

**Rapporto  
del 7 settembre 2007 della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale sul potenziale di ottimizzazione  
della gestione immobiliare civile della Confederazione**

**Parere del Consiglio federale**

del 14 dicembre 2007

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto del 7 settembre 2007 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sul potenziale di ottimizzazione della gestione immobiliare civile della Confederazione.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 dicembre 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-CN per il suo rapporto del 7 settembre 2007 «Potenziale di ottimizzazione della gestione immobiliare civile della Confederazione». Il rapporto pone l'accento sulla gestione e sulla strategia, sulla ripartizione delle competenze e sul coordinamento tra le diverse parti in causa nonché sul confronto con alcune organizzazioni esterne all'Amministrazione federale che si occupano della gestione immobiliare.

Il Consiglio federale constata con soddisfazione che la CdG-CN apprezza le prestazioni fornite dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) dalla sua costituzione nel 1999 e riconosce l'importanza della gestione immobiliare per l'adempimento dei compiti della Confederazione.

La Commissione invita il Consiglio federale a prendere posizione sulle sue raccomandazioni.

## 2 Costituzione e sviluppo dell'UFCL

L'UFCL è stato istituito il 1° gennaio 1999 con l'unificazione dell'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (UCFSM), di parti dell'Ufficio delle costruzioni federali (UCF), di due divisioni dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) (Servizio di coordinamento delle costruzioni civili e Servizio degli immobili) e di parti della Segreteria generale del Dipartimento federale degli affari esteri (SG DFAE).

Alla base della fusione di queste quattro unità organizzative dalle culture completamente diverse fra loro vi è stata la riforma del Governo e dell'Amministrazione (RGA NOVE), che ha anche comportato quanto segue:

- tutti i posti di collaboratore e di quadro sono stati messi a concorso e rioccupati;
- la struttura organizzativa e i processi sono stati stabiliti da RGA NOVE;
- i collaboratori del settore edile sono stati trasferiti in un nuovo luogo di lavoro, con un nuovo ambiente informatico;
- RGA NOVE ha richiesto risparmi di personale di circa il 18 per cento entro la fine del 2003;
- in occasione della sua entrata in funzione non è stato possibile consegnare al direttore strumenti di direzione e di gestione;
- l'obiettivo di RGA NOVE era aumentare l'efficienza e la vicinanza al cliente nella fornitura delle prestazioni.

La fusione di dette unità amministrative ha prodotto un sostanziale incremento dell'efficienza, che può essere riassunto come segue:

- riduzione del personale del 18 per cento tra il 1999 e il 2003 conformemente alle prescrizioni RGA NOVE e di un ulteriore 1 per cento nel quadro del Piano di rinuncia a determinati compiti (PRC);
- risparmio del 20 per cento circa dal 1999 al 2007 nei crediti d'investimento e d'esercizio nel settore immobiliare e di un ulteriore 2 per cento nel quadro del Preventivo 2008;
- risparmio del 13 per cento circa dal 1999 al 2007 nei crediti destinati ad acquisti e pubblicazioni nel settore della logistica e di un ulteriore 3 per cento nel quadro del Preventivo 2008.

Al momento della sua costituzione, il 1° gennaio 1999, l'UFCL si è dovuto confrontare con un'amministrazione immobiliare completamente obsoleta nella quale si lavorava con schede cartacee e, eccettuata la contabilità e un software da ufficio standard, senza alcun supporto EED. Inoltre mancavano i relativi strumenti di direzione e di gestione.

Per poter soddisfare i requisiti di una gestione immobiliare moderna e professionale secondo RGA NOVE, occorreva riorganizzare il settore immobiliare in base alle funzioni del proprietario, dell'utente e del gestore. Di conseguenza, nel maggio del 2001 si è dovuto adeguare anche la struttura organizzativa prescritta da RGA NOVE, i processi e la formazione delle competenze.

La situazione era aggravata dal fatto che all'inizio l'UFCL non disponeva di uno strumento efficace per poter rappresentare gli interessi dell'Ufficio e pertanto quelli della Confederazione. Solo con la revisione dell'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC), approvata dal Consiglio federale il 30 luglio 2002, l'Ufficio è stato dotato delle basi giuridiche necessarie per realizzare e attuare una moderna gestione immobiliare.

Dalla sua costituzione l'UFCL si impegna a operare in modo sempre più professionale. A tal fine sono state adottate parecchie misure importanti, tra cui:

- sviluppo e introduzione dei processi lavorativi delle costruzioni e della logistica;
- introduzione del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC);
- sviluppo e inserimento in SAP dell'amministrazione informatica delle costruzioni al posto del programma EED «Argus»;
- centralizzazione degli acquisti e istituzione di un Centro di competenza per gli acquisti pubblici;
- applicazione di standard unitari nel settore delle costruzioni e della logistica;
- standardizzazione del mobilio da ufficio.

Nel settore delle costruzioni sono stati attuati in particolare i seguenti progetti importanti:

- sviluppo di una gestione patrimoniale professionale;
- sviluppo di una pianificazione annuale informatizzata degli investimenti;
- vendita di immobili in Svizzera e all'estero non più necessari;

- professionalizzazione dei servizi di pulizia;
- attuazione della strategia del proprietario;
- conservazione e risanamento del patrimonio edilizio storico;
- modernizzazione degli edifici di rappresentanza;
- applicazione dei più elevati standard ambientali.

L'UFCL gestisce un portafoglio immobiliare di circa 2700 edifici in Svizzera e all'estero con circa 20 500 posti di lavoro (stato 2007).

### 3 Parere del Consiglio federale

Dopo avere esaminato le singole raccomandazioni, il Consiglio federale prende posizione come segue:

*Ad raccomandazione 1*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di provvedere alla definizione degli obiettivi operativi e degli indicatori necessari nel settore della gestione immobiliare civile. Il Consiglio federale deve inoltre provvedere all'introduzione di obiettivi nelle relazioni con le organizzazioni di utenti.

Con l'ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC) il Consiglio federale impartisce all'UFCL chiare istruzioni strategiche che pongono l'accento sull'ottimizzazione nel lungo periodo del rapporto costi-benefici.

Alla luce delle scarse risorse federali il Consiglio federale attribuisce grande importanza a una gestione degli immobili che sfrutti in modo ottimale la superficie utile e mantenga il valore del patrimonio edilizio.

Da diversi anni la direzione dell'UFCL definisce gli obiettivi che devono essere attuati ai livelli di Ufficio, settore e divisione.

Nella formulazione degli obiettivi annuali del 2008 si è già tenuto conto della raccomandazione della CdG-CN, per cui gli obiettivi operativi dell'UFCL sono stati fissati in base alle linee direttrici strategiche.

D'altra parte sono stati specificati indicatori che informano sul grado di realizzazione di tutti gli obiettivi definiti o sul rispetto dei principi contenuti nell'OILC. In particolare, è stata rivolta la debita attenzione alla formulazione di obiettivi che permettano di quantificare il grado di soddisfazione dei clienti e includano il principio della collaborazione su base paritaria.

Il Consiglio federale ritiene che la raccomandazione 1 sia già stata in gran parte attuata e lo sarà del tutto nel 2008.

*Ad raccomandazione 2*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di sancire nell'OILC una procedura e responsabilità chiare per consentire una composizione efficace delle divergenze di opinioni tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti. Gli obiettivi stabiliti dall'OILC dovranno fissare i criteri necessari per una procedura che adegui il livello gerarchico interpellato all'importanza della questione.

Nell'ambito della revisione dell'OILC prevista nel 2008 le organizzazioni di utenti si vedranno attribuire compiti, competenze, responsabilità e una corrispondente organizzazione immobiliare in modo da permettere agli utenti di comprendere meglio le questioni di economicità. Inoltre, in caso di richieste all'UFCL, esse saranno obbligate a mettere a disposizione i calcoli relativi all'economicità in un'ottica aziendale.

Verranno definiti processi decisionali semplici ed efficienti, che permetteranno di risolvere i problemi al livello adeguato, e fissati livelli gerarchici con le corrispondenti competenze. Infine verrà introdotta una procedura di appianamento delle divergenze che consentirà di comporre efficacemente le divergenze di opinioni tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 2.

*Ad raccomandazione 3*

La CdG-CN invita il Consiglio federale a prendere provvedimenti per attribuire alla gestione della qualità presso l'UFCL l'importanza che le spetta.

L'UFCL attribuisce grande importanza al miglioramento e al potenziamento della gestione della qualità, tantoché è già stato allestito un catalogo dei provvedimenti. In particolare, l'adozione di provvedimenti organizzativi dovrebbe fare in modo che i collaboratori rispettino le procedure nei confronti dei clienti. Inoltre verrà introdotta un'inchiesta standardizzata presso la clientela e si effettueranno interviste periodiche ai singoli utenti, che saranno analizzate sistematicamente. Successivamente verranno attuate le corrispondenti misure. Infine, al termine dei più grandi progetti edilizi e delle nuove destinazioni saranno tenuti colloqui con gli utenti i cui risultati saranno oggetto di analisi e saranno considerati nella realizzazione di nuovi progetti.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 3.

*Ad raccomandazione 4*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di integrare la gestione dell'opera più precocemente nel processo.

La gestione delle opere e degli immobili è responsabile della gestione e manutenzione degli immobili di proprietà della Confederazione.

In questo settore, negli anni passati è stato fatto molto per realizzare un facility management professionale. A titolo di esempio i servizi di pulizia lavorano secondo

le conoscenze più moderne, i centri assistenza sono a disposizione degli utenti affinché possano annunciare i propri bisogni e la necessità di riparazioni tecniche, mentre la gestione degli edifici è stata ottimizzata grazie a un migliore approntamento dei dati.

Inoltre l'UFCL ha già preso provvedimenti per tener maggiormente conto dell'intero ciclo vitale di un'opera. Attualmente, nella fase di definizione del progetto si coinvolge la gestione dell'opera al fine di specificare e integrare le esigenze aziendali. Con l'adozione di queste misure si tiene debitamente conto dell'importanza degli aspetti inerenti all'esercizio delle organizzazioni di utenti, delle prestazioni da fornire successivamente da parte della gestione dell'opera e dei costi d'esercizio.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 4.

*Ad raccomandazione 5*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di far esaminare l'attuazione della standardizzazione dei processi dell'UFCL e di provvedere a un'attuazione sistematica.

A seguito dell'introduzione del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) con effetto al 1° gennaio 2007 e del conseguente completo passaggio a SAP, i processi in seno all'UFCL sono stati rielaborati, documentati e attuati di conseguenza.

L'UFCL ha ora preso provvedimenti affinché sia possibile assicurare e verificare il rispetto dei processi. È inoltre prevista una formazione dei collaboratori in materia di rispetto dei processi.

Il Consiglio federale è convinto che l'UFCL sia in grado di attuare direttamente la raccomandazione 5 della CdG-CN con i provvedimenti già adottati e sulla base delle conoscenze di cui l'Ufficio dispone. Pertanto non è necessario ricorrere a una verifica esterna dell'attuazione della standardizzazione dei processi.

Qualora rivestano importanza per gli utenti, le interfacce dei processi saranno loro indicate in modo trasparente.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare parti della raccomandazione 5.

*Ad raccomandazione 6*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di riorganizzare le procedure e le strutture dell'UFCL affinché esse rispondano meglio ai bisogni dei clienti dell'Ufficio. Occorre in particolare introdurre il principio dello sportello unico per ogni cliente.

In generale il Consiglio federale è favorevole all'introduzione del principio dello sportello unico. Per ciascuna fase di «chiarificazione dei bisogni», «progettazione» ed «esercizio» viene messo a disposizione degli utenti il competente interlocutore. In questo modo viene dato seguito al principio dello sportello unico e l'UFCL soddisfa meglio le esigenze dei clienti.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 6.

*Ad raccomandazione 7*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di esaminare l'uniformazione delle strutture e degli strumenti delle organizzazioni di utenti nel settore della gestione immobiliare.

Nell'ambito della revisione dell'OILC verrà precisato quali informazioni e quali dati gli utenti dovranno mettere a disposizione dell'UFCL. In questo modo sia le Segreterie generali sia gli Uffici federali saranno obbligati a sostenere l'UFCL nella gestione immobiliare.

È inoltre prevista l'introduzione di un'organizzazione e di una struttura uniformi presso le organizzazioni di utenti nel settore della gestione immobiliare. Di conseguenza, le Segreterie generali e gli Uffici federali saranno obbligati a cooperare con l'UFCL.

Infine gli utenti disporranno di una gamma ampliata di strumenti di informazione uniformi con i quali potranno verificare autonomamente il rispetto delle norme e degli standard.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 7.

*Ad raccomandazione 8*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di esaminare e di concretizzare, tenendo conto dei risultati della valutazione del CPA, i diritti e doveri delle organizzazioni di utenti nella gestione immobiliare, in particolare nella loro relazione con l'UFCL.

Come già menzionato nelle osservazioni alla raccomandazione 7, nell'ambito della revisione dell'OILC è previsto di precisare l'obbligo di informazione degli utenti. Di conseguenza, verranno concretizzati anche i compiti, le competenze e le responsabilità delle organizzazioni di utenti.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'OILC, l'UFCL comunicherà agli utenti i pertinenti diritti e doveri. Con un compendio ne chiarirà inoltre la struttura, le procedure, i modelli e le istruzioni.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 8.

*Ad raccomandazione 9*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di istituire per l'UFCL un concetto di comunicazione in grado di garantire l'informazione delle organizzazioni di utenti in generale e per ogni singolo progetto e di consentire il ritorno di informazione dalle organizzazioni di utenti all'UFCL. Il Consiglio federale è inoltre invitato a migliorare i flussi di informazione tra le Segreterie generali e le organizzazioni di utenti interessate.

Conformemente alle raccomandazioni della CdG-CN, l'UFCL ha già emanato misure immediate sotto forma di istruzioni che comprendono la conferma delle domande con l'indicazione del termine e della persona di contatto. Inoltre l'UFCL ha iniziato a elaborare un concetto di comunicazione che dovrebbe garantire l'informazione degli utenti in generale e per ogni singolo progetto.

Al fine di poter facilitare la comprensione dei compiti dell'UFCL da parte degli utenti e di poter soddisfare al meglio le esigenze degli utenti da parte dell'UFCL, in seno allo stesso viene designato per ogni Ufficio federale un responsabile dei clienti strategici in grado di informare su ogni fase del settore immobiliare. Con questo provvedimento il Consiglio federale si augura di migliorare il grado di informazione degli utenti e la loro accettazione del ruolo dell'UFCL.

Si prevede inoltre di effettuare regolarmente e sistematicamente un'inchiesta sul grado di soddisfazione dei clienti sulla base di interviste. Infine, come già menzionato nelle osservazioni alla raccomandazione 8, gli utenti riceveranno un compendio e altre informazioni per la clientela sulla strategia dell'UFCL, sull'attuale organizzazione e via di seguito.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 9.

#### *Ad raccomandazione 10*

La CdG-CN chiede al Consiglio federale di prendere provvedimenti che consentano di considerare precocemente i bisogni delle organizzazioni di utenti, per evitare che ne derivino costi in seguito. Occorre accordare una grande importanza alle spese di gestione al momento della valutazione dei progetti. Le spese d'esercizio delle opere immobiliari devono inoltre figurare nei dossier trasmessi alle Camere federali nell'ambito della procedura di approvazione dei crediti d'impegno e di pagamento in questo settore.

Come già menzionato nelle osservazioni alla raccomandazione 8, nell'ambito della revisione dell'OILC i compiti, le competenze e le responsabilità degli utenti saranno disciplinati in modo chiaro.

In questo modo, al momento dell'elaborazione del progetto, la ripartizione dei compiti tra l'UFCL e gli utenti sarà chiaramente disciplinata.

Infine, le spese d'esercizio saranno presentate alle Camere federali nell'ambito del messaggio sulle costruzioni.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 10.