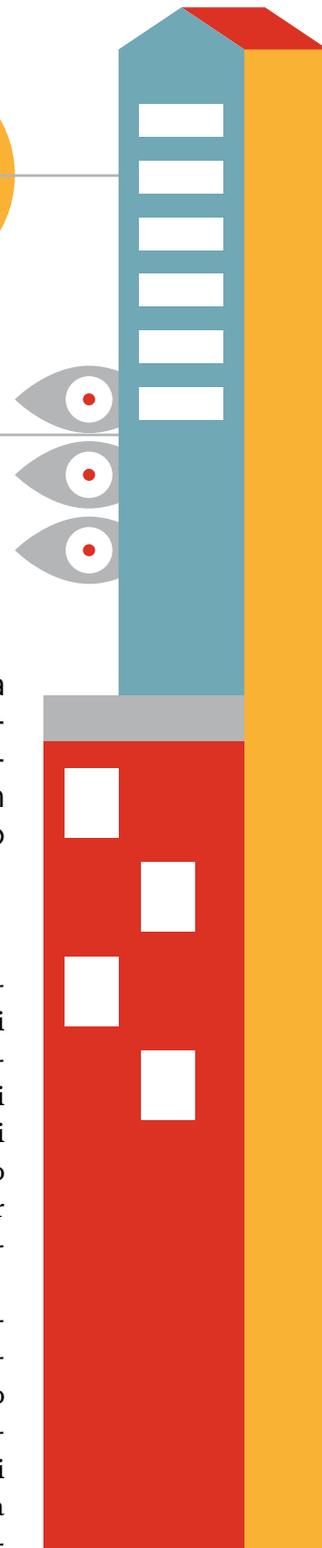


IL PASSO AVANTI DELLA LOMBARDIA

Il Tavolo di lavoro sul Sistema di Controllo Interno nella Pubblica Amministrazione promosso da Regione Lombardia, ORAC (Organismo regionale per le attività di controllo), Università degli Studi Milano-Bicocca e Protiviti ha costruito per gli enti pubblici un questionario di autodiagnosi sul sistema dei controlli che ha fatto emergere best practice e possibili aree di miglioramento

a cura dei componenti del Tavolo di lavoro*

Negli ultimi anni, i controlli interni delle Pubbliche Amministrazioni (PA) italiane sono stati a più riprese oggetto di interventi normativi che hanno contribuito in maniera significativa a indirizzare le scelte organizzative e i modelli di Control Governance da adottare. La sedimentazione dei numerosi interventi normativi restituisce oggi un quadro molto complesso. Di qui l'esigenza di individuare modalità e strumenti per valutare l'adeguatezza del Sistema di Controllo Interno (SCI) adottato in ambito pubblico e delle relative regole, procedure e strutture organizzative. Con questi obiettivi è stato istituito il Tavolo di lavoro permanente sul Sistema di Controllo Interno nella Pubblica Amministrazione italiana, promosso da Regione Lombardia, Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC), Università degli Studi Milano-Bicocca e Protiviti Government Services, società del gruppo multinazionale di consulenza direzionale Protiviti dedicata ai servizi per il settore pubblico in Italia. L'iniziativa è stata avviata nel 2019, con l'intento di condividere le conoscenze e le esperienze tra studiosi, professionisti e manager pubblici sulle possibili evoluzioni dei processi di Governo e Controllo degli Enti Pubblici. Nelle tre edizioni fin qui realizzate, il Tavolo di lavoro ha elaborato un Modello di Control Governance allineato agli standard e alle best practice internazionali, valutato in via sperimentale con uno strumento di diagnosi per misurare il livello di maturità del Sistema di Controllo Interno delle organizzazioni pubbliche.



→ Rischio reputazionale

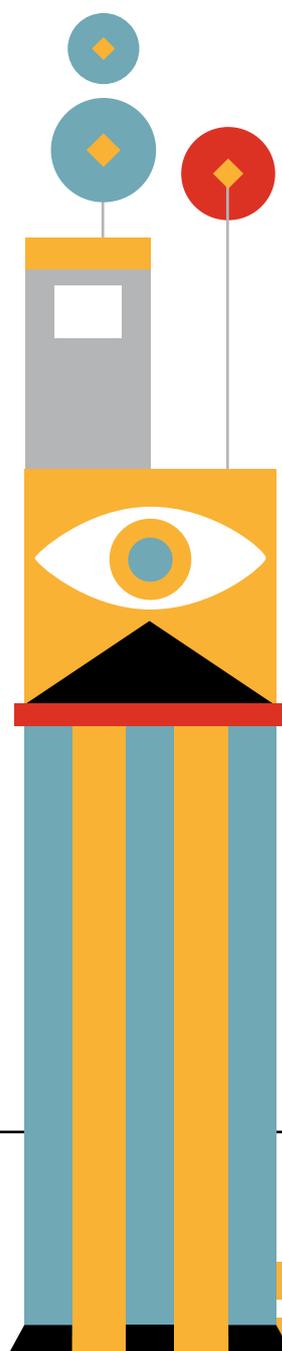
→ Global Internal Audit Standards

→ Pubblica Amministrazione

Applicazione del COSO Framework in ambito pubblico: la metodologia

In occasione della prima edizione del Tavolo di lavoro (2019-2020) sono stati discussi i diversi approcci e modelli di riferimento a livello internazionale per la rappresentazione del Sistema di Controllo Interno, il cui risultato è stato l'elaborazione di un Modello di Control Governance per il contesto pubblico che, come quello proposto dal Public Internal Control Network¹, si basa sulle tre linee di difesa².

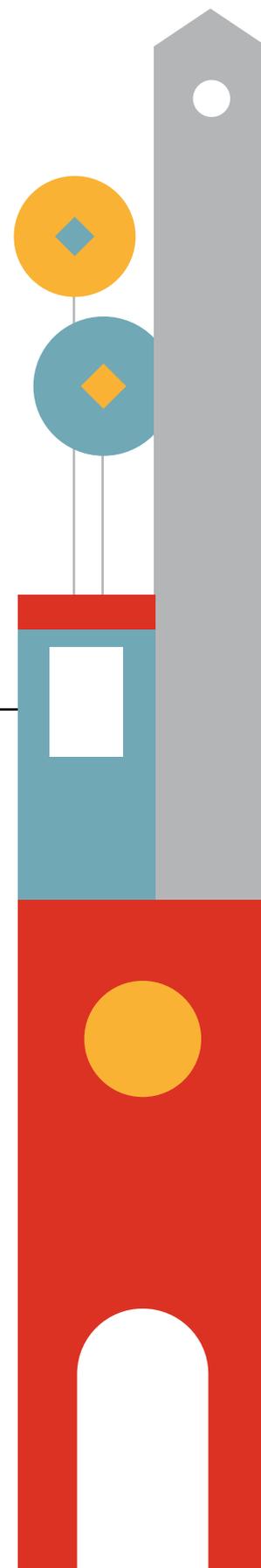
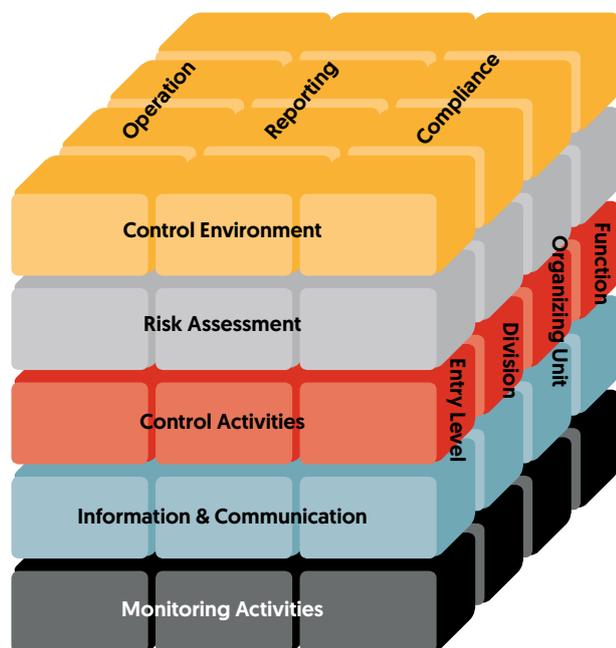
Una volta definito il modello e discussa l'applicabilità dello stesso al contesto dell'amministrazione regionale, la seconda edizione del Tavolo (2020-2021) ha avuto come focus la ricognizione e la valutazione del Sistema di Controllo Interno, partendo dalla ricognizione nel settore privato per l'individuazione di standard internazionali. Uno degli standard individuati maggiormente aderenti alle finalità del contesto pubblico è il COSO - Internal Control Integrated Framework³, che persegue lo scopo di "determinare il 'quantum' di rischio che l'impresa/ente è disposta ad accettare per creare valore per i suoi stakeholder e fornire un unico riferimento per gestire le varie tipologie di eventi incerti con efficacia, in relazione agli obiettivi prestabiliti". Il COSO, anche nella versione semplificata e adottata dall'INTOSAI GOV 9100, identifica cinque componenti del sistema (ambiente di controllo, valutazione dei rischi, attività di controllo, informazione e comunicazione, monitoraggio). Le cinque componenti del COSO sono a loro volta declinate in 17 principi che rappresentano gli elementi del Sistema di Controllo Interno da presidiare, fornendo indicazioni al management riguardo alla progettazione, all'implementazione e alla gestione del Sistema di Controllo Interno e alla valutazione della sua efficacia. Ispirandosi agli elementi e ai principi previsti dal COSO, il Gruppo di lavoro ha elaborato un questionario diagnostico di 50 domande, riconducibili ai 17 principi, che sono stati analizzati e sottoposti a revisione per renderli maggiormente aderenti al



IL MODELLO DI CONTROL GOVERNANCE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



IL COSO FRAMEWORK



contesto pubblico italiano. Il questionario diagnostico è stato predisposto con l'obiettivo di rilevare: (1) la situazione generale del Sistema di Controllo Interno dell'ente; (2) l'esistenza di presidi specifici sulle tre linee di difesa; (3) la presenza di eventuali punti di miglioramento.

Il contesto regionale lombardo

Regione Lombardia rappresenta una tra le poche realtà regionali ad aver avviato, sin dal 2014 (L.R. n. 17/2014), una riflessione circa l'efficacia del Sistema di Controllo Interno al fine di superare la frammentazione legislativa e dare un assetto organico al Sistema di Controllo Interno, oltre all'istituzione di una funzione centrale di Internal Audit. Il contesto lombardo si caratterizza per un sistema di rete tra enti dipendenti, aziende, agenzie e altri organismi della Regione: il Sistema Regionale, o SIREG, che ritrova in ORAC un punto di riferimento per le attività di Audit e di controllo interno. ORAC, istituito nel 2018 con la L.R. n. 13/2018, dotato di indipendenza e autonomia, è una funzione organizzativa in staff agli organi di vertice dell'ente, con lo scopo di verificare il corretto funzionamento delle strutture organizzative della Giunta e degli enti del Sistema Regionale in merito a trasparenza, regolarità, efficacia del sistema dei controlli interni e supporto ai piani di prevenzione della corruzione.

La struttura organizzativa del Sistema di Controllo Interno, articolata sul modello delle tre linee di difesa, si inquadra nel disegno organizzativo di Regione Lombardia: il ruolo di governo politico, previsto dal modello, può essere individuato negli organi esecutivi di governo e di indirizzo politico, quali la Giunta e il Consiglio regionale. In questa prospettiva, ORAC svolge una fun-

UN'ESPERIENZA DA VALORIZZARE

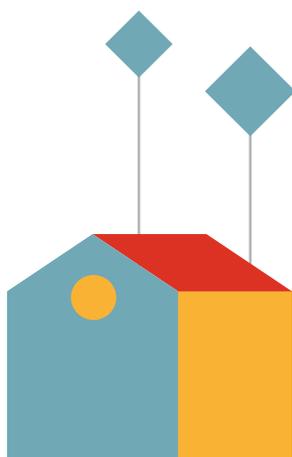
ORAC e il sistema dei controlli di Regione Lombardia, in costante raccordo, hanno investito energia e passione nelle attività del Tavolo di lavoro. I risultati, sinteticamente descritti in questo articolo, dimostrano la bontà dell'investimento, i cui primi frutti sono evidenti e qui sommariamente descritti; altro valore deriverà dall'applicazione diffusa, nel SIREG, del metodo perfezionato e poi sperimentato e degli strumenti messi a disposizione di ogni ente. Il processo è in fase iniziale. Occorre dare continuità.

ORAC ha preso atto delle risultanze del questionario, delle tendenze emergenti, dei punti di forza e delle **aree di miglioramento**, legate in particolare alle fasi di individuazione e gestione integrata dei rischi; ha avuto conferma delle debolezze già emerse nel corso di altri lavori condotti in questi anni (per esempio, rispetto alla dotazione di personale per lo svolgimento efficace dell'attività di controllo o, ancora, al deficit di integrazione tra i presidi di controllo esistenti); ha richiamato **puntuale raccomandazioni** già rivolte al management; infine, soprattutto, ha voluto **consolidare il metodo**: la raccomandazione fondamentale scaturita dall'esame dei questionari e rivolta ai vertici manageriali degli enti è stata di considerare le risultanze della diagnosi effettuata e di formulare un piano d'azione per colmare i gap.

La **continuità** cui si è fatto cenno richiederà, appunto, di impedire che il lavoro svolto sia disperso e di monitorarne gli sviluppi, affiancando, stimolando e correggendo, ove necessario. La filiera processi-rischi-controlli e la necessità di integrazione e di strumenti e modelli che la consentano in concreto rappresentano un terreno di grande interesse, sul quale il lavoro di approfondimento scientifico e di collaborazione e confronto tra amministrazione, accademia e professioni dovrebbe continuare a beneficio del consolidamento di modelli di Control Governance evoluti nell'ambito della PA.

Il Tavolo di lavoro "a sei mani" con Regione Lombardia e Bicocca ha consentito di sperimentare l'applicazione nella PA di metodi e modelli ormai collaudati nel settore privato e non altrettanto noti nel contesto delle Pubbliche Amministrazioni italiane. La riflessione stimolata da Regione Lombardia fornisce una chiave di lettura concreta e una buona prassi sulla possibile evoluzione del sistema dei controlli interni di un ente pubblico e sul contributo che una moderna funzione di Internal Audit può fornire. Il principale valore che emerge da questo lavoro è quello di dare **organicità e sistematicità** alle diverse sfaccettature del sistema dei controlli in un contesto pubblico. Miglior controllo non significa maggiori controlli.

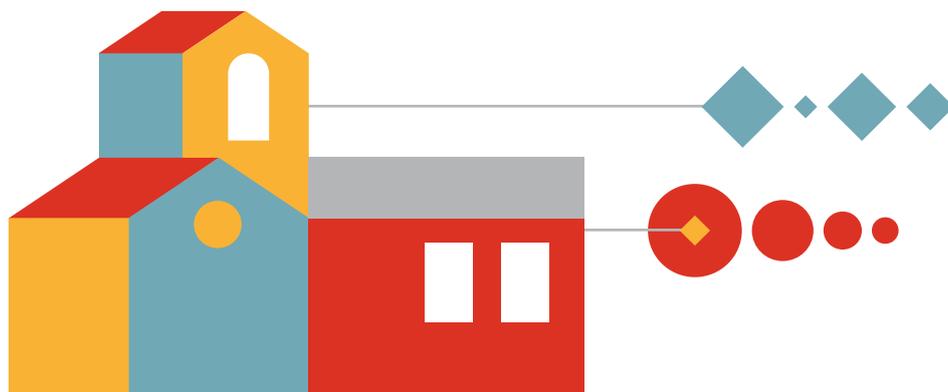
L'esercizio di valutazione del Sistema di Controllo Interno sperimentato in Regione Lombardia rappresenta un caso unico e innovativo, a livello nazionale e internazionale, di contestualizzazione dello standard internazionale COSO in un'amministrazione pubblica complessa e articolata come la regione. Allo stesso tempo, delinea un caso interessante di co-produzione della conoscenza [knowledge co-production], ovvero della realizzazione della stessa per mezzo di una **stretta collaborazione** tra accademici e practitioner, in modo tale che i risultati della ricerca soddisfino le esigenze degli attori coinvolti e creino valore pubblico. Per il futuro è auspicabile che altri studi ed esperienze di collaborazione come questa indaghino le sfide che le istituzioni pubbliche stanno affrontando in un contesto complesso e in rapido cambiamento, sia per accrescere le conoscenze economico-aziendali sia per offrire un contributo alla prassi proponendo approcci e strumenti utili per il management pubblico.



zione di supporto dal punto di vista tecnico e attuativo della redazione, programmazione e controllo applicativo delle linee di indirizzo relative al sistema dei controlli che relaziona direttamente all'organismo di governo (Giunta regionale), oltre che all'organismo legislativo-rappresentativo (Consiglio). Per le caratteristiche citate, il contesto lombardo si presta particolarmente come campo d'azione in cui sperimentare le metodologie elaborate nell'ambito del Gruppo di lavoro. La partecipazione al Tavolo di lavoro di ORAC e di alcuni enti afferenti al SIREG ha permesso di avere una visione privilegiata sul sistema dei controlli interni di Regione Lombardia e di sperimentare il questionario diagnostico di autovalutazione basato sui principi del COSO Framework.

L'autodiagnosi degli enti

La terza edizione del Tavolo di lavoro (2022-2023) ha avuto l'obiettivo di



estendere agli enti del SIREG il questionario di autodiagnosi per la valutazione del Sistema di Controllo Interno elaborato nella precedente edizione. Dal punto di vista metodologico, si è inteso procedere con la semplificazione della modalità di compilazione del questionario diagnostico, per renderlo più chiaro e agevole, anche adattando le domande al contesto del Sistema Regionale. Una volta definito lo strumento “semplificato”, il Tavolo di lavoro ha svolto una prima fase di sperimentazione al fine di testarne l’efficacia, che ha coinvolto una società in house e un’Agenzia di Tutela della Salute (ATS). La restituzione ha consentito di individuare gli elementi minimi per il presidio delle tematiche di controllo rilevanti e per la valutazione del Sistema di Controllo Interno, e di perfezionare la versione finale del questionario strutturato secondo i principi previsti dal COSO Framework.

I risultati raggiunti

Tutti e 50 gli enti del SIREG lombardo hanno compilato il questionario diagnostico, ottenendo un tasso di risposta pari al 100%. Dal punto di vista metodologico, l’elaborazione delle risposte al questionario è avvenuta in forma aggregata, anonima e per tipologia di ente. Tale analisi ha permesso a ORAC di ricostruire un quadro complessivo sullo stato di maturità dei controlli interni del SIREG, individuando i punti di forza e le opportunità di miglioramento.

L’approccio collaborativo e aperto delle strutture che hanno partecipato alle attività del Tavolo di lavoro ha permesso di dare valore alle analisi effettuate: la capacità di riconoscere i punti di forza e debolezza è una qualità determinante per l’efficacia del percorso. Il questionario diagnostico individuato agevola una visione d’insieme del sistema, coinvolgendo tutti gli attori rilevanti, pertanto è ritenuto molto utile per razionalizzare tutte le iniziative, soprattutto se viene utilizzato come strumento di autovalutazione periodica. Inoltre, la metodologia applicata è adattabile ad altri contesti e, quindi, può essere estesa ad altre realtà pubbliche/

*
Alessandro Cencioni
Managing Director
e Management Team
Member di Protiviti Italia
e Protiviti Government
Services

Enrico Gasparini
Direttore di funzione
specialistica Sistema dei
controlli, Prevenzione
della corruzione
e Trasparenza della
Giunta regionale
della Lombardia

Enrico Guarini
PhD, Professore
Associato di Economia
aziendale, Dipartimento
di Scienze economico-
aziendali e Diritto per
l’economia, Università
di Milano-Bicocca

¹ PIC Working Group, Discussion Paper no. 9, Ref. 2017 2, “Public Internal Control Systems in the European Union. The three lines of defense in a Public Sector Environment” (2017).

² IIA Position Paper, “The three lines of defense in effective risk management and control” (2013).

³ Emanato dalla Treadway Commission, aggiornato nel 2013.