocità del degrado dipende essenzialmente dalle minori risorse destinate al settore.

Che lo stato delle strade del Canton Ticino stia peggiorando è stato anche dimostrato da due analisi scientifiche effettuate nel 2000 e ripetute nel 2003, dove si è evidenziato una diminuzione dell'indice di riferimento per la qualità.

Se per i manufatti la situazione può essere considerata sotto controllo, grazie allo sforzo notevole profuso negli ultimi anni, per le pavimentazioni e soprattutto per i cigli la situazione è grave e si scoprono continuamente emergenze che non possono essere risolte con la conservazione programmata.

Quindi i sacrifici imposti al settore, comprensibili in un momento come questo di crisi finanziaria del Cantone, non possono essere sopportati a lungo, pena il pericolo di manifestarsi di rischi all'utente della strada e l'accelerarsi del degrado con conseguenze finanziarie molto serie a lungo termine.

3. GLI ACCERTAMENTI DELLA COMCO E L'EVOLUZIONE DEI PREZZI

È bene precisare che la Comco ha deciso di aprire un'inchiesta autonomamente senza una vera e propria denuncia ma sulla base delle segnalazioni e della documentazione trasmessa dal Dipartimento del Territorio a cui è seguita un'intensa richiesta di documenti, inviati dalla Divisione delle costruzioni nel corso di tutto il 2005.

Nelle prossime settimane una delegazione tecnica della Comco si recherà presso la DC per esaminare ulteriore documentazione .

L'inchiesta è quindi tuttora in corso e verosimilmente un riscontro dovrebbe giungere entro l'estate.

Riguardo all'evoluzione dei prezzi si conferma una stabilità su valori bassi nei settori dei manufatti e dei risanamenti di cigli, mentre si riscontrano diminuzioni anche notevoli nel settore delle pavimentazioni. Si constatano infatti offerte di ca. 20-40% inferiori al preventivo allestito dai tecnici della DC, che corrisponde al costo massimo accettabile per il committente.

L'accertamento dei motivi è lasciato alla Comco e la Commissione per ora non si esprime.

4. PROPOSTA DI MODIFICA DELLA LEGGE SULLE COMMESSE PUBBLICHE

Nell'incertezza giuridica attuale circa i limiti entro i quali il Committente pubblico può rinunciare parzialmente o totalmente alla commessa, segnatamente in presenza di prezzi non concorrenziali, il Dipartimento del territorio ha l'intenzione, condivisa dalla Commissione, di modificare l'articolo 44 del regolamento della LCPubb, inserendo un nuovo paragrafo d).

L'articolo sarà verosimilmente di questo tenore:

"Il committente può indire una nuova procedura di aggiudicazione o rinunciare totalmente o parzialmente alla commessa, escluso ogni obbligo di risarcimento quando:

..... omissis.....

d) le offerte valide superano manifestamente il limite dei crediti allocati"

Il Centro di Consulenza LCPubb ha recentemente sottoposto al TRAM il nuovo Regolamento di applicazione della LCPubb e del CIAP, resosi necessario dopo le modifiche di quest'ultimo.

Si stanno ultimando le correzioni e prossimamente sarà proposto al Consiglio di Stato.

5. LE ENTRATE PER IL SETTORE STRADALE

Appare significativo portare all'attenzione del Gran Consiglio cifre note ma interessanti riguardo le entrate del Cantone nel settore stradale riprese dal Consuntivo 2004.

Oltre ai contributi federali mirati agli oggetti o a gruppi di oggetti (costruzione e conservazione strade nazionali, contributi strade principali) sono da considerare le seguenti entrate:

- Dazi sui carburanti:
 - 17.4 mio sul CRB 711 (Servizi Generali del DT) conto 460 041;
 - 4.3 mio sul CRB 782 (Manutenzione SC) conto 460 049
- Tassa sul traffico pesante:
 - 9.9 mio sul CRB 767 (Sezione dei Trasporti del DT) sul conto 460 063
- Imposte di circolazione:
 - 96 mio sul CRB 116 Sezione della circolazione diversi conti d'entrata.

Il totale delle entrate è quindi pari a quasi **130 milioni di franchi l'anno**.

Le citate quote parti federali vengono contabilizzate a favore dei rispettivi settori (settore delle strade e settore dei trasporti pubblici) pur non essendo vincolate da normative cantonali specifiche. L'imposta sulla circolazione è considerata a tutti gli effetti come un'imposta e, in quanto tale, libera da qualsiasi vincolo.

6. LA COLLABORAZIONE CON I COMUNI

Proprio in queste settimane si sono avviati i lavori tra Consiglio di Stato e le Associazioni dei comuni urbani (ACUTI) e rurali (CORETI) volte a definire la ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni.

Anche nel settore stradale vi sono e vi saranno sempre più sviluppi comuni.

L'aumento degli insediamenti ha trasformato parecchi tratti di strade cantonali, una volta di collegamento, in strade urbane.

Vi sono aspetti legati alla **sicurezza**, sempre più comuni infatti per le zone residenziali desiderano misure di moderazione del traffico per evitare incidenti, aspetti legati all'**ambiente e alla salute**, in particolare l'esigenza di prevedere pavimentazioni fonoassorbenti che limitano le immissioni rumorose favorendo il riposo degli abitanti e aspetti finanziari legati alla **proprietà** e agli oneri di manutenzione.

Di questa problematica si accenna nel messaggio.

La commissione auspica che i contatti tra Cantone e Comuni anche su questo tema possano essere intensificati coordinando per tempo gli interventi previsti dai due enti in modo da poter inserire gli investimenti nei piani finanziari di Cantone e comuni ed evitare doppiopioni o sfasamenti temporali degli interventi che causano pure disturbi al traffico.

7. L'EFFICACIA DEL CREDITO QUADRO

Nelle premesse è stato sottolineato che il ritardo del rapporto era da considerarsi eccezionale a causa del problema sorto nel settore delle pavimentazioni.

Appare legittimo da parte del parlamento prendersi tutto il tempo necessario per fare chiarezza di fronte a situazioni che lo richiedono.

Si sottolinea a scanso di equivoci che il ritardo non ha alcun riferimento sull'impostazione del messaggio, in quanto lo strumento del credito quadro nel settore della manutenzione stradale è certamente adatto e condiviso.

In primo luogo permette al Cantone di poter svolgere in modo programmato la sua attività presentandosi come partner forte nei confronti dell'esterno.

L'appoggio del Gran Consiglio è in questo senso essenziale.

Inoltre la mancanza di flessibilità non permette di anticipare opere di conservazione quando altre devono essere procrastinate a causa di problemi procedurali, parimenti le urgenze che si verificano devono essere sottoposte all'esame politico e si sa che l'esame politico ha tempi diversi rispetto alle urgenze.

Il credito quadro è uno strumento che, per definizione, lascia un certo margine di manovra sull'arco del quadriennio, la mancanza di una decisione riduce notevolmente tale margine.

8. I PROSSIMI MESSAGGI

Dall'allestimento del messaggio ci sono alcuni fatti nuovi che vale la pena evidenziare:

1. l'inverno 2004-2005, con temperature molto rigide, ha lasciato il segno.
I ripristini urgenti dei danni, valutati a ca. 7.5 mio Fr., sono iniziati l'anno scorso e continueranno quest'anno. L'importo di 7.5 mio Fr. non era previsto nel credito richiesto per pavimentazioni e cigli nell'ambito del presente messaggio (52.0 mio Fr. per il quadriennio 2004-2007).
2. nel corso del 2005 il DT ha proceduto ad un rilievo accurato dello stato dei cigli (cordoli, muri di sostegno, ecc., da notare che queste parti dell'infrastruttura stradale sono perlopiù nascoste e difficilmente visibili dal campo viabile): il risultato di quest'analisi evidenzia necessità di investimenti urgenti di risanamento, oltre a quanto già programmato, per più di 35-40 mio Fr., da ripartire negli anni futuri, ma i cui primi interventi devono iniziare al più presto.
3. a livello di pavimentazioni sono emerse ulteriori necessità di conservazione straordinaria (intese come necessità da risolvere al più presto) per ca. 15 mio Fr.
4. andrà poi valutato l'esito della stagione invernale in corso che per come si sta mettendo, causerà ulteriori problemi

Il contenimento degli importi per gli interventi ordinari previsti nel credito quadro provocano inevitabilmente necessità di interventi straordinari e quindi crediti supplementari ad hoc.

Il Dipartimento ci ha già informato che si rende necessario un credito supplementare per pavimentazioni e cigli che copra le spese per i danni dell'inverno 2004/05 e che permetta di effettuare i primi interventi a seguito delle nuove urgenze su cigli e pavimentazioni. Questo credito aggiuntivo sarà oggetto di un messaggio complementare entro fine febbraio-inizio marzo. L'importo supplementare dipenderà dalle disponibilità finanziarie a Piano Finanziario e sarà verosimilmente pari a ca. 10-12 mio Fr.

È importante sottolineare un pericolo insito in questo modo di procedere che porta a sostituire interventi urgenti a quelli programmati, il rinvio del programmato per "spegnere il fuoco" da un'altra parte non farebbe che creare nuove urgenze a corto-medio termine.

Per quanto riguarda il prossimo quadriennio (2008-2011) la richiesta di credito quadro seguirà conseguentemente il solco tracciato finora, continuazione della conservazione programmata e risoluzione delle urgenze che si sono e si saranno nel frattempo evidenziate. L'importo dovrà

però essere superiore all'attuale, che è un minimo storico, e si situerà ragionevolmente attorno a ca. 120 mio Fr per il quadriennio.

9. LE CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione della gestione ha apprezzato il messaggio, esaustivo e completo, l'agire del Dipartimento in merito ai prezzi del settore pavimentazioni e la risposta alle domande formulate ai funzionari.

Dall'attento esame delle varie problematiche si formulano le seguenti considerazioni:

- Si condivide la necessità di un rigoroso controllo dei prezzi che giustifica una modifica del regolamento della legge sulle commesse pubbliche.
- Si rileva come il patrimonio stradale ha un valore assai elevato, ma lo standard pur essendo ancora sufficiente tende a peggiorare. I sistemi provvisori come ad esempio i microrivestimenti per le pavimentazioni non possono essere perpetuati a lungo. L'obiettivo da perseguire è la sufficienza secondo gli indici di qualità.
- Si apprezza l'utilizzo di sistemi moderni di rilevamento dello stato delle strade e dei manufatti e il sempre maggior uso dell'informatica sia per l'allestimento della banca dati che per le valutazioni di tipo tecnico - economiche, ciò che dovrebbe permettere di riconoscere in modo sempre più oggettivo la necessità dei vari interventi.
- La programmazione degli interventi dovrà quindi seguire criteri oggettivi e non regionali.
- la disponibilità finanziaria dello Stato è sempre minore. Tuttavia vi sono entrate al di fuori delle normali imposte che, sebbene non vincolate al settore stradale, devono poter essere utilizzate in modo importante per questo scopo.
- Il prossimo credito quadro dovrà poter disporre di un maggior agio per favorire gli interventi programmati e non dover ricorrere agli interventi d'emergenza che per loro natura sono più cari e non risolvono così bene il problema.
- Si auspica che la collaborazione con i comuni possa essere intensificata e trovi maggior spazio nel prossimo credito quadro soprattutto per ciò che riguarda gli aspetti inerenti la riduzione del rumore e la moderazione del traffico.
- Si auspica pure una gestione ottimale dei cantieri evitando gli spezzettamenti. Pur consapevoli del possibile disagio al traffico si prospetta una loro diminuzione, agendo su tratte più lunghe.

Tutti i dubbi riguardo ai prezzi delle pavimentazioni non sono ancora dissipati, si constata però che gli stessi sono diminuiti in modo significativo.

In attesa della decisione della Comco che porterà ulteriori elementi di giudizio la commissione è dell'avviso che non vi siano più motivi significativi per bloccare la concessione del credito quadro.

* * * * *

Con queste considerazioni la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare i decreti legislativi allegati al messaggio governativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Paolo Beltraminelli, relatore

Bacchetta-Cattori - Bignasca - Bonoli -

Carobbio Guscelli (per le conclusioni) -

Croce - Dell'Ambrogio - Ferrari M. (per le conclusioni) -

Foletti - Ghisletta R. (per le conclusioni) - Lepori B. -

Lepori Colombo - Lombardi - Merlini - Righinetti - Robbiani