

**Valutazione della gestione immobiliare della
Confederazione (settore civile)**

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 16 aprile 2007

L'essenziale in breve

La gestione immobiliare della Confederazione nel settore civile è affidata, conformemente all'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC) all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

Il portafoglio immobiliare gestito dall'UFCL conta 2800 immobili che ospitano 22 000 posti di lavoro. Il valore di sostituzione degli immobili civili è stimato a circa 5 miliardi di franchi. Oltre agli immobili amministrativi, il portafoglio comprende gli immobili doganali, immobili di prestigio, come i musei, e gli immobili delle rappresentanze svizzere all'estero. Nel 2006, l'UFCL ha realizzato progetti di costruzioni e di rinnovamenti per un importo di circa 240 milioni di franchi. Inoltre, il settore *Costruzioni* dell'UFCL occupa un po' meno di 400 equivalenti a tempo pieno, di cui circa la metà è costituita dal personale addetto alle pulizie.

Dalla sua istituzione nel 1999, l'UFCL ha avviato molti progetti organizzativi e di riorganizzazione. Inoltre, l'UFCL è stato fortemente colpito dai programmi di sgravo del preventivo e di abbandono dei compiti.

In questo contesto, il 27 marzo 2006, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione della gestione immobiliare civile della Confederazione e in particolare delle competenze e del coordinamento in questo settore.

A tale scopo, il CPA ha svolto una quarantina di colloqui con i rappresentanti dell'UFCL e delle organizzazioni di utenti e con esperti del settore. Ha inoltre effettuato un sondaggio presso 39 unità dell'Amministrazione e confronti nell'ambito di un mandato affidato a un'impresa specializzata. Un benchmarking quantitativo avrebbe dovuto completare il benchmarking qualitativo. Esso avrebbe dovuto riguardare i costi e gli effettivi per settore e per prestazione e consentire di rispondere alle domande concernenti i potenziali di risparmio. Non ha potuto essere realizzato a causa della qualità insufficiente o della non disponibilità dei dati.

La valutazione si compone di tre parti i cui risultati principali sono riassunti qui di seguito.

Domanda chiave 1 (capitolo 3 del rapporto): i fondamenti normativi e il contesto istituzionale permettono una gestione immobiliare efficiente?

Le basi normative che definiscono gli obiettivi e le competenze sono relativamente chiare e precise. Ciò nonostante, queste basi e il contesto istituzionale non consentono una gestione immobiliare veramente efficiente perché in primo luogo gli obiettivi strategici non sono sufficientemente attuati (manca un legame con gli obiettivi operativi) dal Dipartimento federale delle finanze (DFF), in secondo luogo perché i diritti e i doveri delle organizzazioni di utenti non sono sufficientemente precisi e in terzo luogo perché i processi decisionali sono di competenza dei dipartimenti.

L'UFCL opera quindi in un contesto difficile caratterizzato da dipartimenti e relativi servizi che accettano in modo diverso il suo ruolo in materia di gestione immobiliare.

Domanda chiave 2 (capitolo 4 del rapporto): l'attuazione da parte dell'UFCL della strategia di gestione immobiliare è adeguata?

Management

Dalla sua istituzione nel 1999, l'UFCL ha risposto con successo alle esigenze di ristrutturazione e di risparmio (programmi di sgravio del preventivo). Parallelamente, l'UFCL ha intrapreso un lavoro di professionalizzazione della gestione immobiliare che si è concretizzata con la formazione dei collaboratori, la revisione dell'OILC, la definizione dei processi, l'introduzione del sistema SAP, la preparazione dell'introduzione del modello del locatario e del computo delle prestazioni. Questa professionalizzazione dell'ufficio è peraltro illustrata dalle competenze dei collaboratori, giudicate positivamente dalle organizzazioni di utenti nell'ambito del nostro sondaggio.

In questo contesto, l'UFCL ha logicamente dato la priorità alle domande ed esigenze politiche e a quelle provenienti dal dipartimento. Sono stati tuttavia scartati altri principi che costituiscono elementi fondamentali, vale a dire: un orientamento ai clienti come base della cultura d'impresa, azioni proattive piuttosto che reattive (contabilità analitica, gestione mediante indicatori) e processi di miglioramento e di apprendimento (sistema di controllo e di valutazione) a sostegno di tutti i processi e prestazioni. Il rinvio di questi elementi non è in sintonia da un lato con la volontà di professionalizzare l'ufficio e dall'altro con il lavoro in partenariato definito nell'OILC.

Strategia

La strategia dall'UFCL è conforme al quadro normativo. L'attuazione della strategia si basa su obiettivi operativi e strumenti che gli consentono di seguire e pilotare le sue attività.

La strategia immobiliare dell'UFCL si confronta a volte con quelle delle organizzazioni di utenti. In effetti, l'UFCL attua una strategia immobiliare a lungo termine e si scontra con i bisogni a breve termine delle organizzazioni di utenti. Inoltre, le organizzazioni di utenti e le segreterie generali del loro rispettivo dipartimento non condividono tutte la visione a lungo termine con l'UFCL, che è tuttavia necessaria a quest'ultimo per attuare una strategia conforme ai loro bisogni.

La mancata conoscenza della strategia dell'UFCL da parte delle organizzazioni di utenti è problematica dal momento che si accompagna a una comunicazione insufficiente sia tra l'UFCL e gli uffici federali, sia all'interno dei dipartimenti di questi ultimi (per le questioni immobiliari).

A causa della loro realizzazione lacunosa, non tutti gli obiettivi strategici hanno la stessa importanza nell'ambito delle attività di attuazione. Per esempio, l'obiettivo volto a sviluppare la presa di coscienza dei costi e a favorire un comportamento economico non è realizzato: la strategia e gli strumenti volti a favorire il comporta-

mento economico non sono chiari e inoltre non consentono di giudicare se le organizzazioni di utenti rispettano le norme e gli standard. I contributi dell'introduzione del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) e del modello del locatario devono ancora essere osservati nella prassi.

La strategia deve inoltre potere integrare gli interessi delle diverse parti in causa. Per tale motivo manca un obiettivo strategico (misurabile) legato alla soddisfazione degli utenti.

Organizzazione

Il settore *Costruzioni* dell'UFCL, costituito dalle sue tre divisioni *gestione immobili*, *gestione progetti* e *gestione delle opere e degli immobili*, ha una struttura di base chiara. All'interno di questa organizzazione, vale a dire all'interno delle sue diverse divisioni, c'è invece poca chiarezza a livello della ripartizione delle competenze e delle responsabilità per le organizzazioni di utenti. Queste ultime pongono rimedio a tale situazione allacciando contatti personali nell'ambito dell'UFCL.

L'organizzazione dell'UFCL appare in costante mutamento. Alcuni principi sono in fase di introduzione, ma si pone il problema se queste misure siano sufficienti: il principio del facility management non si ripercuote ancora visibilmente sui processi e sull'organizzazione.

Processi e prestazioni

L'UFCL ha dedicato molto impegno e molte risorse alla definizione dei processi e ha il merito di aver formalizzato questo approccio e di volerlo sviluppare ulteriormente. Vanno tuttavia menzionati la mancanza di orientamento ai clienti dei processi, la debole standardizzazione che questi processi hanno portato concretamente nel lavoro giornaliero e il fatto che non aiutino a una migliore comunicazione né con le organizzazioni di utenti né all'interno dell'UFCL.

Alcuni concetti e principi di funzionamento relativi alle organizzazioni di utenti (come lo sportello unico, la gestione della relazione con il cliente «CRM», il facility management) non erano tra le priorità alla base dello sviluppo dei processi.

Inoltre, la definizione e l'attuazione dei processi non sono accompagnati da un'evoluzione positiva della percezione della qualità delle prestazioni da parte delle organizzazioni di utenti.

Risorse

Anche l'organizzazione interna degli uffici federali è determinante per il buon coordinamento con l'UFCL. In effetti, gli uffici definiscono in modo variabile le competenze, le interfacce e l'organizzazione in materia immobiliare, ciò che influenza direttamente la qualità della collaborazione con l'UFCL. Quest'ultimo si trova quindi confrontato con uffici più o meno ben organizzati e sensibilizzati in materia di comportamento economico da parte del loro dipartimento.

Il principio di collaborazione in partenariato sancito dall'OILC è poco sfruttato: la soddisfazione degli utenti potrebbe essere migliorata da una comunicazione più trasparente delle decisioni. Inoltre, non vi sono strumenti (p. es. strumenti informati-

ci) e informazioni (p. es. dati) messi a disposizione delle organizzazioni di utenti per facilitare la loro gestione economica.

La presa in considerazione sistematica dei bisogni e il parere delle organizzazioni di utenti nella scelta di un fornitore di servizi e nella sua valutazione a posteriori consentirebbero di gestire queste risorse esterne in modo più efficiente.

Domanda chiave 3 (capitolo 5 del rapporto): quali saranno le conseguenze delle riforme in corso sul coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti?

Le riforme attuali (Nuovo modello contabile della Confederazione e modello del locatario) vanno nel senso di una migliore trasparenza dei costi e dello sviluppo di una relazione tra fornitore di prestazioni e clienti. Nella sua versione attuale, l'OILC non è tuttavia adeguata a queste nuove logiche relazionali. Nell'ambito del suo aggiornamento (in corso) occorrerà precisare bene quali sono i diritti e doveri delle organizzazioni di utenti.

Infine, il computo delle prestazioni non è la soluzione unica e sufficiente per promuovere un comportamento economico. Il benchmarking interno (tra uffici, tra immobili), la comunicazione con le organizzazioni di utenti, il lavoro in partenariato con gli uffici, la mobilitazione di risorse delle organizzazioni di utenti costituiscono altri fattori determinanti.

Indice

L'essenziale in breve	492
Elenco delle abbreviazioni	498
1 Introduzione	499
2 Concezione dello studio e metodologia	501
2.1 Oggetto della valutazione	501
2.2 Criteri di confronto e di valutazione	502
2.3 Tappe di lavoro e metodi	503
3 Valutazione dei fondamenti normativi e del contesto istituzionale	505
3.1 Chiarezza e pertinenza degli obiettivi	505
3.1.1 Descrizione	506
3.1.2 Valutazione	507
3.2 Adeguatezza della ripartizione delle competenze	509
3.2.1 Descrizione	509
3.2.2 Valutazione	511
3.3 Sintesi	514
4 Attuazione: valutazione del coordinamento nell'ambito della gestione immobiliare	514
4.1 Management	518
4.1.1 Descrizione	518
4.1.2 Valutazioni	519
4.1.3 Sintesi	523
4.2 Strategia	524
4.2.1 Descrizione	524
4.2.2 Valutazioni	525
4.2.3 Sintesi	529
4.3 Organizzazione	530
4.3.1 Descrizione	530
4.3.2 Valutazioni	532
4.3.3 Sintesi	535
4.4 Processi e prestazioni	536
4.4.1 Descrizione	536
4.4.2 Valutazioni	537
4.4.3 Sintesi	543
4.5 Risorse	544
4.5.1 Descrizione	544
4.5.2 Valutazioni	544
4.5.3 Sintesi	548

5 Valutazione ex ante di alcune riforme attuali (NMC e modello del locatario)	549
5.1 Descrizione delle riforme	549
5.2 Valutazione delle riforme	550
5.3 Sintesi	551
6 Conclusione generale	551
Bibliografia	553
Impressum	563

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
CA	Commissione degli acquisti della Confederazione
CCP	Commissione delle costruzioni pubbliche
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG-CN	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CF	Consiglio federale
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
PF	Politecnico(i) federale(i)
EFQM	Fondazione europea per il management di qualità
KBOB	Coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili della Confederazione
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
UCF	Ufficio delle costruzioni federali
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
OILC	Ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
ProReMo	Processi costruzione e Nuovo modello contabile della Confederazione (Prozesse Bau, Neues Rechnungsmodell Bund NRM)
RGA	Riforma del Governo e dell'amministrazione
OCI	Organo(i) della costruzione e degli immobili
UK 2012	Schema direttore 2012

Rapporto

1 Introduzione

In materia di gestione del settore immobiliare, i compiti e le competenze a livello di Confederazione sono ripartiti tra tre servizi responsabili:

- l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) per gli immobili civili;
- il Consiglio dei politecnici federali (PF) per gli immobili del settore dei PF;
- il Gruppo della pianificazione dello Stato maggiore generale, con l'Ufficio federale del materiale dell'esercito e delle costruzioni dell'Aggruppamento dell'armamento, per gli immobili militari e le opere di condotta del governo.¹

Questa ripartizione dei compiti è disciplinata nell'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC).²

Nel quadro della riforma del Governo e dell'amministrazione (RGA-NOVE), l'insieme delle attività edili, di gestione immobiliare e degli acquisti è stata rimangiata a livello di Confederazione. In questo contesto, dalla fusione di cinque entità amministrative è nato nel 1999 l'UFCL.

La presente valutazione verte soltanto sulla gestione immobiliare civile della Confederazione, che è affidata all'UFCL. Occorre precisare che le unità organizzative che utilizzano un immobile (un ufficio federale o una parte di un ufficio) sono denominate «organizzazioni di utenti».

L'UFCL costituisce uno dei maggiori committenti in Svizzera. Esso applica una strategia immobiliare volta a concentrare le unità amministrative in immobili polivalenti di grandezza appropriata, di proprietà della Confederazione.

Il suo portafoglio immobiliare consta di 2800 immobili, che accolgono 22 000 posti di lavoro. Il valore di sostituzione degli immobili civili è stimato in circa 5 miliardi di franchi. Oltre agli immobili amministrativi, questo portafoglio comprende gli immobili doganali, gli immobili di prestigio, quali i musei, e gli immobili delle rappresentanze svizzere all'estero. Nel 2006 l'UFCL ha messo in atto progetti di costruzione e di rinnovazione per un ammontare dell'ordine di 240 milioni di franchi. Inoltre, il settore *costruzioni*³ dell'UFCL occupa poco meno di 400 posti a tempo pieno, di cui circa la metà è costituita da personale addetto alle pulizie.

L'UFCL garantisce il seguito degli immobili durante tutta la loro durata di vita, sia come progettista, sia come committente oppure locatario o gestore. Le divisioni *gestione immobili*, *gestione progetti* e *gestione delle opere e degli immobili* sono incaricate della costruzione, dell'acquisto, della locazione, dei cambiamenti di destinazione, del mantenimento del valore e del recupero ambientale degli immobili.

¹ Art. 6 OILC.

² I compiti e le competenze che rientrano nel settore della logistica sono disciplinati dalla stessa ordinanza ma non fanno parte della presente valutazione.

³ L'UFCL si compone principalmente dei settori costruzioni e logistica. Soltanto il settore costruzioni è oggetto della presente valutazione.

Fin dalla sua istituzione, l'UFCL è stato oggetto di molte critiche provenienti sia dai media, sia da esperti, impiegati e organizzazioni di utenti, ossia nella maggior parte dei casi gli uffici federali. Parallelamente, l'ufficio ha incoraggiato numerosi progetti di organizzazione e di riorganizzazione. Tra l'altro, l'UFCL è stato fortemente toccato dai programmi di sgravio (programma di sgravio 2003: -80 mio., programma di sgravio 2004: -21 mio., programma di abbandono dei compiti: -32 mio.).

In questo contesto, il 27 marzo 2006 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della gestione immobiliare civile della Confederazione e più in particolare delle competenze e del coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti.

Partendo da questo mandato, la valutazione è stata concepita su tre assi.

1. I fondamenti normativi e il contesto istituzionale permettono una gestione immobiliare efficiente?

- Gli obiettivi in materia di gestione immobiliare sono chiari e pertinenti?
- La ripartizione delle competenze tra i diversi attori è adeguata?

Questa parte (oggetto del capitolo 3) intende analizzare se il quadro concettuale (ossia le leggi, ordinanze e altri documenti che definiscono il campo d'azione dell'UFCL) e il contesto istituzionale (obiettivi del Consiglio federale, dei Dipartimenti) creino le condizioni adeguate affinché l'UFCL esegua il suo mandato in modo efficiente.

2. L'attuazione della strategia di gestione immobiliare da parte dell'UFCL è adeguata?

- Nelle attività di gestione sono state stabilite priorità adeguate?
- Dal profilo delle relazioni con le organizzazioni di utenti, la strategia messa in atto dall'UFCL è coerente con l'OILC?
- La strategia è adeguata ai bisogni delle organizzazioni di utenti?
- L'organizzazione e i processi definiti e attuati dall'UFCL permettono di garantire un buon coordinamento con le organizzazioni di utenti e rispondere in questo modo ai loro bisogni?
- La mobilitazione delle risorse interne ed esterne è orientata alle organizzazioni di utenti, ai loro bisogni?
- Come può essere valutata la presa in considerazione concreta dei bisogni delle organizzazioni di utenti?
- Le organizzazioni di utenti applicano le norme e gli standard in materia immobiliare? Il loro comportamento è economico?

Mentre nella parte precedente si voleva giudicare la correttezza della concezione, questa parte (capitolo 4) verte sull'attuazione. Ciò significa che in questa sede si tratta di descrivere e valutare, da un lato, se le attività svolte dall'UFCL sono coerenti con il quadro normativo e, d'altro lato, se tali attività sono condotte al meglio. Il filo conduttore di questa analisi è il coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti. I rapporti tra questi due attori sono il nocciolo della gestione immobiliare.

Le attività di attuazione svolte dall'UFCL sono studiate secondo cinque settori, ovvero:

- il management;
- la strategia;
- l'organizzazione;
- i processi e le prestazioni;
- le risorse.

Questo capitolo permetterà di rispondere agli interrogativi sollevati dalle critiche riguardo ai problemi che l'UFCL avrebbe nell'attuazione di una strategia d'esercizio efficiente, nel riformare le sue strutture e nel prendere in considerazione i bisogni delle organizzazioni di utenti.

3. Quali saranno le conseguenze delle riforme in corso sul coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti?

Questa terza parte (capitolo 5) affronta le conseguenze dell'introduzione del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) e del computo delle prestazioni che hanno in particolare come effetto la fatturazione delle pigioni alle diverse organizzazioni di utenti, secondo il modello del locatario.

In effetti, fino ad ora era difficile percepire il potere e i mezzi di cui dispone l'UFCL per fare applicare le norme e gli standard alle organizzazioni di utenti e di valutare sotto questo aspetto le reali conseguenze dell'applicazione del NMC.

2 Concezione dello studio e metodologia

2.1 Oggetto della valutazione

In linea generale, qualsiasi politica pubblica comprende le tre dimensioni seguenti:

- la *concezione politica* comprende il programma d'azione sotteso a una determinata politica. Essa descrive gli obiettivi e gli strumenti di tale politica e definisce i ruoli e le competenze degli attori incaricati di applicarla;
- le *attività di realizzazione* designano tutte le azioni strategiche e operative che servono a realizzare gli obiettivi politici. Essere sfociano in *risultati*;
- gli *effetti* designano tutte le ripercussioni che i risultati hanno sui diversi beneficiari e sulla società.

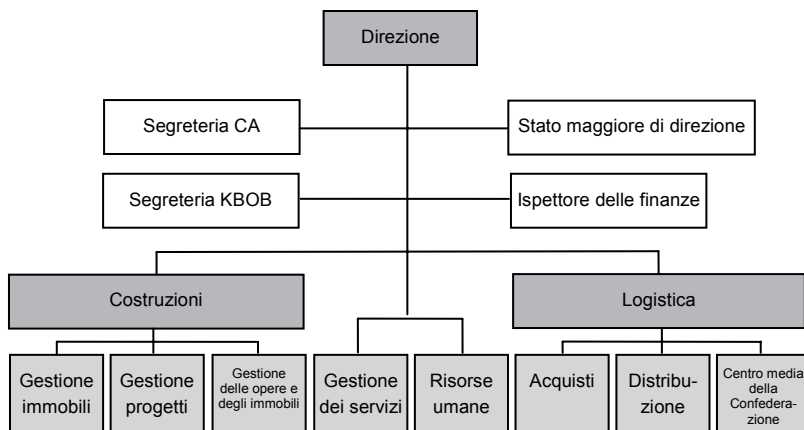
Secondo la CdG-CN, il presente studio deve concentrarsi sulla concezione politica e il contesto istituzionale, ossia sulla condizioni quadro e i vincoli in cui si inserisce il lavoro dell'UFCL (capitolo 3), le attività di attuazione e i risultati (capitolo 4), con particolare riguardo agli aspetti del coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti. In questo studio non ci si occupa degli effetti.

Occorre precisare che la gestione immobiliare è considerata nel quadro di questa valutazione come l'insieme delle attività svolte dalla divisione *costruzioni* dell'UFCL. Come mostra l'illustrazione 1, essa comprende le attività di *gestione immobili* (strategica), le attività di *gestione progetti* e le attività di *gestione delle opere e*

degli immobili. Precisiamo che le divisione *logistica* fa anch'essa parte dell'UFCL, ma è del tutto esclusa dal presente studio.

Organigramma parziale dell'UFCL

Illustrazione 1



Fonte: UFCL (www.bbl.admin.ch), 2006

2.2 Criteri di confronto e di valutazione

L'analisi si fonda sui criteri di confronto seguenti:

1. *Confronto nel tempo*: l'UFCL è stato istituito nel 1999 e da allora ha subito numerose trasformazioni. Il presente studio ne tiene conto prendendo in considerazione tre periodi:

- 1999: nascita dell'UFCL dopo la fusione di diversi servizi federali che si occupavano di gestione immobiliare;
- 2006: situazione attuale;
- 2007–2009: situazione ipotetica delle relazioni tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti dopo l'introduzione del NMC e del modello del locatario.

Questo confronto nel tempo ci permette di valutare gli sforzi di riforma intrapresi dall'UFCL negli ultimi anni e di analizzare le conseguenze dei nuovi progetti di coordinamento con le organizzazioni di utenti.

2. *Confronto tra lo stato attuale e lo stato che si vuole raggiungere*: l'analisi cronologica è completata da un confronto tra questi due stati. Paragoniamo lo stato attuale come ci appare con lo stato che si vorrebbe raggiungere, da noi dedotto a partire dalle seguenti fonti:

- *quadro legale e disposizioni di esecuzione*: l'OILC; lo schema direttore 2012, le istruzioni interne e altri atti che contengono diverse disposizioni sul mandato, le strutture e le procedure dell'UFCL;

- *altre aziende o organizzazioni che si occupano di gestione immobiliare*: se pertinente, confrontiamo la prassi dell'UFCL con le buone pratiche di organizzazioni attive nella gestione immobiliare;
- *opere specializzate concernenti la gestione immobiliare*⁴: ovviamente, valutiamo l'UFCL anche fondandoci su criteri contenuti nella letteratura specializzata sulla gestione immobiliare in seno a imprese e altre organizzazioni.

I criteri di valutazione qui di seguito sono presentati secondo la loro fonte:

1. Fondamenti legali e contesto istituzionale (OILC, UK 2012):
 - trasparenza dei costi;
 - comportamento economico (utilizzo adeguato, evitare gli sperperi);
 - presa in considerazione dei bisogni degli utenti;
 - lavoro in partenariato.
2. Incontri con esperti e paragone con altre organizzazioni (benchmarking):
 - buone pratiche.
3. Opere specializzate e modello d'eccellenza EFQM:
 - orientamento risultati e orientamento clienti;
 - management per mezzo di processi;
 - sviluppo e coinvolgimento delle persone;
 - apprendimento e miglioramento;
 - comunicazione e sviluppo dei partenariati.

2.3 **Tappe di lavoro e metodi**

Gli studi empirici sono stati realizzati in circa quattro mesi (dal luglio all'ottobre 2006). Questo sono state le tappe principali:

1. consolidamento delle questioni chiave e di una concezione di valutazione sulla base di incontri esplorativi condotti con 14 esperti in seno e fuori dell'UFCL (allegato 2).
2. Incontri strutturati condotti sulla base di una guida con 28 persone⁵, 13 dell'UFCL, 10 presso altre organizzazioni di utenti⁶ e 5 con esperti (allegato 2).

⁴ Detempler P. et al. 2005, Ehlers K.-H. 1997, Falk B. 1997, Grieder U. et al. 2005, MFS 2001, Meyer-Meierling P. et al. 1998, Pfnür A. 2002, Schedler K et al. 2006.

⁵ Alcune persone interrogate nella fase esplorativa sono state risentite nella fase dei colloqui. Ad alcuni colloqui erano presenti più persone.

⁶ È importante precisare che il parere delle organizzazioni di utenti non riflette necessariamente il parere degli utenti individuali per due ragioni. Anzitutto, le decisioni prese possono essere vincolanti per gli utenti; ne deriva un'insoddisfazione, di cui non è dato atto in questa sede (visto che questi utenti individuali non sono stati interrogati). In secondo luogo, i rappresentanti delle organizzazioni di utenti per i compiti immobiliari sono in alcuni casi molto vicini al loro interlocutore dell'UFCL, poiché questi ultimi costituiscono i loro primi interlocutori. È dunque possibile che il loro livello di informazione e di soddisfazione non siano identici a quelli degli utenti in genere.

3. Questionario inviato a 39 uffici federali o segreterie nell'insieme dell'Amministrazione⁷ (allegati 3 e 4). Si noti che tutti gli interpellati hanno risposto.
4. Sistematizzazione e riassunto di tutti i verbali riguardanti gli incontri in un rapporto di valutazione interno.
5. Sistematizzazione e riassunto di tutti i questionari inviati agli uffici federali in un rapporto di valutazione interno.
6. Confronto dei principali risultati presso 5 imprese/organizzazioni (benchmarking, v. capitolo 4).
7. Analisi del contenuto di documenti e dati interni all'UFCL (strategie, istruzioni, processi).
8. Analisi del contenuto di documenti ufficiali, di opere specialistiche e di materiale di riferimento per il confronto.

Un quadro completo e schematico della concezione di valutazione figura nell'allegato 1 e l'elenco delle persone interrogate nell'allegato 2. Nella bibliografia è presentata una selezione dei documenti analizzati.

Le nostre valutazioni si basano di conseguenza sui dati empirici ottenuti grazie a:

1. incontri condotti all'UFCL;
2. incontri condotti nelle organizzazioni di utenti;
3. un sondaggio condotto presso gli uffici federali;
4. un'analisi dettagliata dei documenti.

Per il capitolo 4, che tratta dell'attuazione della gestione immobiliare da parte dell'UFCL, ci siamo appoggiati su un modello di analisi generale (modello d'eccellenza EFQM (v. capitolo 4, illustrazione 4) inteso a cogliere le interazioni tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti. Questo modello è stato scelto poiché permette di analizzare un'organizzazione in tutto il suo complesso. Inoltre, è concepito in modo da poter realizzare confronti con altre organizzazioni (benchmarking).

In questo contesto, l'azienda pom+Consulting di Zurigo è stata incaricata di svolgere un confronto qualitativo (benchmarking qualitativo) e un confronto quantitativo (benchmarking quantitativo).

1. Il benchmarking qualitativo mira a mostrare quali sono le buone pratiche nel settore, vale a dire le possibilità e i potenziali di miglioramento per l'UFCL. Va precisato che le organizzazioni utilizzate per questo confronto hanno anch'esse lacune e debolezze, ma che per il confronto sono state utilizzate soltanto le buone pratiche. Queste organizzazioni sono descritte nel capitolo 4, ma la loro identità rimane confidenziale.
2. Il benchmarking qualitativo avrebbe dovuto essere completato da un benchmarking quantitativo. Quest'ultimo tipo di confronto avrebbe dovuto vertere sui costi e sugli effettivi del settore, per prestazione, e avrebbe dovuto permettere di rispondere alle domande riguardanti i potenziali di risparmio paragonandoli con i dati del mercato. Non è stato possibile portare a termine tale benchmarking quantitativo per mancanza di dati. Secondo l'UFCL e il DFF, non è stato possibile osservare queste esigenze a causa delle specificità

⁷ Questi uffici sono tutti unità dell'Amministrazione federale centrale (secondo l'OLOGA).

della Confederazione. Inoltre, occorre precisare che i dati forniti dall'UFCL riguardo agli «uffici e immobili amministrativi» non potevano essere messi a confronto con il mercato a causa della loro struttura e qualità. La disponibilità di questi dati dipende dall'introduzione della contabilità analitica e della fatturazione interna delle prestazioni a partire dal 2009 (capitolo 4.1.2).

3 Valutazione dei fondamenti normativi e del contesto istituzionale

Questo capitolo risponde alla prima delle tre domande principali della presente valutazione, e cioè:

I fondamenti normativi e il contesto istituzionale permettono una gestione immobiliare efficiente?

- Gli obiettivi in materia di gestione immobiliare sono chiari e pertinenti?
- La ripartizione delle competenze tra i diversi attori è adeguata?

Va analizzato se il quadro concettuale e il contesto istituzionale creano le condizioni adeguate affinché l'UFCL svolga il suo mandato in modo efficiente. In altri termini, questo capitolo tratta i vincoli in cui l'UFCL svolge la sua attività e sui quali non ha possibilità di agire.

Per rispondere a questa domanda, il presente capitolo è suddiviso in tre sezioni. La prima (3.1) si occupa della chiarezza e della pertinenza degli obiettivi stabiliti nelle basi normative, la seconda (3.2) tratta dell'adeguatezza delle ripartizione delle competenze, mentre la terza (3.3) risponderà sistematicamente alla domanda principale di questo capitolo.

Il quadro normativo in cui si muove la gestione immobiliare civile della Confederazione – il mandato affidato all'UFCL – è definito in primo luogo dall'*Ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione* (OILC). Inoltre, il Consiglio federale ha preso conoscenza della strategia precisata nello *Schema direttore 2012* (UK 2012) e ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFE) di attuarlo.

Evidentemente, il quadro legale è molto più ampio, ma non è specifico della gestione immobiliare.⁸

3.1 Chiarezza e pertinenza degli obiettivi

Gli obiettivi in materia di gestione immobiliare sono chiari e pertinenti?

L'UFCL dispone di un mandato e di obiettivi chiari?

Le organizzazioni di utenti dispongono di un mandato e di obiettivi chiari?

⁸ Citiamo in particolare la legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub), la legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), l'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA).

3.1.1

Descrizione

È anzitutto opportuno ricordare che l'UFCL è nato nel 1999 nel quadro della riforma del governo e dell'amministrazione (RGA-NOVE). Il campo d'azione dell'OILC gli impone di tener conto dei quattro obiettivi generali della RGA. Tali obiettivi, per il progetto *costruzioni, gestione immobiliare e acquisti*, sono definiti come segue:

- **effettività:** il sostegno garantito alla Confederazione nel settore delle costruzioni, della gestione immobiliare e degli acquisti deve essere orientato in modo ottimale in funzione dei bisogni dei clienti. Occorre che anche durante la durata normale di utilizzo, il valore di rendimento rimanga per quanto possibile elevato e i costi annuali per quanto possibile esigui;
- **efficienza:** nel settore delle costruzioni, della gestione immobiliare e degli acquisti, la Confederazione si concentra sulla competenze principali e si adopera per ottimizzare i suoi processi;
- **risparmi:** nel settore delle costruzioni, della gestione immobiliare e degli acquisti della Confederazione, i mezzi messi a disposizione vengono utilizzati per quanto possibile in modo parsimonioso, senza escludere la possibilità di prendere provvedimenti di risparmio supplementari; i clienti sono incoraggiati a utilizzare le risorse in modo parsimonioso;
- **ottimizzazione della gestione:** gli obiettivi, i meccanismi di direzione, i processi e l'organizzazione del settore delle costruzioni, della gestione immobiliare e degli acquisti devono essere concepiti in modo che ne risulti una direzione ottimale che permetta di conseguire gli obiettivi di effettività, di efficienza e di risparmio.

Più particolarmente, l'OILC stabilisce che la Confederazione intende garantire l'ottimizzazione a lungo termine del rapporto costi-benefici nel settore della gestione immobiliare. Gli obiettivi strategici sono i seguenti⁹:

- concentrazione di unità organizzative dell'Amministrazione federale in opere polivalenti di grandezza appropriata di proprietà della Confederazione;
- ideazione e applicazione di norme fondate sullo sviluppo sostenibile in materia di costruzione, infrastruttura, gestione ed esercizio;
- maggior trasparenza e consapevolezza dei costi.

L'OILC prevede inoltre che la gestione degli immobili comprenda l'insieme delle misure destinate a coprire il fabbisogno di spazi dell'Amministrazione federale nonché a salvaguardare gli interessi della Confederazione come proprietario o possessore di immobili, committente della costruzione, gestore e esercente d'immobili.¹⁰

Tali elementi costituiscono gli obiettivi stabiliti dalla Confederazione in materia immobiliare. Essi concernono sia l'UFCL sia le organizzazioni di utenti.

⁹ Art. 3 cpv. 2 OILC.

¹⁰ Art. 5 cpv. 1 OILC.

Inoltre, l'OILC definisce i seguenti principi:

- i servizi competenti (in particolare l'UFCL) adempiono i loro compiti secondo i principi dell'opportunità, della redditività e dei bisogni degli utenti, prendendo in considerazione sia interessi culturali ed ecologici sia le esigenze dei disabili;¹¹
- essi collaborano fondandosi sul partenariato.¹²

Da ultimo, l'UFCL deve rispettare il fatto che il Palazzo federale e il centro della città di Berna sono riservati all'Assemblea federale, al Consiglio federale e ai servizi che gli sono prossimi, nonché alle unità organizzative che svolgono compiti internazionali.

Va precisato che l'UFCL ha stabilito nello schema direttore 2012 principi e obiettivi¹³ risultanti dall'analisi della situazione attuale, dai fattori di influenza e dagli obiettivi strategici dell'OILC menzionati sopra.

3.1.2 Valutazione

Chiarezza degli obiettivi, mancanza di concretizzazione

Gli obiettivi del mandato affidato all'UFCL in materia di gestione immobiliare sono chiari. Essi sono definiti nell'OILC (v. sopra) e ripresi nello Schema direttore.

Tuttavia, va osservato che questi obiettivi mancano di concretizzazione a livello di Dipartimento. Infatti, il solo documento che fa riferimento a tali obiettivi è lo Schema direttore 2012, a proposito del quale si impongono due osservazioni:

- lo Schema direttore concerne soltanto gli immobili amministrativi dell'amministrazione, ovvero meno del 10 per cento degli immobili (allegato 5);
- lo Schema direttore riprende gli obiettivi dell'OILC ma non li precisa maggiormente. Benché questi obiettivi siano misurabili, non è stato fissato nessun obiettivo quantitativo. Non è dunque possibile valutare se essi sono stati conseguiti o no.¹⁴

¹¹ Art. 3a cpv. 1 OILC.

¹² Art. 3a cpv. 2 OILC.

¹³ UK 2012, capitolo 4 (UFCL 2004a).

¹⁴ Secondo il DFF, non è realistico stabilire obiettivi quantitativi. Il margine di manovra lasciato all'UFCL non è una debolezza, bensì una forza del sistema e permette all'UFCL di ottimizzare la sua gestione. Inoltre, secondo il DFF, la valutazione del conseguimento degli obiettivi è garantita. Sulla base della trasparenza dei costi apportata dal NMC, è possibile comprendere correttamente il comportamento degli utenti. Va notato che, finora, tale non è il caso e che gli apporti reali dell'introduzione del NMC devono ancora essere sottoposti a osservazione.

Reporting del DFF al Consiglio federale sull'attuazione dello Schema direttore 2012

Tabella 1

	2004	2005
Numero dei posti di lavoro	21 700	21 400
Numero dei posti di lavoro, oggetti di proprietà	14 540	14 420
Numero dei posti di lavoro, oggetti in locazione	7 160	6 980
Ubicazione dei posti di lavoro secondo il perimetro	21 700	21 400
Centro città	3 470	3 600
Quartieri adiacenti al centro città	12 810	12 470
Agglomerato di Berna	2 170	2 140
A «distanza di pendolare»	1 300	1 270
Resto della Svizzera	1 950	1 920
Ripartizione dei posti di lavoro in % secondo la grandezza dell'oggetto	100	100
Oggetti di più di 200 posti di lavoro	50	51
Oggetti da 100 a 200 posti di lavoro	33	33
Oggetti da 50 a 100 posti di lavoro	9	9
Oggetti di meno di 50 posti di lavoro	8	7

Secondo lo Schema direttore:¹⁵

- la proporzione dei posti di lavoro negli oggetti di proprietà deve aumentare;
- il numero di siti che si trovano nel centro di Berna deve essere ridotto;
- i posti di lavoro devono essere concentrati e il numero di siti ridotto.

Fonte: Dati estratti dal reporting 2005 del DFF al Consiglio federale

Per illustrare questa problematica, la tabella presenta un estratto del *Reporting annuale 2005 del DFF al Consiglio federale sugli obiettivi dello Schema direttore*. Esso mostra che è possibile seguire l'evoluzione degli obiettivi, ossia la parte dei posti di lavoro negli oggetti in locazione, l'ubicazione dei posti di lavoro nonché la loro concentrazione. Tuttavia, la mancanza di precisione e di concretizzazione ai quali l'UFCL deve far fronte può essere illustrata dall'esempio seguente: uno degli obiettivi perseguiti è che una parte degli immobili sia di proprietà della Confederazione. Lo Schema direttore prevede soltanto che questa parte deve aumentare. Di quanto? Entro quale termine? A partire da quando? Questa mancanza di precisione non permette una valutazione adeguata del conseguimento dell'obiettivo. Similmente, la presa in considerazione degli aspetti culturali ed ecologici non è definita con più precisione. Come è possibile dunque giudicare se tali aspetti sono stati presi in considerazione?

Gli obiettivi lasciano all'UFCL un ampio margine di manovra nel loro apprezzamento e nell'applicazione delle misure volte a conseguirli, sia a livello di contenuto sia a

¹⁵ UFCL 2004a.

livello temporale. Non viene definita nessuna priorità, e vi è dunque il rischio che venga attuata una strategia opportunistica¹⁶.

Va menzionato che un documento¹⁷ non concluso («in Arbeit») riguardante gli indicatori del portafoglio «uffici e immobili amministrativi» menziona valori di riferimento. In tale documento, la parte di superficie di proprietà è attualmente pari al 65 per cento e dovrebbe aumentare all'80 per cento¹⁸. Questa percentuale è basata su una raccomandazione del 1999 della Wuest&Partner. Ritourneremo su questo punto nel capitolo concernente la strategia (v. capitolo 4.2). In proposito, va sottolineata la mancanza di uniformità in merito agli obiettivi. Il documento menzionato sopra fa riferimento alla parte di *superficie* di proprietà, mentre è la parte di *immobili* di proprietà della Confederazione che, secondo lo Schema direttore, deve aumentare¹⁹, e nel Reporting del DFF al Consiglio federale è il numero dei *posti di lavoro* negli oggetti di proprietà (tabella 1) che viene seguito. Anche se tutti fanno riferimento alla stessa tematica (proprietà, locazione), questi indicatori non misurano la stessa cosa.

Da ultimo, è certo che il conseguimento di questi obiettivi (nel tempo) dipende dai mezzi accordati dal Parlamento e dalle decisioni del DFF. L'UFCL agisce in funzione di questi dati e di questi vincoli.

Organizzazioni di utenti

Rileviamo che alle organizzazioni di utenti non è assegnato con precisione nessun obiettivo, se non quello di partecipare agli obiettivi generali e dunque di tenere un comportamento economico. Ciò illustra la volontà sottesa all'OILC di conferire i diritti e doveri in materia immobiliare principalmente all'UFCL. Tuttavia, nemmeno l'OILC prevede azioni o sanzioni in caso di comportamento «non economico» degli utenti.

3.2 Adeguatezza della ripartizione delle competenze

La ripartizione delle competenze tra i diversi attori è adeguata?

Le competenze sono sufficientemente chiare per ognuno dei partner?

Le competenze attribuite a ciascun partner sono sufficienti?

3.2.1 Descrizione

All'UFCL è attribuita la responsabilità della direzione strategica, tattica e operativa della gestione immobiliare nel settore civile. L'OILC precisa i diversi compiti per ognuno di questi tre settori di direzione²⁰. Le sue competenze sono molto ampie e

¹⁶ Secondo il DFF, una strategia opportunistica è esclusa a causa del fatto che vi sono obiettivi strategici chiari, i bisogni degli utenti sono esaminati dai dipartimenti interessati e vige la trasparenza dei costi.

¹⁷ UFCL 2005g: Entwurf Richtlinien. Portfolio-Kennzahlen. Teilportfolio-Büro- und Verwaltungsgebäude.

¹⁸ Secondo il DFF, la parte in proprietà è passata dal 67% nel 2004 al 71% alla fine del 2006.

¹⁹ UFCL 2004a, pag. 9.

²⁰ Art. 7 OILC.

non devono oltrepassare i limiti dei crediti d'impegno e dei crediti di pagamento accordati dalle Camere federali, oltre che rimanere nel quadro delle direttive del Dipartimento. Tali competenze vanno dall'acquisto e la vendita di immobili, alla definizione di standard, all'utilizzazione economica e razionale dello spazio. Inoltre, l'OILC attribuisce all'UFCL la possibilità di affidare compiti a organizzazioni di utenti nel quadro di convenzioni.

L'UFCL è incaricato di definire standard applicabili alla costruzione, all'attribuzione di superfici, alla sistemazione interna nonché alla gestione e all'utilizzazione di immobili. L'UFCL ha emanato nuove *Istruzioni sull'utilizzazione economica degli immobili civili della Confederazione*. Queste ultime prevedono che venga stipulato un accordo di utilizzazione con ogni organizzazione di utenti. Secondo tale documento, la superficie disponibile per gli uffici è utilizzata in modo economico e vantaggioso. L'accordo di utilizzazione definisce i seguenti elementi: i) la capacità dell'immobile, ii) l'attribuzione dei locali e delle superfici dell'immobile tenendo conto del funzionamento dell'organizzazione di utenti, iii) il potenziale di concentrazione nell'immobile secondo l'analisi di capacità dell'UFCL e iv) l'occupazione attuale dell'immobile e le riserve di posti eventuali dell'organizzazione di utenti.

Le organizzazioni di utenti non hanno invece competenze vere e proprie in materia immobiliare. Essere formulano i loro bisogni (approvati dall'organismo designato competente dall'UFCL, ossia la segreteria generale del Dipartimento dell'ufficio interessato) e collaborano all'esecuzione dei compiti. L'OILC precisa inoltre che i loro bisogni devono essere presi in considerazione in modo appropriato nelle direttive strategiche.²¹

Le Camere federali si pronunciano su crediti d'impegno e crediti di pagamento. Esse decidono in base al *messaggio concernente i progetti di costruzione e l'acquisto di terreni e immobili del settore civile* del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Il messaggio è accompagnato da spiegazioni dettagliate per i progetti che oltrepassano 10 milioni di franchi. Gli altri progetti sono oggetto di un credito quadro. Questo messaggio è analizzato preventivamente dalle Commissioni delle costruzioni pubbliche (CCP).

Il Consiglio federale viene informato dello stato d'avanzamento dello Schema direttore 2012 mediante un reporting annuale che presenta lo stato degli attivi (v. tabella 1, capitolo precedente).

Il DFF viene informato due volte all'anno dei punti chiave e dello stato di avanzamento degli obiettivi annuali dell'UFCL. Per esempio, nel 2006, l'obiettivo centrale era la creazione di tutte le condizioni quadro per un avvio ottimale del NMC (progetto ProReMo) per il 1° gennaio 2007. Inoltre hanno avuto luogo contatti regolari tra il segretario generale del Dipartimento e il direttore dell'UFCL.

L'UFCL allestisce una pianificazione degli investimenti su quattro anni e a lungo termine, che sottopone all'Amministrazione federale delle finanze (AFF), affinché venga definito un ordine di priorità politico-finanziario.

²¹ Art. 9 OILC.

3.2.2 Valutazione

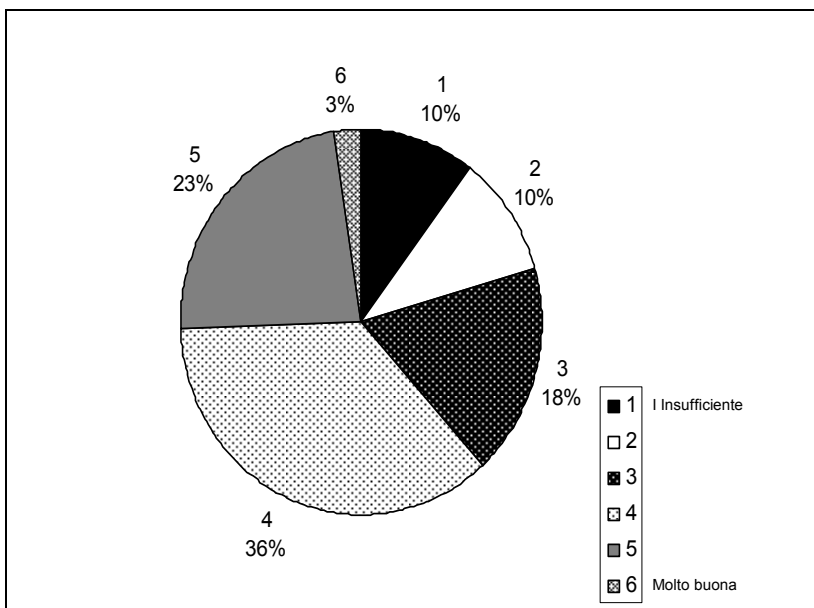
UFCL e organizzazioni di utenti

In linea generale, la ripartizione delle competenze è giudicata adeguata. Per quanto concerne l'UFCL, le persone interrogate reputano che l'OILC accordi all'UFCL le competenze adeguate e sufficienti per condurre a buon fine il proprio mandato. Qualcuno, addirittura, ritiene di disporre di «pieni poteri». È vero che in quanto rappresentante degli interessi della Confederazione come proprietario e possessore di immobili, committente della costruzione, gestore ed esercente di immobili²², l'UFCL dispone di tutte le competenze. Per alcune persone interrogate, l'origine degli eventuali disaccordi tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti deriva più che altro dalla cattiva conoscenza dell'ordinanza e delle sue implicazioni da parte delle organizzazioni di utenti o addirittura dal mancato riconoscimento del potere conferito all'UFCL dall'OILC, piuttosto che dalla ripartizione delle competenze in sé.

Per quanto riguarda le organizzazioni di utenti, la maggior parte di esse pensa che la ripartizione sia teoricamente adeguata, in quanto venga rispettata la presa in considerazione dei loro bisogni. Una minoranza lamenta di non disporre di un più ampio margine di manovra e di una certa autonomia nella gestione immobiliare.

Valutazione della possibilità per le organizzazioni di utenti di partecipare alle decisioni

Illustrazione 2



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

²² Art. 5 OILC.

Inoltre, per la maggior parte delle persone interrogate nelle organizzazioni di utenti, è chiaro che i dipartimenti e gli uffici hanno perduto le loro competenze in materia immobiliare al momento dell'introduzione dell'OILC e dell'istituzione dell'UFCL. Le organizzazioni di utenti rimproverano di non potersi esprimere maggiormente, di non essere sufficientemente consultate e di non disporre del diritto alla consultazione. Esse riconoscono all'UFCL una posizione forte, ma auspicherebbero perlomeno che fossero riconosciuti loro «diritti» di cliente (p. es. la possibilità di esprimersi nel corso dei processi di costruzione).

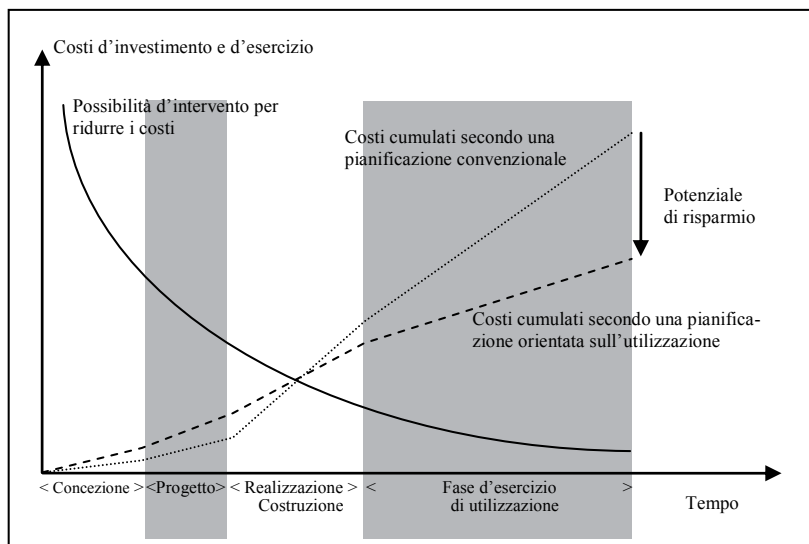
Come mostra l'illustrazione 2 qui sopra, il 38 per cento degli uffici interrogati giudica insufficienti o addirittura nettamente insufficienti le possibilità di partecipare alle decisioni o di intervenire, il 36 per cento le valuta soddisfacenti e il 26 per cento le valuta buone. L'analisi delle risposte spiega questa differenza con il fatto che le possibilità di intervento dipendono in parte dalla qualità del dialogo e dalle relazioni tra la persona responsabile all'UFCL e il responsabile dell'ufficio federale.

Costruzione versus esercizio

Le Camere federali si pronunciano sui crediti d'impegno e sui crediti di pagamento. Tuttavia, esse non possiedono una visione completa delle implicazioni finanziarie di un progetto. Per averla, occorrerebbe poter stimare la durata del ciclo di vita operativo dei progetti.

Costi cumulati nel corso del ciclo di vita

Illustrazione 3



Fonte: CPA, sulla base dell'Inspektorat VBS (2002)

In effetti, si riconosce²³ che generalmente i costi di costruzione non costituiscono più del 20 per cento dell'insieme dei costi, quando si considera la totalità del ciclo di vita dell'oggetto. L'80 per cento dei costi derivano dall'esercizio. Questo elemento deve essere messo in parallelo con l'importanza «storica» accordata al settore della costruzione (*gestione progetti*), mentre l'attenzione dovrebbe essere maggiormente incentrata sull'esercizio e la manutenzione (*gestione delle opere e degli immobili*). Questa problematica non sarà priva di incidenze nel seguito del presente rapporto (in particolare nel capitolo 4.3) dato che in certi casi le critiche delle organizzazioni di utenti derivano dall'esigua importanza accordata alle esigenze in materia di esercizio al momento della definizione del progetto e della sua esecuzione (illustrazione 3).

L'illustrazione 3 qui sopra mostra tre fenomeni:

- i costi di costruzione rappresentano soltanto una piccola parte dei costi cumulati di un immobile (il 20 % circa);
- la possibilità di intervenire in modo da diminuire i costi di un progetto si riduce a mano a mano che il progetto avanza;
- il potenziale di risparmio deriva dall'integrazione nella fase di pianificazione degli elementi legati all'utilizzazione dell'immobile.

Mancanza di precisione in caso di disaccordo

I fondamenti normativi non prevedono strumenti né processi di mediazione o di conciliazione in caso di disaccordo; di conseguenza i problemi risalgono molto rapidamente la scala gerarchica fino alle segreterie generali o ai capi di Dipartimento²⁴. Questo stato di cose non è efficiente, considerati i due elementi seguenti.

In primo luogo, come mostra l'illustrazione 3, è importante che, a partire dalla fase di pianificazione, i vincoli d'utilizzazione in generale e i bisogni delle organizzazioni di utenti in particolare siano presi in considerazione. Si giustificherebbe dunque una maggiore possibilità delle organizzazioni di intervenire.

In secondo luogo, grazie alla sua esperienza, le soluzioni prospettate dall'UFCL sono, in altri casi, le più economiche; purtroppo, per ragioni politiche, è talvolta difficile, se non impossibile, attuarle.

Controllo degli obiettivi e reporting

Gli strumenti di reporting esistono ma peccano di mancanza di precisione degli obiettivi. È difficile trarre qualsivoglia conclusione dalla tabella 1 qui sopra, se non quella di intuire se la tendenza va nella buona direzione. Inoltre, questi strumenti non sono completi a nostro avviso poiché non permettono di dedurre in modo trasparente i costi effettivi della Confederazione in quanto proprietario e possessore di immobili, committente della costruzione, gestore ed esercente di immobili, come precisato nell'ordinanza affidando all'UFCL compiti di trasparenza dei costi.^{25 26}

²³ Schedler K et al. (2006), Joos H. U. (2005), Inspektorat VBS (2002).

²⁴ Come si vedrà nel capitolo 4 concernente l'attuazione, questo fenomeno è amplificato dalla debole delega delle competenze decisionali in seno all'UFCL. Di conseguenza, i disaccordi, anche quelli di assai esigua importanza finanziaria, risalgono rapidamente nella gerarchia.

²⁵ Art. 3 cpv. 2, art. 5 e art. 7 cpv. 2 OILC.

²⁶ Secondo il DFF, grazie al NMC i costi per la Confederazione sono trasparenti e rilevati in modo completo.

A livello di reporting interno al DFF, gli obiettivi annuali e i punti chiave seguiti sono tutti a livello operativo²⁷ (e non strategico). Questo punto sarà trattato nel capitolo 4.2 (riguardante l'attuazione della strategia).

3.3 Sintesi

I fondamenti normativi che definiscono gli obiettivi e le competenze sono relativamente chiari e precisi.

Tuttavia, tali fondamenti e il contesto istituzionale non permettono una gestione immobiliare veramente efficiente, a causa delle seguenti ragioni principali:

1. Si riscontra una mancanza di concretizzazione degli obiettivi. Gli obiettivi strategici sono definiti nell'OILC, ma non sono concretizzati dal Dipartimento. Il loro conseguimento non può essere valutato correttamente, data la mancanza di trasparenza dei punti di riferimento quantitativi (termine, grandezza misurata, indicatore). L'UFCL deve dunque condurre una strategia essenzialmente dipendente dai mezzi messi a disposizione dal Parlamento e dal DFF.
2. I diritti e doveri delle organizzazioni di utenti non sono molto sviluppati. Da un lato, le loro possibilità di intervenire sono relativamente deboli; ciò può, in determinati casi, condurre a soluzioni poco vantaggiose nell'esercizio. D'altro lato, in caso di comportamento antieconomico, i fondamenti normativi non prevedono sanzioni nei confronti di queste organizzazioni.
3. I processi decisionali (in particolare in caso di disaccordo) mancano di precisione. Lasciano un grande potere ai dipartimenti e ai processi politici. L'UFCL si trova così ad agire in un contesto difficile. Infatti, come responsabile della gestione immobiliare per tutti gli immobili civili, l'UFCL si confronta con tutti i dipartimenti e i loro servizi, che accettano in modo diverso questa responsabilità.

4 Attuazione: valutazione del coordinamento nell'ambito della gestione immobiliare

Mentre la parte precedente è stata incentrata sulla correttezza della concezione, questa parte è dedicata all'attuazione. Questo significa che si tratta di descrivere e valutare se le attività svolte dall'UFCL sono da un lato coerenti con il quadro normativo e il contesto istituzionale presentato in precedenza e dall'altro se le attività sono svolte bene.

Il filo conduttore di questa analisi è il coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti. I rapporti tra questi due attori costituiscono il fulcro della gestione immobiliare. La domanda principale e le domande sussidiarie relative a questo capitolo sono le seguenti.

²⁷ Secondo il DFF, il reporting interno copre anche gli obiettivi strategici. Tuttavia, negli esemplari di reporting interno messi a nostra disposizione tutti gli obiettivi sono a livello operativo.

L'attuazione della strategia di gestione immobiliare è adeguata?

- Le priorità stabilite dal management sono coerenti?
- Dal profilo delle relazioni con le organizzazioni di utenti, la strategia attuata dall'UFCL è coerente con l'OILC?
- La strategia è adatta ai bisogni delle organizzazioni di utenti?
- L'organizzazione e i processi stabiliti e attuati dall'UFCL consentono di garantire un buon coordinamento con le organizzazioni di utenti e con questo di rispondere ai loro bisogni?
- La mobilitazione delle risorse interne ed esterne è in funzione delle organizzazioni di utenti, dei loro bisogni?
- Come viene valutata la considerazione concreta dei bisogni delle organizzazioni di utenti?
- Le organizzazioni di utenti applicano le norme e gli standard in materia immobiliare, hanno un comportamento economico?

Questo capitolo si compone di cinque sezioni che chiariscono in modo diverso le attività di gestione immobiliare. La prima sezione (4.1) riguarda il management, vale a dire le attività di direzione, la sezione 4.2 presenta la strategia, mentre l'organizzazione è oggetto della sezione 4.3 e i processi e le prestazioni sono presentati nella sezione 4.4. L'ultima sezione (4.5) tratta la questione delle risorse. I risultati, vale a dire le conseguenze dell'attuazione principalmente per i clienti, saranno integrati in ciascuna delle sezioni precedenti.

Ogni sezione è strutturata allo stesso modo. Una breve descrizione presenta i punti chiave del tema e il modo in cui essi sono affrontati dall'UFCL. In seguito, ogni sezione comprende una valutazione. Essa si basa:

- sui colloqui all'UFCL;
- sui colloqui presso le organizzazioni di utenti;
- sul questionario inviato a 39 unità dell'Amministrazione (ogni volta che sono utilizzate nel presente studio, le informazioni tratte da questo questionario sono accompagnate da un'illustrazione della frequenza e del tipo di risposta. Per semplificare, queste unità sono designate con il termine di uffici federali);
- il benchmarking qualitativo.

Modello d'analisi per il capitolo 4

Occorre fornire alcune precisazioni metodologiche concernenti questo capitolo che si basa su un modello d'analisi generale: il modello di eccellenza EFQM²⁸. Questo modello è stato scelto perché consente di analizzare l'organizzazione nella sua totalità e di stabilire le interazioni tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti.

Il modello EFQM è generalmente utilizzato per procedere a:

- valutazioni di organizzazioni, in particolare all'identificazione dei potenziali di miglioramento;

²⁸ Fondazione europea per il management di qualità. EFQM 1999a e EFQM 1999b.

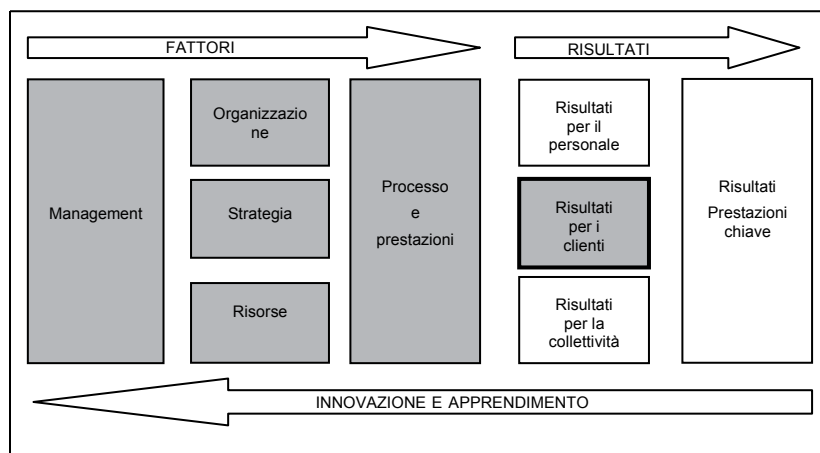
- benchmarking;
- revisioni e sviluppi di strategie.

Il modello di eccellenza EFQM (illustrazione 4) fornisce un quadro generico non descrittivo (e non normativo) costituito da diversi criteri e può essere applicato a tutta un'organizzazione o a una parte di essa. Il modello comprende nove criteri. Cinque di essi riguardano una serie di «Fattori» e coprono le attività e gli sforzi dell'organizzazione, vale a dire ciò che essa fa e come lo fa.²⁹ Nell'ambito di questa valutazione, questi cinque criteri sono il management, la strategia, l'organizzazione (struttura), i processi e prestazioni e le risorse.

I quattro criteri riguardano i *Risultati* e coprono i risultati e le realizzazioni di un'organizzazione. I *Fattori* vengono migliorati in base alle informazioni fornite dai *Risultati*. Le frecce *Innovazione e apprendimento* che circondano il modello pongono l'accento sulla sua natura dinamica e mostrano che il miglioramento dei *Fattori* consente a sua volta di ottenere migliori *Risultati*.

Modello di analisi

Illustrazione 4



Fonte: leggermente adeguata partendo dalla EFQM (1999a)

Le zone grigie illustrate sopra corrispondono ai capitoli principali della valutazione sulla questione centrale dell'attuazione. È a questo livello che si pongono le domande e che sono definite le ipotesi e gli indicatori. I diversi fattori possono essere globalmente definiti come segue:³⁰

- *Management (capitolo 4.1)*: l'organizzazione è diretta da una direzione che sviluppa e facilita la comprensione e il raggiungimento della missione e della visione. Sviluppa i sistemi e i valori richiesti per ottenere un successo sostenibile e li mette in atto mediante le sue azioni, i suoi comportamenti e il miglioramento.

²⁹ EFQM 1999b.

³⁰ Definizioni adattate da EFQM 1999a.

- *Strategia (capitolo 4.2)*: l'organizzazione realizza la sua missione e la sua visione e sviluppa una strategia orientata sulle parti in causa che considera il mercato e il settore nel quale opera. Elabora e istituisce le politiche, i piani, gli obiettivi e i processi che consentono di attuare la sua strategia e di aggiornarla.
- *Organizzazione/Struttura (capitolo 4.3)*: la struttura è orientata in funzione dei clienti e delle diverse parti in causa. Riflette i processi e la strategia.
- *Processo e prestazioni (capitolo 4.4)*: l'organizzazione concepisce, gestisce e migliora i processi in vista di soddisfare pienamente i clienti le altre parti in causa.
- *Risorse (capitolo 4.5)*: l'organizzazione pianifica e gestisce i partenariati, i fornitori e le risorse umane in vista di sostenere la politica e la strategia e di garantire il funzionamento effettivo dei processi. Durante questo processo di pianificazione, cerca di garantire un equilibrio tra i bisogni presenti e futuri dell'organizzazione, della collettività e dell'ambiente.

I risultati per i clienti (e in una certa misura quelli per il personale) non saranno oggetto di un capitolo particolare. Saranno integrati direttamente nei diversi capitoli di analisi, nella rubrica «valutazioni». In effetti, la valutazione si basa simultaneamente sui colloqui, sul questionario, sugli elementi di benchmarking e sulla documentazione.

L'interesse del modello di eccellenza EFQM risiede inoltre nel fatto che è concepito in modo da poter effettuare confronti tra organizzazioni (benchmarking).

Confronto qualitativo con altre organizzazioni (benchmarking)

In seguito ai colloqui svolti all'UFCL e nelle organizzazioni di utenti, si è deciso di affidare un mandato all'impresa pom+Consulting AG, in modo da confrontare i risultati intermedi della valutazione con altre organizzazioni attive nella gestione immobiliare. Questi risultati intermedi presentavano, per ciascuna componente del modello di eccellenza EFQM, le difficoltà e i problemi indicati. *È quindi normale (per questioni metodologiche) che le informazioni relative a questi confronti siano sempre a favore delle organizzazioni confrontate e a sfavore dell'UFCL.*

Lo scopo del benchmarking qualitativo è di mostrare quali sono le buone prassi nel settore, vale a dire le possibilità e i potenziali di miglioramento per l'UFCL. Occorre precisare che anche le organizzazioni utilizzate per questi confronti hanno lacune e debolezze, ma sono state sfruttate solo le buone prassi.

La scelta delle organizzazioni studiate è stata fatta tra le entità attive nel settore della gestione immobiliare:

- nel settore pubblico, è importante poter confrontare l'UFCL con organizzazioni attive a livello federale o cantonale. Per contro, si è rinunciato a studiare le organizzazioni comunali;
- in qualità di fornitore di servizi per gli altri uffici federali, l'UFCL deve potere essere confrontato con le organizzazioni del settore privato. Per tale motivo, lo studio riguarda anche i dipartimenti immobiliari privati che svolgono il ruolo di investitori o di gestori. Gli investitori immobiliari professionali e le imprese di costruzione rivestono dal canto loro un'importanza minore per l'UFCL, dal momento che quest'ultimo non è attivo in questi set-

tori, o lo è poco. In compenso, la prestazione di servizi in materia di gestione immobiliare rappresenta per l'UFCL un compito essenziale, che dovrebbe assumere ancora maggiore importanza.

Le organizzazioni sono descritte qui di seguito; la loro identità rimane confidenziale.

Organizzazione A	Dipartimento immobiliare di un'unità della Confederazione che ha vissuto – e sta vivendo ancora – importanti cambiamenti e miglioramenti a livello della sua gestione.
Organizzazione B	Grande organizzazione cantonale attiva nel settore della sanità. Le divisioni Gestione e Costruzione, che sono state scelte come oggetto di confronto, hanno concluso importanti progetti interni (p. es. certificazioni) per migliorare la qualità delle loro prestazioni.
Organizzazione C	Grande impresa indipendente di diritto pubblico che occupa un posto preponderante nel settore delle assicurazioni e si distingue per la qualità della sua gestione (ri-compensata più volte). Possiede un grande dipartimento immobiliare.
Organizzazione D	Organizzazione svizzera rinomata, attiva nel settore delle assicurazioni che dispone di un dipartimento Investimenti in materia immobiliare.
Organizzazione E	Fornitore di prestazioni internazionale importante nel settore della gestione immobiliare (in particolare del facility management), molto conosciuto e attivo in Svizzera.

Nota: questa forma (capoverso preceduto da una linea sopra e seguito da una linea sotto) è sistematicamente applicata per ciascun elemento di benchmarking nel seguito di questo capitolo.

4.1 Management

Le priorità fissate dal management sono coerenti?

4.1.1 Descrizione

L'UFCL è stato istituito il 1° gennaio 1999 nell'ambito della RGA-NOVE ed è risultato dal raggruppamento:

- dell'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (UCFSM);
- di alcune parti dell'Ufficio delle costruzioni federali (UCF);
- di due divisioni (Centro di coordinamento delle costruzioni civili e servizio degli immobili) dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF);

- di una parte della segreteria generale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

In questo contesto, tutti i posti hanno dovuto essere rimessi a concorso, mentre i collaboratori del settore *Costruzioni* sono stati trasferiti in un nuovo luogo di lavoro e hanno ricevuto un nuovo ambiente informatico, dal momento che il progetto RGA-NOVE richiedeva risparmi del personale pari al 18 per cento entro la fine del 2003.

Al momento della sua istituzione, l'UFCL è quindi stato confrontato con un'amministrazione immobiliare vetusta, gestita senza aiuto informatico (gestione degli oggetti con un sistema di schede), ad eccezione della contabilità. Mancavano inoltre gli strumenti di direzione e di gestione. Per adempiere le esigenze della RGA-NOVE, in termini di gestione immobiliare moderna e professionale, il settore *Costruzioni* è stato ristrutturato in base alle funzioni di proprietario, utenti e gestori. A grandi linee si possono riassumere principali i elementi attuati nel seguente modo:

- istituzione di una struttura orientata sui processi e sui compiti;
- istituzione della funzione di gestore di portafoglio (portfoliomanager), separando i compiti strategici dai compiti operativi inerenti alla gestione di progetti;
- formazione dei collaboratori alla gestione di progetti (partenariato con il Technicum di Lucerna);
- revisione dell'OILC, adottata nel luglio 2002, sviluppo dello schema direttore 2012 e delle pianificazioni di investimenti;
- a partire dal 2002, definizione dei processi nell'ambito del progetto ProReMo (processi e modello del locatario) e introduzione del sistema SAP;
- introduzione alla fine del 2005 del nuovo concetto di pulizia degli immobili (GERE 05);
- raccolta dei dati sugli oggetti in un sistema di gestione informatizzato e digitalizzazione dei piani e delle superfici;
- rivalutazione degli immobili, preparazione dell'introduzione del modello del locatario e del computo delle prestazioni nell'ambito del NMC.

4.1.2 Valutazioni

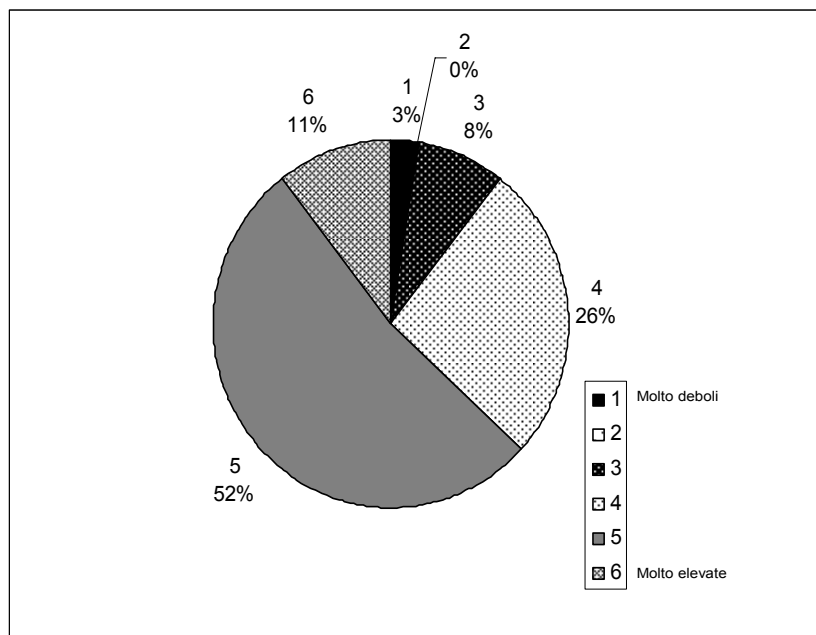
Ristrutturazione e sviluppo della professionalità

Considerato quanto precede, è indubbio che l'istituzione dell'UFCL è stata accompagnata dal lancio da parte della direzione di molti progetti. Il raggruppamento di cinque entità, che disponevano ognuna di una cultura diversa, ha provocato grandi cambiamenti soprattutto per il personale. Poco dopo, l'UFCL è stato sottoposto a una forte pressione finanziaria, ciò che ha probabilmente accentuato il ritmo delle riforme e le ripercussioni sul personale. Si è così assistito a un periodo di fluttuazione del personale molto elevata. A queste esigenze di ristrutturazione e di risparmi si è aggiunta la volontà di professionalizzare l'ufficio. Questo problema è stato evidentemente accolto in modo diverso a seconda delle persone. Occorre osservare che la CCP, la segreteria generale del Dipartimento e la Commissione delle finanze valutano in generale positivamente il lavoro effettuato dall'UFCL nell'ambito delle riforme e dei programmi di sgravo del preventivo.

Una delle componenti della professionalizzazione dell'UFCL, vale a dire le competenze del personale, è effettivamente confermata dagli uffici federali. In occasione del sondaggio tra questi ultimi, le competenze delle persone in relazione agli uffici sono state valutate bene (illustrazione 5). Il 63 per cento degli uffici interrogati giudica in modo positivo o molto positivo le competenze professionali del personale dell'UFCL e il 26 per cento le giudica in modo soddisfacente. Solo l'11 per cento degli uffici interrogati considera queste competenze deboli.

Competenze professionali del personale all'UFCL

Illustrazione 5



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

Nella loro risposta, diversi uffici federali hanno precisato che, nonostante il fatto che le loro competenze professionali fossero buone o molto buone, i collaboratori non avevano competenze decisionali. Questo elemento è stato confermato nell'ambito dei colloqui presso le organizzazioni di utenti. Secondo l'UFCL, questa debole delega di competenze si spiega con la volontà di garantire una totale indipendenza nei confronti di terzi.

La professionalizzazione dell'UFCL risulta anche dalla riduzione del costo medio di un posto di lavoro da 159 000 nel 1999 a 112 000 alla fine del 2006.³¹

³¹ Cifre fornite dal DFF, 2007.

Cultura d'impresa e orientamento ai clienti

Dalla sua istituzione, l'UFCL ha dovuto svolgere un lavoro coerente per sviluppare una cultura d'impresa comune. In effetti, all'inizio l'ufficio ha dovuto affrontare importanti divergenze culturali risultanti dalla fusione dei cinque servizi dell'Amministrazione. L'ufficio non ha purtroppo approfittato di questa occasione per sviluppare anche una cultura d'impresa che comprendesse l'orientamento clienti/utenti.

Conformemente al documento che tratta della visione e della strategia dell'UFCL³², gli utenti non sono menzionati, mentre un orientamento sui bisogni degli utenti fa chiaramente parte delle esigenze del mandato affidato all'UFCL dall'ordinanza.³³

L'analisi mostra che la cultura e l'impegno della direzione per i clienti costituiscono fattori di importanza «secondaria».

Nell'organizzazione B³⁴, i clienti sono anche clienti interni, vale a dire che, come nel caso dell'UFCL, le relazioni con questi clienti non corrispondono a una situazione tradizionale di mercato. Ciò nonostante, in questa organizzazione il sistema di management istituito si basa su processi orientati in funzione dei bisogni dei clienti. Questi bisogni caratterizzano tutta la struttura e i metodi di lavoro. Da parte della direzione, ciò ha come conseguenza che la visione e la cultura dell'organizzazione sono orientate sui bisogni dei suoi clienti.

In quanto fornitore di servizi³⁵, l'impresa F orienta tutte le sue attività in funzione dei clienti. Queste esigenze influenzano tutte le decisioni e riflessioni della direzione.

All'UFCL, la nozione di clienti non è affrontata allo stesso modo da tutte le persone interrogate. Per alcune, i clienti sono chiaramente le organizzazioni di utenti e questo termine dovrebbe essere utilizzato maggiormente. Per altre, le organizzazioni di utenti non sono assolutamente clienti, mentre questi ultimi sarebbero piuttosto il Parlamento e la Confederazione nel suo insieme.

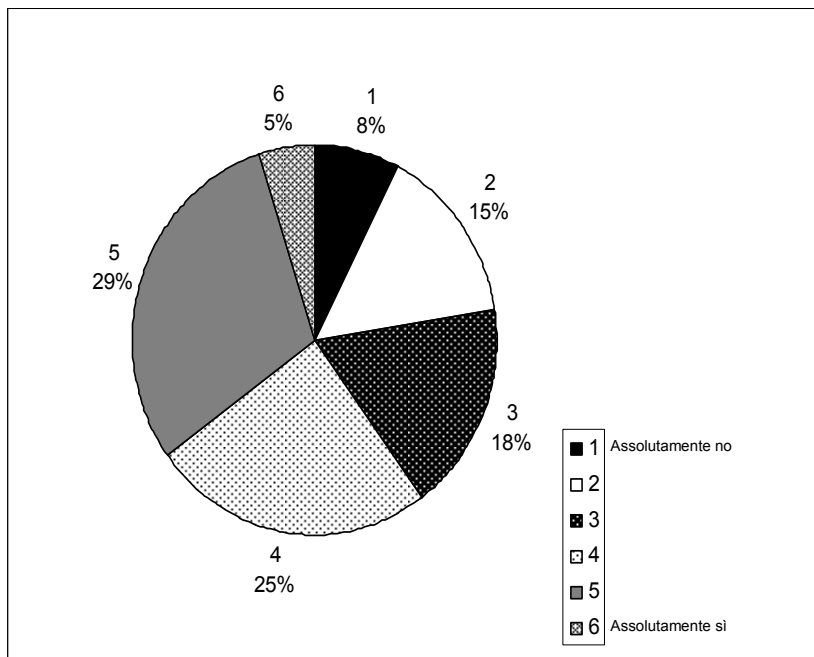
Questa differenza di vedute è percepita anche dalle organizzazioni di utenti. In occasione del sondaggio tra gli uffici federali, una domanda riguardava la loro percezione riguardo al loro trattamento come clienti da parte dell'UFCL. Come mostra l'illustrazione 6, i risultati sono molto divisi. Il 34 per cento degli uffici interrogati ritiene di essere trattato come un cliente, un quarto giudica sufficiente il trattamento come cliente.

³² UFCL 2004b.

³³ Art. 3a OILC.

³⁴ La descrizione delle organizzazioni con le quali è stato effettuato il confronto (benchmarking) figura all'inizio del capitolo 4.

³⁵ Servizi di tipo facility management. Confronta nota ³⁷.



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

Per una parte degli uffici interrogati (41 %), il loro trattamento come clienti è giudicato insufficiente ed è considerato più come una relazione da subordinato a superiore. Alcuni ritengono di essere clienti obbligati, senza scelta.

Proattività e cultura d'apprendimento e di miglioramento

In occasione dei colloqui svolti presso l'UFCL, è risultato che molti progetti erano in attesa del momento più propizio per il loro sviluppo e la loro attuazione. Questo si spiega per diversi motivi:

- i programmi di sgravo del preventivo che hanno diminuito le risorse;
- la fluttuazione del personale;
- il notevole onere di lavoro del personale, che ha dovuto introdurre molte riforme (in particolare SAP, ProReMo);
- la debole mobilitazione dei processi di miglioramento e di apprendimento.

Dai colloqui e dall'analisi dei processi e degli strumenti di controllo, risulta inoltre che l'UFCL non dispone di una dinamica proattiva e di una forte cultura di apprendimento e di miglioramento. Questi processi non sono chiaramente definiti. Le diverse esperienze sono poco valorizzate. Per esempio, il partenariato con il DFAE è spesso citato come esempio di una buona cooperazione tra le organizzazioni di

utenti e l'UFCL: le persone responsabili da una parte e dall'altra sono molto chiare (per tutti gli immobili e le rappresentanze all'estero c'è una sola persona di contatto al DFAE e una sola persona di contatto all'UFCL), mentre a intervalli regolari hanno luogo sedute di coordinamento. Si può quindi interrogarsi sul fatto che gli insegnamenti di questa esperienza non siano valorizzati. Questa analisi potrebbe peraltro portare alla proposta di una diversa configurazione presso le organizzazioni di utenti. In effetti, alcune di queste organizzazioni di utenti sono più in grado di svolgere la loro missione rispetto ad altre.

Nell'organizzazione B, il miglioramento costituisce un processo continuo. L'apprendimento, l'innovazione e il miglioramento devono influenzare tutto il management. I provvedimenti sono identificati, pianificati, attuati e controllati. Questa procedura ha consentito un miglioramento dei processi e della redditività, della soddisfazione dei collaboratori e di quella dei clienti.

Nell'organizzazione C, la direzione sostiene i processi di apprendimento con il lancio di progetti pilota. I nuovi processi o strumenti sono dapprima testati da una parte dell'organizzazione e successivamente, in caso di successo, le innovazioni sono introdotte in tutta l'impresa. I provvedimenti di miglioramento sono chiaramente definiti e sono prioritari nell'ambito della pianificazione annuale.

Un altro esempio della mancanza di proattività è dato dall'introduzione della contabilità analitica. Quest'ultima avrebbe potuto essere introdotta, in un'ottica di gestione professionale, sin dall'istituzione dell'UFCL, o in ogni caso prima che fosse introdotta simultaneamente in tutta la Confederazione. La conseguenza è che, attualmente e per diversi anni ancora, non è possibile confrontare le prestazioni dell'UFCL con quelle di altri fornitori. Occorre osservare che nel 2005, nel suo rapporto sulla divisione di *gestione delle opere e degli immobili*,³⁶ il Controllo federale delle finanze (CDF) precisava che, con l'introduzione della nuova struttura dei costi all'UFCL, si attendeva che fossero disponibili dati confrontabili e che fossero possibili benchmarking nel settore del facility management³⁷ sia interni (tra immobili) sia esterni (p. es. con armasuisse, FFS, PF, la Posta). Questo non è attualmente possibile e lo sarà presumibilmente solo nel 2009–2010.

4.1.3 Sintesi

Sin dalla sua istituzione, l'UFCL ha intrapreso sforzi coerenti per introdurre riforme e istituire una gestione immobiliare professionale. Ci sono stati molti cambiamenti: ristrutturazione, definizione dei processi, introduzione del SAP, adeguamenti dovuti al NMC e al modello del locatario.

³⁶ CDF 2005.

³⁷ Il facility management è un sistema di gestione che consiste nel raggruppare sotto un'unica responsabilità la gestione dei servizi agli occupanti e dei servizi tecnici dell'immobile. Questo approccio consente di professionalizzare il servizio reso, di ottimizzare la flessibilità dei costi, di migliorare l'ambiente di lavoro e di ridurre i rischi sul posto. L'UFCL concepisce il facility management come una gestione degli immobili a livello dell'infrastruttura, a livello tecnico e a livello commerciale (servizi).

Inoltre, il contesto nel quale l'UFCL ha dovuto introdurre questi cambiamenti è stato difficile, a causa della RGA-NOVE, dei programmi di sgravio del preventivo e del raggruppamento di cinque entità dell'Amministrazione. Occorre sottolineare che la professionalizzazione dell'ufficio auspicata dalla direzione è percepita all'esterno, in particolare grazie alle competenze dei collaboratori ben giudicate dalle organizzazioni di utenti.

In questo ambito, l'UFCL ha logicamente dato la priorità alle domande ed esigenze politiche e a quelle provenienti dal Dipartimento. Ciò nonostante, alcuni principi importanti sono stati scartati pur essendo elementi fondamentali del successo:

- l'orientamento ai clienti come base della cultura d'impresa;
- azioni proattive invece che reattive (contabilità analitica, gestione mediante indicatori);
- processi di miglioramento e di apprendimento (sistema di controllo e di valutazione) che sostengono tutti gli altri processi e prestazioni.

Il rinvio di questi elementi non è compatibile da un lato con la volontà di professionalizzare l'ufficio e, dall'altro, con il lavoro in partenariato definito nell'OILC.

4.2 Strategia

Dal punto di vista delle relazioni con le organizzazioni di utenti, la strategia attuata dall'UFCL è coerente con l'OILC?

La strategia è adatta ai bisogni delle organizzazioni di utenti?

4.2.1 Descrizione

Nel capitolo 3 sono già stati presentati il mandato e gli obiettivi. Ricordiamo che gli obiettivi strategici sono descritti nell'OILC e nello schema direttore 2012.

A livello del Dipartimento, sono definiti e seguiti soprattutto gli obiettivi operativi. L'UFCL riprende e sviluppa questi obiettivi operativi secondo le specificità dei settori (*gestione immobili, gestione progetti, gestione delle opere e degli immobili*). Un documento dal titolo *Jahresziele 2006 des BBL*³⁸ presenta questi obiettivi operativi per l'UFCL nel suo insieme e per le sue diverse unità precisando i termini.

Un altro documento di lavoro puramente interno consente di seguire questi obiettivi. Per ciascuno di essi, sono precisati un termine, le principali tappe, lo stato attuale e una valutazione della percentuale di raggiungimento dell'obiettivo. Questo documento è riveduto e aggiornato dalla direzione e dai responsabili dei settori quattro volte l'anno.

Occorre inoltre menzionare il documento (in fase di elaborazione) concernente la descrizione di indicatori relativi al portafoglio «Uffici e immobili»³⁹. In questo documento sono descritti indicatori relativi alle superfici, ai costi, alla strategia e alla gestione.

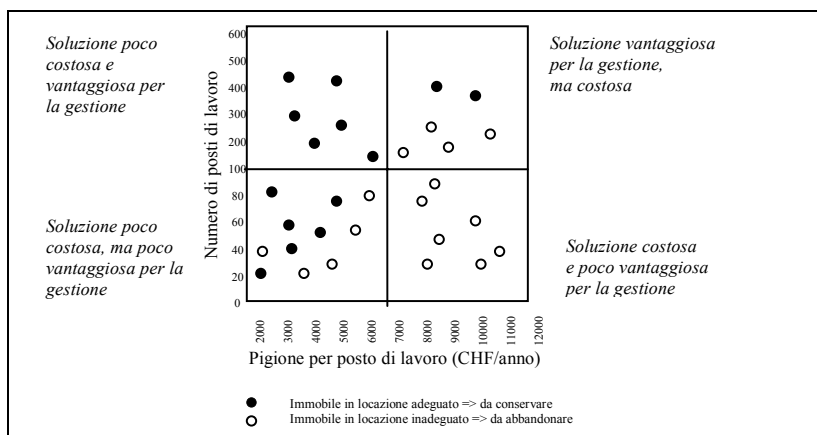
³⁸ UFCL 2005a.

³⁹ UFCL 2005g.

Per l'attuazione della strategia, l'UFCL e in particolare alla divisione *gestione immobili, gestione del portafoglio* dispone di strumenti di valutazione. Per esempio, la matrice di valutazione degli immobili in locazione (illustrazione 7) consente di identificare nel portafoglio immobiliare quali sono gli immobili in locazione più adeguati, vale a dire quelli che rappresentano una soluzione poco costosa e vantaggiosa a livello di gestione e gli immobili meno adeguati, vale a dire costosi e poco vantaggiosi a livello di gestione, di cui bisognerebbe separarsi. Questo strumento consente di gestire l'obiettivo strategico volto ad aumentare il rapporto degli immobili di proprietà rispetto a quelle in locazione (tabella 2).

Matrice di valutazione degli immobili in locazione

Illustrazione 7



Osservazioni: i punti non corrispondono a casi precisi, illustrano la procedura.

Fonte: CPA, a partire da UFCL, 2006a

Rapporto proprietà/locazione degli immobili amministrativi e locali

Tabella 2

	Immobili	Posti di lavoro
Proprietà	91 (38 %)	14 400 (67 %)
Locazione	150 (62 %)	7 000 (33 %)
Totale	241 (100 %)	21 400 (100 %)

Fonte: CPA, sulla base di UFCL, 2006a

4.2.2 Valutazioni

Adeguamento della strategia al quadro normativo (OILC, UK 2012)

Per quanto concerne l'analisi documentaria, la strategia presentata dall'UFCL è globalmente conforme al quadro regolamentare. L'UFCL dispone di obiettivi strate-

gici tratti dall'OILC e sviluppati nello schema direttore. Gli obiettivi operativi sono stabiliti annualmente d'intesa con la segreteria generale del DFF. L'UFCL dispone inoltre di strumenti di controllo e valuta il raggiungimento degli obiettivi operativi da un punto di vista temporale (percentuale di avanzamento del progetto rispetto ai termini fissati).

Devono tuttavia essere formulate alcune riserve riguardo all'adeguatezza della strategia al quadro normativo.

- Alcuni obiettivi strategici sono trattati in modo più chiaro di altri. Per esempio, l'obiettivo di miglioramento della trasparenza e della presa di coscienza dei costi⁴⁰, che figura come obiettivo strategico nella OILC, non si concretizza oggettivamente nelle attività svolte dall'UFCL. Sinora, gli sforzi hanno riguardato l'introduzione di strumenti (SAP, ProReMo) che consentono di raccogliere dati, ma questi ultimi non sono ancora stati sfruttati o non sono ancora sfruttabili. Un ufficio richiede per esempio da anni gli importi degli oggetti in locazione che occupa, in modo da poter pianificare la sua organizzazione più economicamente, ma questi dati non sono disponibili. I contributi certi dell'introduzione del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) e del modello del locatore devono ancora essere osservati nella prassi.

Dal punto di vista strategico, è sorprendente che non sia stato sviluppato nessuno strumento per promuovere il comportamento economico delle organizzazioni di utenti prima dell'introduzione del modello del locatario. Dall'istituzione dell'UFCL sino ad oggi, le organizzazioni di utenti non hanno quindi avuto la possibilità di prendere coscienza dei costi delle superfici occupate e dei servizi utilizzati. Analogamente, non è possibile sapere in che misura le organizzazioni di utenti rispettano le norme e gli standard. Non sono stati sviluppati indicatori e non esistono dati che consentono questo tipo di valutazione. Si potrebbe per esempio chiedere (adeguamento delle basi normative) che le organizzazioni di utenti annuncino i cambiamenti di destinazione e l'evoluzione del numero di collaboratori.

- C'è uno scarto tra il seguito degli obiettivi operativi e quello degli obiettivi strategici. I provvedimenti per raggiungere i primi sono chiari, oggetti di rapporti e seguiti in modo preciso. Le misure concrete che attuano la strategia immobiliare della Confederazione non sono invece oggetto di rapporti precisi o non sono concretizzate dal Dipartimento. Il reporting dello schema direttore 2012 al Consiglio federale menziona questa lacuna (tabella 1, capitolo. 3.1.2), ma non espone le misure previste e le tappe future. L'obiettivo di concentrare unità organizzative in opere polivalenti di dimensioni adeguate che appartengono alla Confederazione può ad esempio essere seguito a livello quantitativo⁴¹ (tabella 2), ma l'attuazione della strategia non è molto visibile: le tappe, le scadenze o i mezzi non sono specificati.

Adeguamento della strategia ai bisogni dei clienti

Secondo le persone interrogate all'UFCL, la strategia è perfettamente adeguata all'ordinanza ma è solo parzialmente in funzione dei bisogni delle organizzazioni di

⁴⁰ Art. 3 OILC.

⁴¹ Osserviamo che il risultato dipende dall'indicatore utilizzato (superfici, immobile, posto di lavoro; cfr. capitolo. 3.1.2).

utenti. Secondo loro, questo secondo aspetto non costituisce l'obiettivo essenziale della strategia: la strategia dell'UFCL deve dapprima rispondere ai bisogni della Confederazione e in seguito a quelli degli utenti. La strategia volta a lasciare il centro di Berna⁴² e a raggruppare i posti di lavoro intende ridurre i costi di alloggio e amministrativi. Inoltre essa ha il vantaggio per gli uffici di ridurre la loro dispersione nei diversi immobili concentrandoli tutti allo stesso posto.

Un problema sollevato in occasione di questi colloqui all'UFCL riguarda l'apertura degli uffici federali e delle segreterie generali dei dipartimenti. In effetti, per poter pianificare e considerare i bisogni delle organizzazioni di utenti, l'UFCL deve poter integrare, nella sua strategia, la visione a lungo termine dei dipartimenti e la strategia degli uffici. Questo non è sempre evidente tenuto conto del tenore a volte confidenziale dei temi (chiusura di rappresentanze all'estero, cambiamento nella politica d'asilo e ripercussioni sui centri di accoglienza) e della reale volontà di apertura degli uffici nei confronti dell'UFCL. Di conseguenza, la flessibilità richiesta, i bisogni a breve termine delle organizzazioni di utenti e la loro diversa percezione circa l'importanza di condividere la loro visione non sono sempre compatibili con il bisogno di una strategia di gestione a lungo termine del portafoglio immobiliare della Confederazione.

Secondo le persone interrogate nelle organizzazioni di utenti, la strategia dell'UFCL non è nota. Per molti di loro sembra essere fondata sugli aspetti legati ai costi e lascia poco spazio ad altri aspetti come la qualità, l'ecologia o gli utenti.

Inoltre, secondo l'analisi dei documenti e dopo conferma in occasione dei colloqui, non esistono obiettivi in relazione con le organizzazioni di utenti a livello:

- della loro soddisfazione e della qualità delle prestazioni;
- dalla considerazione dei loro bisogni;⁴³
- del lavoro in partenariato.⁴⁴

Nell'organizzazione B, sono fissati obiettivi annuali in relazione con i clienti in base alla missione, alla visione dell'organizzazione e alla sua valutazione dei feedback dei clienti.

Infine, le priorità non sono fissate in relazione ai bisogni delle organizzazioni di utenti. I concetti di gestione delle relazioni con i clienti (Customer-Relationship Management), di sportello unico (Single point of contact) costituiscono per esempio problemi noti e riconosciuti come molto importanti. Ciò nonostante, essi non figurano tra le priorità attuali dell'UFCL.

Strumenti di valutazione delle prestazioni

La strategia è definita e le misure sono attuate senza informazioni o indicatori concernenti la soddisfazione delle organizzazioni di utenti. In effetti, all'UFCL non esistono sondaggi, questionari o altri strumenti per determinare la soddisfazione delle organizzazioni di utenti.

⁴² Art. 8a OILC e UFCL 2004a.

⁴³ Art 3a OILC.

⁴⁴ Art 3a OILC.

L'organizzazione A è come l'UFCL nel settore pubblico. Svolge ogni anno una valutazione della soddisfazione dei suoi clienti in relazione a tutte le prestazioni.

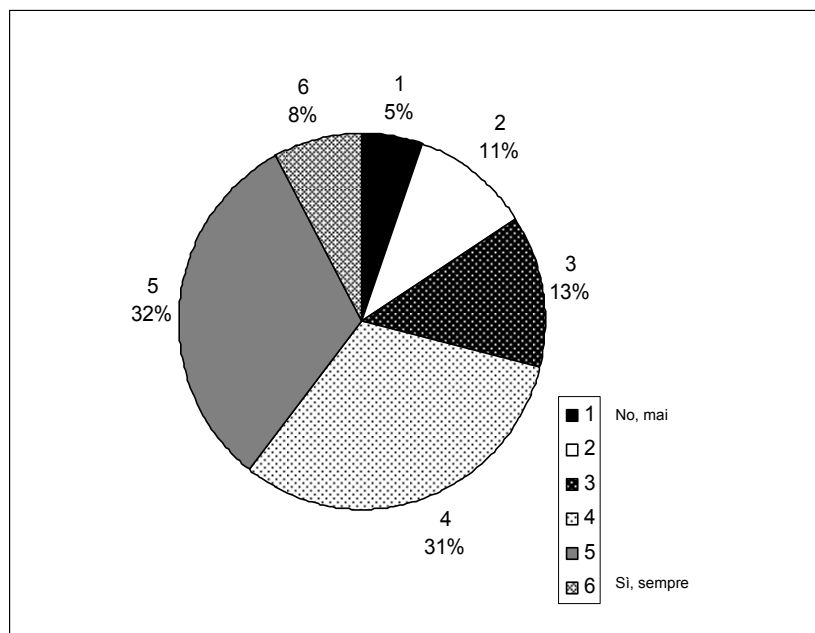
Non esiste un meccanismo standardizzato per determinare la strategia in base alle osservazioni, alla valutazione delle organizzazioni di utenti e alla qualità delle prestazioni. Un test delle nuove prestazioni nell'ambito della pulizia dei locali presso le organizzazioni di utenti e l'analisi della loro percezione avrebbero per esempio consentito di comunicare meglio su questo tema.

L'organizzazione C svolge sistematicamente, in modo proattivo, prima del introduzione di nuove prestazioni, una ricerca sul mercato e un test delle nuove soluzioni per sapere come saranno accettati i suoi servizi e se del caso adeguarli.

Anche se mancano questi strumenti per le questioni strategiche, occorre precisare che ciò non significa che l'UFCL non ascolti gli utenti.

Considerazione da parte dell'UFCL delle osservazioni e delle critiche delle organizzazioni di utenti

Illustrazione 8



Fonte: CPA, questionario agli uffici federali, 2006

In effetti, il 40 per cento degli uffici federali interrogati nell'ambito del questionario ritengono che le loro osservazioni sono ben considerate dall'UFCL, il 31 per cento

giudicano che sono considerate mediamente e il 29 per cento in misura insufficiente (illustrazione 8).

Gli elementi che ne derivano sono i seguenti:

- il lavoro in partenariato tra il DFAE e l'UFCL consente di trovare soluzioni efficienti grazie alle sedute di coordinamento e al dialogo costante;
- la considerazione delle osservazioni è molto variabile in base alle persone e ai progetti;
- non esistono inchieste sulla soddisfazione;
- è necessario un intervento gerarchico se si auspica che questi aspetti vengano considerati.

4.2.3 Sintesi

La strategia attuata dall'UFCL è conforme al quadro normativo. L'attuazione della strategia si basa su obiettivi operativi e strumenti che gli consentano di seguire e di pilotare le sue attività.

Ciò nonostante, tutti gli obiettivi strategici non hanno lo stesso spazio, la stessa importanza nell'ambito delle attività di attuazione, a causa della loro mancata concretizzazione menzionata nel capitolo 3. L'obiettivo stabilito dall'OILC e ripreso dallo schema direttore volto a sviluppare la presa di coscienza dei costi e a favorire un comportamento economico non è concretizzato. Non vi sono incitamenti in materia. In ogni caso, la strategia e gli strumenti per favorire questo comportamento economico non sono chiari. Non si può sapere in che misura le organizzazioni di utenti rispettano le norme e gli standard.

La strategia deve poter integrare gli interessi delle diverse parti in causa. Per tale motivo, manca un obiettivo strategico (misurabile) legato alla soddisfazione degli utenti, ad esempio riguardo alla considerazione dei loro bisogni. Inoltre, la strategia è definita senza strumenti che consentano di integrare la percezione degli utenti.

La strategia attuata dall'UFCL in materia immobiliare non è sempre compatibile con quelle delle organizzazioni di utenti. In effetti, l'UFCL attua una strategia immobiliare a lungo termine che si scontra con i bisogni delle organizzazioni di utenti a breve termine. Sembra difficile concepire, da parte delle organizzazioni di utenti, che un immobile possa per esempio essere utilizzato da altri.

La non conoscenza della strategia dell'UFCL da parte delle organizzazioni di utenti è problematica dal momento che si accompagna a una comunicazione insufficiente sia tra l'UFCL e gli uffici federali, sia all'interno dei dipartimenti di questi ultimi (per le questioni immobiliari).

Le organizzazioni di utenti e le segreterie generali del loro rispettivo dipartimento non condividono sempre la loro visione a lungo termine con l'UFCL, ciò che sarebbe necessario per quest'ultimo al fine di attuare una strategia conforme ai loro bisogni.

4.3 Organizzazione

L'organizzazione (struttura) definita e attuata dall'UFCL consente di garantire un buon coordinamento con le organizzazioni di utenti e con questo di rispondere ai loro bisogni?

4.3.1 Descrizione

L'organizzazione dell'UFCL nel settore *Costruzioni* si compone di tre divisioni (illustrazione 9).

Organigramma del settore *Costruzioni* dell'UFCL (con gli effettivi)

Illustrazione 9

Costruzioni		
Gestione immobili (21.4)	Gestione progetti (45)	Gestione delle opere e degli immobili (319.7)
Gestione del portafoglio (7)	Responsabile realizzazione (4)	Gestione ed esercizio degli immobili (70.6)
Studi immobiliari (9.6)	Gestione progetti (2)	Immobili (12.4)
Perizie delle costruzioni sussidiate (4.8)	Svizzera tedesca (12)	Gestione tecnica degli immobili (25)
	Svizzera Romanda (3)	Gestione dei dati e delle superfici (3.9)
	Ticino (3.5)	Gestione dell'infrastruttura degli immobili (15.5)
	Installazioni dell'immobile (9)	Servizi del giardinaggio federale (9.2)
	Protezione delle acque (1)	
	Estero (10.5)	
		Personale di pulizia + (183.1)

Fonte: CPA, sulla base di UFCL, maggio 2006.

La divisione *gestione immobili* si compone principalmente della *gestione del portafoglio* e degli *studi immobiliari*. Questa divisione si occupa dell'analisi dei bisogni, della pianificazione degli investimenti e della gestione del portafoglio immobiliare. Sviluppa inoltre le strategie relative al portafoglio, agli oggetti e alla manutenzione. Per l'esecuzione di questi diversi compiti, i gestori di portafogli sono aiutati dalla

sezione *studi immobiliari* che esamina i bisogni sulla base del mandato della *gestione del portafoglio*. Il gestore del portafoglio è l'interlocutore per quanto concerne i bisogni (di immobili, superficie) e in materia strategica del rappresentante della segreteria generale o degli uffici federali (illustrazione 11). Inoltre, questa divisione affida mandati ad altre divisioni, come la *gestione progetti* e la *gestione delle opere e degli immobili* (illustrazione 10). La ripartizione del portafoglio (ca. 2800 oggetti) tra i quattro gestori di portafoglio è effettuata in funzione dei dipartimenti.

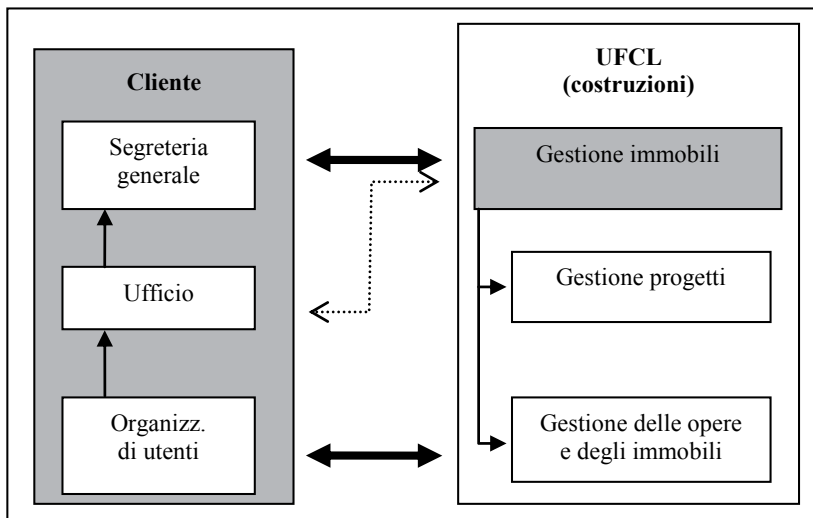
La divisione *gestione progetti* è responsabile della pianificazione e della realizzazione dei progetti di costruzione. Questa divisione fornisce le sue prestazioni nell'ambito dei compiti e mandati affidati dalla *gestione del portafoglio*. Il rappresentante del committente o il capo progetto sono sostenuti dagli specialisti interni del settore. I diversi progetti sono ripartiti tra i responsabili delle realizzazioni in funzione dei dipartimenti. Per ciascuna delle parti linguistiche della Svizzera, esiste una sezione dislocata che rappresenta gli interessi del committente e veglia in particolare sul rispetto dei costi, dei termini e della qualità.

La divisione della *gestione delle opere e degli immobili* si occupa di tutto quanto è in relazione alla gestione e all'esercizio degli immobili. Rientrano nella sua competenza tutti i servizi necessari per l'esercizio e la manutenzione dell'oggetto. Questa divisione è l'interlocutore per le organizzazioni di utenti e rappresenta gli interessi del proprietario. È la divisione che occupa più personale. In effetti, con poco più di 319 posti, rappresenta quasi l'83 per cento degli effettivi del settore *Costruzioni* dell'UFCL. Su 319 posti, 183 sono occupati dal personale di pulizia.

L'illustrazione 10 qui di seguito presenta le diverse relazioni esistenti tra l'UFCL e i dipartimenti in funzione della loro rispettiva organizzazione.

Collaborazione tra l'UFCL e i dipartimenti

Illustrazione 10



Fonte: CPA sulla base dell'UFCL, 2006a

Mostra che le domande provenienti dalle organizzazioni di utenti sono di due tipi:

- le domande concernenti la manutenzione degli immobili, i servizi che sono regolati direttamente a livello delle organizzazioni di utenti da un lato e a livello della divisione di *gestione delle opere e degli immobili* dall'altro;
- le domande concernenti i nuovi bisogni o la modifica degli stessi. Queste domande devono dapprima essere convalidate dalla segreteria generale del dipartimento e in seguito essere trasmesse alla divisione *gestione immobili* dell'UFCL (più precisamente alla *gestione del portafoglio*).

4.3.2 Valutazioni

Adeguatezza della struttura ai bisogni delle organizzazioni di utenti

Da parte dell'UFCL, si riconosce che l'organizzazione è probabilmente troppo complicata per le organizzazioni di utenti. Sono possibili miglioramenti in particolare mediante l'istituzione di uno sportello unico (Single point of contact) o l'istituzione di un call center aperto 24 ore su 24. Questi problemi sono noti ma la loro soluzione non è pianificata con precisione.

Secondo l'organizzazione E un «Single point of contact» chiaro costituisce un'esigenza forte per l'organizzazione attiva nel settore dei servizi. Questa struttura è stata chiaramente definita da parte della direzione e attuata di conseguenza.

Una delle critiche spesso menzionate in occasione dei colloqui presso le organizzazioni di utenti risiede nella loro difficoltà a comprendere l'organizzazione e la struttura dell'UFCL. Molte di esse hanno l'impressione di avere a che fare con tre logiche, tre strutture (*gestione immobili, gestione progetti e gestione delle opere e degli immobili*) molto diverse, che rendono le relazioni molto complesse, in particolare a causa del numero di interlocutori, del loro debole coordinamento interno e degli onerosi compiti amministrativi.

Secondo queste organizzazioni di utenti, l'organizzazione istituita non sembra loro molto adatta ai loro bisogni dal momento che concentra le competenze e i poteri in cima alla gerarchia⁴⁵. Secondo le persone interrogate, vengono delegate poche responsabilità, ciò che rende le relazioni difficili. Le risposte alle domande sono difficili da ottenere.

Questi elementi critici concernenti l'organizzazione possono sembrare contraddittori con i risultati del questionario riguardante la chiarezza degli interlocutori, vale a dire delle persone di contatto all'UFCL (illustrazione 11). Tra tutte le domande poste nell'ambito del questionario inviato agli uffici federali, questo punto è stato quello valutato meglio. In effetti, il 71 per cento degli uffici interrogati ritiene che le persone di contatto sono chiare e facili da identificare, solo il 12 per cento riscontra difficoltà.

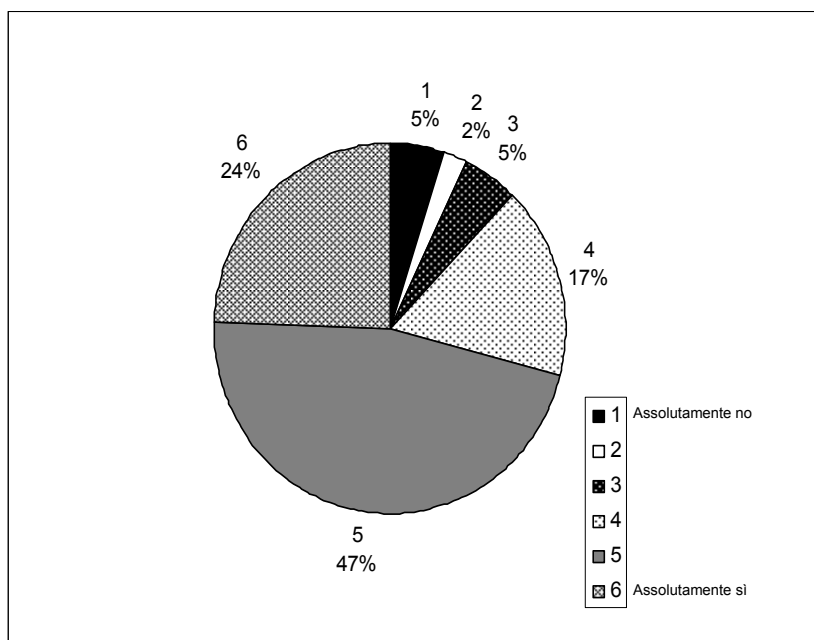
Questa valutazione deve tuttavia essere differenziata se si tiene conto dei commenti degli uffici e delle informazioni ottenute in occasione dei colloqui.

⁴⁵ Secondo l'UFCL, si tratta di garantire l'indipendenza dei collaboratori nei confronti di terzi (imprese incaricate, organizzazioni di utenti).

In primo luogo, i contatti sono chiari perché sono personalizzati. Questo non riguarda l'organizzazione o la struttura de l'UFCL, ma il fatto che queste persone si conoscano. Per rimediare alla difficile comprensione della struttura, le persone responsabili nelle organizzazioni di utenti cercano di privilegiare i contatti personali, vale a dire con persone precise che potranno aiutarle all'interno dell'UFCL. Per tale motivo, i cambiamenti sono malvisti dagli uffici, dal momento che essi conoscono poco o non conoscono per niente l'organizzazione. Questi cambiamenti possono essere legate alla fluttuazione del personale, ai cambiamenti di funzioni e alle sostituzioni.

Identificazione delle persone competenti, chiarezza delle persone di contatto

Illustrazione 11



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

In secondo luogo, se le persone di contatto sono chiare e conosciute, si constatano variazioni importanti: alcuni uffici ritengono di avere una persona di contatto, mentre altre stimano di averne una ventina o di più. Il problema che si pone a volte è di sapere quale è la giusta divisione da contattare.

In terzo luogo, occorre precisare che anche se le persone di contatto sono chiare per gli immobili dell'amministrazione, non lo sono sempre per gli uffici che dispongono di laboratori o di qualsiasi altro oggetto che non ha il carattere di un ufficio o di un immobile amministrativo. In quel caso gli interlocutori cambiano. Diversi uffici hanno a che fare con decine di oggetti ripartiti in tutta la Svizzera e di conseguenza l'organizzazione e gli interlocutori non sono chiari. Nel caso del DFAE, tutti gli

oggetti sono invece gestiti centralmente all'UFCL sia per le questioni di gestione dei progetti sia per alcuni aspetti di gestione di oggetti, ciò che facilita enormemente le relazioni.

Adeguatezza dell'organizzazione ai principi strategici

Da parte dell'UFCL, si giudica l'organizzazione coerente rispetto alla strategia. Sono in atto adeguamenti costanti: per esempio, attualmente un gruppo di lavoro sta studiando le possibilità di raggruppare la sezione Immobili con la sezione Responsabile di oggetti nella *gestione delle opere e degli immobili* in modo da istituire un vero e proprio facility management.

All'interno, si riconosce inoltre che la *gestione progetti* ha ancora⁴⁶ molto potere.⁴⁷ Questa situazione non è necessariamente adatta alla strategia che intende integrare le prospettive a lungo termine dei costi di gestione. In generale, considerata la debole parte dei costi di costruzione (20 % circa) rispetto ai costi globali di un oggetto in tutto il suo ciclo di vita, la divisione *gestione delle opere e degli immobili* (o il facility management) ha un potere molto più conseguente in organizzazioni o imprese simili rispetto alla *gestione progetti*.

Nella città di Zurigo per esempio, la *gestione delle opere* è integrata nella *gestione immobili*. Gli aspetti operativi sono quindi integrati negli aspetti strategici in modo da approfittare delle sinergie di questa unione. In altre strutture, la gestione delle opere è al centro della gestione immobiliare. Ordina i lavori alla *gestione progetti*, ma ne rimane responsabile.

Questo problema è noto all'UFCL. Il miglioramento della cooperazione tra le divisioni fa parte degli obiettivi 2006⁴⁸ nel settore *Costruzioni*. Secondo l'UFCL, l'integrazione della *gestione delle opere e degli immobili* (facility management) nell'organizzazione del progetto (illustrazione 12) ha consentito di migliorare considerevolmente la cooperazione tra la *gestione dei progetti* e la *gestione delle opere*. Questa soluzione è stata introdotta in un'ottica di facility management e per tener conto di tutto il ciclo di vita dell'oggetto. L'introduzione del facility management rimane tuttavia tardiva nel processo. Bisognerebbe integrare le persone responsabili della gestione dell'attuale o del futuro oggetto al momento in cui la *gestione del portafoglio* affida il mandato alla *gestione progetti* (illustrazione 12).

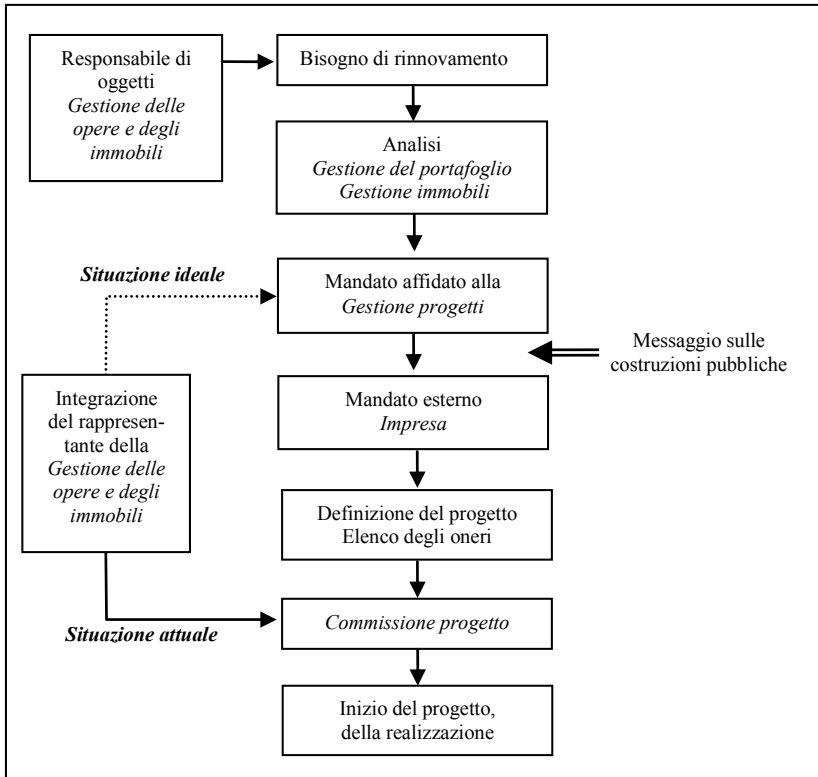
⁴⁶ Per ragioni storiche, al momento dell'integrazione dei diversi servizi dell'amministrazione, l'UCF occupava molto personale e svolgeva un ruolo centrale.

⁴⁷ Questo significa che le considerazioni (architettoniche, estetiche, finanziarie) della gestione dei progetti hanno spesso il sopravvento su quelle relative alla gestione delle opere e degli immobili concentrate maggiormente sull'utilizzazione.

⁴⁸ UFCL 2005a.

Integrazione della gestione delle opere e degli immobili (facility management) nel corso di un progetto

Illustrazione 12



Osservazioni:

- gli attori interessati sono menzionati in *italico*;
- questa illustrazione sarà spiegata maggiormente nel numero 4.4.1 relativo ai processi. Qui si tratta essenzialmente di mostrare che l'integrazione della Gestione delle opere e degli immobili è relativamente tardiva nel processo rispetto a una situazione ideale.

Fonte: CPA, 2006

4.3.3 Sintesi

Il settore *Costruzioni* dell'UFCL, costituito dalle sue tre divisioni di *gestione immobili*, *gestione progetti* e *gestione delle opere e degli immobili*, ha una struttura di base chiara. È soprattutto all'interno di questa organizzazione, vale a dire all'interno delle sue diverse divisioni, che c'è una mancanza di chiarezza a livello della ripartizione delle competenze e delle responsabilità per le organizzazioni di utenti, le quali pongono rimedio a questa situazione allacciando contatti personali all'interno

dell'UFCL. Anche a livello di funzionamento dell'organizzazione, vale a dire a livello dei suoi processi, mancano norme standard.

L'organizzazione dell'UFCL è in costante cambiamento. Alcuni principi sono in fase di introduzione ma ci si chiede se questi provvedimenti siano sufficienti: il principio del facility management non si ripercuote ancora in modo visibile sui processi e sull'organizzazione.

Secondo gli esperti interrogati, l'UFCL dovrebbe fondarsi su due pilastri forti, vale a dire la gestione immobiliare, ovvero la gestione del portafoglio immobiliare della Confederazione in termini strategici e il facility management. La *gestione progetti* è una competenza specializzata che dovrebbe essere al servizio degli altri due settori. Si vorrebbe mantenere ognuna di queste competenze all'interno, ma esse potrebbero anche essere affidate all'esterno.

4.4 Processi e prestazioni

I processi definiti e attuati dall'UFCL consentono di garantire un buon coordinamento con le organizzazioni di utenti e di rispondere ai loro bisogni in modo efficiente?

4.4.1 Descrizione

Come è stato menzionato nel capitolo dedicato al management (4.1), l'istituzione dell'UFCL è stata accompagnata dall'attuazione di diversi progetti e strumenti, in particolare il progetto SAP e il progetto ProReMo⁴⁹ (processi costruzione e NMC).

L'UFCL ha terminato recentemente questa definizione dei processi. La presente valutazione non aveva come oggetto l'analisi dei processi in particolare⁵⁰. Ci si è accontentati di osservarne i principi fondamentali per quanto concerne il coordinamento con le organizzazioni di utenti.

I principali tipi di relazioni delle segreterie generali e delle organizzazioni di utenti con l'UFCL e le sue tre divisioni sono stati presentati in precedenza (illustrazione 10). Ricordiamo che un bisogno, formulato dagli utenti o dall'ufficio federale in generale, deve dapprima essere convalidato dalla segreteria generale del dipartimento dell'ufficio interessato prima di essere trasmesso all'UFCL, alla sua divisione *gestione immobili* (illustrazione 12). In questa divisione viene effettuata un'analisi dei bisogni. In caso di accettazione, il progetto ha inizio mediante la trasmissione di un mandato da parte della divisione *gestione immobili* alla divisione *gestione progetti*. Il documento *definizione del progetto*⁵¹ costituisce la base del mandato affidato alla *gestione progetti*. L'*elenco degli oneri del progetto*⁵² sarà in seguito realizzato dalla *gestione progetti* e dovrebbe essere firmato dalle organizzazioni di utenti. Questo elenco degli oneri costituisce da un parte l'accordo tra l'UFCL e le organiz-

⁴⁹ ProReMo significa in tedesco: Prozess Bau, Neues Rechnungsmodell Bund NRM.

⁵⁰ Il CDF ha effettuato un esame comparativo dei processi di costruzione e nei tre servizi di costruzioni della Confederazione (UFCL, PFZ, armasuisse immobilien) (CDF 2006).

⁵¹ Cfr. p. es. UFCL 2005b.

⁵² Cfr. p. es. UFCL 2006b.

zazioni di utenti e serve d'altra parte come base del progetto per gli architetti incaricati.

Il documento *documentazione progetto e preventivo*⁵³ passa in seguito dalla *gestione progetti* alla *gestione immobili* per accettazione e costituisce la base per il messaggio sulle costruzioni. È trasmesso alla CCP come informazione complementare al messaggio⁵⁴. Questo documento realizzato in parte degli uffici di architettura o di ingegneria.

Il *manuale di progetto*⁵⁵ descrive l'organizzazione del progetto e regola la cooperazione in tutto il progetto. Serve a fornire le basi decisionali e di lavoro e a garantire il coordinamento di tutti partecipanti al progetto (UFCL, organizzazione di utenti, imprese esterne).

Il *rapporto sullo stato del progetto* costituisce la base per il reporting periodico della direzione del progetto alla commissione dei progetti.

Evidentemente, molte domande (circa 15 000 l'anno) sono trasmesse direttamente alla *gestione delle opere e degli immobili* da parte delle organizzazioni di utenti. Si tratta delle domande concernenti la manutenzione, la pulizia e i lavori che generalmente non superano i 20 000 franchi. Se viene superato questo importo, occorre inviare la domanda alla *gestione progetti*.

4.4.2 Valutazioni

Orientamento ai clienti dei processi e delle prestazioni

Dall'analisi dei colloqui con le organizzazioni di utenti risultano i principali elementi seguenti in merito ai processi e alla loro introduzione. Sintetizzando, si può riassumere questa situazione con la mancanza di orientamento dei processi verso i clienti e i servizi. Questo si traduce per le organizzazioni di utenti con:

- la mancanza di una risposta automatica a seguito di una domanda;
- processi che non sono adatti ai tipi di domande (stessi sforzi amministrativi sia per i dettagli sia per progetti più grandi);
- la constatazione che le organizzazioni di utenti non sono coinvolte nella definizione dei processi e soprattutto nel loro miglioramento;
- la mancanza di processi di valutazione delle prestazioni e della soddisfazione delle organizzazioni di utenti;
- contratti di servizio modificati e conclusi senza informarne le organizzazioni di utenti⁵⁶;
- imprese esterne che intervengono nell'immobile senza che l'organizzazione di utenti ne sia stata precedentemente informata.

Di fatto, i processi non sono noti alle organizzazioni di utenti, ma si traducono per loro in una somma di documenti e di procedure più complicate.

⁵³ Cfr. p. es. UFCL 2005c e UFCL 2005d.

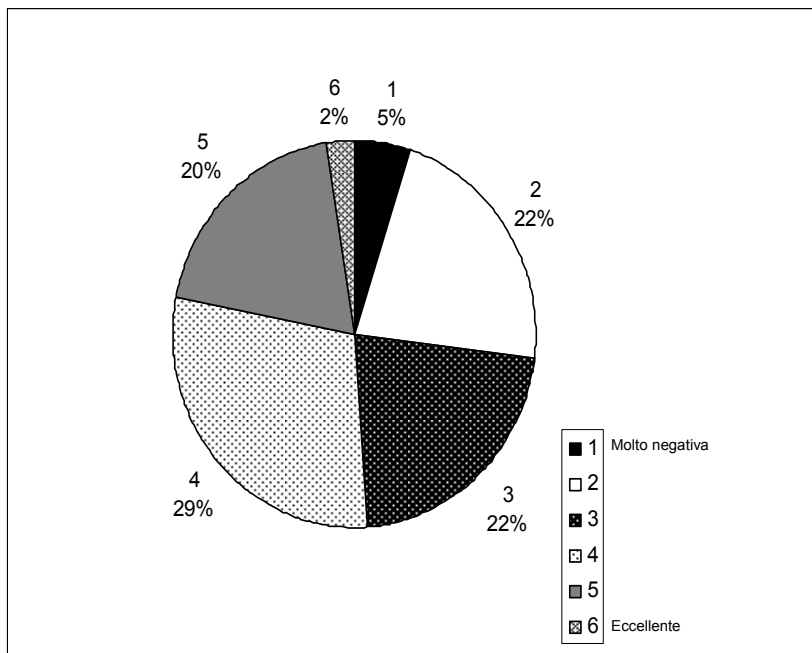
⁵⁴ Cfr. p. es. Consiglio federale 2005.

⁵⁵ Cfr. p. es. UFCL 2003 e UFCL 2005e.

⁵⁶ Cambiamento dell' esercente di una caffetteria per esempio.

Qualità dell'informazione fornita dall'UFCL sullo stato delle domande delle organizzazioni di utenti

Illustrazione 13



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

Queste informazioni sono confermate dalle risposte degli uffici federali alla domanda concernente il ritorno di informazione riguardo alla trattazione della loro domanda (illustrazione 13). Il 22 per cento degli uffici interrogati giudica buona l'informazione concernente le loro domande, il 29 per cento la giudica sufficiente e il 49 per cento la considera cattiva.

Le osservazioni delle organizzazioni di utenti possono essere sintetizzate nel seguente modo:

- necessità di domandare a più riprese e di fare molti sforzi per ottenere una risposta; le risposte alle domande sono raramente scritte;
- non conoscenza dello stato della domanda (ricevuta, rifiutata, accettata, seguito ...);
- difficoltà a ottenere un'informazione se gli interlocutori abituali sono assenti; sistema di sostituzione poco chiaro.

Questi diversi elementi portano a situazioni nelle quali la domanda dell'organizzazione (o dell'utente) è accettata o addirittura che il problema è regolato mentre l'ufficio, non ottenendo risposta, ripresenta una domanda simile.

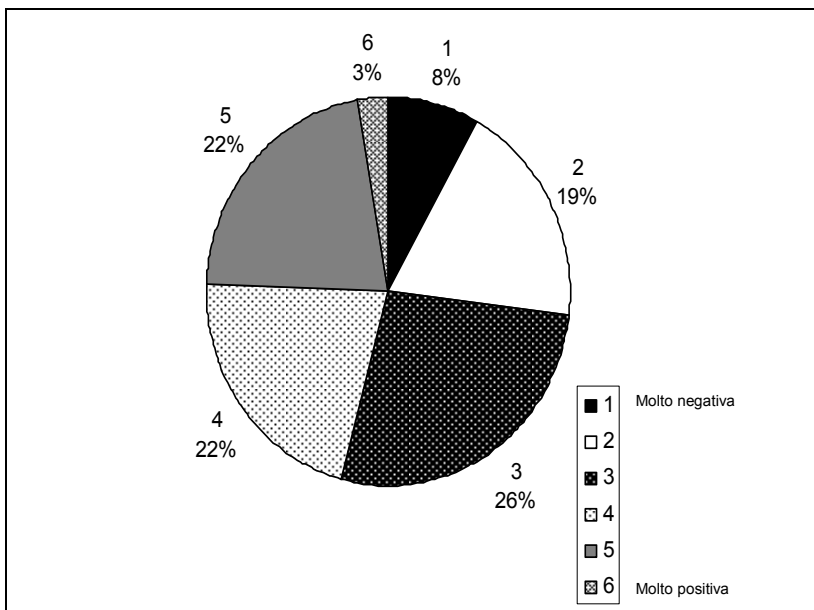
Mancanza di standardizzazione e effetti sulla qualità delle prestazioni

Nonostante l'introduzione di ProReMo e di una descrizione molto dettagliata⁵⁷ dei processi (responsabilità, documenti di riferimento, tappe) dai colloqui risulta che non esiste una standardizzazione. Secondo le persone interrogate all'interno dell'UFCL, molti collaboratori istituiscono i loro strumenti ad eccezione di qualche documento obbligatorio. Secondo loro, i processi sono stati istituiti soprattutto per i nuovi collaboratori.

Questa mancanza di standardizzazione è stata osservata anche nell'ambito dell'inchiesta svolta presso gli uffici federali, presentata qui di seguito.

Evoluzione della qualità delle prestazioni dall'istituzione dell'UFCL

Illustrazione 14



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

In effetti, la percezione da parte degli uffici federali dell'evoluzione della qualità delle prestazioni dell'UFCL dalla sua istituzione non è molto buona (illustrazione 14). Per il 53 per cento degli uffici federali interrogati la qualità delle prestazioni è addirittura peggiorata. Gli uffici formulano le considerazioni seguenti:

- la gestione del progetto non è costante. Ogni progetto è gestito in modo diverso. La qualità delle prestazioni è in funzione dell'interlocutore;

⁵⁷ Nel suo rapporto del febbraio 2006, il CDF osserva che molte istruzioni sono troppo dettagliate e burocratiche. Dovrebbero essere ridotte all'essenziale nella loro versione definitiva (CDF 2006).

- la cooperazione all'interno dell'UFCL, essenzialmente a livello della gestione progetti e della gestione delle opere e degli immobili è molto complicata;
- i collaboratori dell'UFCL sono assorbiti da compiti amministrativi e dispongono di poco tempo per gli utenti;
- l'UFCL è in costante riorganizzazione e non ha il tempo di consolidare i suoi processi;
- manca un controllo della qualità, specialmente nel settore della gestione delle opere e degli immobili.

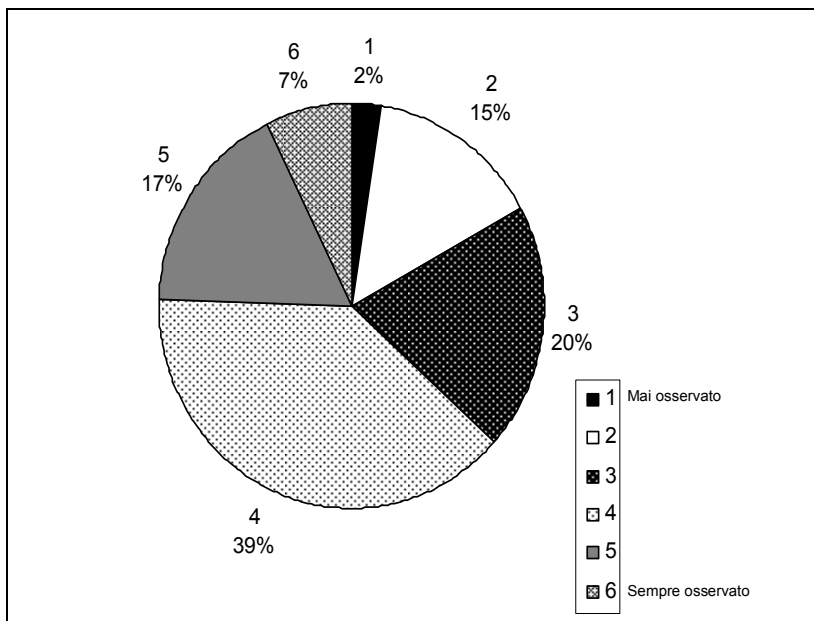
Queste diverse osservazioni denotano che la mancanza di standardizzazione ha un impatto negativo sulla qualità delle prestazioni percepita dagli uffici federali.

Presso le organizzazioni di utenti, questa mancanza di standardizzazione può essere illustrata anche con le risposte alla domanda del questionario concernente il rispetto dei termini e degli accordi.

La domanda relativa ai termini (illustrazione 15) intendeva cogliere la percezione delle organizzazioni di utenti riguardo al loro rispetto da parte dell'UFCL.

Rispetto dei termini

Illustrazione 15



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

Dall'analisi delle risposte risulta che quando i termini sono precisi, sono generalmente ben osservati. Di conseguenza, il 24 per cento degli uffici interrogati ritiene che i termini sono ben rispettati e il 39 per cento mediamente. In effetti, la mancanza di standardizzazione e le critiche su questo tema riguardano gli elementi seguenti:

- mancanza di termini fissati per scritto in molti casi (*gestione delle opere*);
- il termine non è spesso noto agli uffici;
- i processi amministrativi interni risultano lenti e molto dettagliati.

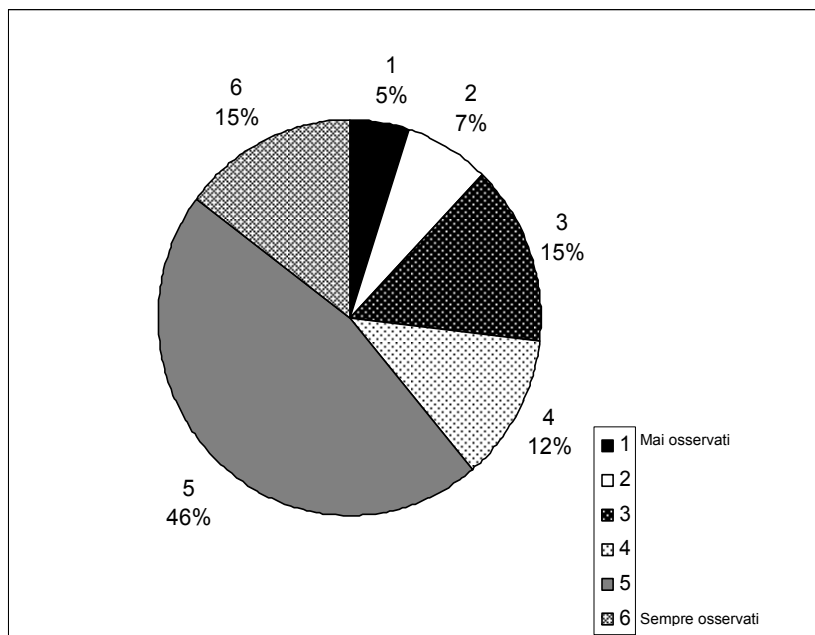
Il problema non è quindi dato dalla questione del rispetto del termine, ma dal termine stesso, vale a dire dal tempo di trattazione e dallo sforzo necessario dovuto al fatto che occorre ripetere le domande a più riprese. Inoltre, capita frequentemente che i termini non siano precisi o che non siano comunicati agli uffici, sia da parte dell'UFCL sia da parte della segreteria generale del dipartimento al quale appartiene l'ufficio.

L'illustrazione seguente (illustrazione 16) mostra che, secondo gli uffici federali interrogati, l'UFCL rispetta gli accordi presi.

In effetti, il 61 per cento degli uffici interrogati ritiene che gli accordi siano ben rispettati e il 12 per cento in misura sufficiente. Lo scontento a questo livello riguarda il fatto che non si trovino accordi veri e propri o che non vi siano tracce scritte di questi accordi.

Rispetto degli accordi

Illustrazione 16



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

Comunicazione con le organizzazioni di utenti

A livello di direzione dell'UFCL e delle segreterie generali la comunicazione funziona in generale bene. Uno degli elementi centrali del buon funzionamento di un

progetto risiede nella comunicazione con le direzioni degli uffici (organizzazioni di utenti). Queste ultime si impegnano maggiormente in caso di grandi progetti (per esempio di un trasloco).

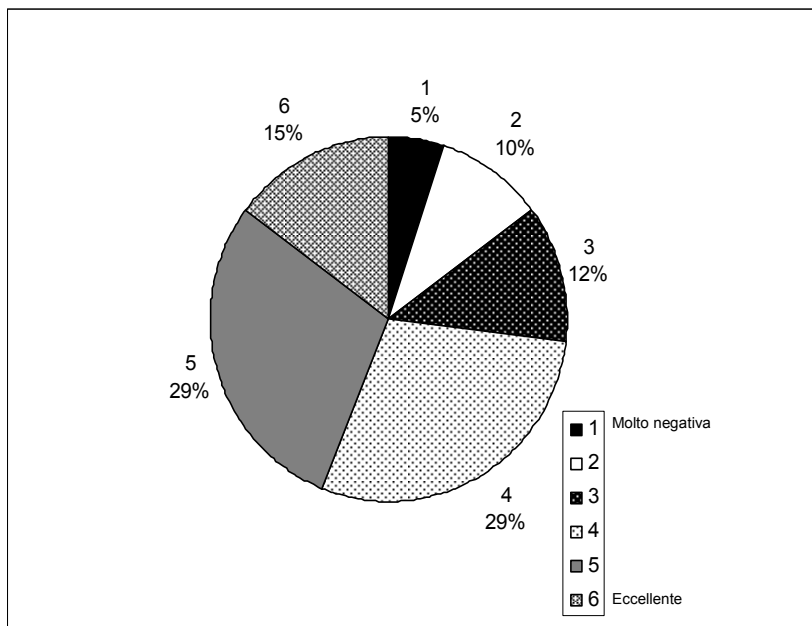
Le organizzazioni di utenti sono in contatto regolare, addirittura quotidiano, con l'UFCL. Come mostra l'illustrazione 17, la comunicazione – considerata in modo molto generale tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti – è stata giudicata in maniera molto differenziata nell'ambito del questionario inviato agli uffici federali. Il 44 per cento degli uffici federali interrogati giudica in maniera positiva la comunicazione, il 29 per cento la valuta soddisfacente e il 27 per cento la ritiene cattiva.

Osserviamo che le principali critiche concernenti la comunicazione formulate dalle organizzazioni di utenti sono le seguenti. La comunicazione è:

- complessa considerata la difficoltà dei collaboratori dell'UFCL a conoscere la ripartizione interna delle competenze;
- cattiva con le persone responsabili che non si conoscono precedentemente, mentre la comunicazione è giudicata molto buona con le persone che si conoscono e di cui si conoscono le responsabilità;
- difficile nella divisione della gestione delle opere e degli immobili, dal momento che l'organizzazione è molto complicata (centro di servizio, responsabile dell'oggetto, personale specializzato).

Comunicazione

Illustrazione 17



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

Inoltre, in occasione dei colloqui svolti presso le organizzazioni di utenti, la mancanza di trasparenza è stata menzionata a diverse riprese. Per esempio, le *Istruzioni concernenti l'impiego economico degli immobili civili della Confederazione*⁵⁸ hanno sostituito le precedenti *Direttive per la gestione dei locali negli immobili amministrativi della Confederazione* che precisavano una serie di standard. Questi ultimi sono attualmente integrati in una checklist *Checkliste Arbeitsplatz-Standards in der Bundesverwaltung*, la quale costituisce tuttavia solo un documento interno non distribuito alle organizzazioni di utenti. Di conseguenza, esse fanno spesso riferimento al vecchio documento che non è più valido. Secondo l'UFCL questa non distribuzione consente di non trovarsi confrontati con le esigenze delle organizzazioni di utenti che non potrebbero essere soddisfatte a causa per esempio della configurazione dell'immobile (uffici più piccoli rispetto allo standard). Secondo le organizzazioni di utenti, questa situazione aumenta la sensazione di cattiva comunicazione tra le due parti.

Comunicazione interna

Alcuni problemi legati alla comunicazione interna all'UFCL sono sentiti sia all'interno sia all'esterno dell'UFCL.

Le persone interrogate all'UFCL riconoscono che il lavoro di gruppo deve ancora essere sviluppato. Un progetto è attualmente in corso (Teamwork im Alltag). Inoltre, negli obiettivi 2007 delle tre divisioni, un obiettivo consiste nell'ottimizzare la cooperazione e la comunicazione tra le tre divisioni, in particolare nell'ambito dell'introduzione di una struttura di facility management nella *gestione delle opere e degli immobili*.

Da parte delle organizzazioni di utenti, anche se il primo contatto è chiaro (cfr. capitolo 4.3, illustrazione 11), la situazione non è sempre uguale nel corso del processo. La difficoltà per le organizzazioni di utenti è di gestire i diversi percorsi all'interno dell'UFCL. Secondo queste organizzazioni, la comunicazione interna dovrebbe essere migliorata dal momento che le tre divisioni (*gestione immobili, gestione progetti e gestione delle opere*) non conoscono bene i loro reciproci compiti. Spesso l'organizzazione di utenti stessa deve preoccuparsi di diffondere l'informazione tra queste entità.

4.4.3 Sintesi

L'UFCL ha dedicato molti sforzi e molte risorse alla definizione dei processi nell'ambito del progetto ProReMo e ha il merito di aver formalizzato questo approccio e di volerlo sviluppare ulteriormente.

Ciò nonostante, occorre osservare la mancanza di un orientamento ai clienti dei processi, la debole standardizzazione a cui hanno portato concretamente nel lavoro di tutti i giorni e il fatto che non aiutino a una migliore comunicazione né con le organizzazioni di utenti né all'interno dell'UFCL.

⁵⁸ UFCL 2005j.

In effetti, alcuni concetti e principi di funzionamento concernenti le organizzazioni di utenti (come lo sportello unico, la gestione della relazione con il cliente «CRM», il facility management) non figuravano tra le priorità alla base dello sviluppo dei processi.

La definizione e l'attuazione dei processi non sono accompagnati da un'evoluzione positiva della percezione della qualità delle prestazioni. Questa situazione è sorprendente se si considerano gli elementi critici alla base di questa percezione dovuti soprattutto alla mancanza di standardizzazione: prestazione in funzione dell'interlocutore, mancanza di costanza, termini non sempre specificati.

Inoltre, i processi non hanno ancora consentito di facilitare le relazioni e la comunicazione tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti. Il buon funzionamento si basa soprattutto sui contatti personali.

4.5 Risorse

La mobilitazione delle risorse interne ed esterne è in funzione delle organizzazioni di utenti, dei loro bisogni?

4.5.1 Descrizione

Questo capitolo tratto soprattutto del modo in cui sono sfruttate le principali risorse a disposizione dell'UFCL, vale a dire:

- i clienti;
- i partner esterni;
- i collaboratori.

È evidente che altre risorse sono gestite dall'UFCL, in particolare le risorse finanziarie⁵⁹ e informatiche che non sono affrontate direttamente in questo lavoro.

Come menzionato nel capitolo 4.1, l'istituzione dell'UFCL ha provocato trasformazioni conseguenti da un punto di vista interno, a livello del personale, e da un punto di vista esterno, a livello delle relazioni con le organizzazioni di utenti.

4.5.2 Valutazioni

Organizzazione di utenti: una risorsa, un partner di comunicazione

L'OILC stabilisce che occorre svolgere un lavoro in partenariato⁶⁰. In effetti, da esso dipendono il raggiungimento di un obiettivo come la presa di coscienza dei costi e un comportamento economico.

⁵⁹ Il CDF svolge regolarmente valutazioni comparative nei diversi SCI della Confederazione (CDF 2006) e analisi di progetti (CDF 2002, CDF 2005). Questi studi considerano maggiormente gli aspetti finanziari.

⁶⁰ Art. 3a OILC.

Questo partenariato presuppone una buona comunicazione. Nell'ambito dei colloqui, abbiamo constatato che le organizzazioni di utenti non disponevano di una documentazione sintetica fornita dall'UFCL. Beneficiavano di alcuni formulari per trasmettere la loro domanda, ma di niente altro. Alcune organizzazioni deplorano di non disporre di un manuale, di istruzioni chiare, di una presentazione della gamma di servizi o di non conoscere le procedure e la strategia. La città di Zurigo ha per esempio allestito una documentazione completa composta di documenti che presentano la strategia, gli standard, i punti chiave della gestione immobiliare per la città, gli utenti e i partner⁶¹.

Precisiamo che alcune organizzazioni di utenti sono meglio organizzate di altre. Le risorse accordate per questi compiti dagli uffici federali sono molto variabili. I compiti e le responsabilità interne sono più o meno chiari. Il lavoro in partenariato non è quindi evidente nemmeno per l'UFCL.

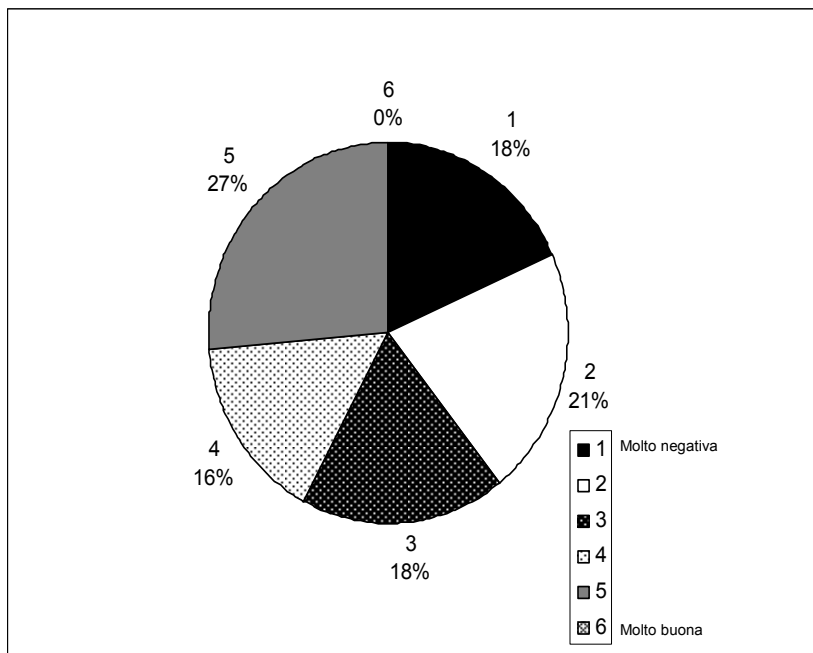
Inoltre, secondo le persone interrogate delle organizzazioni di utenti, è per loro molto difficile «vendere le decisioni dell'UFCL» ai propri collaboratori vista la mancanza di informazione. Un esempio spesso citato è lo scontento degli utenti a livello delle prestazioni di pulizia. I responsabili delle organizzazioni di utenti non hanno saputo spiegare i cambiamenti e le ragioni di questi cambiamenti degli utenti, dal momento che non hanno avuto nessuna informazione su questo tema. Le persone interrogate all'UFCL ritengono dal canto loro che questo lavoro di informazione, all'interno delle organizzazioni di utenti, deve essere svolto dalle stesse. In effetti, gli uffici federali e i dipartimenti devono informare i propri collaboratori sul ruolo e le competenze dell'UFCL, dal momento che gran parte delle domande proviene da utenti individuali.

Occorre sottolineare che le decisioni prese o convalidato dalle segreterie generali dei dipartimenti non sono sempre comunicate chiaramente ai loro uffici. Di conseguenza, questi ultimi considerano ingiustamente l'UFCL come il solo responsabile delle decisioni prese.

Messa a disposizione degli strumenti di aiuto alla gestione

Le organizzazioni di utenti non dispongono di strumenti di aiuto alla gestione. Questo bisogno è stato colmato con lo sviluppo da parte di quasi ogni organizzazione dei propri strumenti informatici per la gestione delle superfici e degli utenti. Alcune organizzazioni hanno addirittura sviluppato checklist e piane di occupazione che rispondono ai loro bisogni.

⁶¹ Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2003 e 2004.



Fonte: CPA, questionario agli uffici, 2006

Questo punto è stato confermato nell'ambito del questionario inviato agli uffici federali. La messa disposizione di strumenti da parte dell'UFCL è giudicata negativa dal 57 per cento degli uffici interrogati e buona del 27 per cento (illustrazione 18).

Si può sintetizzare le osservazioni degli uffici federali nel seguente modo:

- si è osservato un miglioramento nella preparazione ai traslochi;
- non esiste nessuno strumento informatico per gestire le superfici. Di conseguenza, le organizzazioni di utenti sviluppano i propri strumenti o acquistano un software;
- l'UFCL non mette disposizione dati (indicatori) che aiutino a una gestione economica;
- i piani con i dati di base aggiornati di ogni immobile dovrebbero essere a disposizione degli uffici o essere accessibili.

Alcune persone interrogate all'UFCL confermano questi elementi e li spiegano con la mancanza di risorse e con le priorità attribuita attualmente all'istituzione del NMC e del modello del locatario.

Questi strumenti potrebbero anche servire a definire meglio la questione del rispetto delle norme e degli standard da parte delle organizzazioni di utenti. Tale elemento non può essere quantificato attualmente. In effetti, i cambiamenti di effettivi e i

trasferimenti di personale non sono comunicati automaticamente all'UFCL. È quindi difficile sapere se le superfici sono utilizzate adeguatamente.

Personale: fluttuazioni e conoscenze

È opportuno ritornare su alcune percezioni e preoccupazioni delle organizzazioni di utenti riguardo ai cambiamenti nell'organizzazione dell'UFCL e più specificamente sulle conseguenze per il personale.

La maggior parte delle organizzazioni di utenti interrogate hanno avuto difficoltà dovute alla forte fluttuazione del personale che si registra da diversi anni⁶². Anche se in un primo tempo, la fluttuazione, il cambiamento di funzioni e il trasferimento dei collaboratori potevano spiegare il sovraccarico di lavoro e la mancanza di disponibilità del personale dell'UFCL, le organizzazioni di utenti spiegano ora questa situazione con i molti compiti amministrativi e la mancanza di competenze decisionali⁶³. I compiti amministrativi legati all'introduzione dei nuovi strumenti di gestione come il SAP lasciano ancora meno tempo al personale dell'UFCL per gestire la loro relazione con i clienti o trattare piccole domande.

Dal punto di vista interno, le persone interrogate all'UFCL riconoscono che il lavoro di gruppo deve ancora svilupparsi. Attualmente è in corso un progetto (Teamwork im Alltag). Secondo alcuni, la forte fluttuazione è un elemento positivo, dal momento che le esigenze sono aumentate e le persone che partono (o che sono partite) sono spesso quelle che si oppongono ai cambiamenti e ai processi di miglioramento in corso nell'ufficio. Questa fluttuazione è quindi in generale considerata positiva all'interno in modo da rafforzare la professionalizzazione dell'ufficio.

Occorre inoltre osservare che l'UFCL ha intrapreso molti sforzi nella formazione del personale e soprattutto del personale specializzato.

Valorizzazione delle esperienze

In occasione dei colloqui svolti all'UFCL e presso le organizzazioni di utenti, è risultato che non ci sono analisi o valutazioni sistematiche della procedura e dei risultati ottenuti. Le conoscenze ed esperienze sono quindi poco valorizzate e capitalizzate a livello dell'organizzazione.

Nell'organizzazione A, i risultati di un'analisi della situazione hanno mostrato che il trasloco aveva comportato un onere di lavoro eccessivo per gli utenti. In seguito a questa analisi, la direzione ha riveduto il processo e ha deciso di migliorare la gestione dei traslochi.

⁶² Nella sua risposta del 25 agosto 2006 all'interrogazione della consigliera nazionale Franziska Teuscher concernente la fluttuazione e l'assenteismo (del 5 novembre 2005), la CdG-CN constata sulla base di un rapporto della segreteria generale del DFF che il tasso di fluttuazione all'UFCL è sceso ogni anno tra il 2003 e 2005 e si avvicina alla media dell'Amministrazione (tasso all'UFCL dell'8,4 % nel 2005, amministrazione 7,1 %). Inoltre, il tasso di fluttuazione nel settore Cstruzioni è sceso ogni anno dal 2001 situandosi sull'8,9 % nel 2005.

⁶³ Nel suo rapporto concernente l'esame di tre grandi progetti di costruzione, il CDF aveva già indicato lacune a livello delle supplenze e del trasferimento di conoscenze che non sono garantiti a sufficienza. (CDF 2002).

I collaboratori dell'UFCL non dispongono di processi di apprendimento e di miglioramento chiari all'interno dell'organizzazione. Le conoscenze e le competenze dipendono quindi essenzialmente dalle persone.

Nell'organizzazione D, una parte importante dei miglioramenti legati alle prestazioni provengono dall'osservazione dei clienti o dei collaboratori, con l'ausilio di questionari specifici. Tutte le idee, gli errori, i cambiamenti di opinione o i reclami sono annotati dai collaboratori e trasmessi alla persona responsabile.

Partner esterni

La selezione delle prestazioni dei fornitori di servizi (caffetteria, manutenzione, riparazione) è chiaramente regolata all'UFCL. Quest'ultimo segue le regole in materia (messa a concorso, regolamentazione relativa agli acquisti della Confederazione). Questa situazione non è sempre ben compresa dalle organizzazioni di utenti che vorrebbero a volte esprimersi sulla scelta del fornitore (nelle vicinanze, per esempio, per un ufficio situato fuori Berna) o sulla prestazione (qualità, risposta al bisogno).

Per molte organizzazioni di utenti, è normale e necessario che l'UFCL sia responsabile della messa a concorso, che si incarichi del controllo della legalità della procedura e che l'utente non sia coinvolto in quest'ultima. Ciò nonostante, alcune organizzazioni di utenti hanno menzionato la mancanza di controllo dei fornitori di servizi da parte dell'UFCL: se esse non informano l'UFCL, quest'ultimo non viene a conoscenza dei problemi legati alla qualità del lavoro svolto.

4.5.3 Sintesi

Il principio della collaborazione in partenariato sancito dall'OILC è poco sfruttato: la soddisfazione degli utenti potrebbe essere migliorata da una comunicazione più trasparente delle decisioni. A questo scopo, le organizzazioni di utenti e gli interlocutori dell'UFCL negli uffici costituiscono risorse essenziali da mobilitare per spiegare i cambiamenti, le esigenze della Confederazione e il margine di manovra possibile.

Anche l'organizzazione degli uffici federali è determinante per il buon coordinamento con l'UFCL. In effetti, gli uffici stabiliscono con più o meno chiarezza le competenze, le interfacce e l'organizzazione in materia immobiliare, ciò che influisce direttamente sulla qualità della collaborazione con l'UFCL. Quest'ultimo non si trova quindi confrontato con strutture più o meno organizzate e sensibilizzate in materia di comportamento economico da parte del loro dipartimento.

Non vi sono strumenti (p. es. strumenti informatici) e informazioni (p. es. dati) messi a disposizione delle organizzazioni di utenti per facilitare la loro gestione economica.

La considerazione sistematica dei bisogni e delle opinioni delle organizzazioni di utenti nella scelta di un fornitore di servizi e nella sua valutazione a posteriori consentirebbe di gestire queste risorse esterne in modo più efficiente.

Quali sono le conseguenze delle riforme in corso sul coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti?

5.1 Descrizione delle riforme

Dal 2006, l'allestimento del preventivo e la presentazione dei conti della Confederazione sono fondati sul Nuovo modello contabile (NMC) che ha introdotto molti cambiamenti. Uno di essi, il computo delle prestazioni, riguarda particolarmente l'UFCL.

Il preventivo 2007 e il piano finanziario 2008–2010 sono allestiti per la prima volta secondo le norme NMC. A questo scopo, le Camere federali hanno approvato, nell'autunno del 2005, la nuova legge federale sulle finanze della Confederazione, che è entrata in vigore il 1° maggio 2006, contemporaneamente alla nuova ordinanza sulle finanze della Confederazione.

Da un lato, il NMC migliora la trasparenza necessaria per le decisioni delle autorità politiche. Il Parlamento beneficia in tal modo di un sostegno più efficace nell'esercizio della sua sovranità in materia di preventivo. D'altro lato, il NMC consente di istituire, a livello di gestione dell'amministrazione e delle imprese, le condizioni necessarie per un impiego efficace delle risorse umane, finanziarie e informatiche disponibili.

Il NMC, con una serie di misure, intende stanziare le risorse in modo più efficace e aumentare il margine di manovra delle direzioni degli uffici. Si prevede quindi di delegare agli uffici interessati la responsabilità di gestire i crediti e di introdurre una fatturazione interna delle prestazioni. D'ora in poi, l'acquisizione di determinate prestazioni presso altre unità amministrative avrà un'incidenza sui crediti. Per sensibilizzare le unità amministrative sui costi, esse dovranno tenere una contabilità analitica, fondata sui loro bisogni specifici.

Nei settori selezionati, lo scambio di prestazioni all'interno dell'Amministrazione federale è oggetto di un computo con incidenza sui crediti. Con il *computo interno delle prestazioni*, la Confederazione intende aumentare la trasparenza dei costi dell'attività amministrativa e creare una situazione di concorrenza non solo tra i fornitori interni, ma anche tra questi ultimi e i concorrenti esterni. Questi due obiettivi intendono aumentare la redditività all'interno dell'Amministrazione. Il computo delle prestazioni è possibile solo a condizione che il fornitore di prestazioni tenga una contabilità analitica. Di conseguenza esso è fortemente legato all'introduzione della contabilità analitica in tutta l'Amministrazione.

In questo contesto, l'UFCL e l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) sono i primi a «fatturare» una parte delle loro prestazioni a partire dal 1° gennaio 2007. A questo proposito, l'UFCL ha istituito il modello del locatario basato sul mercato (in opposizione ai costi). Quest'ultimo si basa sul principio di fatturare le prigionie secondo il luogo dell'ufficio (centro, periferia, grande città) e il tipo di spazi locati (ufficio, archivio, caffetteria). Studi e confronti con il settore privato hanno consentito di definire i costi secondo i diversi perimetri della regione di Berna e secondo la località in Svizzera.

L'introduzione della prima tappa di questo modello del locatario orientato al mercato è prevista nel 2007 e riguarda gli uffici e immobili amministrativi, i garage e i parcheggi.

La seconda tappa prevista per il 2009 integrerà tutti gli altri immobili, in particolare quelli delle dogane e gli immobili all'estero e sarà fondata su un modello del locatario basato sui costi (in opposizione a quello basato sul mercato). L'UFCL ha concluso circa 420 locazioni con le segreterie generali e le unità dell'amministrazione.

5.2 Valutazione delle riforme

Secondo le persone interrogate all'UFCL, l'introduzione del modello del locatario e in generale ben accolta. Da un lato, essa consente di sapere da chi e utilizzato l'immobile, come sono ripartite le superfici, quanto costa e quanto frutta. D'altro lato, essa consente di accordare lo statuto di clienti agli utenti a partire dal momento in cui la pigione e i servizi sono loro computati (i servizi saranno tuttavia fatturati solo nella seconda fase, vale a dire nel 2009).

Secondo alcune persone interrogate all'UFCL, le organizzazioni di utenti saranno inoltre più sensibili ai costi grazie al miglioramento della trasparenza. Chiederanno di conseguenza meno servizi e saranno disposte a lasciare il centro di Berna per spostarsi in periferia. I guadagni dovuti a un comportamento economico non andranno tuttavia molto vantaggio degli uffici. Le incidenze e i vantaggi di questo comportamento non sono spiegati a sufficienza.

L'introduzione del modello del locatario è accompagnato da un *Accordo generale sulle prestazioni*⁶⁴, vale a dire un accordo firmato con le segreterie generali dei dipartimenti sul livello dei servizi auspicati. Se auspica di più rispetto allo standard, un dipartimento o un ufficio dovrà pagare di più. Il contratto di locazione è invece firmato con le unità amministrative ed è specifico di ogni immobile. Questi accordi hanno il merito di regolare chiaramente i diritti e doveri da parte dell'UFCL e dei dipartimenti. I dipartimenti sono chiaramente responsabili di decidere sul livello di prestazioni scelte, nei confronti degli uffici.

Per la maggioranza delle persone interrogate nelle organizzazioni di utenti, l'introduzione del modello del locatario è giustificata. Secondo loro, la Confederazione deve giustificare meglio i suoi costi e deve sapere quanto costano i suoi servizi.

Per alcuni interlocutori, l'introduzione del modello del locatario non avrà ripercussioni sul comportamento economico, dal momento che riguarderà solo il livello contabile. Per molti, la fatturazione di prestazioni interne non ha senso, considerato l'obbligo di ottenere i servizi presso l'UFCL. Le persone interrogate all'UFCL sono coscienti di questo problema di *clienti obbligati*.

Da questi colloqui risulta che l'istituzione del modello del locatario aumenterà le aspettative, a livello d'informazione, flessibilità, qualità della comunicazione e servizi.

Nella sua versione attuale, l'OILC non è inoltre adeguata alle nuove logiche di relazioni tra l'UFCL e le organizzazioni di utenti legate all'introduzione del NMC. In questo ambito occorrerà precisare bene quali sono i diritti e doveri delle organiz-

⁶⁴ Service Level Agreement (SLA), UFCL 2006a.

zazioni di utenti e in particolare di questi nuovi «locatari». Osserviamo che l'UFCL sta attualmente analizzando le modifiche necessarie a seguito dell'introduzione del NMC il 1° gennaio 2007.

5.3 Sintesi

L'introduzione del modello del locatario, del NMC e della contabilità analitica è molto ben accettata nell'ambito della gestione immobiliare sia all'interno dell'UFCL sia presso le organizzazioni di utenti.

Come menzionato in precedenza, tutti i provvedimenti vanno nel senso di una migliore trasparenza dei costi e dello sviluppo di una relazione tra fornitore di prestazioni e clienti. Questo orientamento è stato globalmente confermato all'UFCL. L'ordinanza dovrà tenerne conto.

Si può tuttavia dubitare che con l'introduzione del computo delle prestazioni, le organizzazioni di utenti si comporteranno come locatari e saranno di conseguenza più esigenti.

I due livelli di accordi firmati (Accordo generale sulle prestazioni con i dipartimenti e contratto di locazione con gli uffici federali) dovrebbero consentire una comunicazione chiara a tutti gli utenti, indicando ciò che è di competenza (a livello decisionale) del dipartimento, dell'ufficio e dell'UFCL.

Ciò nonostante, solo a partire dal 1° gennaio 2009 tutti i servizi e le superfici diverse dagli immobili amministrativi (quelle basate sui costi) saranno computati agli utenti e sarà quindi possibile osservarne gli effetti reali.

6 Conclusione generale

A titolo di conclusione, è opportuno ritornare su alcuni elementi sintetici di questa valutazione.

Una posizione trasversale difficile

In quanto responsabile della gestione immobiliare per gli immobili civili, l'UFCL è in contatto con tutti gli uffici federali e i loro dipartimenti. L'UFCL è quindi confrontato con organizzazioni diverse, più o meno adatte a una collaborazione ottimale. In effetti, le organizzazioni di utenti non sono tutte informate in misura adeguata dal loro rispettivo dipartimento.

Inoltre, le azioni svolte dall'UFCL (che rispondono da un lato agli obiettivi della Confederazione e dall'altro sono attuate d'intesa con le segreterie generali dei dipartimenti) non sono sempre ben accolte dalle persone interessate. Questo spiega alcune critiche rivolte all'UFCL.

L'UFCL dipende dalle risorse umane e finanziarie messe a disposizione dal Parlamento.

I punti forti

L'UFCL è riuscito a rendere professionale la gestione immobiliare civile della Confederazione.

L'UFCL ha risposto alle esigenze poste dai programmi di sgravio del preventivo e dalla RGA-NOVE.

L'UFCL ha concluso molti progetti: formazione del personale, definizione dei processi, introduzione del sistema SAP, raccolta dei dati, introduzione del modello del locatario e del computo delle prestazioni nell'ambito del NMC.

I punti deboli

Gli obiettivi strategici non sono realizzati a sufficienza (obiettivi non quantificati, termini imprecisi) e lasciano un ampio margine di manovra all'UFCL.

Il lavoro in partenariato con le organizzazioni di utenti non è sfruttato a sufficienza.

I processi di apprendimento e di miglioramento sono poco elaborati. Le prestazioni non sono valutate.

Il funzionamento è ancora poco standardizzato. Dipende molto dagli interlocutori e non dai processi.

La comunicazione tra l'UFCL, i dipartimenti e le organizzazioni di utenti manca di trasparenza, da una parte e dall'altra.

Potenziali di risparmio

Questa questione non ha potuto essere affrontata in modo preciso. La messa in evidenza dei potenziali di risparmio, prevista inizialmente nell'ambito di un benchmarking quantitativo, non ha potuto essere realizzata. In effetti, l'UFCL disporrà dei dati adeguati per quanto riguarda la loro struttura e qualità solo quando sarà introdotta la contabilità analitica.

Esistono tuttavia potenziali di risparmio per quanto concerne i guadagni risultanti da una migliore comunicazione con le organizzazioni di utenti, dalla standardizzazione dei processi, dalla mobilitazione dei processi di miglioramento e di apprendimento, dallo sviluppo di strumenti volti a favorire un comportamento economico, dall'introduzione del modello del locatario, dall'attuazione del computo delle prestazioni e dal confronto con altre organizzazioni attive nella gestione immobiliare.

Bibliografia

- Consiglio federale, 2000: Riforma del Governo e dell'Amministrazione, rapporto finale della Direzione del progetto, Berna.
- Consiglio federale 2005: Messaggio concernente i progetti di costruzione e l'acquisto di terreni e immobili del settore civile (programma 2006 delle costruzioni civili), Berna.
- CDF, 2002: Office fédéral des constructions et de la logistique et Administration fédérale des douanes. Examen de 3 grands projets de construction en cours de planification dans le domaine de l'administration fédérale des douanes.
- CDF, 2005: Bundesamt für Bauten und Logistik, Abteilung Objektmanagement. Prüfung der Gebäudereinigung, Berna.
- CDF, 2006: Bundesamt für Bauten und Logistik, Eidg. Technische Hochschule Zürich, armasuisse Immobilien. Querschnittsprüfung Bauten 2005: Überprüfung der Benutzerbedürfnisse und wirtschaftliche Realisierung von Bauvorhaben, Berna.
- DDPS, 2005: Immobilienstrategie VBS, Berna.
- Detempler, Peter und Marettek, Christian, 2005: Praxisprobleme des kommunalen Immobilienmanagements, in: Verwaltung und Management, Heft 4, pagg. 186–103.
- EFQM, 1999a: Modèle d'Excellence EFQM. Version pour le secteur public et le secteur associatif.
- EFQM, 1999b: Evaluation pour l'Excellence. Un guide pratique pour développer, réaliser et revoir avec succès une stratégie d'auto-évaluation pour votre organisation.
- Ehlers, Karl-Heinz, 1997: Corporate Real Estate-Funktionen und Voraussetzungen für ein Immobilien-Management durch den Staat, in: Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pagg. 827–842.
- ETH, 2000: Immobilien-Handbuch 2000, Empfehlungen für das Immobilienmanagement, Zurigo.
- Falk, Bernd, 1997: Immobilien-Management-Grundlagen, Stand und Entwicklungsperspektiven, in: Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pagg. 11–36.
- Grieder, Urs und Zangger, Thomas, 2005: Mein Arbeitsplatz. Ein Überblick über Neues und Bekanntes, Planconsult, Basilea.
- Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2003: IMMO Dienstleistungen, Zurigo.
- Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2004: IMMO Raumstandards, Zurigo.
- Inspektorat VBS, 2002: Immobilienmanagement im VBS, Berna.
- Joos, Hans Ulrich, 2005: Bericht zum Immobilienmanagement, Umsetzung Projekt IMAG, Departement Finanzen und Ressourcen, Kanton Aargau, Aargau.
- Klopfstein, Markus, 1999: Facility Management beim Bundesamt für Bauten und Logistik, Nachdiplomstudium, Hochschule für Technik und Architektur Bern.
- Maintenance and Facility Management Society of Switzerland (MFS), 2001: Richtlinie. Benchmarking im Facility Management, Brunnen.

Meyer-Meierling, Peter et al., 1998: Baukosten-Kennzahlensystem. Benchmark für Neubau, Kostenrichtwerte für Gebäudeerneuerung, Effi Bau, Zurigo.

UFCL, 2002a: Das Leitbild im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Berna.

UFCL, 2002b: Die Unternehmenspolitik im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Berna.

UFCL, 2003: Projekthandbuch Sanierung und Erweiterung Schweizerisches Landesmuseum Zürich, Berna.

UFCL, 2004a: Schéma directeur 2012. Principes pour la gestion des locaux dans les bâtiments administratifs de la Confédération, Berna.

UFCL, 2004b: Visionen und Strategien im Bundesamt für Bauten und Logistik, Berna.

UFCL, 2004c: Bauwerkserhaltungskonzeptes für das Bundesamt für Bauten und Logistik, Berna.

UFCL, 2005a: Jahresziele 2006 des BBL, Berna.

UFCL, 2005b: Projektdefinition. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, Bern, Fellerstrasse 21. Berna.

UFCL, 2005c: Projektdokumentation/Kostenvoranschlag. Projekt Landgut «Lohn» Kehrsatz, Berna.

UFCL, 2005d: Projektdokumentation. Projekt Parlamentsgebäude, Umbau und Sanierung, Berna.

UFCL, 2005e: Projekthandbuch Schweizerische Landesbibliothek, Neubau Tiefmagazin West, Bern.

UFCL, 2005f: Geschäftsordnung des Bundesamts für Bauten und Logistik vom 1. Januar 2005, Berna.

UFCL, 2005g: Entwurf Richtlinien. Portfolio-Kennzahlen. Teilportfolio-Büro- und Verwaltungsgebäude, Berna.

UFCL, 2005h: Weisungen über die Kompetenzen im Bundesamt für Bauten und Logistik (Komptenzordnung), Berna.

UFCL, 2005i: Liste des ouvrages de l'OFCL, Budget 2006, Berna.

UFCL, 2005j: Instructions concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération, Berna.

UFCL, 2006a: Séance de la Commission des constructions publiques du conseil national du 2 mai 2006. Documentation de l'OFCL, Berna.

UFCL, 2006b: Projektpflichtenheft. Projekt 2001.233 Gesamtsanierung Inselgasse 1. Berna.

UFCL, 2006c: Etat des crédits d'engagements. Comptes 2005, Berna.

UFCL, 2006d: Leistungsbereich Unterbringung Rahmen Service Level Agreement, Berna.

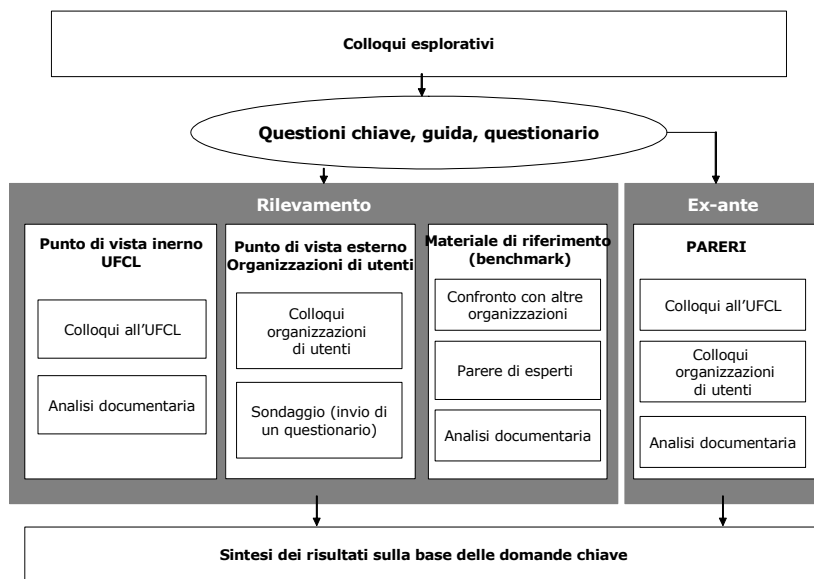
Pfnür, Andreas, 2002: Modernes Immobilien-Management. Facility Management und Corporate Real Estate Management, Springer-Verlag, Berlino.

pom+consulting AG, 2005: FM Monitor 2005, Zurigo.

Schedler Kuno et al., 2006: Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden, Ergebnisse einer empirischen Studie, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, San Gallo.

Welling, Peter, 1997: Portfolio-Management für Immobilien, in: Falk, Bernard (ed.), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pagg. 663–710.

Visione d'insieme della valutazione



Elenco delle persone interrogate nell'ambito dei colloqui

<i>Ayer Christian</i>	Segretario delle Commissioni delle finanze
<i>Barbier-Mueller Thierry</i>	Amministratore delegato, Société Privée de Gérance, Ginevra
<i>Bruchez Pascal</i>	Responsabile realizzazione, Gestione progetti, UFCL
<i>Brugnoli Ezio</i>	Vicedirettore, Responsabile del settore costruzioni, UFCL
<i>Brunetta Bruner Katja</i>	Portfoliomanager, UFCL
<i>Casanova Reto</i>	Capo divisione, Management Services, UFCL
<i>Coppey Christian</i>	Responsabile della gestione del parco immobiliare della Svizzera romanda e di Berna, Crédit Suisse, Losanna
<i>Dörig Hans-Rudolf</i>	Segretario generale supplente, Segretario generale, Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
<i>Dysli Michel</i>	Capo sezione dei servizi di gestione, Ufficio federale di statistica
<i>Ferrari-Visca Bruno</i>	Segretario generale supplente, Segretario generale, DFI
<i>Freiburghaus Peter</i>	Responsabile degli studi immobiliari, UFCL
<i>Frösch Martin</i>	Responsabile del progetto ProReMo, UFCL
<i>Gengenbach Andreas</i>	Capo divisione, Gestione delle opere e degli immobili, UFCL
<i>Grütter Peter</i>	Segretario generale, DFF
<i>Hasler Martin</i>	Segretario della Commissione delle costruzioni pubbliche
<i>Jeannet Eric-Serge</i>	Responsabile di mandati, Controllo federale delle finanze
<i>Keller Erich</i>	Capo Risorse e logistica, Ufficio federale dell'energia
<i>Klopfstein Markus</i>	Facility manager, Paul Klee Zentrum, Berna
<i>Koller Daniel</i>	Responsabile oggetti, Gestione delle opere e degli immobili, UFCL
<i>Kuchen Hans-Ulrich</i>	Direzione dei servizi centrali, Ufficio federale della migrazione
<i>Küpfer Bernhard</i>	Responsabile logistica, Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
<i>Lehmann Paul</i>	Responsabile dei servizi, Ufficio federale delle strade
<i>Lehmann Walter</i>	Responsabile gestione immobiliare, Segreteria generale, DFI
<i>Lendenmann Peter</i>	Responsabile logistica, Ufficio federale della comunicazione
<i>Marchand Gustave</i>	Direttore, UFCL
<i>Matthey-Doret Bernard</i>	Portfoliomanager, UFCL

<i>Patthey Christophe</i>	Portfoliomanager, UFCL
<i>Perler Marius</i>	Capo progetto, Gestione progetti, UFCL
<i>Perrottet Etienne</i>	Capo servizio tecnico, Cantone di Neuchâtel
<i>Scheidegger Daniel</i>	Capo sicurezza e infrastruttura, Servizi del Parlamento
<i>Scherrer Guido</i>	Responsabile gestione dei locali all'estero, Coordinamento DFAE/UFCL, DFAE
<i>Staub Peter</i>	Direttore, pom+consulting, Zurigo
<i>Swoboda Fredy</i>	Capo del settore gestione immobiliare, Città di Zurigo
<i>Tichy Herbert</i>	Direttore, KBOB
<i>Treichler Willy</i>	Capo progetto di gestione, Ufficio federale della cultura
<i>Winkler Hanspeter</i>	Capo divisione, Gestione progetti, UFCL
<i>Wölfli Ronald</i>	Responsabile immobili, UFCL
<i>Wyss Christan</i>	Ispettore delle finanze, UFCL
<i>Zbinden Andreas</i>	Responsabile logistica, Ufficio federale dell'energia
<i>Zumbühl Peter</i>	Responsabile di settore, Audit delle costruzioni e degli acquisti, Controllo federale delle finanze

Questionario alle unità dell'Amministrazione federale

Elenco delle domande poste

1. Haben Sie beim BBL eindeutige Ansprechpersonen? (1 = nein, überhaupt nicht; 6 = ja, umfassend)
2. Wie beurteilen Sie die fachliche Kompetenz Ihrer Ansprechpartner? (1 = sehr gering; 6 = sehr hoch)
3. Informiert Sie das BBL angemessen über den Stand der Dinge Ihrer Anfragen? (1 = nein, sehr schlecht; 6 = ja, sehr gut)
4. Werden Ihre Anfragen termingerecht erledigt? (1 = nie, 6 = immer)
5. Hält sich das BBL an die getroffenen Abmachungen? (1 = nein, überhaupt nicht; 6 = ja, vollständig)
6. Wie beurteilen Sie insgesamt die Kommunikation zwischen Ihnen und dem BBL? (1 = sehr schlecht; 6 = sehr gut)
7. Stellt Ihnen das BBL zweckmässige Instrumente (Informatik) oder Dokumente, welche die Bewirtschaftung der Gebäude erleichtern, zur Verfügung? (1 = nein, überhaupt nicht, 6 = ja, umfassend)
8. Wie hat sich die Qualität der Dienstleistungen seit der Neuorganisation des BBL (1999) verändert? (1 = sehr negativ entwickelt; 6 = sehr positiv entwickelt)
9. Nimmt das BBL Ihre Anregungen und Bemerkungen auf (Vorschläge, Kritik)? (1 = nie; 6 = immer)
10. Fühlen Sie sich durch das BBL als Kunden behandelt? (1 = nein, überhaupt nicht, 6 = ja, vollständig)
11. Verfügen Sie im Entscheidungsfindungsprozess über angemessene Mitsprachemöglichkeiten/ Einflussmöglichkeiten? (1 = nein, überhaupt nicht, 6 = ja, vollständig)

Esempio di formato

3. Informiert Sie das BBL angemessen über den Stand der Dinge Ihrer Anfragen?
(1 = nein, sehr schlecht; 6 = ja, sehr gut)

Bemerkungen und Erfahrungen:

1 2 3 4 5 6

Elenco delle unità dell'Amministrazione federale che hanno risposto al questionario inviato

Amministrazione federale delle contribuzioni

Amministrazione federale delle dogane

Amministrazione federale delle finanze

Archivi federali svizzeri

Controllo federale delle finanze

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, armasuisse

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, Difesa

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, Servizi della segreteria generale

Dipartimento federale degli affari esteri, Direzione delle risorse e della rete esterna, Coordinamento UFCL, gestione dei locali all'estero

Dipartimento federale degli affari esteri, Direzione delle risorse e della rete esterna, Coordinamento UFCL, gestione dei locali in Svizzera

Ufficio federale dell'ambiente

Ufficio federale della comunicazione

Ufficio federale della cultura

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia

Ufficio federale di giustizia

Ufficio federale di polizia

Ufficio federale della protezione della popolazione

Ufficio federale della sanità pubblica

Ufficio federale di statistica

Ufficio federale dell'agricoltura

Ufficio federale dell'aviazione civile

Ufficio federale dell'energia

Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

Ufficio federale di meteorologia e di climatologia

Ufficio federale di metrologia

Ufficio federale delle assicurazioni private


Ufficio federale delle assicurazioni sociali


Ufficio federale della migrazione

Ufficio federale delle strade
Ufficio federale dei trasporti
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Ufficio federale dell'alloggio
Ufficio federale del personale
Ufficio federale dello sport
Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
Ufficio federale di veterinaria
Segreteria di Stato dell'economia
Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca
Servizi del Parlamento

Portafoglio immobiliare gestito dall'UFCL

	Amministrazione federale	Estero	Dogane	Formazione	Ricerca	Arte e cultura	Sport	Rappresentanze in Svizzera	Altri immobili	Totale
Casa unifamiliare	5	84	63		21	11	2	9	16	211
Casa plurifamiliare	5		224		6	4	1	3	29	272
Appartamento		219								219
Immobilie commerciale	19	1	1		13	7	4	1	18	64
Museo, biblioteca	4	1	1			15				21
Immobilie amministrative	241	3	8	1	12	4	3	1	9	282
Imm./Infrastr. doganale			465							465
Autosilo /garage	17		80		14	3	4	2	3	123
Parcheggio	4		11		1		5		15	36
Alloggio	1		13		3	7	7	3	10	44
Deposito	22		54		26	15	8	3	24	152
Scuola	4	4	1	2	8		1	1	2	23
Immobilie di ricerca	12		1		26	1			4	44
Immobilie agricole	9		5		90	21	1	3	12	141
Immobilie e infrastruttura	7		78		8	7	5		78	183
Imm. rapp. all'estero		220								220
Residenza all'estero		150								150
Installazioni sportive	1		1			2	27			31
Palestra			1		2		8			11
Immobilie storiche	1				4	14	1	2	3	25
Opere protette	2					1		1	4	8
Diversi	5	7	28		4	4	3		13	64
Totale	359	689	1035	3	238	116	80	29	240	2789

 Oggetti interessati dal modello di locazione orientato al mercato

 Oggetti interessati dallo schema direttore UK 2012

Fonte: CPA, sulla base di UFCL, 2006°

Impressum

Autori

Dr. Nicolas Grosjean, CPA (direzione progetto)

Norina Frey, CPA (collaborazione scientifica)

Hedwig Heinis, CPA (collaborazione amministrativa)

Dr. Peter Staub, pom+Consulting, Zurigo (esperto e gestione del benchmarking)

Elise Guillaume, pom+Consulting, Zurigo (collaborazione scientifica)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti i suoi interlocutori per la loro disponibilità nell'ambito dei colloqui e tutte le unità amministrative che hanno risposto al sondaggio.

Ringraziamo in particolare la direzione e i collaboratori dell'UFCL per il loro aiuto e per aver messo a disposizione tutte le informazioni richieste.

Contatto:

Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlement.ch > Le commissioni > Commissioni di vigilanza

Lingua originale del rapporto:

francese

