

Concezione e realizzazione di RUMBA: Bilancio intermedio

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

dell'8 novembre 2005

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Mediante decreto del 15 marzo 1999 il Consiglio federale ha deciso di introdurre un sistema di gestione delle risorse e management ambientale dell'Amministrazione federale (RUMBA). L'obiettivo di tale programma consiste nella riduzione continua dell'inquinamento ambientale generato dall'Amministrazione federale. Ai fini dell'inquinamento, RUMBA opera una distinzione tra gli aspetti gestionali dell'amministrazione e gli aspetti riconducibili a prodotti/prestazioni delle unità amministrative che aderiscono al progetto RUMBA.

In esecuzione del suddetto decreto del Consiglio federale, entro la fine del 2005 tutti i prestatori di servizi dell'Amministrazione federale centrale in senso stretto dovranno aver introdotto il programma RUMBA. L'introduzione di RUMBA nelle unità amministrative che operano per mandato legislativo o di prestazioni (i cosiddetti uffici GEMAP) deve peraltro essere esplicitata nel mandato di prestazione. La realizzazione del decreto federale è stata demandata a più soggetti. Il coordinamento e l'implementazione tecnica di RUMBA spettano alla conferenza dei segretari generali, la quale ha costituito uno specifico gruppo di coordinamento, supportato da un gruppo tecnico: RUMBA. La concreta realizzazione del programma ha luogo nell'ambito delle unità amministrative di servizio e viene accompagnata dai loro rispettivi team ambientali. Il gruppo di coordinamento RUMBA informa ogni due anni in ordine allo stato della realizzazione del programma, mediante rapporti sull'ambiente.

Dalla riduzione dell'impatto ambientale – il vero obiettivo di RUMBA – il Consiglio federale si aspettava peraltro un effetto risparmio nella misura di 0,8–2,5 milioni di franchi all'anno.

Dall'emanazione del decreto federale ad oggi, dal gruppo di coordinamento RUMBA sono stati pubblicati tre rapporti sull'ambiente (2001, 2003 e 2005). Mentre i primi due rapporti evidenziavano un quadro piuttosto contraddittorio in ordine al conseguimento degli obiettivi, il terzo rapporto attesta invece un'evoluzione positiva del programma.

1.2 Mandato e scopo dell'analisi

L'analisi del programma RUMBA è stata disposta dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CSt) all'inizio del 2004. Allora erano disponibili solo i primi due rapporti sull'ambiente. Come anticipato, i primi due rapporti presentavano un quadro contraddittorio in ordine all'evoluzione dei coefficienti ambientali. In determinati ambiti il consumo delle risorse, e quindi l'impatto ambientale, è addirittura aumentato, mentre in altri è chiaramente diminuito. Anche rispetto alle diverse unità amministrative i risultati erano stati talvolta molto diversi. Ad esempio, ha suscitato un intenso dibattito pubblico l'elevato numero di viaggi in aereo di determinate unità amministrative.

La CdG-CSt ha deciso quindi di indagare in ordine alla questione se il programma RUMBA sia caratterizzato da carenze concettuali o da problemi di implementazione. Già all'inizio del 2004 la Commissione ha riscontrato che gli obiettivi programmatici definiti dal Consiglio federale erano alquanto vaghi almeno nell'ottica della loro esplicitazione quantitativa.

Nel momento in cui veniva disposta l'analisi del programma RUMBA – ossia all'inizio del 2004 – soltanto un quinto circa delle unità amministrative federali aveva adottato RUMBA; questa limitata applicazione costituiva per la Commissione un'ulteriore ragione per disporre una valutazione di RUMBA.

1.3 Delimitazione dell'oggetto di analisi

L'analisi della Commissione di gestione ha concentrato la propria attenzione sugli aspetti inquinanti collegati alla gestione amministrativa, in considerazione del fatto che proprio su tali aspetti finora era stato focalizzato il programma RUMBA. Inoltre la CdG-CSt ha voluto accentuare l'analisi sulla realizzabilità stessa del programma di riduzione del carico ambientale RUMBA. Peraltro il rapporto causale tra le misure RUMBA e l'evoluzione del consumo delle risorse non costituiva il vero oggetto d'analisi, in quanto l'osservazione di tale aspetto avrebbe travalicato l'oggetto di indagine. Sulla base della valutazione eseguita è possibile tuttavia formulare determinate affermazioni in ordine al suddetto nesso causale.

Il «Rapporto sull'ambiente 2005» è stato pubblicato solo nella fase finale della presente analisi della Commissione di gestione sul programma RUMBA. Il rapporto 2005 non viene preso in considerazione dalla valutazione eseguita da Interface/Evaluanda (v. *infra*); ma nelle seguenti riflessioni della CdG-CSt si tiene conto anche del rapporto 2005.

1.4 Procedura adottata

L'analisi è basata su una valutazione indipendente – esterna all'amministrazione, eseguita dalle ditte Interface (Lucerna) ed Evaluanda (Ginevra) – che la CdG-CSt ha disposto in relazione al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Tale valutazione è stata elaborata nel periodo ottobre 2004 – primi di maggio 2005 e messa a disposizione della CdG-CSt su mandato della competente subcommissione DFF/DFE. Il rapporto finale di Interface/Evaluanda del 2 maggio 2005 è stato discusso e valutato dalla suddetta subcommissione il 17 ottobre 2005. Le relative riflessioni sono contenute in una bozza di rapporto, approvato l'8 novembre 2005 dalla CdG-CSt nella forma che segue. Tanto il rapporto della CdG-CSt quanto la valutazione di Interface/Evaluanda saranno pubblicati¹.

Nel rapporto di valutazione di Interface/Evaluanda in diversi passaggi si trovano affermazioni relative a servizi molto specifici, talvolta di carattere estemporaneo, riferibili a determinate unità amministrative. Ciò è dovuto in parte alla metodologia applicata da Interface/Evaluanda – che ha eseguito anche sondaggi presso le singole

¹ La valutazione di Interface/Evaluanda può essere richiesta presso il Controllo parlamentare dell'amministrazione; disponibile anche sulla sua pagina Internet (<http://www.parlament.ch/homepage/ko-au-pvk.htm>).

unità amministrative esaminate – e in parte alla sua indagine sulle cause dell'evoluzione di determinati coefficienti ambientali anche a livello di piccole unità. La CdG-CSt prende in considerazione tali risultanze solo nella misura in cui – in un'ottica di alta sorveglianza – siano rilevanti sul piano sistematico.

2 Aspetti fondamentali

La valutazione di Interface/Evaluanda arriva alla conclusione che il programma RUMBA è stato concepito in modo appropriato e focalizzato sugli obiettivi; anche la sua realizzazione in buona parte è riuscita. Uno degli aspetti positivi consiste – a giudizio della valutazione di Interface/Evaluanda – nel fatto che, nell'ambito delle unità di servizio, ai competenti team ambientali sia stato lasciato un proprio margine di autonomia e discrezionalità, coinvolgendo in tal modo tutti gli attori del sistema. Infine, il rapporto di Interface/Evaluanda sottolinea la opportunità di aver conferito importanza prioritaria agli aspetti gestionali dell'amministrazione, dall'ottica ambientale.

La CdG-CSt condivide in linea di principio le conclusioni di tale valutazione. RUMBA è basato prevalentemente sulle strutture esistenti e sulle unità organizzative e, in tal modo, è integrato nelle strutture dell'amministrazione. Molto opportunamente la gestione interdipartimentale è affidata alla conferenza dei segretari generali (CSG). Quale team operativo di coordinamento e di gestione, la CSG ha istituito RUMBA – costituito da rappresentanti dei diversi uffici – con funzioni di supporto tecnico. Le necessarie conoscenze tecniche non disponibili tra i membri del team RUMBA, vengono fornite da specialisti esterni. Il programma prevede – in modo coerente – la presenza sistematica all'interno del team ambientale di un rappresentante di direzione di ciascuna unità di servizio che partecipa al programma RUMBA. Nella definizione degli obiettivi annuali del programma RUMBA, le unità amministrative di servizio dispongono di margini discrezionali che consentono loro di tener in debito conto delle specificità di servizio. Da tutto ciò scaturiscono strutture snelle e sensibili alle esigenze degli agenti di servizio.

La CdG-CSt è altresì dell'avviso che la concentrazione sugli aspetti gestionali collegati all'ambiente è opportuna, soprattutto in considerazione delle limitate risorse di cui dispone RUMBA e degli ampi margini di manovra riservati all'amministrazione. Peraltro, se i prodotti di un servizio sono destinati a servire la gestione dell'amministrazione – ad esempio, nell'ambito dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica [UFCL] o dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione [UFIT] – è giocoforza che anche l'ambito di riferimento del prodotto debba essere necessariamente subordinato al programma RUMBA.

3 Rapporti

Un importante elemento del progetto RUMBA è rappresentato dalla previsione di rapporti biennali del gruppo di coordinamento RUMBA e di rapporti annuali delle unità di servizio che partecipano al programma. Tali rapporti contribuiscono all'accrescimento della trasparenza sugli aspetti ambientali delle attività dell'amministrazione e, nel contempo, richiamano costantemente l'attenzione sugli obiettivi

di RUMBA. In tal senso essi costituiscono parte integrante in termini di sensibilizzazione dei collaboratori ad ogni livello gerarchico dell'amministrazione.

4 Problemi

4.1 Carenza di obiettivi quantitativi

Il concetto elaborato evidenzia tuttavia determinate lacune in fase di realizzazione. L'obiettivo fondamentale del programma è stato chiaramente definito nel decreto del Consiglio federale citato nella parte introduttiva, è tuttavia carente di obiettivi quantitativi a lungo termine. Tale aspetto, se da un canto consente ai responsabili del progetto la necessaria flessibilità nella considerazione delle peculiarità dei singoli servizi in fase di realizzazione RUMBA, dall'altro implica una difficile valutazione in ordine al conseguimento degli obiettivi, in virtù proprio dell'ampio margine di discrezionalità riservato agli utenti. Occorre però ricordare che, con l'approvazione del rapporto ambientale, ogni due anni il Consiglio federale pone nuovi obiettivi programmatici; dal loro canto, i team ambientali formulano obiettivi annuali per la rispettiva unità, elaborando il proprio rapporto annuale sull'ambiente.

Raccomandazione 1

La CdG-CSt invita il Consiglio federale a definire nuovi obiettivi quantitativi, parallelamente agli importanti obiettivi qualitativi, sia a livello di programma generale RUMBA sia a livello dei singoli dipartimenti.

4.2 Realizzazione di RUMBA in un contesto di obiettivi contrastanti

Gli attori responsabili della realizzazione del programma RUMBA sono istituzionalmente tenuti a espletare funzioni le cui esigenze possono talvolta essere contrastanti con gli obiettivi RUMBA. Scaturiscono tensioni, ad esempio, tra RUMBA e le esigenze di natura economica, improntate al risparmio². Tali tensioni – che variano tra i diversi livelli gerarchici coinvolti – scaturiscono in parte dalle diverse priorità adottate dai soggetti incaricati della realizzazione di RUMBA³.

Dall'ottica della CdG-CSt due questioni sono di cruciale importanza. Da un canto, nell'espletamento della propria attività istituzionale l'amministrazione è tenuta a considerare attivamente e sistematicamente gli obiettivi RUMBA; dall'altro, le considerazioni di ordine ambientale non devono pregiudicare l'espletamento delle funzioni dell'amministrazione. Così, ad esempio, i viaggi di servizio con l'aereo non sono deprecabili a priori. In molti casi infatti tali viaggi sono necessari affinché l'unità di servizio possa correttamente e tempestivamente adempiere alle proprie funzioni istituzionali. RUMBA dovrebbe però comportare, di volta in volta, la necessaria ponderazione sulla effettiva necessità di questo o di quel viaggio e portare

² Così, ad esempio, quando il miglioramento dell'isolamento termico di un edificio dell'amministrazione comporterebbe elevanti costi di investimento.

³ Cfr. n. 4.3, *infra*

a interrogarsi sul numero di persone che devono far parte della specifica delegazione. Come evidenziato dalla valutazione di Interface/Evaluanda, RUMBA può stimolare – ad esempio – l’emanazione di direttive in materia di viaggi in aereo. Infatti, dopo che il Seco – Segretariato di Stato per l’economia – ha emanato direttive in materia, è stata riscontrata una diminuzione dei viaggi in aereo. Simili misure riflettono lo spirito di RUMBA e, quindi, dovrebbero trovare ampia applicazione nell’ambito dell’amministrazione.

Tali riflessioni evidenziano peraltro che dall’evoluzione di taluni coefficienti ambientali – come quello dei viaggi in aereo, per esempio – non possa essere direttamente desunto il conseguimento o meno degli obiettivi RUMBA. È del tutto ipotizzabile inoltre che – in ragione di un’importante conferenza internazionale, rientrando nel proprio ambito di responsabilità, che si svolge all’estero – nel corso di un anno una determinata unità di servizio debba sostenere molti viaggi in aereo. In simili casi, RUMBA è ben applicata nel caso in cui il numero di voli venga semplicemente contenuto al massimo.

4.3 Coinvolgimento delle direzioni di servizio

La valutazione di Interface/Evaluanda ha messo in luce che la realizzazione del programma RUMBA varia fortemente da unità a unità e che quindi non ha conseguito i medesimi risultati nelle diverse realtà. Da un canto, determinate differenze sono certamente riconducibili alla carente esplicitazione di obiettivi quantitativi di RUMBA che pure consentono di valutare le specificità dei rispettivi servizi; dall’altro, la valutazione di Interface/Evaluanda evidenzia che la volontà di realizzare gli obiettivi RUMBA a livello di direzione non sempre è la stessa. Nella realizzazione del programma, RUMBA attribuisce al coinvolgimento delle direzioni cruciale importanza e, coerentemente, prevede che le direzioni siano rappresentate da almeno un membro nel team ambientale del rispettivo servizio.

Le ricerche di Interface/Evaluanda hanno rilevato che tale mandato è realizzato solo in parte: in diverse unità di servizio infatti la direzione non è rappresentata. Dall’ottica della CdG-CSt tali direzioni disconoscono l’importanza degli obiettivi RUMBA. Il coinvolgimento della direzione nei team è importante invece per molteplici ragioni. A titolo di esempio, sia menzionata la citata direttiva sui viaggi in aereo. Malgrado l’aumento dei voli riscontrato in diverse unità di servizio, non tutte le direzioni hanno però emanato direttive in materia. Le decisioni delle direzioni in materia di infrastrutture hanno peraltro maggior peso di quanto non ne abbiano invece quelle adottate dai team ambientali. È importante quindi che anche le direzioni prendano in seria considerazione gli obiettivi RUMBA. Tali constatazioni inducono la CdG-CSt a formulare la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 2

La CdG-CSt invita il Consiglio federale a verificare che le direzioni siano effettivamente rappresentate nei team RUMBA delle rispettive unità di servizio e ad adottare le necessarie misure affinché ciò avvenga.

4.4

Mancanza di specifici mezzi per le misure infrastrutturali

Le prestazioni dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) nell'ambito delle infrastrutture dell'amministrazione esplicano grandi effetti sul bilancio ambientale delle unità di servizio affiliate a RUMBA. I due uffici federali non dispongono però di specifici mezzi finanziari per la realizzazione degli obiettivi RUMBA. Tale carenza condiziona fortemente le loro possibilità d'intervento in ambito RUMBA e – in considerazione del generale contesto finanziario federale – tale stato certamente non è suscettibile di evoluzione immediata. La CdG-CSSt ritiene però importante mantenere una visione a lungo termine proprio nelle decisioni relative alle costruzioni, al fine di ponderare i costi d'investimento con gli eventuali risparmi che dovrebbero scaturire da misure di risanamento e di costruzione in ordine ai costi gestionali e ambientali.

Raccomandazione 3

La CdG-CSSt invita il Consiglio federale a garantire che le decisioni relative agli edifici dell'Amministrazione federale rispondano a esigenze di lungo termine e che tengano conto dei costi d'investimento e degli eventuali risparmi gestionali che le misure ecologiche comportano. Pertanto, nelle decisioni che riguardano aspetti strutturali, RUMBA deve assumere un'importanza fondamentale.

4.5

La guida di RUMBA

In ragione degli obiettivi talvolta contrastanti che l'attività dell'amministrazione si trova ad affrontare, la direzione di RUMBA (conferenza dei segretari generali e team di coordinamento), al pari delle direzioni di dipartimento, hanno una responsabilità particolare in ordine alla definizione delle priorità. In tale ambito, i risultati di valutazione di Interface/Evaluanda riscontrano aspetti critici. Tra l'altro, le persone interrogate dichiarano che l'introduzione di RUMBA nell'ambito dei servizi non è stata condotta con la necessaria convinzione; che la direzione del programma ha esercitato fievolemente il proprio ruolo di guida e che le misure centrali – come ad esempio nel settore degli acquisti pubblici – non sono state sufficientemente ambiziose. Determinate decisioni delle istanze superiori – ossia le direzioni di dipartimento e la conferenza dei segretari generali – per esempio nell'ambito della pulizia degli edifici, negli acquisti di informatica e nel noleggio delle auto, sono state spesso percepite negativamente dai team ambientali in ordine ai principali obiettivi RUMBA.

Interface/Evaluanda giungono alla conclusione che, nella realizzazione di RUMBA, a tali misure strutturali non venga attribuita la dovuta importanza in ordine al conseguimento di un consumo più efficiente delle risorse. In altri termini, l'accento è sbilanciato sulle misure ambientali adottabili dal singolo funzionario dell'unità RUMBA, che sono certamente importanti, ma che comportano un impatto limitato, mentre le misure strutturali – che invece denotano un grande impatto ambientale – talvolta non sono orientate – o lo sono scarsamente – agli obiettivi RUMBA. In tale

contesto, gli uffici trasversali – quali l’UFCL, che forniscono prestazioni strutturali alle unità di servizio – svolgono un ruolo determinante. Ma come la prassi evidenzia, sono proprio le decisioni che riguardano ad esempio la collocazione di un servizio che coinvolgono lo stesso ufficio o dipartimento. Allora, occorre coinvolgere proprio tali organi nella realizzazione degli obiettivi RUMBA.

In considerazione dei risultati di valutazione, la CdG-CSt è convinta che esiste un considerevole potenziale di ottimizzazione a livello di gestione dipartimentale, interdipartimentale e sovradipartimentale RUMBA. A tali livelli occorre tentare di stabilire obiettivi quantitativi. Allorché gli obiettivi RUMBA siano in conflitto con altri obiettivi parimenti importanti dell’attività dell’amministrazione, occorre procedere alla necessaria ponderazione degli interessi in conflitto.

Raccomandazione 4

La CdG-CSt invita il Consiglio federale a rafforzare la guida sovradipartimentale di RUMBA. In particolare occorre adottare misure affinché le direzioni di dipartimento e gli organi decisionali interdipartimentali di RUMBA integrino attivamente e sistematicamente la realizzazione del programma tra gli obiettivi delle loro decisioni, garantendo la coerente implementazione di RUMBA.

4.6 Obbligo di motivazione

Come anticipato, per la CdG-CSt è di cruciale importanza che gli obiettivi RUMBA non siano considerati in modo svincolato dalle funzioni istituzionali svolte dalle unità di servizio affiliate a RUMBA. In caso di conflitto tra gli obiettivi RUMBA e l’espletamento delle loro funzioni, occorre procedere ad un’attenta ponderazione degli interessi. In tale contesto, potrebbe essere del tutto legittima l’adozione di una decisione che non tenga conto degli interessi RUMBA. Quando, ad esempio, l’Archivio federale utilizzi la carta bianca per l’archiviazione di lungo termine – che notoriamente implica maggior impatto ambientale – occorre condividere l’opzione.

Dall’ottica della CdG-CSt, RUMBA prevede per i responsabili di tali decisioni l’obbligo di motivazione. Gli elementi presi in esame nell’ambito della ponderazione degli interessi devono essere esposti in modo trasparente, in modo che i soggetti interessati possano ricostruire l’iter decisionale dell’organo. La valutazione di Interface/Evaluanda evidenzia che anche in tale contesto sussistono margini di ottimizzazione. Così, le decisioni adottate dai servizi superiori hanno generato frustrazioni non solo nei team ambientali, ma anche tra i collaboratori delle stesse unità coinvolte, che quotidianamente si attivano per conseguire gli obiettivi RUMBA. In taluni processi decisionali non sono stati presi in considerazione né gli obiettivi RUMBA né sono state correttamente comunicate le ragioni di tali decisioni.

In relazione ai due rapporti sull’ambiente del 2001 e del 2003 del gruppo di coordinamento RUMBA, i media hanno dato rilievo ai viaggi di servizio, in particolare ai viaggi in aereo delle unità aderenti al programma RUMBA. La trasparenza generata dai rapporti RUMBA ha sensibilizzato le unità di servizio, le quali sempre più frequentemente elaborano specifiche direttive interne relative ai viaggi di servizio. Tale evoluzione può essere citata quale positivo esempio nella misura in cui, per la

loro trasparenza, i rapporti hanno consentito di elaborare criteri che disciplinano e motivano il consumo di risorse (nel nostro esempio i viaggi di servizio).

L'obbligo di motivare le decisioni in contrasto con gli obiettivi RUMBA è di cruciale importanza per stimolare i collaboratori di ogni livello gerarchico. La motivazione del personale costituisce peraltro un importante fattore per il conseguimento degli stessi obiettivi RUMBA. L'obbligo di motivare le decisioni adottate induce anche gli organi decisionali a prendere in esame gli obiettivi RUMBA. Pertanto, la CdG-CSt ritiene importante l'adempimento dell'obbligo di motivazione, che potrebbe tradursi in esplicitazioni nei diversi rapporti ambientali.

Raccomandazione 5

La CdG-CSt invita il Consiglio federale a esaminare misure in grado di garantire che le decisioni dell'Amministrazione federale siano trasparentemente motivate, soprattutto se in contrasto con gli obiettivi RUMBA o semplicemente li disattendano.

5 Effetti di RUMBA

5.1 Disponibilità di dati sull'impatto ambientale

Un importante aspetto di RUMBA è che le unità di servizio affiliate a RUMBA possiedono informazioni sul loro impatto ambientale. Una volta conclusa l'introduzione di RUMBA nelle unità amministrative federali in senso stretto e negli uffici GEMAP, saranno disponibili, per gran parte dell'Amministrazione federale, i dati sull'impatto ambientale; aspetto questo certamente positivo.

Ritenuto che al momento della valutazione le unità che ancora non partecipano al programma RUMBA non dispongono di dati comparabili sul consumo delle risorse e sui relativi costi, non è stato possibile valutare gli effetti RUMBA nelle unità sulla base di un confronto trasversale. Tale affermazione non vale però per il consumo della carta, che viene misurato in tutte le unità di servizio, indipendentemente da RUMBA.

Per poter osservare l'evoluzione del consumo delle risorse, ogni unità di servizio deve aver adottato il programma RUMBA e aver provveduto a rilevare almeno per tre anni consecutivi i relativi dati ambientali. Alla fine del 2003 erano 16 le unità che presentavano tali requisiti, pertanto solo queste sono state analizzate da Interface/Evaluanda. La valutazione è stata limitata ai seguenti ambiti di consumo: energia termica, elettricità, acqua, carta/smaltimento e viaggi di servizio.

La valutazione constatata innanzitutto che le maggiori differenze tra le unità RUMBA si riscontrano negli ambiti dei viaggi di servizio e del consumo energetico, mentre il consumo per l'energia termica e la carta/smaltimento registrano differenze minime. Ciò si spiega, in parte, con le specificità funzionali di singole unità. L'analisi di Interface/Evaluanda evidenzia inoltre che delle 16 unità RUMBA analizzate ben 15 sono state in grado di ridurre l'impatto ambientale per singolo collaboratore, grazie all'introduzione del programma RUMBA. Nel complesso, il carico ambientale per collaboratore è stato ridotto in tutti i comparti esaminati, fermo restando che è anco-

ra difficile valutare l'evoluzione nell'ambito dei viaggi di servizio. Dall'introduzione di RUMBA nelle unità analizzate la riduzione del carico ambientale per collaboratore è stata del 10,7 per cento fino alla fine del 2003.

L'esistenza di un nesso causale diretto tra la riduzione dell'impatto ambientale e l'introduzione del programma RUMBA può essere difficilmente ipotizzato, in ragione dei numerosi fattori esterni che vi concorrono⁴. Tuttavia, sulla base dei dati relativi al consumo della carta – ossia un ambito per cui sono disponibili anche dati di unità che non partecipano al programma RUMBA – si riscontra un impatto positivo del programma RUMBA; in altri termini, le unità che hanno adottato RUMBA hanno registrato un effetto positivo in termini ambientali.

Sebbene, in ragione del loro mandato e dei limitati mezzi, Interface/Evaluanda non hanno potuto indagare più dettagliatamente sulla connessione causale tra il programma RUMBA e l'evoluzione del consumo delle risorse, nella loro valutazione le due società ritengono plausibile che RUMBA abbia comportato effetti positivi non solo nel settore del consumo della carta, ma anche negli altri. Anche la CdG-CSst peraltro apprezza la positiva evoluzione del consumo delle risorse nelle unità RUMBA esaminate ed è convinta che in tutti i settori RUMBA abbia quantomeno contribuito alla riduzione dell'impatto ambientale.

5.2 Evoluzione dei costi gestionali

La valutazione di Interface/Evaluanda arriva alla conclusione che i costi di introduzione del programma stimati dal decreto federale del 1999 intorno ai 200 000 franchi all'anno siano stati notevolmente sottostimati. Secondo dati forniti dal gruppo tecnico RUMBA tali costi raggiungerebbero i 395 000 franchi all'anno (fino alla fine del 2005). Tale importo contiene unicamente i costi effettivamente sostenuti nell'ambito di loro crediti dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), dall'Ufficio federale per l'ambiente, le foreste e il paesaggio (UFAFP) e dall'Ufficio federale dell'energia (UFE). Si tratta prevalentemente di costi relativi alla consulenza di esperti⁵.

Con il citato decreto del 1999 il Consiglio federale menziona però anche i risparmi generati dal programma RUMBA, stimati tra 0,8 e 2,5 milioni di franchi. Interface/Evaluanda hanno cercato di quantizzare i risparmi conseguiti. In tale operazione esse hanno dovuto tuttavia prevedere diverse ipotesi e limitarsi, nelle loro stime, all'anno 2003. I loro dati – da interpretare con molta cautela – ipotizzano risparmi complessivi tra i 295 000 e i 630 000 tra le 16 unità RUMBA analizzate. Lo stesso discorso vale per i dati del rapporto ambientale 2005, che stima i potenziali risparmi annuali (Amministrazione federale in senso stretto e uffici GEMAP) intorno ai 4 milioni di franchi. Indubbiamente è giusto affermare che grazie a RUMBA è possibile conseguire risparmi. I risparmi vengono peraltro ridotti, se si tiene conto del dispendio di tempo e di denaro per le retribuzioni che i diversi enti sostengono per la realizzazione del programma.

⁴ Ad esempio, conferenze internazionali all'estero che rendono necessari viaggi di servizio oppure l'aumento del prezzo delle materie prime.

⁵ Gran parte degli attori incaricati della realizzazione del programma apprezzano molto le prestazioni degli esperti che giudicano importanti per la buona riuscita del programma RUMBA nei servizi.

In un contesto generale di risparmio, la riduzione dei costi costituisce per le unità di servizio un'importante stimolo d'intervento. Pertanto, una parte dei risparmi conseguiti dalle unità RUMBA esaminate certamente è da ricondurre anche a ragioni di ordine finanziario, nella misura in cui i costi gravano direttamente sui loro budget. A tale proposito, la constatazione di Interface/Evaluanda, secondo cui i viaggi di servizio costituiscono gran parte dell'impatto ambientale come pure gran parte del costo per singolo collaboratore, è di particolare interesse. In tale contesto, infatti, potrebbe essere grande lo stimolo a ridurre il numero dei viaggi di servizio, nei limiti che il conseguimento delle funzioni istituzionali consente.

Lo stimolo al risparmio tuttavia emerge soltanto laddove i costi di consumo sono direttamente imputati all'unità di servizio. Finora tale imputazione diretta trovava applicazione soltanto per i costi dei viaggi di servizio. Il nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) – da introdurre entro il 2007 – dovrebbe però implicare vantaggi a medio termine, in considerazione del fatto che il nuovo modello prevede l'imputazione diretta dei costi all'unità di servizio che li genera. A breve termine tutto ciò comporterà maggiore trasparenza sui costi gestionali. A medio e lungo termine tale modello dovrebbe offrire spazi discrezionali, affinché le singole unità possano meglio gestire i loro costi d'esercizio. La CdG-CSt è quindi dell'avviso che il nuovo modello contabile della Confederazione avrà un ruolo importante nella realizzazione a medio termine del programma RUMBA.

Raccomandazione 6

La CdG-CSt invita il Consiglio federale a far in modo che nell'implementazione del nuovo modello contabile della Confederazione venga evidenziato il consumo di risorse delle rispettive unità di servizio e che tale consumo venga imputato direttamente. Si tratta peraltro di creare stimoli finanziari immediati per il conseguimento del risparmio di risorse.

Presso gli uffici GEMAP – ossia quegli uffici che operano per gestione di mandato – le premesse per lo stimolo finanziario sussistono già ora. In tali uffici lo stimolo finanziario va ancora oltre, da quando gli uffici GEMAP dispongono della facoltà di poter utilizzare in altri ambiti i risparmi conseguiti in un determinato settore.

6 Conclusioni

La CdG-CSt prende volentieri atto che, complessivamente, sia la concezione del progetto RUMBA, sia la sua realizzazione possano essere valutate positivamente e che, conseguentemente, è stato possibile ridurre l'impatto ambientale generato dalle unità che partecipano al programma RUMBA. Secondo il rapporto ambientale del 2005, gran parte delle unità RUMBA hanno introdotto e operativamente applicato RUMBA. In tal modo, l'obiettivo fissato dal Consiglio federale nel 1999 che prevedeva la realizzazione del programma RUMBA nell'amministrazione centrale della Confederazione entro il 2005 sarebbe praticamente conseguito. Tuttavia – sempre secondo il citato rapporto del 2005 – occorre considerare che in gran parte delle unità di servizio, il 1° gennaio 2005 l'introduzione del programma era ancora nella

fase iniziale. Pertanto, dall'ottica della CdG-CSt, occorre continuare a riservare grande attenzione all'implementazione del programma RUMBA.

La valutazione di Interface/Evaluanda relativizza l'immagine contrastante fornita dai rapporti ambientali 2001 e 2003. Da una parte ciò è dovuto al fatto che tale valutazione disponeva già dei dati del 2003; dall'altra, il gruppo di coordinamento RUMBA ha fatto tutto il possibile per migliorare la qualità dei dati che sono alla base dei rapporti 2001 e 2003. In tal modo, la valutazione è fondata su base qualitativamente diversa rispetto a quella fornita da RUMBA. Il risultato della valutazione, e quindi il successo di RUMBA, viene peraltro confermato dal rapporto sull'ambiente 2005.

Alla luce di tali premesse, la valutazione di Interface/Evaluanda e della presente riflessione costituiscono quindi soltanto un bilancio intermedio. Gli sforzi delle unità amministrative di servizio orientati ad un approccio di risparmio delle risorse devono continuare. Partendo dalla valutazione Interface/Evaluanda, la CdG-CSt ha individuato diversi spazi di ottimizzazione. In particolare la gestione interdipartimentale e quella dipartimentale devono essere migliorate. La CdG-CSt è dell'avviso inoltre che le decisioni che confliggono con la direzione auspicata devono essere necessariamente motivate, anche al fine di salvaguardare costantemente la motivazione degli addetti al programma RUMBA. Ulteriori possibilità di ottimizzazione scaturiranno dal corso dell'implementazione del programma RUMBA e dagli ulteriori dati dei prossimi anni. Dopo che tutte le unità amministrative (Amministrazione federale in senso stretto e uffici GEMAP) avranno introdotto RUMBA e avranno fatto qualche anno di esperienza con il programma, sarebbe opportuna una nuova valutazione da parte del Consiglio federale.

La CdG-CSt auspica che dal nuovo modello contabile scaturisca anche un nuovo dinamismo nell'implementazione del programma RUMBA. In ogni considerazione sui costi non va mai dimenticato che il risparmio non costituisce l'obiettivo principale di RUMBA e che anzi, in determinati ambiti – come in quello del risanamento degli edifici – RUMBA implica tendenzialmente maggiori costi, i quali però, a lungo termine, saranno compensati dal risparmio generato da un minor consumo di risorse.

Per concludere, la CdG-CSt raccomanda al Consiglio federale di continuare con il programma RUMBA e di garantirne la sostenibilità futura.

La CdG-CSt invita infine il Consiglio federale a prendere posizione entro la fine di maggio 2006 sulle presenti constatazioni.

8 novembre 2005

Per la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il Presidente: Hans Hofmann,
deputato al Consiglio degli Stati

Il Presidente della sottocommissione DFF/DFE:
Peter Briner, deputato al Consiglio degli Stati

Per il Segretariato: Christoph Albrecht

Indice delle abbreviazioni

CdG-CSt	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
GMEB	Gestione per mandato di prestazione e sviluppo di budget
NMC	Nuovo modello contabile
RUMBA	Gestione delle risorse e management ambientale nell'Amministrazione federale
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

