

La gestione e la conservazione degli edifici dello Stato

Autor(en): **Martignoni, Massimo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Archi : rivista svizzera di architettura, ingegneria e urbanistica =
Swiss review of architecture, engineering and urban planning**

Band (Jahr): - **(2005)**

Heft 5

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-133231>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



La gestione e la conservazione degli edifici dello Stato

Massimo Martignoni*

Il patrimonio immobiliare dello Stato – limitato agli edifici – è costituito da ca. 500 oggetti di diversa tipologia, fra i quali la parte più significativa è rappresentata da edifici scolastici e amministrativi. Seppure in numero minore vi sono poi altre tipologie di costruzioni come strutture di cura, laboratori, monumenti, ecc, che generano costi e caricano l'attività dei servizi preposti alla loro gestione amministrativa e manutentiva.

Affinché i servizi dello Stato chiamati ad operare all'interno di queste strutture, possano svolgere nelle migliori condizioni possibili i loro compiti è necessario che la gestione degli edifici sia seguita e curata secondo alcuni principi che andremo di seguito ad esporre.

La Sezione della logistica, quale servizio centrale dell'Amministrazione cantonale, è chiamata al compito di gestire l'ingente patrimonio dello Stato. I mezzi di cui dispone sono una struttura operativa che ne cura la parte amministrativa e tecnica con un budget annuale per la manutenzione di ca. 14 milioni di franchi, che rappresenta meno dello 0.5% del valore stimato del patrimonio costruito del Cantone.

Fra i compiti della sezione logistica figura anche quello relativo all'analisi e l'evasione delle richieste inoltrate dai servizi dello Stato (incluso il settore della formazione) per nuovi spazi. Nel 2004 gli spazi occupati dall'Amministrazione cantonale equivalevano ad una superficie di 600'000 mq, con un'evoluzione che ha segnato un aumento del 10% fra il 2000 e il 2004.

La gestione del patrimonio immobiliare secondo nuovi principi

Dal punto di vista generale tutti gli enti pubblici hanno iniziato a prendere coscienza della necessità di orientarsi verso diverse forme di gestione del loro patrimonio da quelle seguite fino a qualche anno fa. A fronte di costi di gestione sempre molto elevati da un lato, e risorse finanziarie che

non sono aumentate nella stessa misura, aggiunte alla sempre più marcata sensibilità nei confronti dell'ambiente, è nata l'esigenza di prestare una più grande attenzione ai criteri di gestione del patrimonio immobiliare in generale e di ripensare nuove strategie improntate su concetti di redditività e criteri di sostenibilità dall'altro¹. Questo processo non ha toccato evidentemente solo il settore pubblico bensì anche quello privato che si è orientato concretamente verso nuove forme di gestione generando nel contempo lo sviluppo di nuovi settori di attività.

Il settore del Facility management² (FM) ha segnato negli ultimi anni uno sviluppo considerevole, in particolare in Paesi a noi vicini. In Italia, ad esempio, si valuta che ad oggi oltre il 40% delle attività di FM sono gestite in outsourcing³; anche se ad una euforia iniziale per il FM in outsourcing, negli ultimi tempi il settore ha denotato un rallentamento.

Nell'ambito dei progetti di Amministrazione 2000 è stato possibile pensare anche forme diverse di gestione rispetto a quanto attuato finora dall'Amministrazione cantonale (AC). Esse sono improntate al principio della redditività tenendo comunque conto del contesto pubblico nel quale il progetto si è sviluppato. Quale esempio si può citare l'elaborazione e la successiva applicazione di un modello che permette l'imputazione – al momento ancora virtuale – sui diversi centri di costo, dell'affitto calcolatorio relativo agli spazi utilizzati. Il passaggio ad una forma di imputazione reale non è per ora previsto; il modello è comunque pronto.

Ma anche a livello prettamente tecnico sono stati avviati e portati a termine progetti volti all'implementazione di strumenti per una nuova forma di gestione della manutenzione, maggiormente orientata sugli interventi programmati e di opportunità.

In tal senso è sicuramente significativo ricordare la proficua collaborazione con la Scuola

universitaria professionale della svizzera italiana (SUPSI) nell'ambito dell'analisi sullo stato di conservazione degli edifici scolastici, che ha dato interessanti indicazioni anche ai fini di una più razionale utilizzazione delle risorse a disposizione. La collaborazione con la scuola ha permesso anche di indicare nuovi indirizzi nella formazione dei futuri tecnici.

Della questione si comincia a discutere in maniera ricorrente. In particolare fra i servizi competenti di vari cantoni ci si interroga e si scambiano esperienze in merito a nuove modalità di gestione. I temi che maggiormente emergono nelle discussioni evidenziano in generale quanto segue:

- il concetto di redditività degli edifici pubblici non è finora stato considerato fra gli elementi principali nella strategia di gestione;
- la presenza di un potenziale di ottimizzazione tanto più importante quanto più ridotte diventano le possibilità finanziarie degli enti pubblici;
- vi sono ostacoli strutturali: l'amministrazione pubblica non è per definizione orientata al concetto di redditività;
- le moderne forme di finanziamento (es. leasing) non rientrano nella «consuetudine» dello Stato; raramente sono discusse e accettate;
- mancano dati statistici completi ed aggiornati; vi è quindi la necessità di operare in tal senso.

Lo sviluppo di una nuova politica di gestione

Gli elementi essenziali per lo sviluppo di una politica di gestione del parco immobiliare sono individuati su tre livelli che possono essere schematicamente rappresentati come segue:

Gestione del portafoglio

Ottimizzazione del numero e della tipologia di immobili (strategia di dismissione) e strategia di gestione. Concentrazione su attività (compiti) essenziali.

Gestione del patrimonio

Sviluppo di strategie di gestione specifiche per le diverse tipologie di immobili: gestione degli immobili.

Gestione dei servizi (FM)

Sviluppo di strategie per la gestione tecnica (manutenzione, gestione servizi ausiliari, costruzione)

Per quanto concerne la gestione del portafoglio essa rappresenta il primo livello strategico nella politica di valorizzazione immobiliare. La questione a sapere se il patrimonio immobiliare

attuale corrisponde alle necessità dello Stato è di fondamentale importanza.

In futuro occorrerà quindi una profonda riflessione sulle modalità operative nel settore della locazione, della vendita/acquisto e in quello dei nuovi sviluppi (strategie di gestione, studi di supporto, nuovi progetti).

La locazione di spazi di proprietà dello Stato resta estremamente limitata data la tipologia degli edifici; la vendita dovrà costituire un passaggio importante nella ridefinizione del parco immobiliare ad un livello che corrisponde alle reali necessità per i compiti che lo Stato è chiamato a svolgere e i nuovi sviluppi implicano conoscenze specifiche, principi operativi e definizione delle competenze chiari, nonché un'utenza con le idee molto precise sulle proprie necessità.

Criteri di successo nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico

Come per altri tipi di attività anche nell'ambito della gestione immobiliare è possibile individuare alcuni criteri/indicatori relativi al successo, o meno, delle strategie scelte.

- Rendite lorde/nette calcolate sulla base delle locali condizioni di mercato;
- Tasso di occupazione degli spazi;
- Valore della sostanza costruita;
- Costi di gestione + costi generati da cambiamenti di destinazione o adattamenti;
- Costi immobiliari per posto di lavoro (tipologia di edificio).

Senza entrare nel dettaglio di tutti i criteri basti considerarne due rappresentativi: il tasso di occupazione, che in alcuni casi non raggiunge i valori attesi, e i costi di gestione, compresi quelli generati dai cambiamenti di destinazione e dai trasferimenti interni, che non sempre possono essere pianificati e gestiti con il dovuto tempismo. La tendenza che a volte si riscontra presso i servizi a cambiare situazioni logistiche da poco definite e a richiedere ampliamenti degli spazi contribuisce all'aumento dei costi di gestione e di approntamento. Si evidenzia quindi la necessità di una migliore programmazione e definizione preventiva delle esigenze, oltre che di un accresciuto grado di adattabilità alle condizioni esistenti.

D'altra parte è necessario un nuovo indirizzo nella concezione dei nuovi edifici pubblici che dovranno essere caratterizzati da un alto grado di flessibilità al fine di mantenere nel tempo la migliore funzionalità.

L'esemplificazione di questo tipo di struttura è l'«edificio intelligente», in grado di permettere implementazioni e modifiche spaziali, organizzative e funzionali in poco tempo a bassi costi, senza compromettere le attività correnti che al suo interno si svolgono.

Per quanto attiene i costi di gestione essi sono stati nel passato troppo sovente dimenticati malgrado la loro pesante incidenza nel costo complessivo dell'edificio. Infatti se pensiamo che il 75% del costo complessivo di un edificio durante tutta la sua durata di vita è rappresentato dai costi di gestione e manutenzione (energia, pulizia, manutenzione), ci accorgiamo come al momento di decidere se effettuare o meno la costruzione di un nuovo stabile, quello dei costi ricorrenti sia un aspetto fondamentale. Sovente e con ragione si pone attenzione particolare sui costi di costruzione, tralasciando però purtroppo la medesima sensibilità per gli oneri che la scelta potrà generare a carico dei conti di gestione corrente. Dal profilo tecnico bisogna sottolineare che l'investimento inizialmente è una variabile che può incidere in maniera positiva o negativa sugli oneri di gestione (vedi Fig. 1). Nel caso del progetto C (azienda innovatrice) la scelta iniziale particolarmente lungimirante ha permesso costi di gestione ridotti rispetto al progetto A (azienda tradizionale focalizzata sul massimo risparmio nei costi di costruzione).

Come si può evincere non sempre la scelta di ridurre i costi di costruzione è opportuna nell'ottica del costo complessivo del progetto: occorre valutare attentamente caso per caso, sia i costi dell'investimento, sia i costi futuri di gestione, per fare la scelta finanziariamente più sostenibile non solo a breve, ma anche a medio-lungo termine.

Nell'ambito dei propri compiti la SL (Sezione della logistica) sta cercando di attuare una gestione improntata sui criteri sopra indicati. Tuttavia, come evidenziato, la particolarità delle condizioni operative che caratterizzano ancora l'ente pubblico in generale, non sempre permette di operare secondo i tempi e le modalità volute e richieste.

Così come in altre realtà cantonali, anche in Ticino si affronta quindi il tema di una nuova impostazione nella gestione del patrimonio immobiliare: per l'importanza che esso ha nel tempo assunto e per i considerevoli costi che genera e che caricano in maniera anche pesante i conti dello Stato.

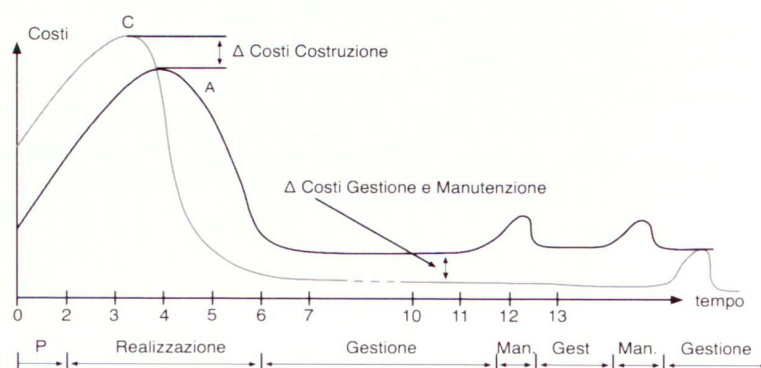
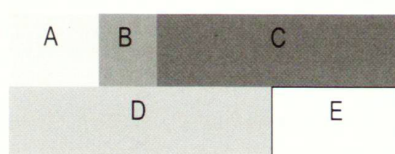


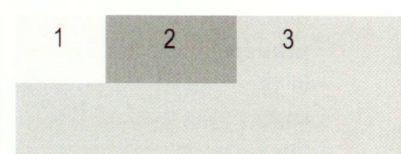
Fig. 1 - Grafico qualitativo dei costi di realizzazione e delle spese di gestione/manutenzione nel corso della durata di vita di un edificio

Grandi tappe nella vita di un edificio



A - Studio, B - Costruzione, C - Utilizzo e manutenzione ordinaria, D - Utilizzo e manutenzione straordinaria, E - Ristrutturazione

La ripartizione dei costi sulla vita di un edificio



1 - Studi e progetti - 5%
2 - Costruzione - 20%
3 - Gestione e manutenzione - 75%

Un cambiamento in tal senso (maggiore responsabilizzazione degli utenti/utilizzatori attraverso l'imputazione reale dei costi; gestione di un parco immobiliare ridotto e limitato al necessario; passaggio da un sistema di manutenzione correttiva e a guasto ad uno improntato sulla manutenzione programmata e di opportunità) potrà dare un interessante impulso nella gestione degli immobili dello Stato.

Prospettive

Recentemente il Governo del Cantone Ticino ha adottato le direttive per la gestione dei propri edifici. Le stesse, oltre a definire in modo chiaro compiti e competenze in materia di logistica contengono quale allegato gli standard di riferimento per le nuove costruzioni. Si tratta di un primo importante passo volto a stabilire delle regole all'indirizzo dei servizi/utenti ma anche dei professionisti che collaborano con la sezione della logistica nella progettazione. I principi sui quali si basano i nuovi standard non sono esclusivamente economici ma si è voluto in modo particolare porre l'accento sul concetto di sostenibilità (energia, ambiente, traffico, materiali).

A livello finanziario a breve termine lo Stato sarà chiamato ad intervenire in modo pesante sugli edifici costruiti fra gli anni 1960-1980 (48% del

valore complessivo del patrimonio che è valutato fra 1.5 e 2 mila di franchi) a cui farà seguito fra un decennio la seconda «ondata» di oggetti realizzati nel periodo che va dal 1980 al 1999 (29% del valore complessivo del patrimonio). Si tratta quindi di programmare per tempo e allocare le necessarie risorse nel piano finanziario, riservando parte della quota di investimenti globali *esclusivamente* per gli interventi volti al mantenimento del valore del patrimonio, tenuto conto della difficilissima situazione delle finanze cantonali.

D'altra parte occorre riflettere sull'opportunità di dismissione di parte del patrimonio, mantenendo unicamente la proprietà di quegli edifici che sono essenziali al funzionamento dei servizi e ad assicurare i compiti primari dello Stato.

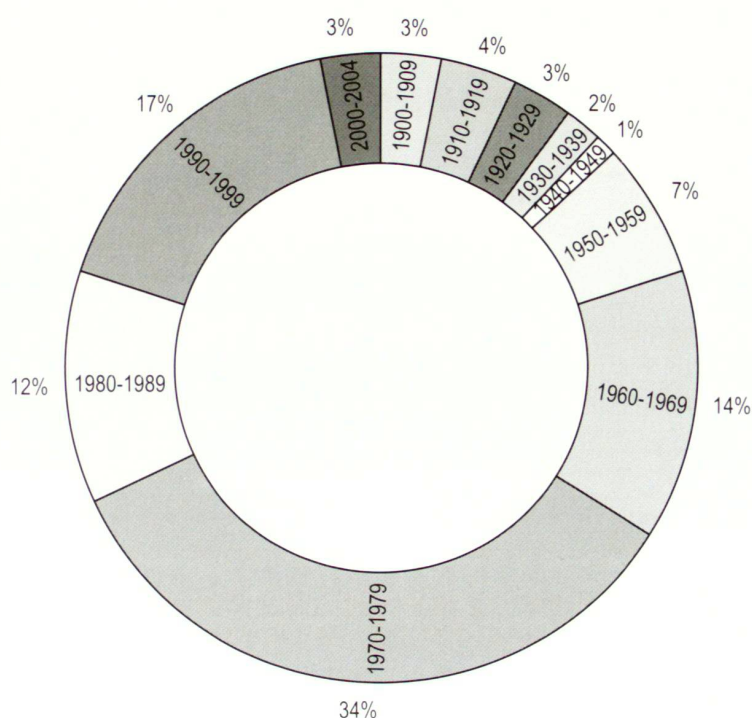
Progetti

I servizi della sezione logistica stanno lavorando su alcuni progetti volti ad un migliore impiego delle risorse allocate. In particolare, attraverso un ripensamento della manutenzione, è in corso lo sviluppo del progetto di manutenzione programmata basata su un nuovo sistema di diagnosi (vedi presente numero di Archi).

Il lavoro è svolto in collaborazione con la SUPSI ed ha permesso in poco più di 2 anni di effettuare un'accurata analisi di 25 edifici scolastici e sviluppare, sulla base dei dati ottenuti, uno strumento di diagnosi semplice ed efficace che permetterà ai tecnici preposti di preparare, per ogni singolo edificio, i rispettivi programmi di intervento. Nel contempo lo strumento alimenterà una banca dati generale sui costi di manutenzione, che dovrà servire quale riferimento tecnico per le scelte nell'ambito delle nuove costruzioni. Questo eviterà che soluzioni dettate unicamente da questioni estetiche o di costo iniziale, si ripercuotano in maniera negativa sui costi legati alla gestione dell'edificio durante tutta la sua durata di vita.

Parallelamente si è già detto della scelta di improntare le future costruzioni nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile. Costruire non è unicamente una questione estetica e di costo immediato ma soprattutto un atto di responsabilità nei confronti delle future generazioni. Attraverso scelte mirate nell'ubicazione dei futuri edifici, nell'indirizzo di progetto, nell'impiego dei materiali e delle tecnologie per la produzione e la gestione dell'energia si vuole costruire edifici di qualità che rispondano alle esigenze di compatibilità con gli equilibri sociali (società, economia, ambiente) e con la salvaguardia e la conservazione delle risorse naturali.

Valore di ricostruzione del patrimonio per età senza terreno



Fonte: Public Real Estate Datenbank (Wuest&Partner)

In conclusione: una moderna ed efficiente gestione del patrimonio edificato poggia le sue basi su una corretta pianificazione dei contenuti del progetto fin dalle sue fasi iniziali, nonché sul rispetto del principio della sostenibilità (anche finanziaria), in un processo che nasce con l'analisi sulla necessità di realizzare un'opera, sulla sua ubicazione (accessibilità, sinergie con altre strutture) prima ancora che nella sua concezione architettonica.

Attraverso le procedure di «gestione progetto», sviluppate nell'ambito di Amministrazione 2000 e adottate nel caso delle nuove costruzioni, è dato particolare risalto alla fase di studio e di definizione del progetto, quale tappa fondamentale per le scelte che influenzeranno poi i costi di investimento e di gestione dell'opera, da un lato, ma anche per scelte che in fase esecutiva non potranno più essere modificate.

Note

1. Sviluppo sostenibile: sviluppo economico compatibile con gli equilibri sociali e con la salvaguardia e la conservazione delle risorse ambientali.
2. Con FM si intende in questo contesto la gestione dei servizi legati alle funzionalità degli edifici (manutenzione, pulizia, sicurezza)
3. Affidamento delle prestazioni di servizio a società esterne specializzate

Bibliografia

- Gestione e manutenzione dei patrimoni immobiliari - La nuova Italia scientifica
- La gestion des patrimoines immobiliers publics - CERTU

* Capo della Sezione della Logistica del Dipartimento delle Finanze e dell'Economia