



PERCHÉ E COME LA LOMBARDIA PUÒ DIVENTARE UN BENCHMARK

Enrico Guarini, responsabile scientifico del Tavolo di lavoro sul Sistema di Controllo Interno di Regione Lombardia, spiega in questa intervista quali indicazioni arrivano dall'applicazione del modello delle tre linee di difesa e che cosa si può fare per estenderlo alle altre Regioni



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

→ **Rischio reputazionale**

→ **Global Internal Audit
Standards**

→ **Pubblica Amministrazione**

Il percorso compiuto da Regione Lombardia andrebbe guardato con attenzione, perché ha dimostrato la possibilità di portare nei sistemi di controllo delle organizzazioni pubbliche un modello che ha dimostrato di funzionare bene nel privato". Enrico Guarini, PhD, Professore Associato di Economia aziendale, Dipartimento di Scienze economico-aziendali e Diritto per l'economia, Università di Milano-Bicocca, è il responsabile scientifico del Tavolo di lavoro sul Sistema di Controllo Interno istituito da Regione Lombardia e composto da ORAC (Organismo regionale per le attività di controllo) e Protiviti. Un ruolo che gli ha permesso, negli ultimi anni, di conoscere dall'interno un sistema oggi unico nelle amministrazioni regionali italiane. Le sue sono le valutazioni tecniche di un accademico che si confronta con le applicazioni sul campo, aliene da ogni considerazione politica. E ciò rende preziosa la sua testimonianza.

Quale compito è stato attribuito al Tavolo di lavoro?

Va detto, in premessa, che il primo Tavolo di lavoro che ha introdotto il modello delle "tre linee di difesa" è stato costituito nel 2019, a cinque anni dall'istituzione di una funzione centralizzata di Internal Audit. Il terreno, quindi, era già stato adeguatamente preparato. Il nostro compito è stato, principalmente, quello di *rileggere* con Regione Lombardia l'assetto del sistema di controllo modellato dai vari processi di riforma che sono intervenuti negli ultimi anni. Abbiamo considerato il quadro dei controlli, sia quelli dettati dalla normativa sia i controlli compiuti volontariamente, categorizzandoli e valutandone l'effettiva attribuzione ai diversi livelli. Abbiamo fatto, insomma, un necessario punto sull'applicazione del modello.

Una presa di coscienza, se è lecita l'espressione...

In un certo senso, sì, nell'ottica di rafforzare il Sistema di Controllo Interno esistente. Negli anni, la produzione del legislatore in materie che hanno un forte impatto sui processi operativi delle amministrazioni pubbliche è stata copiosa. Controlli di gestione, qualità, regolarità amministrativa, anticorruzione, antiriciclaggio: tutte queste materie sono state oggetto di normative e richiedono specifici adempimenti. Non si può neppure dire che si sia ecceduto nella normazione: bisognava colmare lacune determinate dal progressivo evolvere dell'attività amministrativa e dalla crescente richiesta di trasparenza da parte dell'opinione pubblica, oltre che di servizi efficaci/efficienti. È però vero che, sotto il profilo dei controlli, questa produzione normativa non è avvenuta in ottica sistematica e ha portato a una proliferazione di attività di controllo spesso svolte solo a livello formale e senza il dovuto coordinamento. Faccio notare che, nel sistema pubblico, si è sempre parlato di sistema *dei* controlli e mai di sistema *di* controllo, una differenza linguistica che esprime una visione parcellizzata, priva di un unico presidio di riferimento, con conseguenze facilmente immaginabili.

Torniamo ai compiti del Tavolo di lavoro.

La ricognizione del sistema di controllo ha considerato i presidi di gestione dei rischi e le attribuzioni ai diversi livelli tenendo conto di quanto disposto dalle diverse normative. Era quindi importante capire se gli attori del sistema avessero chiaro chi è l'owner di un certo controllo, chi deve stabilirne l'efficacia, se questa deve essere o no il risultato della somma dei controlli. Con l'istituzione della funzione di Internal Audit, che nel settore pubblico non è prevista, Regione Lombardia ha introdotto un livello di controllo volontario aggiuntivo a quelli contemplati dalle norme. Una questione particolarmente complessa nella Sanità, che assorbe circa l'80% della spesa regionale, in cui il Sistema Regionale prevede una rete di Internal Auditor operativi nelle diverse aziende e non solo una funzione centralizzata.





Il modello basato sulle tre linee di difesa consente di rendere uniformi e coerenti i sistemi informativi per la gestione dei rischi, che attualmente evidenziano difformità ed esigenze diverse.

Regione Lombardia aveva previsto anche un'autovalutazione periodica di enti e aziende del Sistema Regionale attraverso un questionario. Il primo è stato inviato quest'anno. Che cosa è emerso?

Si è trattato di uno strumento per analizzare e valutare il livello di maturità del Sistema di Controllo Interno secondo i principi del COSO Report ma adattato rispetto alle peculiarità del Sistema Regionale pubblico. Hanno risposto tutti gli enti e le aziende, una cinquantina circa, e ORAC ha svolto un ruolo fondamentale in questo processo. Non era scontato proprio perché si trattava di una prima volta e bisognava far capire che lo scopo era l'*autovalutazione* e non il *controllo ispettivo*. Rispondere al questionario è stato, insomma, un modo per ragionare sulle qualità dei propri sistemi e sulle eventuali necessità di intervento.

La principale evidenza positiva è stata che enti e aziende del Sistema Regionale, oggi, giudicano i rischi ben presidiati. Sono anche emerse alcune prevedibili aree che richiedono interventi migliorativi, in particolare le dimensioni delle funzioni deputate al controllo, i sistemi informativi e il coordinamento con la funzione centralizzata di Internal Audit.

Perché prevedibili?

Il *dimensionamento* delle funzioni di controllo si collega al problema più generale della capacità degli organici attuali di adempiere i compiti a loro attribuiti. Quanto ai sistemi informativi, la cui importanza strategica è facilmente intuibile, l'efficacia/efficienza è difficile da raggiungere per diverse ragioni. Va considerato che una Regione, non solo la Lombardia, si compone di enti nati in epoche diverse e con specifiche esigenze gestionali che hanno dato forma ai sistemi informativi. Un modello di controllo basato sulle tre linee di difesa e con una funzione di Internal Audit centralizzata richiede sistemi informativi capaci di dialogare tra loro, ma questo, appunto per le diversità esistenti, è complesso e rende più difficile il coordinamento. Indubbiamente, proprio l'adozione di un modello fondato sulle tre linee di difesa potrà rendere progressivamente più omogenei i sistemi informativi per la gestione dei rischi, ma servirà tempo.

In un quadro come quello che ha disegnato è come se un Internal Au-

ditor lavorasse nello stesso tempo per più aziende. È così?

L'immagine che meglio rappresenta, in questo caso, il lavoro della funzione è quella della multinazionale, che pone problemi di controllo diversi in ragione dei Paesi di presenza e delle loro caratteristiche, anche culturali. In Regione Lombardia, mi sia concessa la battuta, pur esistendo differenze tra enti e aziende, quanto meno si cerca di parlare la stessa lingua...

Quali saranno i passi successivi all'autovalutazione?

L'obiettivo, naturalmente, è superare le carenze individuate per rafforzare i sistemi. Enti e aziende sono chiamati a definire piani d'azione misurabili e a monitorarne l'attuazione grazie anche allo stimolo fornito da ORAC.

Regione Lombardia può diventare un benchmark per le altre Regioni italiane?

Credo di sì. Il fatto che la principale Regione italiana, per numero di abitanti e attività economica, con un sistema esteso di aziende ed enti, abbia volontariamente adottato il modello di controllo delle aziende private può certamente dettare la linea. Le altre Regioni potranno contare sull'esperienza fatta, incluse le soluzioni adottate per superare gli ostacoli. Non bisogna tuttavia dimenticare che le amministrazioni pubbliche tendono a muoversi quando c'è un'imposizione normativa. Oggi, in Italia, i controlli sono disciplinati da un'estesa e dettagliata normativa che, però, non impone un modello complessivo per la gestione dei rischi. Regione Lombardia ha volontariamente deciso di istituire la funzione di Internal Audit e ha emanato una legge regionale. In assenza di una normativa nazionale che imponga un governo dei controlli del tipo che abbiamo descritto, non è detto che le altre Regioni prendano iniziative analoghe.

Al di là dell'evoluzione normativa, che cosa ritiene si possa fare per diffondere il modello lombardo?

Punto essenziale è il trasferimento delle conoscenze acquisite. Avere sistemi di controllo efficaci ed efficienti è un interesse del Paese, a tutti i livelli, anche per ragioni internazionali. Sarebbe allora auspicabile un'iniziativa nazionale, per esempio del Dipartimento della Funzione Pubblica, che faccia da catalizzatore. Credo che, prima ancora di arrivare alla normazione, debbano essere create le condizioni di contesto per evolvere nella direzione che stiamo auspicando. Più che convegni, servirebbero tavoli di lavoro per sperimentare e mettere in pratica le innovazioni, confrontare le esperienze e far emergere le pratiche migliori/

