

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Attività di consulenza per l'ulteriore sviluppo del sistema dei controlli interni

Auditor: Wolfgang Bauer
Elena Eccher

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

settembre 2019

INDICE

I. Motivazione e finalità della consulenza.....	4
II. Approccio metodologico e ambito dell'attività di consulenza.....	4
III. Stato di fatto.....	5
IV. Valutazione e raccomandazioni.....	7

I. Motivazione e finalità della consulenza

Ai sensi della legge provinciale n. 10/1992, articolo 24, comma 1, lettera a), e successive modifiche, l'Organismo di valutazione monitora il funzionamento del sistema dei controlli interni all'amministrazione provinciale (di seguito denominato SCI).

L'Organismo di valutazione svolge questo compito ormai dal 2015, e il suo lavoro è documentato nelle relazioni redatte finora.¹

Come illustrato nella lettera del 31 maggio 2018 al direttore generale della Provincia, il grado di maturità ovvero il livello di efficienza dello SCI nell'amministrazione provinciale è stato sempre valutato, in seguito alle succitate verifiche sul sistema, come in parte informale e in parte standardizzato. Ciò è dovuto al fatto che molti dirigenti non conoscono a sufficienza componenti e principi di uno SCI, né le relative misure come la separazione delle funzioni, la regolamentazione degli iter operativi (manuali dei procedimenti, mansionari del personale ecc.) e le soluzioni organizzative (come il principio "dei quattro occhi").

In questo quadro - e considerando l'importanza dello SCI come strumento gestionale essenziale per garantire sistematicamente il raggiungimento degli obiettivi² - è apparso opportuno, nell'ambito di un servizio di consulenza e tenendo conto degli standard internazionali per la pratica professionale dell'internal auditing,

- a) elaborare un vademecum sul sistema dei controlli interni³ e
- b) seguire e sostenere, nell'ambito di un progetto di consulenza, lo sviluppo ulteriore dello SCI in unità organizzative selezionate dell'amministrazione provinciale.

Entrambe le misure sono oggetto del programma di lavoro annuale 2019 dell'Organismo di valutazione.

II. Approccio metodologico e ambito dell'attività di consulenza

In accordo con gli standard internazionali di pratica professionale, la revisione interna fornisce servizi di verifica e consulenza indipendenti e oggettivi, finalizzati a creare valore aggiunto e a migliorare i processi aziendali.

¹ Relazioni dell'Organismo di valutazione: *Il sistema dei controlli interni nell'Amministrazione provinciale*, ottobre 2015; *Il sistema dei controlli interni nella concessione di contributi provinciali in alcuni settori*, dicembre 2016; *Il sistema dei controlli interni nella promozione della cultura italiana e tedesca*, agosto 2017; *Il sistema dei controlli interni con riferimento al trasferimento delle conoscenze nell'avvicendamento dirigenziale*, dicembre 2017; *Il sistema dei controlli interni nell'ufficio amministrativo dell'ambiente e nell'ufficio amministrativo del paesaggio e sviluppo del territorio*, aprile 2018; *Il sistema dei controlli interni nei partenariati pubblico-privati: l'esempio dello studentato Fürstentum*, agosto 2018; *Valutazione del sistema dei controlli interni nell'amministrazione del patrimonio della Provincia*, agosto 2019.

² Vedi p. es. Oliver Bungartz, *Handbuch Interne Kontrollsysteme*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2011.

³ *Vademecum sul sistema dei controlli interni*, aprile 2019, consultabile su https://www.consiglio-bz.org/download/2019_Leitfadenzum-Internen-Kontrollsystem_IT.pdf

In questo senso l'Organismo di valutazione, nell'esercizio della sua funzione consultiva⁴, si adopera per dare un contributo concreto al miglioramento dei sistemi di gestione dei rischi e di controllo dell'amministrazione provinciale.

Il progetto di consulenza sull'ulteriore sviluppo dello SCI è stato presentato anticipatamente al direttore generale e al segretario generale, che hanno confermato la coerenza della consulenza con i valori, le strategie e gli obiettivi dell'amministrazione provinciale.⁵

Per diversificare i settori da sottoporre a verifica o ai quali offrire consulenza, sono state selezionate le seguenti unità organizzative per sostenerle nell'ulteriore sviluppo dello SCI:

- Ufficio amministrazione della formazione professionale in lingua italiana⁶
- Agenzia per la protezione civile
- Agenzia per la famiglia

La presente relazione illustra i risultati dell'attività di consulenza in dette strutture.

Infine si procede a una valutazione e si esprimono raccomandazioni, la cui attuazione sarà oggetto di un follow-up.⁷

III. Presentazione dello stato di fatto

All'inizio dell'attività consultiva si sono tenute riunioni introduttive con le direttrici delle strutture e con un collaboratore incaricato dei compiti organizzativi dal direttore dell'Agenzia per la protezione civile.

In questo quadro è stato presentato il *Vademecum sul sistema dei controlli interni* citato inizialmente, nel quale sono illustrati definizione, obiettivi ed elementi di uno SCI e si danno istruzioni pratiche per l'attuazione dello stesso. Gli elementi sono le cinque componenti dello SCI secondo il modello COSO⁸:

- *ambiente di controllo*
- *valutazione del rischio*
- *attività di controllo*
- *informazione e comunicazione*
- *monitoraggio*

Poiché l'implementazione, la manutenzione e il monitoraggio dello SCI sono di competenza dei dirigenti, le responsabili e l'interlocutore incaricato dall'Agenzia per la protezione civile sono stati invitati a esaminare criticamente le proprie forme di organizzazione del lavoro nel settore dei controlli interni. A tal fine, essi hanno dovuto confrontare la situazione attuale della propria struttura organizzativa con le misure e i principi dello SCI illustrati nel *Vademecum* e riconoscere ovvero spiegare in quale misura apparisse necessario sviluppare ulteriormente lo SCI.

⁴ Sulla funzione consultiva della revisione interna vedi Jörg Hunecke, *Interne Beratung durch die Interne Revision*, Verlag Wissenschaft & Praxis, 2005.

⁵ Standard 2210.C2 degli standard internazionali per la pratica professionale dell'internal auditing.

⁶ A seguito dell'ultima riorganizzazione della Direzione istruzione e formazione italiana, dal 1° gennaio 2020 Ufficio formazione professionale - 17.6.

⁷ Standard 2440.C2 e 2500.C1 degli standard internazionali per la pratica professionale dell'internal auditing.

⁸ COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Il modello, riconosciuto a livello mondiale, ha combinato diversi concetti e definizioni di controllo interno in un unico quadro di riferimento.

L'Organismo di valutazione ha seguito e supportato questo processo di verifica e di riflessione da parte delle strutture, da un lato dando indicazioni concrete sull'ambiente di controllo (ad esempio, regolamentazione dei processi lavorativi e delle procedure organizzative) e, dall'altro, fornendo spiegazioni sulla valutazione del rischio (che svolge un ruolo chiave nella definizione di adeguate misure di controllo) e sulle attività di controllo.

In corso di svolgimento, il progetto di consulenza per l'ulteriore sviluppo dello SCI è stato ulteriormente concretizzato, concordando con le strutture di effettuare una dettagliata analisi di alcuni processi nonché di definire gli interventi necessari per uno SCI ben funzionante.

Di seguito si riassumono i punti fondamentali della consulenza alle strutture e le misure da esse avviate.

Ufficio amministrazione della formazione professionale in lingua italiana

Dopo il primo colloquio introduttivo la direttrice, al fine di attuare i principi e gli obiettivi enunciati nel Vademecum, ha elaborato un quadro di sintesi delle attività dell'ufficio, comprendente la macroattività, le relative singole attività e il personale responsabile, nonché una panoramica dei macroprocessi. Insieme ai collaboratori è stata inoltre elaborata una tabella riguardante tutti i processi, descritti in modo approssimativo nelle singole fasi, con indicazione dell'oggetto principale e dei principi dello SCI di cui tener conto al riguardo, senza fare però riferimento a una precedente analisi e valutazione del rischio. Nel colloquio la direttrice ha riferito dell'impegno dei dipendenti nel descrivere i processi lavorativi e ha sottolineato l'utilità della formalizzazione.

In un ulteriore colloquio, la tabella succitata è stata approfondita in riferimento a tre processi selezionati (elaborazione esigenze del personale insegnante, programmazione del fabbisogno di progetti formativi ed educativi, organizzazione dell'anno di preparazione all'esame di maturità nelle scuole professionali). Al riguardo l'Organismo di valutazione ha sottolineato la necessità di una particolare attenzione ai rischi e alle misure necessarie per ridurli al minimo. In seguito la direttrice ha rielaborato le descrizioni di questi processi, che così possono servire da esempi per riformulare la tabella.

Agenzia per la protezione civile

Il direttore dell'Agenzia ha proposto all'Organismo di valutazione il nominativo di una persona che è già responsabile per questioni organizzative (come l'introduzione della contabilità analitica) e ha costituito l'interlocutore nel progetto di consulenza sullo SCI. Anche in questo caso è stato presentato il *Vademecum sul sistema dei controlli interni* e l'Agenzia è stata invitata a verificare l'efficienza dello SCI e valutare, in collaborazione con l'Organismo di valutazione, possibilità e necessità di ulteriori sviluppi. Il punto di partenza del confronto è stato un esaustivo manuale di organizzazione dell'Agenzia, nel quale vengono presentati l'organigramma, le descrizioni delle funzioni e le istruzioni procedurali per i processi più importanti. Il manuale di organizzazione - specialmente le istruzioni procedurali (di cui alcune ancora in fase di elaborazione) costituiscono, in quanto regolamentazioni dettagliate dei processi, una base essenziale per lo SCI.

Successivamente l'attenzione è stata posta sull'istruzione procedurale "Handbuch zur Umsetzung der Eigenregie des Funktionsbereichs Wildbachverbauung" (Manuale per l'attuazione dei lavori in economia nell'area funzionale bacini montani). Questo documento era in fase di elaborazione, per cui si è potuto concepirlo alla luce del Vademecum sullo SCI e di una matrice degli strumenti di gestione del rischio. L'interlocutore designato dall'Agenzia ha redatto il manuale in stretta collaborazione con i dirigenti responsabili e consultando l'Organismo di valutazione. Nei singoli capitoli sono stati individuati rischi significativi, definite adeguate misure di controllo e individuati i relativi responsabili. In questo

modo si sono anche poste le basi per elaborare le istruzioni procedurali ancora mancanti e, se necessario, per adeguare quelle esistenti.

Agenzia per la famiglia

Dopo la riunione introduttiva, la direttrice ha discusso lo stato attuale dello SCI nell'Agenzia per la famiglia. Le relative considerazioni sono esposte in una breve relazione.

La direttrice dell'Agenzia per la famiglia ha considerato l'offerta di consulenza dell'Organismo di valutazione una gradita opportunità per incorporare i già esistenti documenti rilevanti ai fini dello SCI in un sistema compiuto, nonché per completare e migliorare continuamente tale sistema. Sulla base del Vademecum sul sistema dei controlli interni, l'organigramma, i mansionari del personale e le descrizioni dei processi sono stati aggiornati, ovvero redatti se mancanti. Nell'ambito del confronto con l'Organismo di valutazione, la direttrice ha fornito un'ampia documentazione sulle strutture e i processi organizzativi. La documentazione viene normalmente aggiornata anche nell'ambito dei colloqui annuali con il personale e questo, secondo la direttrice, contribuisce a sensibilizzare i dipendenti e ad affinarne la consapevolezza rispetto agli aspetti organizzativi e procedurali.

Riguardo all'ulteriore sviluppo dello SCI la direttrice, d'intesa con l'Organismo di valutazione, si è concentrata principalmente sull'ambito dei contributi, regolamentato in modo molto eterogeneo. Quindi, per raggiungere nel modo migliore gli obiettivi di ottimizzare l'attività amministrativa, di rendere affidabili le informazioni finanziarie e gestionali nonché di garantire il rispetto di leggi e regolamenti, l'ambito dei contributi è stato sottoposto a un'analisi critica e si è fatta una prima sintesi delle misure già adottate per minimizzare i rischi (revisione dei criteri per la concessione di contributi, modalità organizzative quali la valutazione delle domande da parte di una commissione o l'introduzione del principio del controllo multiplo) o ancora da adottare. Considerazioni sulla riduzione del rischio sono state fatte dalla direttrice anche nell'ambito dei bandi di gara e in quello delle garanzie di qualità e dell'accreditamento. Al riguardo la direttrice intende l'analisi e valutazione del rischio come un processo continuo.

IV. Valutazione e raccomandazioni

Nelle tre unità organizzative coinvolte, il suddetto *Vademecum sul sistema dei controlli interni* si è rivelato uno strumento utile per introdurre all'argomento, esaminare criticamente lo stato attuale dello SCI e sostenerne l'ulteriore sviluppo.

Con la pubblicazione del Vademecum sul sito dell'Organismo di valutazione, questo documento di lavoro è ora accessibile a tutte le unità organizzative interessate.

Nell'ambito del progetto di consulenza per l'ulteriore sviluppo dello SCI le unità organizzative hanno rilevato in diversa misura la situazione attuale, definito gli obiettivi e gli interventi necessari.

In ogni caso, i responsabili hanno già adottato misure concrete che possono essere fatte rientrare nelle componenti dello SCI *ambiente di controllo* e *attività di controllo*, e che sono principalmente di natura organizzativa.

L'esame del tema della gestione dei rischi e in particolare della componente dello SCI *valutazione del rischio*, ossia identificazione, analisi e valutazione dei rischi (indipendentemente dal rischio specifico di corruzione, che è già oggetto del piano triennale di prevenzione della corruzione) ha rappresentato una sfida particolare. In questo contesto l'Organismo di valutazione ha sottolineato l'importanza della

valutazione del rischio nel definire misure di controllo più efficaci e ha sostenuto i responsabili nell'elaborare considerazioni a questo fine riguardo alla propria unità organizzativa.⁹

Gli interlocutori e interlocutrici responsabili hanno accettato in modo aperto e costruttivo la consulenza offerta dall'Organismo di valutazione.

L'ulteriore sviluppo dello SCI nelle tre unità organizzative è stato avviato e sostenuto in modo mirato, ma dev'essere proseguito estendendolo a tutti gli ambiti. Oltre alla succitata *valutazione del rischio* (e alle successive *attività di controllo*), occorre tener conto anche delle componenti dello SCI *informazione e comunicazione* nonché *monitoraggio*.

Per la fine del 2020 è previsto, d'intesa coi responsabili, uno scambio di idee sui risultati dell'ulteriore sviluppo dello SCI nelle rispettive unità organizzative.

Nel complesso si può ritenere che il progetto di consulenza e il conseguente confronto critico fra Organismo di valutazione e unità organizzative ha accresciuto la consapevolezza dell'importanza del sistema dei controlli interni.

Va infine notato che anche una formazione mirata dei dirigenti potrebbe contribuire molto all'ulteriore sviluppo e miglioramento dello SCI nell'amministrazione provinciale.

24/10/2019

f.to
Wolfgang Bauer

f.to
Elena Eccher

⁹ Un documento di lavoro utile a questo fine è il "Modello di gestione dei rischi per l'amministrazione federale" (Modell eines Risikomanagements für die Bundesverwaltung, aprile 2017), presentato dal presidente della Corte dei conti tedesca nella sua funzione di incaricato federale per l'economicità nell'amministrazione.



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