

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Il sistema di controlli interni nel project management
sull'esempio di alcuni progetti selezionati della
Provincia autonoma di Bolzano

AUDITOR: Irmgard Prader
Cinzia Flaim

Traduzione: Ufficio traduzioni del Consiglio Provinciale

**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

Dicembre 2021



INDICE

I.	MOTIVAZIONE E FINALITÀ DELL'AUDIT	4
II.	QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO	5
III.	OGGETTO, AMBITO E METODOLOGIA DELL'AUDIT	7
IV.	DESCRIZIONE DEI PROGETTI	12
V.	ANALISI E VALUTAZIONE	18
VI.	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	24

I. MOTIVAZIONE E FINALITÀ DELL'AUDIT

Ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera a), della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10, e successive modifiche, "Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano", l'organismo di valutazione predispose una relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'amministrazione provinciale.

La crescente pressione finanziaria, i processi di sviluppo sociale ed economico e, ultimo ma non meno importante, la competizione sempre maggiore richiedono adeguamenti e riforme da parte della pubblica amministrazione. Nel fare ciò, gli obiettivi principali da tenere presente sono l'orientamento alla cittadinanza, vale a dire la creazione di benefici per l'utenza, l'aumento della produttività, lo sviluppo di una gestione orientata ai risultati e la trasparenza sui costi. Questi obiettivi si inseriscono in un contesto caratterizzato da un'elevata complessità, ma soprattutto da cambiamenti estremamente rapidi - anche sul versante delle richieste che la cittadinanza rivolge all'amministrazione.¹

In questo scenario, per il quale nel frattempo è stato coniato il termine "ambiente di sistema VUCA"², il lavoro organizzato in team di progetto per gestire compiti di durata limitata, interdisciplinari e complessi si è dimostrato sempre più essere una forma di organizzazione efficiente, e di conseguenza un fattore di successo decisivo per riuscire ad affrontare le sfide future³.

Al contempo, però, molti risultati dei progetti non soddisfano pienamente le aspettative dei gruppi d'interesse, superano di molto i tempi e i costi oppure vengono abbandonati e mai completati. Uno studio del 2015 della Hertie School of Governance ha analizzato 170 grandi progetti pubblici di diversi settori della pubblica amministrazione. Si è così constatato che i progetti ultimati avevano comportato un aumento dei costi medio del 73%. I progetti IT del settore pubblico hanno dato i risultati peggiori⁴. La Corte dei conti tedesca già negli anni 1999 e 2007 si è espressa sul lavoro a progetto in diversi ministeri federali, rilevando che esso può essere migliorato, soprattutto con riferimento alla modernizzazione amministrativa federale⁵.

A causa dei rischi conseguenti e poiché il lavoro a progetto assume crescente importanza anche nella Provincia autonoma di Bolzano, viene qui analizzata la gestione di tre progetti specificamente selezionati con particolare riferimento al funzionamento dei sistemi dei controlli interni, al fine di accertarne il grado di sviluppo e di integrare con il presente audit quanto affermato nei precedenti rapporti sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia autonoma di Bolzano. Ove necessario e utile, verranno fornite raccomandazioni operative al fine di concludere efficacemente i progetti in corso e quelli futuri ai vari livelli. Ciò al fine di creare un valore aggiunto secondo gli standard internazionali per la pratica professionale nell'ambito di un servizio di controllo e di consulenza indipendente e obiettivo nonché di fornire un contributo concreto al miglioramento dei processi aziendali dell'amministrazione provinciale.

¹ A tale proposito vedi ad esempio B.J. Bernhart, K. Promberger, S. Vigl, *Verwaltungspolitik am Beispiel des Projektes Verwaltungsinnovation 2018*, in *Politika 15*, Annuario di politica dell'Alto Adige, Bolzano 2015, p. 315 e ss.

S. Olbert, H. H. Prodoehl, *Die öffentliche Verwaltung muss sich neu erfinden*, in *Innovative Verwaltung 1-2/2019*.

² VUCA: Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity

A tale proposito vedi anche: V. Lévesque, C. Vonhof, *Komplexität, VUKA und andere Schlagworte* in M. Bartonitz et al. (ed.), *Agile Verwaltung - Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann*, Springer Gabler, 2018

³ A tale proposito vedi ad esempio *90 Day Projects* del Government of South Australia dal novembre 2012, www.publicsector.sa.gov.au
Vedi anche M. Nitschke, *Ist die öffentliche Verwaltung bereit für Agilität?*, in *Innovative Verwaltung 4/2018*.

⁴ Hertie School of Governance, *Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität*, maggio 2015, www.hertie-school.org

⁵ Bundesrechnungshof, *Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn, 11/2007, p. 237 e ss.

II. QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO

A) DEFINIZIONI

L'Istituto tedesco di normazione (DIN) definisce **progetto** un "proposito caratterizzato essenzialmente dall'unicità del complesso delle condizioni, quali ad esempio gli obiettivi, le limitazioni temporali, finanziarie, delle risorse umane e di altro tipo, la distinzione rispetto ad altri progetti, l'organizzazione specifica del progetto".⁶

Un progetto si differenzia quindi significativamente dal lavoro quotidiano e dalla sua organizzazione lineare, e di norma comprende gli elementi seguenti:

- unicità dell'approccio;
- un compito chiaramente definito⁷ che richiede un lavoro interdisciplinare;
- una data di inizio e di termine;
- condizioni relative a tempi, finanze, risorse umane e altre condizioni;
- un'organizzazione specifica dedicata al progetto.

Il termine **project management** deriva dal latino "*proiectum*", "*la cosa proiettata nel futuro*" e "*manum agere*", "*condurre per mano*".

Il project management comprende l'insieme dei compiti, delle tecniche e degli strumenti gestionali necessari alla struttura organizzativa e operativa per avviare, definire, pianificare, dirigere e completare con successo un progetto.

Si tratta essenzialmente di affrontare impegni che si determinano nel futuro, compiti circoscritti nel contenuto, nel tempo, e che si realizzano in gruppi di lavoro interdisciplinari.⁸

B) LINEE GUIDA E BUONE PRATICHE INTERNAZIONALI E NAZIONALI

American National Standard "A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)", 6^a edizione 2017, pubblicato dal Project Management Institute (PMI), un'associazione di project management attiva a livello mondiale.

Questo documento, la cui prima edizione risale al 1987, è la prima guida completa alla pratica del project management ed è riconosciuta come standard internazionale. La guida PMBOK descrive i concetti alla base del project management applicabili ai diversi tipi di progetti. Definisce 10 aree di conoscenza (gestione dell'integrazione di progetto, gestione dell'ambito di progetto, gestione dei tempi di progetto, gestione dei costi di progetto, gestione della qualità di progetto, gestione delle risorse umane, gestione delle comunicazioni di progetto, gestione dei rischi di progetto, gestione dell'approvvigionamento di progetto, gestione degli stakeholder di progetto) e 5 fasi dei processi (avvio, pianificazione, esecuzione, monitoraggio e controllo, chiusura). Questo standard descrive inoltre dettagliatamente gli input, gli output, gli strumenti e le tecniche dei vari processi classici di project management.

⁶ DIN 69901 dell'Istituto tedesco di normazione (DIN)

⁷ l'obiettivo dovrebbe essere SMART (S= specifico, M= misurabile, A= accettato, R= realistico, T= a termine)

⁸ Direzione generale dell'amministrazione provinciale, *PM4U, Linea guida Project management per l'amministrazione provinciale*, settembre 2017, p. 4

Standard internazionale ISO 21500:2012, “Guidance on project management - Lignes directrices sur le management de projet”, 2012, pubblicato dalla International Organization for Standardisation.

La norma ISO 21500:2012 può essere considerata una sintesi della guida PMBOK ed è destinata a qualsiasi tipo di organizzazione, pubblica, privata o comunitaria, e a qualsiasi tipo di progetto, indipendentemente dalla sua complessità, dimensione o durata.

“UNI ISO 21500:2013 Guida alla Gestione Progetti”, a livello italiano, pubblicata nel 2013 dall’Ente Italiano di Normazione UNI.

Si tratta della versione italiana della norma ISO 21500:2012.

International Best Practice (coincide con la norma ISO 21500): “Individual Competence Baseline for Project, Program, and Portfolio Management”, 2015, edito dall’International Project Management Association (IPMA).

Questa linea guida descrive attraverso tre domini (gestione di progetto, di programma e di portfolio) le tre aree di competenza Practice, People e Perspective (pratiche, persone e prospettive) su cui sono tra l’altro basate le certificazioni dell’IPMA e degli enti di certificazione nazionali.

C) LINEE GUIDA A LIVELLO PROVINCIALE

A livello provinciale, la Direzione generale, nell’ambito del progetto “Innovazione amministrativa 2018”⁹, nel settembre 2017 ha pubblicato la **linea guida “PM4U Project management per l’amministrazione provinciale”**, per sostenere e affiancare le unità organizzative nell’introduzione del project management, con l’obiettivo di qualificare maggiormente l’amministrazione provinciale come azienda moderna, efficiente e al passo con i tempi.

D) APPROCCI METODOLOGICI

La pratica del project management è contraddistinta da due approcci fondamentali:

l’approccio classico o il cosiddetto metodo a cascata:

sviluppato dal Project Management Institute (PMI), esso rappresenta un modello di sviluppo lineare e strettamente sequenziale. Le richieste dell’impresa, del cliente e delle parti interessate vengono acquisite e descritte con chiarezza all’avvio del progetto. Su questa base viene predisposto un piano di progetto sequenziale e preciso che mira a soddisfare tali richieste. Quindi, a partire dalla fase di pianificazione dovrebbero possibilmente già essere disponibili tutte le domande e risposte riguardo al contenuto preciso, alla portata, alla dimensione e all’oggetto dei singoli pacchetti di lavoro, nonché relativamente alla forma ed al tempo del loro completamento. Il committente viene coinvolto poco o addirittura per niente nella fase di realizzazione.

La denominazione di questo approccio deriva dal fatto che durante il progetto ogni fase confluisce in quella successiva come in una cascata. Le singole fasi hanno punti di inizio e fine chiari.

l’approccio agile:

esso non ha un’origine scientifico-teorica, ma si è sviluppato dalla pratica dello sviluppo dei software. In questo caso, molto spesso all’inizio del progetto sono noti solo i benefici cui ambire per la

⁹ A tale proposito vedi W. Deeg, *Verwaltungsinnovation als kontinuierlicher Prozess*, in *Innovative Verwaltung* 7-8/2016.

clientela¹⁰, ma non la soluzione o i singoli passi per conseguirli. L'attenzione è rivolta alle esigenze di tutti i partecipanti, alla creazione di benefici reali o di un valore aggiunto per la clientela, all'elemento situazionale e alla responsabilizzazione, ma non allo svolgimento dei processi ai fini del processo stesso. Nei brevi cicli di iterazione vengono fornite alla clientela parti di prodotto finite e già utilizzabili. Vengono costantemente eseguiti feedback, al fine di poter reagire in modo flessibile alle richieste della clientela e per poter generare i massimi benefici possibili per quest'ultima in una determinata unità di tempo. La clientela così richiede ripetutamente lo svolgimento di verifiche parziali o delle modifiche. Così facendo, le specifiche di un prodotto o di un servizio si sviluppano solo nel ciclo di vita del progetto, in un dialogo continuo tra i partecipanti. Mentre nel project management classico i cambiamenti all'interno del progetto sono ritenuti fattori di tempo e di costo, il project management agile li considera come opportunità di miglioramento.

La base dell'approccio agile al project management è costituita dal "*Manifesto Agile*", pubblicato nel 2001 da 17 programmatori di software¹¹ e basato su quattro valori fondamentali:

1. gli individui e le interazioni sono più importanti dei processi e degli strumenti;
2. è più importante un software funzionante che una documentazione esaustiva;
3. la collaborazione col cliente è più importante della negoziazione dei contratti;
4. rispondere al cambiamento è più importante che seguire un piano.

Sulla base di questi quattro valori, gli autori del Manifesto Agile hanno definito 12 principi fondamentali¹².

Nel corso degli anni, sono stati sviluppati diversi quadri di riferimento per il project management agile, ad esempio Scrum, AgilePM®, PRINCE2® Agile e il Praxis Framework. Attualmente Scrum¹³ è quello più diffuso.

III. OGGETTO, AMBITO E METODOLOGIA DELL'AUDIT

Il campione di base per la selezione dei progetti da valutare in base al rischio è rappresentato dai tre tipi di progetti esplicitamente definiti come tali nell'ambito dell'amministrazione provinciale altoatesina:

1. priorità di sviluppo
2. prestazioni - tipo di prestazione "svolgimento del progetto"
3. progetti speciali

Le priorità di sviluppo e le prestazioni, insieme alla descrizione dell'area di controllo, allo sviluppo del contesto e agli obiettivi strategici, rappresentano le cinque parti del piano di performance triennale dell'amministrazione provinciale, che costituisce la pianificazione strategica e operativa e viene approvato annualmente dalla Giunta provinciale.

¹⁰ Orientamento ai benefici contro orientamento al prodotto: sviluppo di una soluzione per il fissaggio a muro contro lo sviluppo di un tassello.

¹¹ <http://agilemanifesto.org/iso/it/manifesto.html>

¹² A tale proposito vedi anche T. Michl, *Das agile Manifest – eine Einführung*, in M. Bartonitz et al. (ed.) *Agile Verwaltung - Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann*, Springer Gabler, 2018.

¹³ <http://scrumguides.org>

Accanto agli obiettivi strategici pluriennali, si collocano le **priorità di sviluppo**, che rappresentano la spinta innovativa e la cui realizzazione riveste una forte rilevanza politica. *“Si tratta di incanalare le politiche strategiche affinché queste possano tramutarsi in progetti concreti. Le priorità di sviluppo si basano sull’Accordo di coalizione, su eventuali piani settoriali e sulle priorità stabilite dalla Giunta provinciale. Le priorità di sviluppo sono progetti strategici, che rappresentano la spinta innovativa dell’area strategica, di norma hanno carattere pluriennale, un forte impatto sul contesto dell’area strategica stessa e possono avere rilevanti ripercussioni in termini finanziari. Le priorità di sviluppo del Piano della performance sono elencate con riferimento ai milestone (le pietre miliari) ovvero i principali interventi necessari alla loro attuazione.”*¹⁴

La relazione sulla performance 2020 elencava un totale di 276 priorità di sviluppo. Venivano definite mediamente 5 priorità di sviluppo per ogni unità organizzativa, con un minimo di 0 e un massimo di 18 priorità di sviluppo. Delle 276 priorità di sviluppo, il 59,4% è stato realizzato, il 31,2% è stato quasi realizzato, il 6,5% non è stato realizzato e il 2,9% è stato interrotto o abbandonato.

*“Gli obiettivi strategici vengono concretizzati con l’attuazione di **prestazioni**; per prestazioni s’intendono i “prodotti” che l’amministrazione eroga ai diversi gruppi di interesse (aziende, cittadinanza etc.). Le prestazioni rappresentano l’output dell’operato dell’amministrazione. Nel Piano della performance le prestazioni delle singole unità organizzative vengono rilevate e descritte in modo uniforme: denominazione della prestazione, finalità, breve descrizione, destinatari e indicatori. I cataloghi delle prestazioni delle unità organizzative dell’amministrazione provinciale sono descritti nei rispettivi Piani della performance.”*¹⁵

L’analisi delle prestazioni da parte del settore controlling ha mostrato che le 55 unità organizzative dell’amministrazione provinciale nel 2019 hanno erogato 805 prestazioni, il cui 10,2% va associato al tipo di prestazione “svolgimento dei progetti” e ascritto a 24 unità organizzative.

Con l’articolo 17/bis della L.P. n. 10/92¹⁶, nel 2017 è stata introdotta la possibilità di conferire, alle persone iscritte all’albo dei/delle dirigenti e dei/delle aspiranti dirigenti, **incarichi speciali** per progetti; il comma 2 dello stesso articolo ha aperto a forme di project management idonee ai progetti trasversali alle singole unità organizzative.

Il decreto del Presidente della Provincia 25 giugno 2019, n. 15, *“Regolamento sul conferimento di incarichi speciali”* definisce gli incarichi speciali tra l’altro anche come segue: *“incarichi che prevedono la direzione e la realizzazione di progetti che presuppongono un’alta specializzazione e un’elevata competenza professionale”*. Gli incarichi speciali si suddividono in **incarichi strategici** e **incarichi complessi**.

Al 31 agosto 2021 all’interno dell’amministrazione della Provincia autonoma di Bolzano erano stati assegnati cinque incarichi speciali, tra i quali è stata effettuata la selezione.

Per ciascuna delle tre tipologie di progetto appena descritte è stato selezionato un progetto.

¹⁴ deliberazione della Giunta provinciale del 7/7/2020, n. 487, *Approvazione del Sistema di pianificazione, misurazione e valutazione della performance dell’amministrazione provinciale*

¹⁵ ibid.

¹⁶ L’articolo 17/bis è stato introdotto dall’articolo 14, comma 1, della L.P. 6 luglio 2017, n. 9.

Va premesso che sono stati esclusi dal campione di base i progetti infrastrutturali, ovvero i progetti delle ripartizioni 6 (Amministrazione del patrimonio), 10 (Infrastrutture), 11 (Edilizia e servizio tecnico) e 12 (Servizio strade), poiché assorbono gran parte del lavoro della rispettiva unità organizzativa, sono molto complessi e vasti in termini di contenuto, e sono inoltre caratterizzati da compiti e processi peculiari dei rispettivi settori¹⁷ che non sono comparabili con i progetti delle “ripartizioni amministrative”.

I tre progetti selezionati dovevano preferibilmente a loro volta differire significativamente l'uno dall'altro in termini di unità organizzativa di realizzazione, contenuto, portata, utenti, ciclo di vita del progetto, partner di progetto coinvolti, modello di gestione del progetto applicato, sistemi IT di supporto, organizzazione del progetto in sottoprogetti, impatto esterno, dipendenza da supporti di know-how esterni, scadenze vincolanti e potenziale di rischio.

Sulla base di questi criteri, è stata operata la seguente selezione dai seguenti settori: sviluppo del software, prestazioni sociali nonché economia e sviluppo regionale.

- Per la tipologia di progetto “priorità di sviluppo” è stato selezionato:
il progetto “**BINGO (Broad Information Goes Online)**” della Ripartizione 38 – Mobilità;

Per la tipologia di progetto “prestazioni” - tipo di prestazione “svolgimento del progetto” è stato selezionato:

il progetto “**Sostegno familiare precoce - Alto Adige**” dell'Ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale;

- Per la tipologia di progetto “incarichi speciali è stato selezionato”:
il progetto “**Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali Milano Cortina 2026**”.

L'audit è stato condotto secondo le linee guida per l'attività di audit e di consulenza, approvate dall'Organismo di valutazione in data 20/1/2021, e in particolare secondo gli standard professionali dell'IIA (Institute of Internal Auditors) e le norme di controllo dell'INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Ci si è basati in particolare sullo standard di revisione DIIR (Deutsches Institut für Interne Revision) n. 4 “Verifica dei progetti da parte della revisione interna”.

Per quanto riguarda gli specifici contenuti dell'audit, va premesso che non esistono fonti normative intersettoriali da cui sia possibile derivare direttamente o indirettamente i requisiti relativi ad audit di progetti, programmi, portafogli e altri elementi dei sistemi di project management.¹⁸

Il processo di verifica e valutazione è stato condotto prendendo a riferimento le cinque componenti dello SCI secondo il modello COSO (ambiente di controllo, valutazione del rischio, attività di controllo, informazione e comunicazione, monitoraggio)¹⁹ e sulla base del cubo di cui allo standard di revisione DIIR n. 4 “Verifica dei progetti da parte della revisione interna”²⁰.

¹⁷ A tale proposito vedi S. Schönert, L. Amperdis, *Hochkomplex: Bauprojektmanagement im öffentlichen Sektor*, 28/9/2021, www.vdz.org

¹⁸ Deutsches Institut für Interne Revision e.V., *DIIR Revisionsstandard Nr. 4*, versione 3.0, prima edizione dell'agosto 2008 ed edizione completamente rivista del settembre 2019

¹⁹ COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Il modello, riconosciuto a livello mondiale, ha combinato diversi approcci e definizioni del controllo interno in uno schema di base unitario.

²⁰ Standard di revisione DIIR n. 4, cit.

Il cubo rappresenta le tre dimensioni della verifica di un progetto: settore della verifica, ambito della verifica e obiettivi della verifica.



Fig. 1 le dimensioni di una verifica di progetto secondo il cubo

Applicando il suddetto cubo, il presente audit si è focalizzato sulla verifica del project management (= settore) di un progetto (= ambito) con riferimento a sicurezza, adeguatezza e sostenibilità nel futuro (= obiettivi).

“La **sicurezza** comprende l’idoneità dei regolamenti e delle disposizioni a tutelare asset e dati, ed eventualmente le misure di sicurezza interne ed esterne. In questo contesto, il sistema di controllo interno (SCI) è valutato in relazione alla sua idoneità ed efficacia rispetto al livello di tutela da conseguire”²¹.

“L’**idoneità** è l’adeguatezza dei processi aziendali e dello SCI a sostegno del raggiungimento degli obiettivi aziendali. Ciò comprende anche la sostenibilità nel futuro attraverso un’implementazione durevole della strategia aziendale”²².

“Attraverso la verifica del project management viene stabilito se la gestione del progetto o del portafoglio sia idonea a determinare le attività del progetto affinché gli obiettivi del progetto siano fondamentalmente raggiunti in termini di **tempo, risorse e qualità**. In caso di carenze, vanno emanate adeguate raccomandazioni di miglioramento”²³.

Gli ambiti della verifica erano i seguenti:

- organizzazione del progetto
- gestione della programmazione
- gestione dei costi
- gestione della qualità e dei test
- gestione della comunicazione
- reportistica sul progetto

²¹ ibid.

²² ibid.

²³ ibid.

- gestione del rischio
- gestione degli stakeholder

Esaminando il project management agile, specialmente il metodo Scrum, l'attenzione si è focalizzata sulla mentalità agile, sui ruoli, sulle tecniche e sui prodotti, ma anche sul contesto del progetto. Va verificato in quale misura i punti di interazione con altri progetti e con l'organizzazione lineare, i processi predefiniti, il supporto IT ed altri strumenti riescano a garantire adeguatamente il successo del progetto.

Lo standard di revisione DIIR n. 4 “*Verifica dei progetti da parte della revisione interna*” fornisce una panoramica riassuntiva degli oggetti di verifica Scrum in relazione agli ambiti di verifica sopra menzionati.

Un altro valido fondamento teorico dell'audit è rappresentato dal “*Three-Lines-of-Defense-Modell*”²⁴, nel suo adeguamento al project management.²⁵

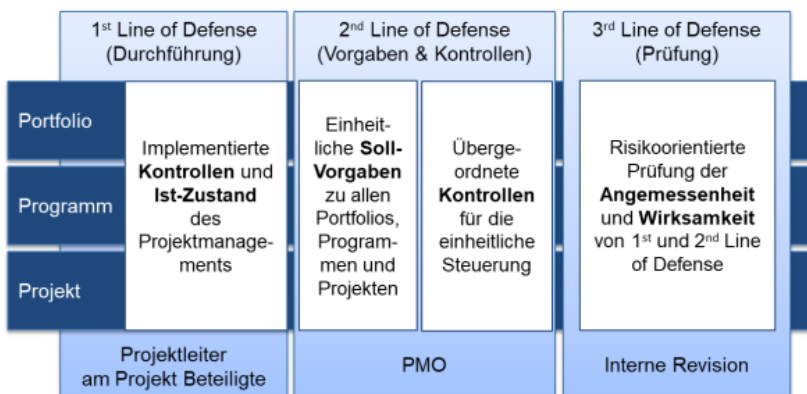


Fig. 2: Three Lines of Defense nel project management

Il presente audit rappresenta, secondo il modello, la terza linea di difesa e si basa sulle prescrizioni e i controlli della prima e della seconda linea di difesa.

Punto centrale dell'audit sono state le **interviste**, svolte in due fasi, in videoconferenza, con i responsabili di progetto e i loro più stretti collaboratori. Data l'eterogeneità dei progetti, si è rivelato opportuno e produttivo intervistare i responsabili di progetto una prima volta al fine della presentazione da parte di questi ultimi dei rispettivi progetti. In questi colloqui informali è stata inoltre già anticipata la risposta alle domande sullo SCI di cui ai questionari predisposti poi ad hoc. Sulla base di queste informazioni e della documentazione successivamente presentata, sono stati formulati i questionari di approfondimento per la seconda intervista. Ciò ha permesso di concentrarsi su punti specifici e di confermare o confutare le prime valutazioni. Le interviste di follow-up hanno avuto luogo nelle due/tre settimane successive. Le sei interviste, ciascuna della durata di 1,5-2 ore, sono state condotte tra il 30 settembre 2021 e il 22 ottobre 2021.

²⁴ The Institute of Internal Auditors, *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, gennaio 2013

²⁵ *ibid.*

Nella valutazione delle interviste, le risposte sono state aggregate per poter eventualmente formulare delle raccomandazioni valide per tutti i soggetti coinvolti.

IV. DESCRIZIONE DEI PROGETTI

PROGETTO “GIOCHI OLIMPICI E PARALIMPICI INVERNALI MILANO CORTINA 2026” (di seguito denominato Olimpiadi 2026)

I XXV Giochi Olimpici Invernali 2026 si svolgeranno dal 6 al 22 febbraio 2026 e sono stati assegnati a Milano e Cortina dall’Assemblea Generale del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) il 24 giugno 2019. L’Alto Adige è stato incaricato dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) di ospitare gli eventi legati al biathlon ad Anterselva.

Con la deliberazione della Giunta provinciale n. 1352 del 18 dicembre 2018, la Provincia autonoma di Bolzano ha deciso di aderire alla candidatura congiunta di Milano e Cortina e di sostenere le azioni e gli obblighi attuativi derivanti dall’adesione della Regione Veneto al processo di candidatura. Contestualmente è stato formalizzato l’accordo con le Regioni Veneto e Lombardia, la Provincia di Trento, il Comune di Cortina d’Ampezzo, il Comune di Milano e il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) sulla suddivisione territoriale delle discipline olimpiche.

Con la successiva deliberazione della Giunta provinciale n. 168 del 19 marzo 2019, la Provincia autonoma di Bolzano ha approvato gli schemi delle ulteriori **garanzie**²⁶ richieste dal Comitato Olimpico Internazionale:

Con la legge provinciale 11 novembre 2019, n. 11, “Partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano all’organizzazione delle XXV Olimpiadi e XV Paralimpiadi invernali 2026”, è stata approvata la partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano all’organizzazione dei XXV Giochi Olimpici Invernali - XV Giochi Paralimpici Invernali 2026 nonché ai seguenti due organismi previsti dai documenti di candidatura:

- il **Comitato Organizzatore**, che è il soggetto giuridico incaricato di supervisionare le attività per l’organizzazione dei Giochi;
- la **società per azioni “Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 SpA”**, che è il soggetto giuridico incaricato della realizzazione delle opere pubbliche definite negli atti della candidatura. La società è stata costituita a Roma il 22 novembre 2021²⁷ e finanzia i progetti infrastrutturali in Alto Adige nel settore della mobilità, ad esempio la variante della Val di Riga e la circonvallazione di Perca.

²⁶ Si tratta delle garanzie G2.1 sul sostegno all’organizzazione dei Giochi Olimpici, G2.5 sugli adattamenti dell’infrastruttura dell’Arena Alto Adige di Anterselva, G2.6 sulla costruzione e la realizzazione delle infrastrutture di trasporto previste e G2.9 sull’accessibilità secondo le norme nazionali e internazionali per i Giochi Paralimpici.

²⁷ Come il Trentino, anche la Provincia autonoma di Bolzano partecipa con il cinque per cento (= 50.000 euro) al capitale sociale, al quale contribuiscono altresì il Ministero dell’Economia e delle Finanze e quello delle Infrastrutture e della Mobilità, ciascuno con il 35 per cento, nonché le Regioni Lombardia e Veneto, ciascuna con il dieci per cento.

Inoltre, è stato previsto che la Provincia autonoma di Bolzano contribuisca alle spese per la costituzione e per il finanziamento delle attività di questi organismi con 19.894.350,00 euro.

Il relativo piano di finanziamento e il calendario delle attività devono essere stabiliti in accordo tra gli enti coinvolti e nel rispetto delle disposizioni statali (in particolare il decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito con legge 8 maggio 2020, n. 31, la cosiddetta “legge olimpica”).

La legge olimpica prevede anche l’istituzione, a livello nazionale, del **Consiglio olimpico congiunto** e del **Forum per la sostenibilità**. La Provincia autonoma di Bolzano fa parte di entrambi gli organismi, peraltro non ancora istituiti.

Data la complessità, la portata e i rischi associati al progetto Olimpiadi 2026 e vista l’importanza del pieno rispetto di tutti gli obblighi nei confronti del Comitato Olimpico Internazionale, la Giunta provinciale ha posto in essere due fondamentali condizioni-quadro organizzative:

1) l’istituzione²⁸ e il conferimento²⁹ dell’**incarico speciale complesso** “*Giochi Olimpici e Paralimpici invernali Milano Cortina 2026 – Partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano al Comitato Organizzatore e all’Agenzia di Progettazione Olimpica – attuazione delle attività e adempimento agli obblighi*” ai sensi dell’articolo 2, comma 4, del decreto del presidente della Provincia del 25 giugno 2019, n. 15.

Compito dell’incaricato speciale è il coordinamento complessivo del progetto Olimpiadi 2026 a livello provinciale. L’allegato 1 del decreto del presidente della Provincia del 15 maggio 2020, n. 7798, definisce ulteriori finalità e dettagli dell’incarico speciale ai sensi della deliberazione della Giunta provinciale del 21 gennaio 2020, n. 24, e del decreto del Presidente della Provincia del 13 febbraio 2020, n. 2390.

2) L’istituzione del “**Comitato di coordinamento olimpico provinciale** per l’iter organizzativo dei Giochi Olimpici e Paralimpici invernali Milano Cortina 2026”³⁰.

Si tratta dell’organo più importante a livello provinciale, poiché è il primo e diretto interlocutore della fondazione “Milano Cortina 2026”, che monitora e coordina il piano di mobilità e dei trasporti e gli interventi sugli impianti sportivi e svolge attività di monitoraggio e raccordo organizzativo per il coinvolgimento nella realizzazione dell’evento di altri soggetti pubblici e privati operanti nel settore della sanità, della protezione civile, dello sport, del mondo economico, dell’istruzione, della cultura, dell’ambiente, del volontariato, delle telecomunicazioni, della digitalizzazione e dell’energia.

Il Comitato di coordinamento provinciale³¹ è composto da nove membri ed è presieduto dal presidente della Provincia, che in caso di assenza è sostituito dall’incaricato speciale.

Poiché l’incaricato speciale e i suoi collaboratori operano nell’ambito della Ripartizione 7 - Enti locali e sport, i rispettivi obiettivi e i compiti si trovano nella corrispondente sezione del piano della performance della stessa ripartizione.

²⁸ deliberazione della Giunta provinciale n. 24 del 21 gennaio 2020.

²⁹ decreto del Presidente della Provincia n. 2390 del 13 febbraio 2020.

³⁰ deliberazione della Giunta provinciale n. 514 del 15 giugno 2021.

³¹ Del Comitato di coordinamento fanno parte nove componenti: l’incaricato, in qualità di coordinatore qualora il Presidente della Provincia stesso sia assente, il sindaco del Comune di Anterselva, il componente del consiglio di amministrazione “Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 SpA” designato dalla Giunta provinciale, l’incaricato per il coordinamento del progetto “Milano-Cortina 2026”, l’incaricato dell’IDM-Alto Adige per i Giochi invernali 2026, il Presidente del CONI Alto Adige, due componenti del Comitato Biathlon Anterselva, il direttore della Ripartizione mobilità, la direttrice della Ripartizione enti locali e sport.

Le attività previste dall'incarico speciale sono diverse, e, come descritto nel piano della performance, vanno dalla partecipazione a riunioni di rappresentanza nei vari organismi nazionali e locali (Consiglio Olimpico Congiunto, Comitato Organizzatore Milano Cortina 2026, Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 SpA, Forum per la Sostenibilità) al monitoraggio sull'avanzamento dei lavori previsti nel Master Plan Olimpico e al coordinamento dei lavori di adeguamento infrastrutturale dell'Arena Alto Adige di Anterselva.

L'ambito delle attività è caratterizzato da un gran numero di stakeholder a livello nazionale e locale, dalla materia giuridica estremamente complessa delle norme sugli appalti pubblici e dall'alto rischio – in termini di scadenze, finanze e politica – che implica la realizzazione dei progetti edilizi. Inoltre, la struttura organizzativa della maggior parte degli organi collegiali è ancora in fase di implementazione (*work in progress*).

Lo stesso vale anche per il Comitato di coordinamento provinciale, che si è riunito per la prima volta il 27 ottobre 2021 per definire i propri metodi di lavoro e compiti. Anche le modalità organizzative della collaborazione del comitato con altri organismi ed i relativi rappresentanti altoatesini in seno a questi ultimi non sono ancora state definite.

Per assolvere al mandato estremamente complesso e strutturato del progetto, l'incaricato speciale viene attualmente assistito da un team di tre persone, tra cui un collaboratore dell'VIII qualifica funzionale, team che verrà via via ampliato nel corso dei prossimi quattro anni.

PROGETTO “BINGO - Broad Information Goes Online”

Il progetto BINGO è stato concepito nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), con una durata dal 1° novembre 2016 al 30 giugno 2021 e una dotazione finanziaria di 4,1 milioni di euro.

L'obiettivo del progetto è quello di implementare un'architettura informatica aperta per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL) in conformità con la legge provinciale sulla mobilità (L.P. 13 novembre 2015, n. 15).

Grazie a questo progetto sarà possibile, da una parte, sviluppare componenti esistenti (come il sistema tariffario e l'AltoAdige Pass), e, dall'altra, introdurre nuove componenti modulari, al fine di ottenere una migliore gestione complessiva del sistema di TPL e permettere lo sviluppo di servizi informativi più ricchi ed accurati per gli utenti.

Particolare attenzione è rivolta anche alla definizione delle interfacce dati tra le singole componenti, così da garantire la massima interoperabilità e modularità di sistema e un rapporto trasparente tra tutti i diversi attori coinvolti.

L'architettura integra non solo i dati degli autobus urbani ed extraurbani, ma anche quelli delle ferrovie e delle funivie, e si pone quindi, insieme al *data warehouse* di nuova realizzazione, come punto centrale di aggregazione e distribuzione di tutti i dati statici e dinamici del servizio di TPL, secondo una logica *open data*, così che altri fornitori di servizi possano sviluppare servizi a valore aggiunto per l'utente finale. La base è costituita da protocolli standardizzati e conformi alle norme UE. Il *data warehouse* rappresenta anche la base per il controllo degli adempimenti contrattuali da parte degli operatori (= concessionari).

I vantaggi concreti per i passeggeri sono, ad esempio, i nuovi tabelloni con informazioni in tempo reale alle fermate degli autobus e dei treni, il nuovo sito web “altoadigemobilità” con notifiche push e informazioni sul tasso di utilizzo delle linee degli autobus e dei treni, nonché i servizi di biglietteria e convalida online.

Il progetto BINGO è elencato nel Piano della performance 2021-2023 come priorità di sviluppo n. 10 della Ripartizione 38 - Mobilità. Il progetto è gestito sotto il profilo operativo dalla Società Strutture Trasporto Alto Adige Spa³² in stretta collaborazione con esperti di informatica provenienti dalla Germania e con gli operatori (= concessionari di autolinee, ferrovie e funivie).

BINGO è l'unico dei tre progetti selezionati con approccio del project management agile, utilizzando il framework Scrum³³ come strumento di gestione dei progetti informatici. Secondo quanto riferito dai responsabili, il passaggio al project management agile è avvenuto gradualmente dopo che anche il progetto BINGO era partito nel 2016 seguendo il classico metodo a cascata. Un tratto distintivo del project management agile è l'approccio modulare: si è partiti dalla realizzazione di un prodotto di base che è poi stato gradualmente ampliato con funzioni aggiuntive. Queste ulteriori funzioni vengono sviluppate anche in tempi diversi e messe gradualmente a disposizione dell'utenza.

Il progetto non è ancora concluso. Per la conclusione del progetto era previsto il termine del 30 giugno 2021, che tuttavia non è stato possibile rispettare a causa di difficoltà impreviste nella gara d'appalto per l'hardware e il software del nuovo sistema di biglietteria e di gestione del parco veicoli.

PROGETTO “SOSTEGNO FAMILIARE PRECOCE - ALTO ADIGE”

L'obiettivo del progetto è quello di creare un'offerta a livello provinciale per il sostegno tempestivo alle famiglie con bambini fino ai tre anni di vita, riunendo, coordinando e riorientando le offerte esistenti nel sistema pubblico e privato di assistenza sociale e sanitaria.

Il Sostegno familiare precoce è gestito dal 2014 dai servizi sociali delle Comunità comprensoriali e dall'Azienda servizi sociali del Comune di Bolzano, con il coinvolgimento dell'Agenzia per la famiglia e della Ripartizione salute nonché sotto l'egida dell'Ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale e dell'Azienda sanitaria dell'Alto Adige in collaborazione con il Forum Prevenzione. Tutto ciò avviene nell'ambito di uno scambio internazionale con Germania, Austria, Svizzera e Liechtenstein.

La legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13, “Riordino dei servizi sociali in Provincia di Bolzano” e successive modifiche, prevede esplicitamente all'articolo 1, comma 3, lettere c) ed e), recante gli obiettivi dei servizi sociali, la protezione della maternità dell'infanzia e la prevenzione del disagio.

L'articolo 1, comma 4, della succitata legge provinciale prevede inoltre che gli interventi dei servizi sociali sono mirati al sostegno delle famiglie e che sono da integrare con altri ambiti, tra cui anche l'ambito sanitario.

³² In base all'articolo 6 della legge provinciale 23 novembre 2015, n. 15, in materia di “Mobilità pubblica”, sono affidate alla STA le seguenti funzioni tecnico-amministrative relative al sistema di trasporto integrato:

- progettazione, coordinamento e gestione di un sistema tecnologico unitario e standardizzato;
- gestione del sistema tariffario, dei titoli di viaggio, della rete dei servizi e del sistema di bigliettazione;
- pubblicazione e diffusione dell'orario dei servizi di linea del trasporto pubblico integrato e gestione dell'informazione al pubblico;
- ripartizione degli introiti tariffari e di eventuali altri introiti;
- raccolta, elaborazione e gestione dei dati relativi all'esercizio dei servizi, dei passeggeri trasportati e delle tariffe.

³³ A tale proposito vedi: F. von Nell, *Scrum - die agile Projektmanagementmethode*, in J. Jeromin, G. Jourdan, F. von Nell, *Leadership in organisations with reduced hierarchies*, Springer Gabler, Wiesbaden, 2018.

Il principio riportato nel Piano sociale provinciale è quello in base al quale in prima battuta bisogna cercare di prevenire ed evitare l'insorgere di situazioni problematiche all'interno delle famiglie. Il riconoscimento precoce di situazioni critiche costituisce uno strumento efficace di prevenzione ed è posto alla base del Sostegno familiare precoce.

Il Piano sanitario provinciale 2016-2020 prevede che, sia dal punto di vista sociosanitario, sia in una prospettiva strategica, sia essenziale garantire e cercare di migliorare costantemente, a tutti i livelli, un'assistenza completa, sicura, qualitativamente elevata e diffusa capillarmente su tutto il territorio, in favore delle donne in gestazione, dei neonati e dei loro genitori o delle persone di riferimento. Il focus sull'individuazione di eventuali situazioni o fattori di rischio nelle famiglie è d'importanza cruciale per lo sviluppo del minore nei suoi primi anni di vita.

Il Percorso Diagnostico Terapeutico della Provincia autonoma di Bolzano *"Assistenza alle donne in gravidanza, al parto, al puerperio a basso rischio ostetrico e al neonato sano fino al primo anno di vita"* fa parte del concetto del Sostegno familiare precoce.

L'obiettivo del Sostegno familiare precoce Alto Adige come approccio di prevenzione innovativo consiste nella creazione di un'offerta a bassa soglia a livello provinciale, in modo da poter raggiungere e sostenere in forma precoce famiglie con figli nell'età da 0-3 anni, ponendo un'attenzione particolare su famiglie che versano in situazioni critiche. In questo modo si dovrebbe evitare un peggioramento delle criticità, il quale rischierebbe di compromettere le opportunità di crescita dei bambini. È necessario sostenere le famiglie ancora prima che le difficoltà diventino di portata tale da mettere a repentaglio la tutela del minore.

Inglobando il Sostegno familiare precoce nella rete di servizi ed istituzioni degli ambiti sociale, salute ed educazione/assistenza/istruzione si rafforzano i meccanismi di cooperazione tra questi ambiti e lo sviluppo di un linguaggio comune.

In un primo progetto di ricerca condotto dal 2014 al 2016 dall'Ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale della Ripartizione politiche sociali e dall'Azienda sanitaria dell'Alto Adige in collaborazione con la Fondazione Forum Prevenzione e con il sostegno della Scuola provinciale superiore di sanità "Claudiana", della Libera università di Bolzano, della Ripartizione sanità, dell'Agenzia per la famiglia e del Servizio di coordinamento per l'integrazione, sono stati censiti i servizi esistenti per i genitori con neonati e bambini in tenera età e sono stati esaminati i punti di forza e i punti deboli del sistema altoatesino.

Le linee di azione elaborate in base ai risultati del progetto di ricerca hanno costituito la base per il lavoro seguente e quindi per l'evoluzione dell'attuale sistema di sostegno precoce per le famiglie con figli fino ai tre anni di età.

Su incarico della Giunta provinciale sono stati avviati nel 2017 due progetti pilota in due diverse realtà territoriali dell'Alto Adige, di cui una urbana (distretto Don Bosco a Bolzano) e una rurale (distretto Brunico e circondario della Val Pusteria).

I due progetti pilota, di durata biennale, erano finalizzati alla creazione di altrettanti sistemi di Sostegno familiare precoce. L'obiettivo principale è stato quindi quello di mettere maggiormente in rete l'offerta in ambito sanitario, sociale e dell'assistenza/educazione/istruzione nei rispettivi territori e di rafforzare e consolidare questo approccio di tipo preventivo.

Il progetto è stato coordinato dall'Ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale della Ripartizione politiche sociali e dall'Azienda sanitaria dell'Alto Adige. Al Forum Prevenzione sono stati affidati l'accompagnamento e la valutazione dei progetti.

La fase-pilota ha avuto i seguenti obiettivi:

- migliorare la messa in rete delle offerte esistenti nel settore sanitario, sociale e di assistenza/educazione/istruzione nell'ottica del Sostegno familiare precoce;
- riportare al centro l'approccio preventivo del Sostegno familiare precoce attraverso una rinnovata cooperazione tra professionisti;
- potenziare il riconoscimento precoce dei carichi sociali, sanitari, psicologici o finanziari;
- garantire un accompagnamento adeguato alle famiglie in situazione di sovraccarico.

Nel 2019 la fase-pilota è stata completata e valutata. Su questa base è stato sviluppato un modello di Sostegno familiare precoce per l'Alto Adige, che è stato approvato dalla Giunta provinciale con la delibera n. 493 dell'8 giugno 2021, con la quale si è stabilito di attivare tale servizio a livello provinciale.

Nel 2021 si è partiti con l'implementazione del Sostegno familiare precoce in due ulteriori comprensori: Val Venosta e Salto-Sciliar. In un programma graduale da attuare entro il 2024, tutte le Comunità comprensoriali e l'Azienda servizi sociali di Bolzano, insieme all'Azienda sanitaria dell'Alto Adige, dovranno attivare e implementare un sistema di Sostegno familiare precoce in tutta la provincia (cioè in un totale di otto comprensori).

I seguenti organismi sono competenti per il coordinamento e la direzione del Sostegno familiare precoce:

- il gruppo direttivo del Sostegno familiare precoce;
- il consiglio del Sostegno familiare precoce.

Il **gruppo direttivo del Sostegno familiare precoce** è guidato dalla Ripartizione politiche sociali (Ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale) e dall'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige. Questa collaborazione paritetica, denominata Direzione sociosanitaria, deve essere garantita a lungo termine. Per la pianificazione e la realizzazione delle attività viene messo a disposizione un budget annuale dalla Ripartizione politiche sociali e dall'Azienda sanitaria dell'Alto Adige.

La direzione sociosanitaria si occupa del monitoraggio e dello sviluppo del Sostegno familiare precoce in Alto Adige – anche attraverso il networking internazionale e nazionale – ed è responsabile dell'organizzazione e della realizzazione di iniziative di respiro provinciale.

Esercita quindi sia una funzione di guida che una funzione di supporto per lo sviluppo del Sostegno familiare precoce nel contesto locale. I quesiti e le ambiguità che sorgono nell'attuazione concreta vengono chiariti nel modo più rapido e vincolante possibile (ad es. in merito alle possibilità di introdurre una documentazione comune e in merito alla questione relativa alle norme sulla protezione dei dati).

Inoltre, la direzione sociosanitaria assicura, a garanzia di riconoscimento, che in tutta la provincia vengano utilizzati la sola denominazione "Sostegno familiare precoce Alto Adige" e un logo unico.

L'Agenzia per la famiglia e la Ripartizione salute sono regolarmente incluse nel gruppo direttivo in qualità di partner di cooperazione. L'obiettivo è quello di fornire reciprocamente informazioni e coordinamento in merito:

- agli sviluppi generali relativi al Sostegno familiare precoce Alto Adige;
- alla promozione del rafforzamento precoce delle famiglie, ivi compresi i progetti di educazione familiare;
- ai percorsi diagnostici ed assistenziali "Percorso nascita" e "Pronto soccorso emozionale",
- al volontariato per le famiglie, che in futuro dovrà essere attuato a livello provinciale e dotato di adeguate risorse finanziarie.

Il **consiglio del Sostegno familiare precoce** è composto da rappresentanti selezionati dei sistemi di Sostegno familiare precoce dei singoli territori. Due volte all'anno si tengono incontri ufficiali con il gruppo direttivo. Lo scopo è quello di mantenere un contatto diretto con i diversi territori – anche al di là della fase di implementazione – per riflettere sugli sviluppi locali e pianificare iniziative congiunte a livello provinciale, con l'obiettivo di garantire un orientamento comune (nei contenuti) del Sostegno familiare precoce in Alto Adige, ad esempio attraverso lo sviluppo di standard minimi condivisi o la formulazione di strategie e strumenti comuni.

V. ANALISI E VALUTAZIONE

1. AMBIENTE DI CONTROLLO

*L'ambiente di controllo definisce l'atteggiamento all'interno dell'organizzazione e influenza la consapevolezza della rilevanza dei controlli nei collaboratori e nelle collaboratrici. Sono elementi essenziali dell'ambiente di controllo: l'integrità personale e professionale e i valori etici; l'impegno per acquisire competenza professionale; l'attività di supervisione da parte dell'organo di indirizzo; la struttura dell'organizzazione e la cultura organizzativa; l'attribuzione di poteri direttivi e responsabilità.*³⁴

Nella gestione di un progetto, **l'integrità** dev'essere al centro dell'azione comune. L'adesione ad uno spirito di partenariato e di piena collaborazione è uno strumento importante per generare fiducia e trasparenza tra le parti ed è quindi un elemento essenziale per la riuscita del progetto.

Per i progetti BINGO e Olimpiadi 2026 ciò, da una parte, è garantito dagli accordi scritti tra i partner di progetto, stipulati in considerazione della portata dei progetti e dell'alto rischio che essi comportano in termini finanziari e di immagine; dall'altra parte l'integrità viene vissuta nella gestione quotidiana dei progetti. Nel progetto BINGO, anch'esso gestito secondo l'approccio del project management agile, la collaborazione partenariale è garantita dal contesto istituzionale e da incontri quotidiani (*daily scrum*) e bisettimanali (*sprint review*). Vivere l'integrità fa parte del DNA del project management agile.

³⁴ Vedi: Organismo di valutazione, Vademecum sul sistema dei controlli interni (SCI), aprile 2019

Nonostante il progetto Olimpiadi 2026 si trovi ancora nella fase di avvio, il responsabile del progetto conferma che la collaborazione finora è stata ottima, sottolineando allo stesso tempo la rete di relazioni estremamente stratificata e complessa e lo stato di *work in progress*, nell'ambito del quale anche la collaborazione dovrà essere organizzata, formalizzata e istituzionalizzata. Anche i responsabili del progetto Sostegno familiare precoce confermano che la collaborazione è basata sul partenariato, anche se si può affermare a posteriori, dopo la conclusione del progetto pilota, che una regolamentazione più precisa riguardo allo stanziamento vincolante di risorse finanziarie sarebbe stata molto utile. A questo aspetto verrà dedicata particolare attenzione nel *roll out* su vasta scala.

Per quanto riguarda la **definizione scritta delle competenze e delle responsabilità**, il quadro è eterogeneo. Nel progetto BINGO sono state chiaramente definite fin dall'inizio le responsabilità suddivise tra i tre livelli (Ripartizione 38 – Mobilità della Provincia autonoma di Bolzano, STA ed ente gestore). Queste responsabilità si riflettono nei ruoli definiti, per il progetto BINGO, nell'ambito project management agile³⁵. Anche nel caso del Sostegno familiare precoce, i ruoli sono stati definiti sin dall'inizio del progetto; nel corso del tempo sono stati apportati dei correttivi, dovuti anche al ricambio di personale da parte dei partner di progetto e quindi alla necessità di formare i nuovi collaboratori e le nuove collaboratrici. Per il progetto Olimpiadi 2026, le competenze e le responsabilità devono ancora essere definite in dettaglio, come già previsto dal decreto del Presidente della Provincia n. 2390 del 13 febbraio 2020.

In linea di massima, tutti i partner intervistati confermano che i compiti, le competenze e le responsabilità maturano nel corso del progetto; è necessario pertanto sottoporli ad un riesame e ad eventuali aggiustamenti ad intervalli regolari.

Le **competenze tecniche** dei membri del team di progetto si basano principalmente su anni di esperienza pratica nel rispettivo settore come collaboratori/collaboratrici e responsabili di progetto. Ad eccezione dell'incaricato speciale per le Olimpiadi 2026, i responsabili del progetto sono pressoché privi di formazione specifica nel campo del project management, ma dimostrano una grande disponibilità in tal senso.

Da una valutazione dell'Ufficio sviluppo del personale risulta che nell'anno in corso, così come negli ultimi quattro anni, cioè nel periodo 2017-2021, l'ufficio stesso ha organizzato ben sette corsi per un totale di 16 giornate di formazione sul tema del project management. Di questa offerta hanno usufruito in tutto 95 persone. Inoltre, già nel 2017 è stata messa a disposizione la "*Linea guida Project management per l'amministrazione provinciale*" in forma cartacea e online nella biblioteca didattica dell'Ufficio sviluppo del personale³⁶.

I **comitati direttivi**, che sono costituiti in tutti e tre i progetti, anche se con denominazioni diverse, svolgono un'importante funzione di supervisione. È infatti in questi organi collegiali che vengono prese le decisioni più importanti riguardanti lo sviluppo dei progetti. Per esempio, il comitato direttivo del progetto BINGO si riunisce una volta al mese, e la direzione sociosanitaria del Sostegno familiare precoce si incontra ogni due settimane. Un altro organo di indirizzo è il consiglio del Sostegno familiare precoce. Le tempistiche delle sedute del Comitato di coordinamento provinciale per le Olimpiadi del 2026 non erano ancora state fissate al momento in cui sono state completate le interviste. In seno a questi organi vengono definite e adeguate le priorità e vengono prese tutte le

³⁵ A tale proposito vedi anche J. Fischbach, *Scrum: in kurzen Iterationen zum Ziel*, in M. Bartonitz et al. (ed.) *Agile Verwaltung - Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann*, Springer Gabler, 2018.

³⁶ <https://provbz.sharepoint.com/sites/datashare/Personalentwicklung/SitePages/Lernbibliothek.aspx#6-methodische-kompetenzen-arbeitstechniken>

decisioni finanziarie e rilevanti per la clientela, come ad esempio l'attivazione di nuove funzioni per i passeggeri.

I responsabili di progetto ravvedono nei comitati direttivi un aiuto prezioso per minimizzare i rischi. In questo senso, la direzione sociosanitaria e il consiglio del Sostegno familiare precoce continueranno ad esistere anche dopo la conclusione del progetto, prevista per il 2025, al fine di seguire la gestione ordinaria del servizio.

Sia il progetto BINGO sia il Sostegno familiare precoce sono caratterizzati da un'**organizzazione progettuale** molto razionale: nel caso del progetto BINGO grazie all'applicazione del metodo Scrum su base informatica, nel caso del progetto del Sostegno familiare precoce grazie all'utilizzo di diagrammi di Gantt per la gestione delle scadenze e degli obiettivi nella direzione sociosanitaria e nel *roll out* a livello provinciale nei singoli bacini d'utenza. Come già accennato, nel caso delle Olimpiadi del 2026, l'organizzazione del progetto deve ancora essere formalizzata e implementata.

In tutti e tre i casi, la **filosofia gestionale** può essere descritta come un partenariato che pone al centro dell'attenzione il raggiungimento degli obiettivi, cioè la riuscita del progetto. I/le responsabili di progetto sono affermati e riconosciuti nel loro ruolo. Si percepisce, a livello di staff di progetto, una grande motivazione e voglia di fare.

2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio è una procedura finalizzata all'identificazione e all'analisi (in base alla probabilità che si verifichino e all'entità del danno) dei rischi (rischio di corruzione, di scarsa trasparenza, di inefficienza, di carenze organizzative, di scarsa qualità dei servizi, di mancata semplificazione dei processi, di insufficiente riduzione dei costi) che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi di un'istituzione, e quindi all'individuazione di un'adeguata strategia di gestione del rischio.

Le interviste hanno evidenziato un'elevata sensibilità ai possibili rischi, riconducibile a sua volta a un approccio fortemente orientato ai risultati. Mentre nel caso del progetto Olimpiadi 2026 i rischi sono principalmente legati agli ingenti fondi stanziati, alla loro assegnazione in base alle norme di diritto pubblico, al rispetto del bilancio, alla rilevanza politica, all'impatto esterno, all'enorme numero di stakeholder e partner di progetto coinvolti, al numero elevato di sottoprogetti e infine al termine improrogabile, nel caso di BINGO gli elementi di rischio sono legati alla rilevanza del progetto per la vasta utenza del trasporto pubblico locale, al suo peso politico, all'aggiudicazione pubblica dei contratti, alla rapida evoluzione del settore informatico e alla dipendenza da fornitori di know-how esterni.

I rischi connessi al progetto Sostegno familiare precoce risiedono principalmente nel gran numero di servizi e di utenti (tutte le madri e le giovani famiglie che rientrano nel target dei servizi di sostegno familiare precoce) così come nelle diverse realtà e situazioni di partenza, nonché nelle peculiarità dei singoli bacini d'utenza.

In generale, si può affermare che i/le project manager sono ben consapevoli dei rischi, ma che per nessuno dei tre progetti è stata effettuata a priori una valutazione sistematica dei rischi ed una relativa formalizzazione. Tale valutazione avviene piuttosto nel corso del progetto, ma comunque non in modo sistematico.

Il progetto BINGO esegue un'analisi quotidiana dei rischi nell'ambito dei *daily scrum*.

3. ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Le attività di controllo consistono nelle strategie e nelle procedure messe in atto da un'organizzazione per gestire i rischi e raggiungere gli obiettivi prefissati. Per assicurarne l'efficacia, è necessario che le attività di controllo siano adeguate, continue, pianificate, economiche, complete, ragionevoli e direttamente riferite agli obiettivi del controllo.

Nel caso del progetto BINGO, il project management agile secondo il metodo Scrum garantisce attività di controllo regolari ad intervalli brevi. Il lavoro è suddiviso in diversi *sprint*, tutti di uguale durata. Più alto è il rischio del progetto, più brevi sono gli *sprint*. Il progetto BINGO ha optato per *sprint* di 14 giorni. Ogni *sprint* inizia con lo *sprint planning*, nell'ambito del quale si predispone lo *sprint backlog* (= piano di implementazione concreto) e si definisce l'obiettivo dello *sprint*. Ogni giorno, il team di sviluppo interdisciplinare si riunisce nel cosiddetto *daily scrum*, che ha una durata massima di 15 minuti, per verificare se sta ancora raggiungendo l'obiettivo dello *sprint*. Al termine di ciascuno *sprint* sono previsti un incontro di *sprint review* della durata massima di quattro ore e un incontro di *sprint retrospective* della durata massima di tre ore. Nel corso della *sprint review*, il team Scrum analizza il prodotto, mentre la *sprint retrospective* ha lo scopo di esaminare il processo di lavoro. Le proposte di miglioramento che emergono da questi incontri vengono poi messe in pratica nello *sprint* successivo.

I/Le responsabili del progetto BINGO affermano che i cicli di feedback, frequenti e di breve durata, si traducono in aggiustamenti a livello di prodotto e di caratteristiche e rappresentano, insieme alla trasparenza, i pilastri del successo di questo progetto.

Il vasto supporto informatico rappresentato dallo strumento **Jira** (nella versione scaricabile gratuitamente³⁷, sufficiente secondo le/i project manager del progetto BINGO), garantisce la completa trasparenza e fa sì che ogni componente del team di progetto sia perfettamente informato in ogni momento. In questo modo si rende superfluo tutto il lavoro amministrativo legato alla stesura di riepiloghi, checklist e rapporti. Sotto questo aspetto, le attività di controllo proprie del metodo Scrum possono essere descritte come continuative, programmate, economiche ed esaustive.

Per il **controllo di qualità**, nel progetto BINGO è utilizzato un sistema a più livelli. Oltre ai gruppi pilota interni, vi sono coinvolti un'azienda specializzata, che effettua test sui prodotti per verificarne la facilità di utilizzo, nonché la cooperativa sociale meranese Independent L., che verifica le soluzioni proposte sotto il profilo dell'accessibilità per le persone con disabilità. Anche i reclami della clientela, che sono gestiti da un call center, vengono inseriti nel flusso del controllo di qualità.

Il regolare **controllo del rispetto della disponibilità di bilancio** avviene in modo automatizzato tramite Microsoft Navision. Tutti gli ordini impartiti vengono direttamente associati al progetto. In questo modo è possibile seguire in tempo reale gli acquisti di prodotti e servizi effettuati, attingendo ai fondi di bilancio.

Il rispetto delle **ore-uomo previste** viene controllato direttamente tramite Jira. Per ogni *user story* è previsto un certo numero di ore di lavoro, che sono distribuite nei singoli *sprint* e corrispondono a un importo in denaro, in modo tale da poter rilevare un eventuale superamento in tempi brevi.

³⁷ www.atlassian.com

Questo controllo delle ore-uomo è fondamentale in relazione ai costi del personale, che rappresentano il 30% del bilancio del progetto.

Inoltre, il responsabile del progetto e due membri dello staff svolgono un ruolo di supervisione nel settore delle finanze.

Gli **appalti** vengono predisposti dalle strutture interne della STA e assegnati in conformità con la normativa sugli appalti pubblici. Per la valutazione delle offerte vengono istituite apposite commissioni.

Inoltre, tutti i **pagamenti** nell'ambito del progetto BINGO sono effettuati in conformità agli standard di sicurezza generali della STA (principio "dei quattr'occhi", doppia firma).

I controlli interni della Ripartizione 38 Mobilità, in veste di committente, sulla STA, in funzione esecutiva, sono effettuati nell'ambito di incontri a cadenza mensile (comitato direttivo) e settimanale tra il direttore della Ripartizione provinciale mobilità, il direttore dell'Ufficio trasporto persone e il direttore generale della STA. In questi incontri si stabiliscono e concordano in modo molto flessibile e tempestivo le priorità e si rivedono le **tempistiche** e le **disponibilità di bilancio**.

Le attività di controllo nell'ambito del progetto Sostegno familiare precoce si riferiscono principalmente allo **stanziamento dei fondi annuali** da parte dei partner di progetto, all'**attuazione degli interventi progettuali concordati** e al **rispetto delle tempistiche**. Ogni due settimane si tengono le riunioni della direzione sociosanitaria, delle quali viene redatto un verbale. Lo stesso avviene anche per le riunioni nei bacini di utenza durante la fase di attuazione e implementazione. Il gruppo direttivo allargato si riunisce due volte all'anno. A partire dal 2022 è prevista l'attivazione del consiglio del Sostegno familiare precoce a livello provinciale, composto da rappresentanti dei singoli gruppi di lavoro nei bacini di utenza. Si applicano il **principio "dei quattr'occhi"** e il **principio della doppia firma**, che valgono in generale per tutta l'amministrazione provinciale.

Come già descritto, il progetto Olimpiadi 2026 è in fase di avvio e attualmente non sono ancora previste attività di controllo sistematiche. Nondimeno, l'intervista ha contribuito ad aumentare la sensibilità rispetto all'importanza della tematica, soprattutto per quanto riguarda le dimensioni, il carico di lavoro in forte aumento, la complessità e le tempistiche ristrette. A tale riguardo, il responsabile di progetto si è impegnato a introdurre gradualmente delle misure di controllo.

Un'attenzione particolare deve essere prestata anche all'aggiudicazione degli appalti, dato che i lavori in provincia di Bolzano sono suddivisi fra tre stazioni appaltanti: il Comune di Anterselva, il Dipartimento infrastrutture e mobilità e il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale RFI (Rete ferroviaria italiana).

4. INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Le informazioni pertinenti devono essere identificate, raccolte e diffuse nella forma e nei tempi che consentono a ciascuno di adempiere i propri compiti. Le organizzazioni devono attuare comunicazioni efficaci e diffuse, in modo che queste fluiscano all'interno dell'organizzazione, verso il basso, verso l'alto e trasversalmente, penetrando tutti gli ambiti e l'intera struttura.

Dalle interviste è emerso che i sistemi di **reporting periodico** in tutti e tre i progetti possono essere descritti come intrinseci al sistema. La condivisione costante delle informazioni avviene in modo pragmatico e contribuisce a ridurre i rischi.

Come già descritto, nel caso del progetto BINGO il project management agile secondo il metodo Scrum soddisfa i requisiti per una comunicazione interna efficiente ed efficace. La comunicazione del progetto verso l'esterno, ovvero con il cliente finale, è sempre orientata al risultato e di solito avviene a fine progetto o, in caso di ritardo da parte della STA, tramite il servizio interno di pubbliche relazioni, naturalmente in stretto coordinamento con la Ripartizione mobilità.

Anche nel progetto Sostegno familiare precoce, il flusso di informazioni funziona agli effetti pratici. I verbali delle riunioni periodiche della direzione sociosanitaria sono redatti per iscritto e trasmessi alla cerchia di persone prestabilita. Inoltre, a conclusione della fase pilota, cioè del *rollout* nei due distretti pilota di Bolzano-Don Bosco e Brunico e dintorni, è stato predisposto un report finale molto dettagliato. Infine, all'interno del nucleo di progetto intercorre uno scambio stretto e informale, principalmente per telefono, tramite la piattaforma *Teams* e per posta elettronica.

Negli organismi di cui fa parte l'incaricato speciale della Provincia per le Olimpiadi del 2026, la comunicazione funziona sia sul piano formale che informale. Lo confermano i relativi verbali e le convocazioni. Allo stesso modo, il responsabile del progetto dovrebbe ricevere i verbali delle riunioni degli organismi a cui non partecipa in prima persona, ma nei quali è rappresentata la Provincia di Bolzano. Tuttavia, questo flusso di informazioni è attualmente ancora scarso e deve essere organizzato al più presto per funzionare in modo efficiente, soprattutto per quanto riguarda i rischi contrattuali e finanziari che ne derivano.

5. MONITORAGGIO

Il monitoraggio consiste in un processo di costante verifica della qualità del sistema di controllo interno, dei risultati conseguiti attraverso le azioni di miglioramento apportate e dell'adeguatezza dei presidi rispetto ai rischi. Esso si concretizza in attività di routine, in valutazioni aggiuntive o nella combinazione di entrambe le cose.

Il monitoraggio verifica che il sistema di controllo interno continui a funzionare efficacemente. Questo processo implica la valutazione critica, da parte di persone idonee, del modo in cui i controlli sono concepiti, dei tempi di esecuzione e dei modi in cui sono adottati i provvedimenti necessari.

Né dalla documentazione esaminata né dalle interviste condotte emerge che siano state effettuate verifiche ad hoc sull'efficacia del sistema di controllo interno. Nei progetti BINGO e Sostegno familiare precoce tale controllo interno è stato concepito come sistema integrato nel processo operativo, in modo che da esso scaturiscano dei rapporti periodici, come già descritto.

Inoltre, non è mai stato praticato un intervento di valutazione specifica che consiste nell'effettuazione di controlli sull'effettiva attuazione ed efficacia delle attività di controllo. Gli strumenti utilizzabili a tal fine potrebbero essere la ripetizione dei controlli da parte di soggetti differenti oppure l'esame delle incongruità oppure la verifica della conoscenza delle procedure di controllo da parte dei soggetti incaricati oppure, ancora, l'introduzione di report per segnalare eventuali disfunzioni. In conseguenza della mancata introduzione di procedure adeguate di monitoraggio periodico del

funzionamento degli altri elementi del sistema di controllo interno, non sono state fatte segnalazioni di eventuali disfunzioni ai responsabili di progetto e non sono stati adottati provvedimenti correttivi.

VI. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dall'analisi è emerso che nell'ambito dei progetti BINGO e Sostegno familiare precoce vengono messe in atto **misure di controllo** atte a prevenire la molteplicità dei rischi connessi con la realizzazione dei progetti. Il progetto Olimpiadi 2026 è stato sottoposto ad un'analisi *pro futuro*; il responsabile di progetto ha sviluppato un'alta sensibilità rispetto alla tematica in oggetto e integrerà quanto prima nel progetto le necessarie misure di controllo.

A seconda della fase raggiunta nel ciclo di vita del progetto e del metodo di project management scelto, le misure di controllo differiscono per portata e tempistiche. Mentre nel progetto BINGO con il suo metodo agile le misure di controllo sono incorporate nei processi, cioè negli *sprint*, nel project management classico le attività di controllo tendono ad essere svolte in un secondo momento, per lo più a posteriori.

Va comunque detto che sia il Sostegno familiare precoce sia le Olimpiadi 2026 non fanno ricorso, nella prassi quotidiana, al project management classico in forma pura, ma piuttosto a una forma mista, che non applica in modo strutturato i principi del Manifesto Agile.

In tutti e tre i progetti, l'analisi dei rischi e le misure di controllo sono applicate in modo intuitivo. In tutti i progetti si percepiscono un'esperienza pluriennale nel campo, un grande impegno per il progetto così come un forte orientamento verso gli obiettivi. Ciò fa sì che sia i/le responsabili di progetto che lo staff agiscano in modo da minimizzare i rischi secondo il principio di prudenza. Questo non implica a priori che i controlli non siano sufficienti o efficaci per il successo del progetto. In ogni caso si raccomanda caldamente di effettuare un'analisi e un monitoraggio consapevole, regolare, sistematico e documentato per iscritto dei rischi e delle attività di controllo. Ciò avrebbe un effetto agiuntivo di contenimento a priori dei rischi.

Questa raccomandazione non riguarda soltanto la gestione del progetto dal punto di vista dei contenuti, ma anche la gestione dei contatti tra le ripartizioni e gli enti della Provincia nonché con terzi.

Per quanto riguarda i progetti che si avvalgono prevalentemente di un project management di tipo classico, anche **l'organizzazione del progetto** con relativi ruoli, competenze e responsabili dovrebbe essere ulteriormente sviluppata e adattata nel corso del ciclo di vita del progetto. Ciò è consigliabile in particolare per quanto riguarda il progetto Olimpiadi 2026, in ragione del gran numero di partner di progetto esterni all'amministrazione provinciale nonché dell'alto rischio finanziario, contrattuale e d'immagine.

Per le stesse ragioni, si consiglia inoltre di aumentare la dotazione di personale, con particolare attenzione alle competenze in ambito giuridico.

Vista l'importanza, la complessità e il livello di rischio del progetto Olimpiadi 2026, a cui si è più volte accennato, sarebbe inoltre coerente riclassificare il relativo incarico speciale da "complesso" a "strategico".

Il **flusso di informazioni** verso l'interno e verso l'esterno funziona bene per quanto riguarda i progetti BINGO e Sostegno familiare precoce; lo stesso dicasi, almeno allo stato attuale, per le Olimpiadi 2026. Per quest'ultimo progetto, si consiglia di adottare misure organizzative atte a far fronte

anche in futuro in modo efficace, ma soprattutto istituzionalizzato ed efficiente, alla complessità della rete.

Considerata l'importanza che riveste il lavoro a progetto nell'amministrazione provinciale, si raccomanda in generale una ripresa delle **attività di potenziamento del project management e dei relativi controlli interni**, iniziate nel 2017. In particolare, ampliare l'offerta formativa dell'Ufficio sviluppo del personale, prevedendo nel contempo corsi di formazione obbligatori per la dirigenza sul project management e sui controlli interni, sarebbe un passo importante in questa direzione. Per quanto riguarda i contenuti, tali corsi dovrebbero essere incentrati sui metodi di project management agile nonché sui software di supporto quali Jira.

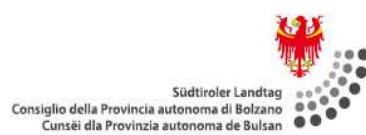
Sarebbe inoltre molto utile sviluppare ulteriormente in tal senso la guida al progetto.

Un **follow-up** avrà luogo tra un anno, d'intesa con i/le responsabili di progetto. I progetti Olimpiadi 2026 e Sostegno familiare precoce saranno ancora in fase di attuazione alla fine del 2022. Qualora nel frattempo il progetto BINGO dovesse concludersi, il relativo *follow up* verterà sulla collaborazione tra l'assessorato provinciale alla mobilità e la STA nonché su un analogo (sotto)progetto informatico della STA.

28/01/2022

f.to
Irmgard Prader

f.to
Cinzia Flaim



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

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@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