

11.031

**Messaggio
concernente gli immobili del DFF per il 2011
(Messaggio 2011 sugli immobili del DFF)**

dell'11 maggio 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice concernente l'aumento del credito d'impegno destinato alle costruzioni civili (portafoglio) del Dipartimento federale delle finanze.

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

11 maggio 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio, il Consiglio federale domanda di approvare un decreto federale semplice concernente un credito complessivo di 220 000 000 di franchi per aumentare il credito d'impegno «Costruzioni civili» presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

Il credito complessivo di 220 000 000 di franchi è ripartito come segue:

Berna, Kochergasse 9, ristrutturazione e risanamento Palazzo federale Est

Utenti: Dipartimento federale dell'economia (DFE), Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), Servizi del Parlamento (SP)
«Costruzioni civili»: 70 milioni di franchi
(progetto n. 2001.274) (n. 2.1 del messaggio)

Il Palazzo federale Est, situato nella Kochergasse 9 a Berna, è inserito in un complesso di edifici, che consta di tre stabili, del quale fanno parte anche l'attiguo Palazzo del Parlamento e il Palazzo federale Ovest. L'edificio ultracentenario in stile neorinascimentale ha un elevato valore storico ed è sottoposto alla tutela dei monumenti storici.

Il Palazzo federale Est è stato concepito quale stabile amministrativo e sin dall'inizio è servito a ospitare il DFE (ex Dipartimento dell'industria e dell'agricoltura) e il DDPS (ex Dipartimento militare federale).

Nell'ambito del «programma di manutenzione del Palazzo federale», per il Palazzo federale Est è stata constatata una necessità di intervenire a livello di occupazione, manutenzione edile e installazioni tecniche.

Il presente progetto consiste sostanzialmente nel risanamento degli spazi interni con ristrutturazione dei locali, nel rinnovamento dell'infrastruttura e dei sistemi di sicurezza, come pure in un risanamento puntuale dell'involucro dell'edificio.

Al fine di poter adeguare l'infrastruttura tecnica alle esigenze attuali, nel sottosuolo dello stabile saranno allestiti locali supplementari.

Eseguendo lavori di ristrutturazione e risanamento ecologici, economici e innovativi, la Confederazione intende restituire ai capi dipartimento e alle segreterie generali del DFE e del DDPS un edificio rappresentativo e funzionale di elevata qualità, nonché continuare a mettere postazioni di lavoro a disposizione dei Servizi del Parlamento.

Il Palazzo federale Est è un bene protetto; tutti gli interventi edili devono pertanto essere pianificati e realizzati in stretta collaborazione con il servizio dei monumenti storici della città di Berna. Poiché il perimetro potrebbe essere d'interesse archeologico, i lavori nel sottosuolo saranno seguiti in permanenza dal servizio archeologico del Cantone di Berna.

Durante i lavori di costruzione gli utenti saranno trasferiti in stabili vicini al centro. Per le direzioni dipartimentali del DFE e del DDPS è prevista la sistemazione nella Schwanengasse 2, i cui uffici erano già stati utilizzati temporaneamente in occasione del risanamento del Bernerhof e dell'edificio alla Inselgasse 1.

Al termine dei lavori, lo stabile ritornerà a ospitare gli uffici dei capi dipartimento e delle segreterie generali del DFE e del DDPS, come pure una parte dei Servizi del Parlamento.

In base al progetto di costruzione e al preventivo dei costi è necessario un credito d'impegno di 70 000 000 di franchi.

Credito quadro

Utenti: Amministrazione civile della Confederazione in Svizzera e rappresentanze svizzere all'estero
«Costruzioni civili»: 150 milioni di franchi
(progetto n. 620.2012) (n. 2.2 del messaggio)

Il credito quadro di 150 milioni di franchi richiesto sarà ripartito in crediti d'impegno destinati agli immobili civili (portafoglio) dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Fanno parte di questi ultimi anche gli immobili destinati all'adempimento dei compiti dell'Amministrazione federale civile, dell'Assemblea federale e dei Servizi del Parlamento, dei Tribunali federali, della Confederazione all'estero e delle commissioni extraparlamentari.

Le Camere federali saranno tra l'altro informate anche sulle singole cessioni e sull'utilizzazione del credito quadro nell'ambito del consuntivo annuale dello Stato mediante la documentazione complementare «Stato dei crediti d'impegno dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica».

Messaggio

1 Presentazione dei progetti

1.1 Situazione iniziale

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) applica una politica immobiliare che privilegia il mantenimento del valore e della funzione del portafoglio immobiliare di cui si occupa, con un valore d'acquisto pari a circa 5,9 miliardi di franchi, e a tale scopo utilizza una parte sostanziale dei crediti a preventivo disponibili. I tagli effettuati negli anni scorsi hanno avuto per conseguenza il differimento di progetti incontestati di grandi dimensioni.

1.2 Credito d'impegno «Costruzioni civili»

Grandi progetti di costruzione richiedono spesso lunghe procedure di pubblicazione e approvazione del diritto edilizio, la cui durata non è mai prevedibile a causa di eventuali opposizioni e ricorsi. Ne possono risultare ritardi di diversi mesi o addirittura anni. Per disporre di un margine di manovra sufficientemente ampio e tale da compensare i ritardi mediante altri progetti di costruzione importanti e urgenti, l'UFCL deve svolgere i necessari lavori preparatori. A tal fine occorrono i corrispondenti crediti d'impegno.

Il presente messaggio sulle costruzioni riguarda crediti d'impegno per progetti di costruzione i cui lavori di preparazione devono essere avviati ora affinché, da un lato, le costruzioni siano pronte al momento giusto e, dall'altro, possa essere attuata la politica in materia immobiliare approvata dal Consiglio federale.

La realizzazione dei progetti di costruzione non dipende però soltanto dai crediti d'impegno e dai relativi permessi di costruzione, ma anche dai crediti a preventivo disponibili.

I costi per gli studi preliminari e la progettazione delle costruzioni chieste con il presente messaggio sugli immobili, che comportano una somma d'investimento superiore a 10 milioni di franchi, sono stati ripartiti tra i crediti quadro approvati in precedenza, conformemente all'articolo 28 capoverso 5 dell'ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RS 172.010.21).

2 Credito d'impegno «Costruzioni civili»

2.1 Berna, Kochergasse 9, ristrutturazione e risanamento del Palazzo federale Est

Utenti: Dipartimento federale dell'economia (DFE), Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), Servizi del Parlamento (SP)
«Costruzioni civili»: 70 milioni di franchi
(progetto n. 2001.274)

2.1.1 Situazione iniziale

Il Palazzo federale Est, situato nella Kochergasse 9 a Berna, è inserito in un complesso di edifici, che consta di tre stabili, del quale fanno parte anche l'attiguo Palazzo del Parlamento e il Palazzo federale Ovest. Il Palazzo federale Est è stato concepito quale stabile amministrativo e sin dall'inizio è servito a ospitare il DFE (ex Dipartimento dell'industria e dell'agricoltura) e il DDPS (ex Dipartimento militare federale).

Al termine dei lavori, lo stabile ritornerà a ospitare gli uffici dei capi dipartimento e delle segreterie generali del DFE e del DDPS, come pure una parte dei Servizi del Parlamento.

Nell'ambito del suo «programma di manutenzione del Palazzo federale», l'UFCL ha constatato che il Palazzo federale Est necessita di interventi a livello di occupazione, manutenzione edile e installazioni tecniche.

Una delle ultime aree edificabili nel perimetro di Palazzo federale è costituita dai volumi sottostanti il Palazzo federale Est. In occasione della ristrutturazione e del risanamento dell'edificio, questa riserva sarà utilizzata (estensione sotterranea) per adeguare l'infrastruttura tecnica alle esigenze attuali. Questa estensione consentirà di evitare cambiamenti di destinazione negli uffici ai piani superiori a favore dell'infrastruttura.

Le opere di risanamento eseguite nel Palazzo federale Ovest e nel Bernerhof possono servire da parametro di confronto.

2.1.2 Descrizione del progetto

Osservazioni generali

Il Palazzo federale Est sarà risanato, ristrutturato e ampliato. Le misure previste comprendono il risanamento degli spazi interni con ristrutturazione dei locali, il rinnovamento dell'infrastruttura e dei sistemi di sicurezza, come pure il risanamento puntuale dell'involucro dell'edificio. Un ampliamento sotterraneo sotto lo stabile consentirà di soddisfare il fabbisogno supplementare di locali da destinare all'infrastruttura per l'insieme di Palazzo federale. L'applicazione dello standard MINERGIE-ECO® consentirà di ridurre i costi di esercizio, di ottenere una riduzione delle emissioni di CO₂, come pure di tenere conto di aspetti legati alla salute e all'ambiente.

Destinazione dei locali

Dopo il risanamento, il Palazzo federale Est continuerà a ospitare gli uffici dei capi dipartimento del DFE e del DDPS, una parte delle rispettive segreterie generali, l'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, parte dell'Aggruppamento della difesa del DDPS, come pure una parte dei Servizi del Parlamento. I locali liberati dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), che lascia lo stabile, serviranno da riserva per futuri ampliamenti.

Il programma dei locali comprende, oltre alle stanze operative dei due capi dipartimento, circa 384 postazioni di lavoro, un pool di sale di riunioni e di locali afferenti destinati a uso comune, la sala conferenze della delegazione delle Commissioni della gestione (DCG) con elevato grado di protezione, gli uffici della DCG, come pure diversi locali annessi, archivi e magazzini. I nuovi spazi sotterranei accoglieranno i locali tecnici e d'esercizio necessari, nonché il centro di calcolo dei Servizi del Parlamento.

Portata delle opere di ristrutturazione e risanamento del Palazzo federale Est

La struttura di base dell'edificio è mantenuta. Nell'ambito dei lavori di ristrutturazione e risanamento, sotto l'edificio è operata un'estensione sotterranea che servirà a coprire il fabbisogno supplementare di locali. La fattibilità di tale estensione sotterranea è stata accertata nel quadro di una domanda cautelativa presso le autorità competenti.

La ripartizione e la disposizione dei locali saranno ottimizzate in funzione dei bisogni definiti nel programma dei locali al fine di migliorare le procedure d'esercizio. Gran parte delle sale di riunioni, per esempio, saranno raggruppate. I locali adibiti ad archivio e magazzino verranno concentrati negli spazi e nell'estensione sotterranei.

I lavori di ristrutturazione e risanamento consistono essenzialmente in un rinnovamento puntuale dell'involucro dell'edificio (tetto, finestre), nella garanzia di un'accessibilità generale per disabili, nello smantellamento di materiali da costruzione contenenti sostanze tossiche, in una sostituzione completa delle installazioni tecniche, nella realizzazione di misure antincendio (Safety) necessarie alla sicurezza delle persone e dell'esercizio nonché alla protezione degli oggetti, nell'applicazione dei requisiti di sicurezza del Servizio federale di sicurezza SFS (Security), nella posa di una nuova condotta per il teleriscaldamento e nella realizzazione di lavori di manutenzione e sostituzione all'interno dell'edificio (solette, pareti, soffitti).

Il principio della sostenibilità è applicato dai profili sociale, economico e ambientale. Lo standard MINERGIE-ECO® consentirà di raggiungere l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale (ecologia) e di aumentare la qualità di vita (salute, benessere).

Il Palazzo federale Est figura come bene protetto nell'inventario dei monumenti storici concernente la parte superiore del centro storico. Si è dunque tenuto conto dei vincoli dettati dall'ufficio dei monumenti storici della città di Berna.

In base alla storia della città è verosimile effettuare importanti scoperte archeologiche nel perimetro del Palazzo federale Est. La realizzazione entro i termini dell'estensione sotterranea dipende dal ritrovamento di reperti e dalla valutazione che ne darà il servizio archeologico del Cantone di Berna.

In seguito alle misure di ristrutturazione e risanamento, il Palazzo federale Est risponderà alle esigenze attuali e future di uno stabile amministrativo e governativo situato nel perimetro del Parlamento per i prossimi 20 anni circa.

Durante i lavori di costruzione tutti i posti di lavoro saranno delocalizzati verso diversi stabili terzi.

Standard

La ristrutturazione è ampiamente conforme allo standard degli stabili d'ufficio e amministrativi della Confederazione. Al fine di rispondere alle esigenze di un edificio governativo determinati settori saranno allestiti per assumere funzioni di rappresentanza.

In generale, nel Palazzo federale Est vigono requisiti di sicurezza elevati. Questo si applica segnatamente alla sala conferenze della delegazione delle Commissioni della gestione (DCG), che deve raggiungere un grado di protezione particolarmente alto. Saranno realizzati gli interventi edili e tecnici necessari per rispondere a queste esigenze.

Problematiche particolari

Il progetto pone diverse sfide particolari, come:

- la realizzazione dell'estensione sotterranea in considerazione delle ristrettezze di spazio, gli imprevisti nella costruzione, nonché la presenza di eventuali reperti archeologici;
- la garanzia dei collegamenti senza interruzione tra gli stabili di Palazzo federale nell'ambito dell'adeguamento delle condutture di collegamento.

2.1.3 Scadenze

Il calendario prevede le fasi seguenti:

- | | |
|--|-----------------|
| – Progetto di costruzione con preventivo dei costi | inizio 2011 |
| – Predisposizione dell'esecuzione | entro metà 2012 |
| – Esecuzione | fine 2012–2015 |
| – Consegna/Messa in esercizio | fine 2015 |

Sono fatti salvi i differimenti delle scadenze non prevedibili a causa di opposizioni e ricorsi nel quadro delle procedure di pubblicazione e approvazione del diritto pianificatorio ed edilizio come pure nell'ambito di pubbliche gare per l'appalto dei lavori, possibili ritrovamenti archeologici durante la fase di costruzione, nonché eventuali riduzioni dei crediti a preventivo disponibili.

2.1.4 Ripercussioni finanziarie

Redditività

Nel presente caso si tratta di un progetto di manutenzione lanciato dall'UFCL stesso nell'ambito della sua concezione di manutenzione degli stabili. I costi di costruzione comprendono le spese di manutenzione e gli investimenti di valorizzazione. L'importo investito consentirà alla Confederazione di conservare questa struttura così importante dal profilo storico e di adeguarne l'infrastruttura alle esigenze attuali. I costi d'investimento indicati soddisfano il principio secondo cui le ripercussioni

finanziarie devono essere compensate dai ricavi derivanti dal modello del locatario orientato al mercato. Questo consente di assicurare la trasparenza dei costi e la redditività dell'investimento.

Costi d'esercizio

I lavori di risanamento consentiranno di ridurre i costi d'esercizio annui dagli attuali 82 a 70,5 franchi per m² di superficie di piano, ossia del 14 per cento. Questo corrisponde a costi d'esercizio annui pari a circa 1 141 000 franchi, ossia un importo inferiore a quello preventivato per le opere paragonabili a Palazzo federale Ovest (77 fr. per m² di superficie di piano) e al Bernerhof (87 fr. per m² di superficie di piano).

Costi d'investimento

Con il presente messaggio sugli immobili si propone la liberazione del credito d'impegno complessivo necessario per le opere di ristrutturazione e risanamento.

In base al progetto di massima e al preventivo dei costi ($\pm 10\%$) le spese sono stimate come segue:

	Franchi
– Costi di costruzione	59 600 000
– Equipaggiamento iniziale (mobilia, infrastrutture provvisorie, traslochi)	3 200 000
– Totale intermedio	62 800 000
– Accantonamento per eventuali scoperte archeologiche	1 000 000
– Incertezza dei costi, circa il 10 %	6 200 000
Credito d'impegno complessivo	70 000 000

2.2 Credito quadro

Utenti: Amministrazione civile della Confederazione in Svizzera e rappresentanze svizzere all'estero
«Costruzioni civili»: 150 milioni di franchi
(progetto n. 620.2012)

2.2.1 Cessioni di importi del credito quadro richiesto

L'ammontare del credito quadro richiesto viene esaminato scrupolosamente ogni anno tenendo conto della pianificazione pluriennale degli investimenti. Il credito quadro di 150 milioni di franchi richiesto sarà ripartito in crediti d'impegno a favore degli immobili civili (portafoglio) dell'UFCL. Fanno parte di questi ultimi gli immobili destinati all'adempimento dei compiti dell'Amministrazione federale civile, dell'Assemblea federale e dei Servizi del Parlamento, dei Tribunali federali,

della Confederazione all'estero e delle commissioni extraparlamentari. Le cessioni di importi destinati al settore della gestione di immobili dell'UFCL possono essere descritte come segue:

- costruzione e trasformazione di edifici, manutenzione e recupero, misure di sicurezza, impianti d'alimentazione d'emergenza, di comunicazione, satellitari ecc.;
- tutti gli acquisti non pianificabili e urgenti di immobili e i relativi risanamenti;
- equipaggiamento iniziale di nuove costruzioni o di stabili di nuovo acquisto, nonché equipaggiamento dei nuovi posti di lavoro;
- studi preliminari, accertamenti preliminari, studi di fattibilità, perizie, prestazioni di consulenti esterni ecc.;
- studi per avamprogetti e progetti di costruzione;
- riserve finora non esposte apertamente e incertezze dei costi in tutti i progetti di costruzione;
- costi supplementari dovuti al rincaro in tutti i progetti di costruzione;
- danni non assicurati a immobili;
- costi non quantificabili in seguito a situazioni di mercato speciali, nel caso di progetti all'estero.

2.2.2 Informazione sulla cessione di crediti d'impegno

Le Camere federali saranno informate tra l'altro anche sulle singole cessioni e sull'utilizzazione del credito quadro nell'ambito del consuntivo dello Stato mediante la documentazione complementare «Stato dei crediti d'impegno dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica».

2.2.3 Ripercussioni finanziarie

Costi d'investimento

Sulla base dei progetti necessari e urgenti previsti si chiede il credito quadro seguente:

Credito quadro di 150 000 000 di franchi

	Franchi
Berna, Kochergasse 9, ristrutturazione e risanamento Palazzo federale Est (progetto n. 2001.274) <i>(n. 2.1 del messaggio)</i>	70 000 000
Credito quadro (progetto n. 620.2012) <i>(n. 2.2 del messaggio)</i>	150 000 000
Totale del nuovo credito complessivo «Costruzioni civili» dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)	
	220 000 000

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Sostanzialmente i progetti previsti non hanno alcun effetto sul fabbisogno di personale dei servizi interessati. Tuttavia, se misure relative all'esercizio e all'organizzazione permettono, per motivi d'efficienza, di risparmiare personale, tali effetti sono esposti nei corrispondenti progetti.

4.2 Ripercussioni finanziarie

Costi d'esercizio

Sono definiti costi d'esercizio le uscite annuali dovute all'uso conforme alla destinazione di uno stabile. Fanno parte di tali costi le spese per l'approvvigionamento e lo smaltimento, la pulizia e la manutenzione, l'utilizzazione degli impianti tecnici, la manutenzione corrente (servizio, riparazione), i servizi di controllo e di sicurezza nonché le tasse e i contributi.

I costi d'esercizio sono esposti nei singoli progetti.

Costi d'investimento

Gli investimenti per gli immobili civili sono iscritti nel preventivo 2012 e nel piano finanziario 2013–2015.

I costi d'investimento sono esposti nei singoli progetti.

Altri costi

I costi dei componenti informatici e dei collegamenti a reti informatiche vengono preventivati, da un lato, dall'UFCL e, dall'altro, dai fornitori e dagli utenti di prestazioni informatiche conformemente all'istruzione sulla collaborazione tra UFCL e UFIT in materia di forniture di prestazioni.

4.3 Ripercussioni sul calendario dei lavori

Per quanto riguarda il singolo progetto, si può di massima presumere che dopo lo stanziamento del credito da parte delle Camere federali, la pianificazione dell'esecuzione, le gare d'appalto e la realizzazione inizieranno secondo il calendario previsto.

Non si può tuttavia escludere che intervengano ritardi nei tempi di realizzazione, per esempio in seguito a opposizioni e ricorsi nel quadro delle procedure di pubblicazione e approvazione del diritto pianificatorio ed edilizio o nell'ambito delle gare d'appalto. Ritardi possono inoltre verificarsi qualora i crediti a preventivo non fossero sufficienti per finanziare, nel corso degli anni a venire, altri progetti oltre a quelli già in corso.

4.4 Compatibilità per le generazioni future

In tutti i suoi progetti, l'UFCL privilegia innanzitutto il fattore sostenibilità. Di conseguenza, le costruzioni sono edificate in modo da adempiere per tutta la loro durata gli elevati requisiti di economicità, le esigenze sociali ed ecologiche. Le ripercussioni per le generazioni future sono dunque tenute in considerazione.

Il progetto di costruzione illustrato nel presente messaggio sarà realizzato secondo lo standard MINERGIE-ECO®.

5 Stato del credito d'impegno «Costruzioni civili»

Negli elenchi «Stato dei crediti d'impegno» degli oggetti allegati al preventivo e al consuntivo figurano tutti i progetti edilizi correnti e conteggiati dei messaggi sulle costruzioni e sugli immobili. Ogni nuovo messaggio sugli immobili approvato comporta un aumento del credito d'impegno esistente «Costruzioni civili». Quando tutti i progetti di un messaggio sulle costruzioni o sugli immobili sono conclusi, il credito d'impegno «Costruzioni civili» diminuisce dell'importo complessivo del messaggio in questione.

Il credito d'impegno «Costruzioni civili» esposto nel conto 2010 di 1 358 300 000 franchi al 1° gennaio 2011 è aumentato dal presente messaggio sugli immobili di 220 000 000 di franchi e ammonterà quindi il 1° gennaio 2012 a un totale di 1 578 300 000 franchi.

6 Aspetti giuridici

6.1 Fondamenti giuridici

Il progetto si basa sulla competenza generale della Confederazione di adottare i provvedimenti necessari per adempiere i suoi compiti.

Per il rimanente sono determinanti:

- gli articoli 21–27 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0);
- l'articolo 1 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 18 giugno 2004 concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni (RS 611.051);
- l'articolo 28 dell'ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RS 172.010.21).

La competenza dell'Assemblea federale di autorizzare i crediti richiesti risulta dall'articolo 167 della Costituzione federale (RS 101).

6.2 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale e dell'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), l'atto normativo assume la forma di un decreto federale semplice che non sottostà a referendum.

6.3 Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Il nuovo credito complessivo «Costruzioni civili» chiesto con il presente messaggio sugli immobili ammonta in totale a 220 milioni di franchi e sottostà dunque integralmente al freno alle spese.