

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Valutazione del sistema dei controlli interni nell'amministrazione del patrimonio della Provincia

AUDITOR

Eva Maria Kofler

Gilbert Gasser

**PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE**

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC : pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

agosto 2019

INDICE

I. Introduzione e motivazione dell'audit	4
II. Approccio metodologico e ambito dell'audit	5
III. Esposizione dei fatti	8
A. Ripartizione amministrazione del patrimonio	8
B. Ufficio patrimonio – con particolare riferimento agli immobili	11
IV. Valutazioni e raccomandazioni	14
V. Follow-up	15

I. Introduzione e motivazione dell'audit

Ai sensi della legge provinciale n. 10/1992, articolo 24, comma 1, lettera a), l'Organismo di valutazione monitora il funzionamento del sistema dei controlli interni all'amministrazione provinciale (di seguito denominato SCI). Lo SCI ha lo scopo di garantire che il raggiungimento degli obiettivi organizzativi non sia compromesso da rischi interni ed esterni. Le verifiche sullo SCI sono particolarmente utili nei settori in cui esiste un rischio rilevante. La rilevanza del rischio dev'essere misurata, da un lato, sull'entità del potenziale danno monetario e, dall'altro, sulla potenziale limitazione della funzionalità delle prestazioni¹.

Nel 2015 l'Organismo di valutazione ha effettuato una verifica generale dello SCI, e negli anni successivi verifiche specifiche in settori selezionati². Nell'ambito del programma di lavoro annuale per il 2019 e al fine di diversificare i settori da controllare, l'obiettivo della presente verifica è stato valutare il funzionamento dello SCI nella ripartizione amministrazione del patrimonio e nell'ufficio patrimonio, ed elaborare raccomandazioni per la sua ottimizzazione.

Dal punto di vista normativo il patrimonio dell'amministrazione pubblica – acquisto, mantenimento e cessione – è fortemente regolamentato, sia da disposizioni di legge, regolamenti di esecuzione e delibere, sia da circolari interne³. Lo scopo di queste disposizioni è proteggere, preservare e – nel migliore dei casi – aumentare il patrimonio pubblico. L'obiettivo si riflette in prescrizioni rigorose per la gestione delle relative procedure, con scarsa discrezionalità.

Queste norme facilitano l'istituzione di uno SCI efficace basato su una descrizione dettagliata dei processi amministrativi e procedurali ordinari. Eventuali situazioni difformi dalla norma si possono individuare immediatamente con meccanismi e procedure già standardizzati.

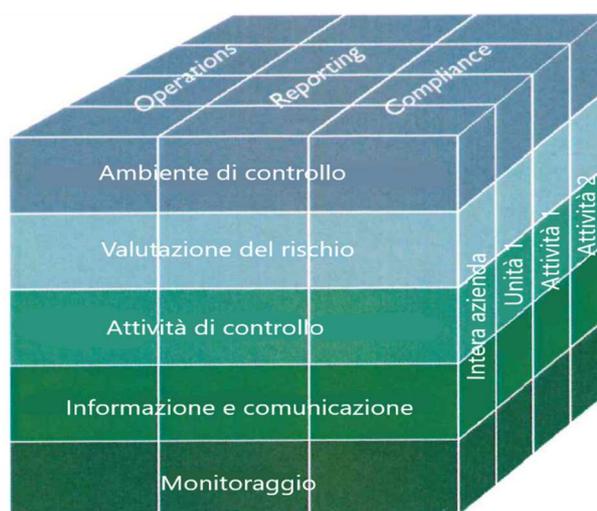
¹ Vedi le posizioni della Corte dei conti austriaca, serie 2016/3, "Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen" (Guida alla verifica dei sistemi di controllo interni), e Controllo federale delle finanze, "Aufbau eines internen Kontrollsystems (IKS)" (Impostazione di un sistema di controllo interno, SCI), 2a ed., ottobre 2007.

² Nell'ambito delle agevolazioni all'edilizia abitativa, all'agricoltura, all'economia, alla cultura tedesca e italiana; riguardo al trasferimento di conoscenze in occasione del cambio di dirigenti; negli uffici amministrativi per l'ambiente e nella ripartizione natura, paesaggio e sviluppo del territorio; nell'attuazione di progetti di partenariato pubblico-privato.

³ Vedi regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato", che sostituì il precedente (17 febbraio 1884, n. 2016) e fu poi ulteriormente modificato dal regio decreto 23 maggio 1924, n. 827; le disposizioni del codice civile (articolo 822 sgg. CC) riguardanti le classificazioni dei beni di proprietà dello Stato e degli enti pubblici; Statuto di autonomia, DPR n. 670/1972, capo V, "Demanio e patrimonio della Regione e delle Province" (articoli 66, 67 e 68); legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 2, "Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano"; DPP n. 3 del 23 gennaio 1998, "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano"; circolare del segretario generale n. 8 del 2 ottobre 2014, concernente le misure di razionalizzazione per la presa in locazione di immobili; circolare dell'assessore all'edilizia, patrimonio e urbanistica del 4 marzo 1998 in applicazione del DPP n. 3/1998, "Regole per la registrazione degli aumenti della consistenza dei beni mobili e immobili"; circolare del direttore generale n. 7 del 3 novembre 2009 sulla classificazione del patrimonio provinciale; infine molte delibere attuative della Giunta provinciale, p. es. n. 2348 del 21 settembre 2009 sulla definizione dei beni di consumo, in collegamento con la n. 4224 del 10 dicembre 2007 sulle aliquote di ammortamento per i beni patrimoniali della Provincia; n. 299 del 21 marzo 2017, "Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio della Provincia Autonoma di Bolzano e loro criteri di valutazione"; n. 85 del 19 febbraio 2019, "Valorizzazione degli immobili di proprietà della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige".

II. Approccio metodologico e ambito dell'audit

Gli standard INTOSAI⁴ forniscono principi e linee guida per la progettazione professionale dei sistemi di controllo interno per il settore pubblico⁵. Si basano sul modello COSO (Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission)⁶, il più diffuso e conosciuto per i sistemi di controllo nel settore privato. Le componenti del sistema di controllo interno sono solitamente illustrate anche con il cubo COSO.



Rappresenta le cinque componenti (orizzontali) da considerare in ognuna delle tre categorie di azione – operations (attività), reporting (informativa) e compliance (conformità) – nonché a ogni livello e in ogni ambito di un'organizzazione (verticale).

Le cinque componenti sono descritte come segue.

- **L'ambiente di controllo** determina gli atteggiamenti all'interno dell'organizzazione e influenza la consapevolezza del controllo da parte dei collaboratori. Elementi essenziali dell'ambiente di controllo sono: l'integrità personale e professionale e i valori etici di dirigenti e collaboratori; l'impegno per la competenza; "il buon esempio" dato dai dirigenti; struttura e cultura organizzative; politica e gestione del personale.

⁴ L'INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions, organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo) è l'organizzazione ombrello per il controllo esterno delle finanze pubbliche. Da oltre 50 anni fornisce alle istituzioni superiori di controllo (ISC) un quadro istituzionalizzato per il trasferimento e la moltiplicazione delle conoscenze per ottimizzare il controllo esterno pubblico delle finanze a livello mondiale, migliorando così la competenza, la reputazione e l'influenza delle ISC nei rispettivi Stati. L'INTOSAI è un'organizzazione autonoma, indipendente e apolitica. È un'organizzazione non governativa con uno status speciale presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (Ecosoc).

⁵ Si tratta delle "Direttive sulle norme interne di controllo nel settore pubblico" e della "Guida ai resoconti sull'efficacia dei controlli interni". Vedi anche INTOSAI GOV 9100 (<http://www.intosai.org>).

⁶ www.coso.org/

- La **valutazione del rischio** è una procedura per identificare e analizzare i rischi (di corruzione, di errore ecc.) che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi, e serve dunque a individuare un'adeguata strategia di gestione dei rischi. Comprende pertanto l'identificazione e valutazione dei rischi, la valutazione della propensione al rischio e lo sviluppo di strategie di gestione del rischio.
- Le **attività di controllo** consistono nelle strategie e nelle procedure messe in atto da un ente per gestire i rischi e raggiungere gli obiettivi prefissati. Per assicurarne l'efficacia le attività di controllo devono essere adeguate, continue, pianificate, di costo contenuto, complete, ragionevoli e direttamente riferite agli obiettivi del controllo.
- L'**informazione e comunicazione** sono essenziali per realizzare tutti gli obiettivi di controllo interno. Una comunicazione efficace dovrebbe avvenire in ogni direzione, dall'alto verso il basso, attraverso tutti i livelli e dal basso verso l'alto, coinvolgere tutti gli ambiti e penetrare l'intera struttura.
- L'obiettivo del **monitoraggio** dei controlli interni è garantire che essi svolgano la funzione prevista e tengano adeguatamente conto delle mutate condizioni. Esso si concretizza in attività di routine, in valutazioni aggiuntive o nella combinazione di entrambe le cose.

Nella presente analisi l'Organismo di valutazione si basa anche sui seguenti aspetti rilevanti per lo SCI:

- **principio di trasparenza e di tracciabilità:** regole chiare, dettagliate e trasparenti che disciplinino i flussi di lavoro; i documenti e le procedure devono essere registrati in modo da essere tracciabili;
- **automatismi di controllo e principio "dei quattro occhi":** recepimento sistematico di controlli nell'iter operativo; tali controlli possono avvenire con strumenti informatici o verifiche incrociate;
- **principio della separazione delle funzioni:** nessuna responsabilità esclusiva per l'intero processo; coerente separazione delle funzioni decisionale, esecutiva e di controllo;
- **fornitura di informazioni adeguate ai compiti e alle responsabilità (principio dell'informazione essenziale):** fornire a direzione e collaboratori le informazioni di cui hanno bisogno per svolgere i loro compiti;
- **adeguata limitazione dei diritti di accesso e di utilizzo dei dati (principio dei "diritti minimi"):** i diritti di accesso e utilizzo (p. es. ai sistemi informatici) devono essere adeguatamente limitati, e i dati sensibili essere consultabili solo da chi ne ha assolutamente bisogno per espletare le proprie funzioni;
- **SCI inteso come processo in costante divenire:** sua revisione regolare e sistematica riguardo a funzionalità, efficacia e attualità a medio e lungo termine nonché per adeguarlo alle mutate condizioni generali;
- **principio della ponderazione costi-benefici:** costi e risorse per i controlli devono essere proporzionati al rischio che s'intende scongiurare (cioè a entità e probabilità del danno).

Per una valutazione del sistema di controllo interno esistente, è utile un'analisi dall'alto verso il basso: a partire dalla macrostruttura (ripartizione amministrazione del patrimonio) fino all'area centrale, cioè quella della gestione immobiliare (ufficio patrimonio⁷), occorre verificare se i controlli sono adeguati e i relativi costi sono proporzionati ai benefici.

⁷ L'ufficio patrimonio ha ampie competenze: 1. acquisizione, amministrazione, alienazione, dichiarazioni e versamenti inerenti l'imposta comunale dei beni immobili, nonché amministrazione dei rispettivi rapporti patrimoniali, esclusi i beni dell'azienda agricola Laimburg, del demanio stradale, forestale, idrico e bonifica e le concessioni su demanio ferroviario di cui al D.P.G.P. n. 33/2006 in materia di Cosap; 2. affittanze e locazioni attive e passive, concessioni patrimoniali; 3. inventario dei beni mobili ed immobili patrimoniali e demaniali esclusi i beni dell'azienda agricola Laimburg e del demanio stradale, forestale e idrico; 4. approvvigionamento di energia ed acqua, scarico dei rifiuti liquidi e solidi per i beni suindicati; 5. stipulazione e gestione dei contratti di assicurazione, eccetto quelli rientranti nei compiti dell'ufficio 40.1 (vedi DPP n. 21/1996, e successive modifiche).

L'amministrazione dei beni della Provincia autonoma di Bolzano compete alla ripartizione amministrazione del patrimonio, composta da tre uffici: ufficio patrimonio, ufficio estimo ed espropri e ufficio manutenzione opere edili. In cifre, questa ripartizione gestisce la totalità delle immobilizzazioni, per un valore patrimoniale di circa 3 miliardi di euro.

Si è iniziato con un'intervista dettagliata col direttore della ripartizione amministrazione del patrimonio, per acquisire informazioni sull'applicazione delle cinque componenti (ambiente di controllo, valutazione del rischio, attività di controllo, informazione e comunicazione, monitoraggio). Successivamente, in base a un questionario, è stata condotta un'intervista col direttore dell'ufficio patrimonio. In base alla mappatura delle attività a rischio di corruzione (in sede di elaborazione del piano triennale di prevenzione della corruzione 2019-2021⁸) si è scelta come ambito centrale della verifica l'area gestione immobiliare, ossia le attività di acquisizione e alienazione nonché la gestione degli immobili, compresi gli affitti attivi e passivi e le concessioni patrimoniali. La presente indagine ha esaminato le dichiarazioni rese in occasione della mappatura (previsione e applicazione di regole procedurali interne) al fine di determinare fino a che punto tali misure bastino a garantire un buon funzionamento del sistema di controllo interno.

L'analisi della relativa documentazione ha lo scopo di accertare il funzionamento del sistema di controllo interno.

Per valutare il funzionamento dello SCI ci si è serviti della seguente scala di valutazione⁹:

- 1 **inaffidabile:** controlli non tracciabili, svolti su base casuale; nessuna documentazione;
- 2 **informale:** i controlli sono effettuati, ma in parte non tracciabili; dipendenza da specifiche persone; documentazione inadeguata;
- 3 **standardizzato:** attività e controlli sono definiti, documentati (chi, quando, cosa, come) e sottoposti a valutazione; i controlli sono effettuati in modo completo; si procede a un regolare adeguamento ai cambiamenti dei rischi nonché allo scambio di esperienze; sono state definite semplici procedure di SCI; i processi (attività e controlli) sono documentati;
- 4 **sicuro:** attività e controlli sono definiti, documentati (chi, quando, cosa, come) e sottoposti a valutazione; i controlli sono effettuati in modo completo, regolarmente adeguati ai cambiamenti dei rischi, regolarmente verificati e la documentazione aggiornata; descrizione dettagliata delle procedure di SCI; relazioni periodiche;
- 5 **ottimizzato:** attività e controlli sono definiti, documentati (chi, quando, cosa, come) e sottoposti a valutazione; i controlli sono effettuati in modo completo, regolarmente adeguati ai cambiamenti dei rischi, regolarmente verificati e la documentazione continuamente aggiornata; descrizione dettagliata delle procedure di SCI; le attività di SCI sono inoltre coordinate con altre funzioni di controllo; la gestione dei rischi e lo SCI costituiscono un sistema integrato. Le attività di controllo sono in gran parte automatizzate; l'utilizzo di programmi specifici permette un rapido adattamento alle mutate condizioni.

I requisiti minimi per uno SCI veramente efficace sono quelli del livello 3 (standardizzato). Una gestione moderna dovrebbe avere come obiettivo il livello 4 (sicuro). Uno SCI è efficace solo se le descrizioni

⁸ Vedi delibera della Giunta provinciale n. 393 dell'8 maggio 2018, che descrive questa attività come segue: a) l'ambito acquisto, vendita, locazione e concessione in affitto di immobili presenta la più alta somma complessiva di spese effettuate nell'anno precedente (168 milioni di euro); b) il processo decisionale per queste procedure comporta la concessione di notevoli agevolazioni ovvero vantaggi a soggetti esterni; c) come misura adeguata contro l'aumentato rischio di corruzione è stata individuata l'elaborazione di regole procedurali interne, poi effettivamente attuate.

⁹ Adattata dalle seguenti fonti:

PWC (Pricewaterhousecoopers) 2007, "IKS - Führungsinstrument im Wandel"; posizioni della Corte dei conti austriaca, serie 2016/3, "Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen" (Guida alla verifica dei sistemi di controllo interni), e Controllo federale delle finanze, "Aufbau eines internen Kontrollsystems (IKS)" (Impostazione di un sistema di controllo interno, SCI), 2a ed., ottobre 2007.

relative ai processi in esso documentati, nonché le istruzioni, sono effettivamente applicate nell'attività quotidiana¹⁰.

Nel capitolo seguente si illustra lo stato di fatto attuale dello SCI, mettendo le informazioni orali e documentali acquisite in relazione e a confronto con le principali componenti e le relative linee guida.

III. Esposizione dei fatti

A. Ripartizione amministrazione del patrimonio

In un primo tempo è stata condotta una dettagliata intervista con il direttore reggente della ripartizione amministrazione del patrimonio, in presenza dell'assistente di direzione¹¹, che successivamente ha fatto pervenire la documentazione in forma digitale. Dal colloquio introduttivo è emerso che l'intero dipartimento è attualmente in fase di riorganizzazione. L'attuazione sarà graduale e dovrebbe essere completata nel corso dell'anno.

La presente verifica della situazione attuale e, di conseguenza, la valutazione dello stato attuale dello SCI è stata influenzata dal processo di riorganizzazione in corso.

Ambiente di controllo

Parlando con gli auditor, il direttore di ripartizione presenta la sua visione strategica per un sistema di gestione efficiente del patrimonio della Provincia, basato su una gestione integrata. Si riferisce al *facility management*¹² includendovi, oltre alle funzioni già comprese in questo ambito, anche la pulizia degli edifici, l'arredamento e la telefonia¹³, avvalorando con esempi concreti l'utilità di tale estensione¹⁴. Il suo impegno nell'esecuzione dei propri compiti si riflette, tra l'altro, nel principio "dall'amministrazione passiva all'amministrazione proattiva del patrimonio". Un passo importante in questa direzione è già stato compiuto con l'istituzione del gruppo di lavoro Energy Report, nato dall'esigenza di unire le competenze dei vari uffici – ufficio manutenzione opere edili, ufficio patrimonio, servizio strade, ufficio risparmio energetico, economato e ufficio organizzazione – e coordinarne le attività al fine di sviluppare una strategia per la gestione energetica degli immobili provinciali nonché definire obiettivi, priorità e scenari comuni.¹⁵ Ad esempio, egli prevede la collaborazione e il coinvolgimento della ripartizione già in fase di progettazione di nuovi edifici, oppure grandi gare d'appalto per predisporre contratti quadro per diversi servizi. Inoltre ha già introdotto una novità istituendo programmi annuali per le alienazioni.

¹⁰ Vedi "Il sistema dei controlli interni nell'Amministrazione provinciale", Organismo di valutazione, ottobre 2015.

¹¹ La denominazione del posto dev'essere ancora approvata con il riordino della ripartizione.

¹² Secondo la Wikipedia in lingua tedesca il *facility management*, "come definito dalla norma DIN EN15221-1, è un processo secondario tendente al mantenimento o all'aumento a lungo termine delle immobilizzazioni delle aziende in forma di edifici, impianti e strutture. Comprende funzioni tecniche, infrastrutturali e commerciali, p. es. vigilanza sul servizio tecnico interno, organizzazione e conferimento d'incarichi per servizi in interi edifici, elaborazione dei bandi di gara per ristrutturazione e manutenzione, e gestione degli acquisti di tutti i beni di consumo, dall'energia agli strumenti pubblicitari."

¹³ Anche il comitato di revisione della spesa ha proposto d'includere la telefonia nel *facility management* come misura efficace di riduzione delle spese.

¹⁴ "Non è raro che gli incaricati dell'ufficio manutenzione opere edili si trovino a lavorare nella stessa sede insieme ai rappresentanti di altre ripartizioni e uffici, e che si ostacolino o contrappongano agli altri nello svolgimento dei loro compiti."

¹⁵ Vedi delibera della Giunta provinciale n. 445 del 26 aprile 2016, "Nomina dell'energy manager" ai sensi dell'articolo 19 della legge 9 gennaio 1991, n. 10", e l'Energy Report del 2015 (di cui è in elaborazione un aggiornamento).

Tali programmi servono a ottimizzare i processi lavorativi, permettendo di trattare diversi oggetti nella medesima procedura. Iniziando dalle posizioni macro¹⁶, seguiranno ulteriori atti di dimensioni minori.

Riguardo alla struttura organizzativa e alla cultura del personale, egli presenta un nuovo piano di riorganizzazione già ben definito, comprendente gli organigrammi della ripartizione e dei singoli uffici. La riorganizzazione è stata effettuata con il metodo *bottom-up* (dal basso verso l'alto) con il coinvolgimento di tutti i collaboratori. Egli spiega che l'organigramma è stato integrato con un sistema di suddivisione in zone per definire a priori le responsabilità. Al momento del colloquio le descrizioni delle mansioni delle singole unità erano in fase di completamento, e la documentazione presentata successivamente dimostra che sono state ultimate.

Valutazione del rischio

Questo aspetto comprende la stesura e l'aggiornamento annuali – disciplinati dalla legge – della mappatura delle attività a rischio corruzione. La mappatura e l'aggiornamento entrano poi a far parte del piano triennale dell'amministrazione provinciale per la prevenzione della corruzione. L'applicazione del principio "dei quattro occhi" è evidente nell'istituzione di una commissione tecnica interna per l'analisi del valore dei beni. Il direttore di ripartizione spiega che invece della consueta assegnazione dei tecnici a diverse zone, qui è necessario istituire una commissione tecnica per contrastare il rischio di "cecità operativa".

Secondo lui la situazione è diversa per la manutenzione delle opere edili, per la quale la familiarità con gli immobili è stata indicata come motivo della suddivisione in zone al fine di una gestione efficiente. Come ulteriore ragione è stata indicata la continuità nella comunicazione con gli utenti e le parti interessate.

Il direttore di ripartizione sottolinea anche i nuovi sviluppi, che creano nuovi rischi da non sottovalutare. In primo luogo, riguardo alle risorse umane, il numero dei collaboratori è in calo da tempo, perché i posti vacanti non vengono coperti. Così, fra l'altro, è in aumento l'età media del personale. Riguardo al patrimonio, il numero di immobili da gestire aumenta ogni anno di circa 10 unità. A questi sviluppi strutturali si aggiunge la breve durata di normative sempre nuove e mutevoli (p. es. sugli appalti pubblici), per cui il lavoro amministrativo è molto più complesso e richiede molto più tempo.

Attività di controllo

Al riguardo il direttore di ripartizione spiega che gli immobili sono sottoposti a un costante monitoraggio. A questo fine si è resa necessaria una rilevazione anticipata di tutti i costi standard per la manutenzione edile, compresi i prelievi fiscali riferiti al metro quadro come denominatore comune. Si è così creato anche il presupposto per un'efficace gestione dei guasti, che si occupa di registrare e correggere difetti o danni agli impianti o agli edifici stessi. La gestione guasti per la manutenzione degli immobili di proprietà provinciale avviene mediante il programma *ConjectFacilityManagement*, appositamente creato. In base alla rilevazione di tutti gli immobili e dei relativi dettagli tecnici, il programma permette di elaborare e archiviare dei file sugli immobili stessi. Ciò è di grande aiuto nel riparare difetti o danni in quanto rende possibile assegnare automaticamente i compiti¹⁷. Secondo il direttore di ripartizione, l'ideale sarebbe estendere questo strumento ad altri moduli per la gestione dell'energia, dei contratti e

¹⁶ Vedi p. es. delibera omnibus della Giunta provinciale n. 553 del 12 giugno 2018 concernente la cessione di immobili precedentemente statali.

¹⁷ Ciò si basa sui contratti di manutenzione vigenti con le rispettive aziende (p. es. impianti elettrici, termosantari, sistemi di protezione antincendio e ascensori).

delle superfici¹⁸. Un altro particolare problema è il monitoraggio degli immobili dismessi, che comportano però ancora dei costi (fra l'altro le tasse). Per questo monitoraggio non è stata ancora elaborata una regolamentazione.

Per quanto riguarda la separazione delle funzioni e il principio “dei quattro occhi”, il direttore di ripartizione aggiunge che tutte le procedure sono suddivise all'interno del reparto e il doppio controllo è sempre assicurato, sia nella fase preparatoria che in quella di approvazione. Per il nuovo organigramma è prevista una posizione chiave (assistente di direzione), con le funzioni di un'unità organizzativa nonché funzioni di supporto¹⁹.

Nel corso della riorganizzazione, un gruppo di lavoro ha unificato il sistema informatico di archiviazione dei documenti della ripartizione. Un'innovazione è costituita dal collegamento dell'intera documentazione alle voci di costo del bilancio provinciale (ad es. voce di costo – codice descrittivo: esempio C 01 001 0001 – C = centro di costo del fabbricato; 01= libro fondiario (da 1 a 10); 001= Comune catastale; 0001 = numero atto progressivo).

Il collegamento ha lo scopo di garantire un utilizzo efficace e unitario. L'attuazione è nella fase iniziale.

Informazione e comunicazione

Il direttore di ripartizione è molto convinto dell'importanza di questa componente dello SCI. Un esempio tipico è il processo di riorganizzazione, che si realizza esclusivamente impegnando l'intera forza lavoro. Dai documenti risulta che sono stati istituiti gruppi di lavoro finalizzati al progetto e comprendenti diverse funzioni e uffici, e che tali gruppi si sono dimostrati uno strumento efficace. In questo modo è stato realizzato p. es. il succitato archivio informatico unitario. Le conferenze dei direttori che si tengono a brevi intervalli, con punti all'ordine del giorno e la successiva trascrizione e trasmissione ai collaboratori, sono ormai di routine.

Monitoraggio dei controlli interni

Il direttore di ripartizione riferisce di un nuovo metodo introdotto per stabilire gli obiettivi annuali dei direttori: questi sono elaborati e controfirmati congiuntamente, e servono come base comune di discussione in caso di cambiamenti nella pianificazione nonché al monitoraggio congiunto.

Dai documenti emerge inoltre che questi gruppi di lavoro e le conferenze dei direttori individuano e analizzano, nelle riunioni congiunte, anche gli errori operativi, le carenze o le particolarità, e aggiornano di conseguenza i relativi processi. Così essi si rivelano anche uno strumento efficace per il monitoraggio dei controlli interni.

¹⁸ Con l'Eurac, in collaborazione con l'istituto Fraunhofer di Monaco di Baviera, è stato concluso un contratto di servizio per lo sviluppo del BIM (building information modelling); non sono stati ancora rilevati gli indicatori che fungono da *cockpit* per identificare le *red flags*. La direttiva europea 2014/24/UE prevede l'introduzione del BIM nelle procedure di appalto. Il BIM è un metodo per pianificare, progettare e realizzare una costruzione nonché per svolgerne la manutenzione. Si basa su un modello comprendente tutte le informazioni relative all'intera vita del manufatto, dal progetto alla costruzione fino alla demolizione ovvero alla vendita.

¹⁹ In base alla documentazione ricevuta, la descrizione dei compiti indica che la funzione di *support* coinvolge diversi settori, come pianificazione, controlling, organizzazione e comunicazione.

B. Ufficio patrimonio – con particolare riferimento agli immobili

L'intervista col direttore dell'ufficio patrimonio è stata condotta in base a un questionario. La documentazione a supporto alle risposte ricevute è stata fornita successivamente e valutata dagli auditor.

Ambiente di controllo

I processi di dismissione, locazione e concessione di beni immobili vengono analizzati sotto forma di modelli e schemi mediante programmi informatici, e vengono anche standardizzati per le singole fasi di lavoro. A partire dal 2014 si utilizza anche un processo standardizzato per individuare il partner contrattuale (con moduli uniformi per le pubblicazioni a stampa e sul portale provinciale). Le fasi del processo (iniziativa, decisione e controllo) sono documentate mediante il protocollo elettronico (*e.Procs*²⁰). Non sono trascritte, ma predefinite dal programma utilizzato (p. es. SAP, DeReg, BeDe) e dotate di controlli di sistema automatizzati, per cui la sequenza delle fasi procedurali dev'essere rigorosamente rispettata; le fasi non gestite informaticamente sono documentate dallo scambio interno di e-mail.

Nel corso del processo di riorganizzazione si prevede di concordare e mettere per iscritto dei regolamenti sostitutivi, al fine di garantire un'elaborazione continua e tempestiva delle procedure in caso di assenza di collaboratori. Le regole sono attualmente concordate caso per caso nelle riunioni di servizio.

Il direttore attribuisce importanza alla qualificazione e alla formazione continua del personale. Da un'analisi dei dati anonimizzati sulla frequenza di corsi di aggiornamento negli ultimi tre anni è emerso uno standard provinciale. Il direttore riferisce che le innovazioni normative sono discusse anche in riunioni periodiche interne di servizio.

Valutazione del rischio

Alla domanda se nell'ufficio siano stati individuati posti chiave in cui errori o carenze avrebbero conseguenze particolarmente gravi, il direttore dell'ufficio risponde affermativamente: si tratta del RUP²¹. L'ufficio ha personale con molti anni di esperienza professionale, ma non tecnici, e perciò egli stesso svolge questa funzione in tutte le procedure di appalto. Il suo vice non è incaricato di questo compito.

I requisiti operativi per la stipula di contratti o concessioni sono definiti in stretta collaborazione con l'ufficio organizzazione e l'ufficio manutenzione opere edili, e sono garantiti dall'approvazione del competente assessore o direttore di ripartizione. Il direttore dell'ufficio cita ad esempio la domanda, fluttuante su base annuale, di locali per scuole professionali, scuole superiori e per l'università, in particolare nelle zone di Bolzano e Merano, che dipende dal numero degli studenti. Questi processi lavorativi non vengono messi per iscritto.

²⁰ Programma dell'amministrazione provinciale che permette di raggruppare in un fascicolo informatico i documenti di un medesimo procedimento amministrativo.

²¹ Responsabile unico del procedimento (la nomina è obbligatoria nelle procedure di appalto; preferibilmente dovrebbero essere scelti dei tecnici).

Per l'assegnazione di risorse umane all'ufficio patrimonio non si fa ancora uso di parametri. Il direttore dell'ufficio spiega che il loro utilizzo è già stato suggerito più volte dal personale nelle riunioni di servizio. I parametri dovrebbero rappresentare i processi lavorativi sotto forma di ore lavorate e servire da base per una ripartizione equilibrata dei compiti.

Egli definisce un rischio rilevante il rispetto dei termini di pagamento²². Si stanno elaborando proposte di soluzione per minimizzare questo rischio.

L'elenco delle scadenze per la conclusione dei contratti è costantemente monitorato da sistemi informatici (SAP). I pagamenti/incassi nell'ambito dei contratti sono costantemente monitorati dall'unità di contabilità interna in stretta collaborazione con l'ufficio entrate. In caso di ritardato pagamento si adottano i relativi provvedimenti (solleciti – iscrizione al ruolo delle imposte – trasmissione all'ufficio entrate e, in caso di inadempienza contrattuale, all'avvocatura della Provincia). Questi avvenimenti hanno poi un'influenza anche sulla conclusione di futuri contratti o proroghe.

Secondo il direttore dell'ufficio, i rischi principali per l'ufficio stesso sono le perdite finanziarie. Per determinare i danni ai beni esiste una procedura standardizzata, che è stata elaborata in base alle delibere della Giunta provinciale e a una circolare interna della ripartizione. Per ogni immobile viene nominato un consegnatario con un decreto che ne elenca compiti e responsabilità²³. Il direttore dell'ufficio è l'interlocutore diretto dei consegnatari.

Infine, il piano triennale dell'amministrazione provinciale per la prevenzione della corruzione 2019-2021 comprende il piano per la mappatura delle attività a rischio corruzione, con descrizione e ponderazione dei rischi potenziali e delle relative misure preventive, che viene aggiornato annualmente.

Attività di controllo

A titolo di esempio dei processi principali, il direttore dell'ufficio cita gli incarichi a tecnici esterni per l'elaborazione di un APE²⁴ o di un tipo di frazionamento, poiché l'ufficio non dispone di personale con formazione tecnica. Pertanto, le fasi essenziali nella gestione delle procedure dipendono unicamente da lui e, a suo avviso, il principio "dei quattro occhi" non è realmente attuato. Per soddisfare ugualmente a questo principio, egli ricorre a una modalità automatizzata di verifica e controllo: tiene un elenco di tutte le operazioni e fasi in un file Excel, accessibile a tutti i collaboratori e da loro continuamente aggiornato. Esso include, ad esempio, l'elenco degli incarichi pervenuti, nel rispetto della rotazione; e l'elenco degli importi relativi agli incarichi aggiudicati, per individuare l'offerta migliore. Secondo una direttiva interna è stato introdotto il principio di acquisire tre offerte, combinato con una rotazione. Si tratta esclusivamente di incarichi al di sotto della soglia di 40.000 euro²⁵. Questo sistema consente il monitoraggio continuo e la rapida rilevazione di eventuali anomalie.

Un'altra misura di sostegno all'attuazione del principio di separazione delle funzioni è considerata la ripartizione delle responsabilità dei collaboratori per aree territoriali. Il direttore di ufficio spiega che una separazione funzionale dei compiti (p. es. fra l'ufficio che riceve le richieste per concludere i contratti e quello che si occupa delle autorizzazioni) non appare efficace: da un lato le conoscenze acquisite nel tempo dai collaboratori (memoria storica, cioè conoscenza precisa delle caratteristiche e particolarità

²² Ciò riguarda principalmente l'IMI, che è disciplinata diversamente dai diversi Comuni e causa quindi un notevole carico di lavoro.

²³ Vedi soprattutto legge provinciale n. 21/1998, articolo 7, e DPP n. 3/1998, articoli 2, 3, 10 e 11, nonché delibera della Giunta provinciale n. 5601 del 17 settembre 1990, concernente le linee guida per i consegnatari degli edifici di servizio dell'amministrazione provinciale.

²⁴ APE – attestato di prestazione energetica.

²⁵ Secondo la legislazione, gli incarichi al di sotto di tale valore possono essere assegnati direttamente (vedi legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e successive modifiche, articolo 17).

degli immobili interessati) sono necessarie per una gestione a costi contenuti; dall'altro la continuità dell'interlocutore (p. es. inquilini, concessionari, appaltatori) facilita ai clienti l'attuazione delle misure necessarie.

Il valore degli immobili oggetto di vendita, acquisto, locazione o concessione è verificato e documentato dall'ufficio estimo ed espropri. Questo avviene in forma anonima: la richiesta di determinare il valore di un immobile viene inviata all'ufficio estimo senza nominare i possibili partner contrattuali. Le stime sono effettuate secondo parametri comprensibili e sono documentate. Se il valore di un immobile aumenta in seguito a interventi edili, l'ufficio manutenzione opere edili trasmette la relativa documentazione. Le diminuzioni di valore sono effettuate annualmente dall'unità organizzativa interna "contabilità e pagamenti" in base agli ammortamenti legali. Se la perdita di valore avviene in seguito a danni per eventi straordinari, essa viene registrata immediatamente.

Per le autorizzazioni all'accesso l'ufficio patrimonio applica le regole normalmente vigenti nell'amministrazione provinciale. Riguardo all'elenco di tutte le operazioni descritte nel capitolo precedente, il direttore dell'ufficio aggiunge che tale elenco, conformemente al principio dei "diritti minimi", è accessibile, in parte, solo ai collaboratori specificamente autorizzati. Solo il direttore dell'ufficio ha accesso al portale delle gare, a eccezione delle assegnazioni d'importi minori tramite *smart CIG*, per le quali i singoli collaboratori hanno un proprio accesso. Le linee guida per le firme sono formalizzate secondo il succitato protocollo delle riunioni di servizio, e si basano sulla distinzione fra comunicazioni di carattere puramente informativo e comunicazioni con impatto giuridico esterno.

Informazione e comunicazione

Per effetto del processo di riorganizzazione della ripartizione patrimonio, menzionato all'inizio, vi è un regolare contatto tra il direttore della ripartizione e i direttori degli uffici. Nel corso di tali riunioni, le procedure per le decisioni importanti sono discusse e approvate congiuntamente, verbalizzate e firmate da tutti.

Tutti i collaboratori hanno una buona conoscenza delle disposizioni in questo ambito. Data la materia, le norme sono necessariamente dettagliatissime. Pertanto, secondo il direttore dell'ufficio, non c'è necessariamente bisogno di ulteriori disposizioni interne scritte. Al fine di garantire un livello d'informazione costantemente aggiornato sia dal punto di vista tecnico che pratico, vengono organizzate riunioni mensili di servizio con tutti i collaboratori. I risultati sono documentati e accessibili a tutti i collaboratori.

Monitoraggio dei controlli interni

Le riunioni mensili di servizio servono anche a scoprire errori e carenze nelle procedure e, se necessario, a trarne congiuntamente le conclusioni per ottimizzare i processi.

L'unità interna per gli affari legali verifica regolarmente l'attualità delle direttive e dei regolamenti esistenti, degli standard applicati e dei moduli utilizzati.

IV. Valutazioni e raccomandazioni

In linea di principio, si constata un'elevata consapevolezza della necessità di raggiungere gli obiettivi che garantiscano uno SCI sicuro. I dirigenti sono senz'altro convinti dell'importanza di uno SCI ben funzionante. Hanno pertanto avviato un processo di riorganizzazione coinvolgendo tutti i collaboratori e intendono completarlo entro la fine dell'anno in corso. Le seguenti valutazioni e raccomandazioni tendono a migliorare ulteriormente il processo.

In primo luogo, si riconosce che l'introduzione dell'organigramma con l'indicazione delle responsabilità gerarchiche, tecniche e personali costituisce già una buona base per uno SCI efficace. Sarebbe auspicabile ottimizzare il sistema aggiungendovi un diagramma che rappresenti compiti e funzioni e le singole responsabilità (iniziativa, decisione, esecuzione, monitoraggio – diagrammi che indichino “chi, cosa e quando”).

Si raccomanda inoltre di sintetizzare i processi o flussi di lavoro in forma di diagrammi che indichino “perché e come”. Questi diagrammi servono a un duplice fine: gestire le procedure in modo trasparente e indipendente dalle singole persone, e introdurre i nuovi collaboratori in modo rapido e standardizzato nel nuovo ambiente. Il metodo si dimostra valido anche quando in assenza del collaboratore responsabile si ricorre a incaricati sostitutivi, o quando si effettua una rotazione, e garantisce continuità nell'esecuzione del lavoro. I diagrammi servono anche a un altro fine: evidenziano le sovrapposizioni ovvero le intersezioni di funzioni e così favoriscono la suddivisione e separazione di compiti e funzioni. Se ogni fase essenziale del lavoro viene integrata con l'indicazione della sua durata standard, i diagrammi hanno una rilevanza organizzativa. Essi hanno quindi una portata bidimensionale, e possono essere utilizzati come indicatori nel creare parametri per le risorse umane.

La consapevolezza della necessità di evitare la "cecità operativa" nel nominare la commissione tecnica interna è da sottolineare positivamente, ma purtroppo il suo effetto è in qualche modo distorto dal metodo di assegnazione delle zone ai collaboratori. Tenuto conto del rapporto costi-benefici dello SCI, si raccomanda pertanto di introdurre una rotazione fra i collaboratori a intervalli gestibili. Si dovrebbero stabilire direttive e procedure adeguate alla rotazione dei collaboratori e l'assegnazione delle zone, e integrarle con norme per le sostituzioni. Il controllo gerarchico non è sufficiente a garantire la sicurezza dello SCI. L'obiettivo dovrebbe piuttosto essere di separare, in ogni singolo livello, le funzioni decisive, esecutive e di controllo. D'altro canto la cooperazione interdisciplinare praticata nei gruppi di lavoro finalizzati a singoli progetti costituisce un approccio moderno per attuare il principio di separazione funzionale, e porta a responsabilizzare le singole unità organizzative.

Innovativo e assolutamente positivo è il previsto passaggio dei diversi file in un sistema unitario di gestione e archiviazione dei documenti, con collegamento alle voci di costo del bilancio provinciale. Questo è un requisito ottimale per il controllo sistematico dei processi di lavoro e migliora il rapporto costi/benefici in tutte le attività. Inoltre, l'unificazione del sistema di archiviazione dei documenti consente di fornire informazioni tempestive e adeguate ai singoli collaboratori per lo svolgimento dei loro compiti. Al fine di rispettare il principio dell'informazione essenziale, si raccomanda di adottare una regolamentazione scritta uniforme per i diritti di accesso e di firma in funzione dei compiti e delle responsabilità.

Le già menzionate riunioni interne di servizio in tutte le diverse composizioni servono anche a monitorare e curare lo SCI. Allo stesso tempo vengono controllate regolarmente e sistematicamente l'efficacia e la tempestività delle procedure applicate. Si raccomanda di includere anche i risultati dei

controlli a campione da svolgere per individuare carenze, e di registrare sistematicamente le fonti di errore nello SCI. Tale modo di procedere rappresenta un approccio moderno, perché sfida intenzionalmente la mentalità comune e incoraggia la creatività e una cooperazione agile a diversi livelli (tecnici e gerarchici).

Infine, per avere uno SCI sicuro secondo la scala di valutazione citata all'inizio, si raccomanda una maggiore integrazione con lo strumento di pianificazione della performance e un continuo coordinamento con il piano triennale di prevenzione della corruzione. L'elaborazione degli obiettivi strategici e operativi e l'aggiornamento continuo della mappatura delle misure di prevenzione, nonché la regolare applicazione e il coordinamento di questi due strumenti, costituiscono misure strategiche e organizzative preziose. Il contributo di uno SCI ottimizzato al miglioramento delle prestazioni non è immediatamente misurabile e il rapporto costi/benefici è difficile da determinare. Il fattore chiave per il successo è la capacità dei dirigenti di attuare queste misure: attuazione, cura e verifica dello SCI sono competenze della direzione della ripartizione e di quella dell'ufficio. L'audit ha dimostrato che la dirigenza assume un ruolo proattivo ed è sostenuta da tutti i collaboratori coinvolti. Non vi è quindi il rischio di un'eccessiva regolamentazione e del conseguente impatto negativo sul rapporto costi/benefici²⁶.

Si coglie l'occasione per ringraziare la ripartizione amministrazione del patrimonio e l'ufficio patrimonio per l'efficiente e costruttiva collaborazione alla nostra rilevazione e per aver messo a disposizione la documentazione completa.

V. Follow-up

Il processo di riorganizzazione sarà completato secondo il calendario all'inizio del 2020. Pertanto, in base all'esperienza, il follow-up delle raccomandazioni di cui sopra è bene che avvenga solo al termine di un periodo più lungo, dunque all'inizio del 2021.

18/09/2019

f.to
Eva Maria Kofler

f.to
Gilbert Gasser

²⁶ Vedi "Azienda Pubblica, teoria ed esperienza di management" 2/2018.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp