

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Sistema di controllo interno e gestione delle conoscenze nell'Ufficio Artigianato e aree produttive e nell'Ufficio Pensioni

AUDITOR

Elena Eccher
Wolfgang Bauer

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 | organismovalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

agosto 2023

INDICE

I. MOTIVAZIONI E FINALITÀ DELL'INDAGINE E DELLA CONSULENZA SUL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO (S.C.I.) E LA GESTIONE DELLE CONOSCENZE	4
II. AMBITO E APPROCCIO METODOLOGICO	4
III. STATO DI FATTO	5
IV. VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI	8

I. Motivazioni e finalità dell'indagine e della consulenza sul sistema di controllo interno (S.C.I.) e la gestione delle conoscenze

Ai sensi della legge provinciale n. 6/2022, articolo 50, comma 1, lettera a), l'Organismo di valutazione monitora il funzionamento del sistema di controllo interno (S.C.I.) dell'amministrazione provinciale. Questo lavoro è documentato nelle relazioni redatte finora¹.

Considerando l'importanza del S.C.I. come strumento essenziale di gestione per garantire sistematicamente il raggiungimento degli obiettivi², l'Organismo di valutazione - tenendo conto degli standard internazionali nella prassi professionale della revisione interna - ha elaborato nel 2019 un *Vademecum* sul sistema dei controlli interni (aggiornato e ampliato nell'aprile 2023³). L'Organismo ha poi seguito e sostenuto l'ulteriore sviluppo del S.C.I. in diverse unità organizzative dell'amministrazione provinciale, e negli ultimi tempi tale lavoro ha compreso anche l'ambito della cultura amministrativa⁴ e quello della gestione delle conoscenze⁵.

Nel 2022 è stato elaborato anche un *Vademecum sulla gestione delle conoscenze*⁶.

La gestione delle conoscenze è uno degli elementi fondamentali dell'ambiente di controllo. Essa è la prima delle cinque componenti di controllo secondo il modello COSO: costituisce dunque la base del S.C.I. e modella l'orientamento di fondo dell'organizzazione, influenzando la consapevolezza dei collaboratori riguardo al controllo. L'implementazione dell'ambiente di controllo comprende tra l'altro organigrammi, descrizione di compiti e funzioni, un'introduzione sistematica dei nuovi dipendenti nella cultura organizzativa nonché l'attuazione di misure per la salvaguardia delle conoscenze.⁷

Lo scopo della presente indagine/consulenza - oggetto del programma di lavoro per il 2023 - è quello di analizzare il grado di maturità cui è giunto il S.C.I. e le caratteristiche della gestione delle conoscenze, nonché di formulare proposte per il loro ulteriore sviluppo.

II. Ambito e approccio metodologico

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 Pubblicate sul sito dell'Organismo di valutazione: <https://www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp>

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

³ *Vademecum sul sistema dei controlli interni*, 2ª ed. riveduta, aprile 2023, consultabile su <https://www.landtag-bz.org/it/relazioni-attezzazioni-e-pareri>

⁴ Relazioni dell'Organismo di valutazione *Attività di consulenza per l'ulteriore sviluppo del sistema dei controlli interni e indagine sulla cultura amministrativa nella ripartizione beni culturali*, ottobre 2020, e *Sistema di controllo interno e struttura amministrativa dell'Istituto provinciale di statistica*, maggio 2021

⁵ Relazioni dell'Organismo di valutazione *Sistema di controllo interno e gestione delle conoscenze nell'Ufficio Innovazione e tecnologia*, maggio 2022, e *Sistema di controllo interno e gestione delle conoscenze nell'Area funzionale Turismo e nell'Ufficio amministrativo Mobilità*, dicembre 2022

⁶ *Vademecum sulla gestione delle conoscenze*, giugno 2022, consultabile su https://www.consiglio-bz.org/download/2022.08.25_Leitfaden_Wissensmanag-It.pdf

⁷ *Vademecum sul sistema dei controlli interni (S.C.I.)*, p. 6

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

Volendo diversificare le unità organizzative da sottoporre a verifica o alle quali offrire consulenza, sono stati selezionati l'Ufficio Artigianato e aree produttive e l'Ufficio Pensioni, per esaminare criticamente lo stato attuale del S.C.I. e della gestione delle conoscenze.

La presente indagine/consulenza contiene elementi di un'analisi organizzativa e di sistema nonché proposte di sostegno per l'ulteriore sviluppo del S.C.I. e della gestione delle conoscenze, sulla base dei succitati *Vademecum*. Sono stati effettuati due colloqui/interviste con il direttore ovvero la direttrice di entrambe le unità organizzative; i due dirigenti hanno inoltre presentato la relativa documentazione.

La presente relazione informa su processo e risultati dell'indagine/consulenza sul S.C.I. e sulla gestione delle conoscenze all'interno dell'Ufficio Artigianato e aree produttive e dell'Ufficio Pensioni.

Infine, si procede a una valutazione e si esprimono delle raccomandazioni, la cui attuazione sarà poi oggetto di un *follow-up*⁸.

III. Stato di fatto

S.C.I. e gestione delle conoscenze nell'Ufficio Artigianato e aree produttive e nell'Ufficio Pensioni

Con la direttrice dell'Ufficio Artigianato e aree produttive e il direttore dell'Ufficio Pensioni sono stati discussi gli aspetti dell'organizzazione del lavoro rilevanti per il S.C.I. e la gestione delle conoscenze, in base ai succitati *Vademecum*.

Il *Vademecum sul sistema dei controlli interni (S.C.I.)* definisce il S.C.I., ne illustra obiettivi e componenti e dà indicazioni pratiche (compreso un questionario allegato) su come implementarlo. Alla direttrice e al direttore si è dunque chiesto, in un primo colloquio, di valutare l'attuale situazione della propria struttura organizzativa alla luce dei principi e delle misure del S.C.I. illustrati nel *Vademecum*, e di riconoscere ovvero spiegare in che misura apparisse necessario sviluppare ulteriormente il S.C.I.

Il processo di verifica e riflessione è avvenuto considerando le cinque componenti del S.C.I. secondo il modello COSO:⁹

- *ambiente di controllo;*
- *valutazione dei rischi;*
- *attività di controllo;*
- *informazione e comunicazione;*
- *monitoraggio.*

Il *Vademecum* sulla gestione delle conoscenze illustra gli elementi costitutivi, i metodi e gli strumenti e dà indicazioni pratiche per la gestione delle conoscenze. La gestione delle conoscenze non deve solo essere ancorata alla struttura organizzativa: essa richiede anche una cultura organizzativa basata su valori (fra i quali l'apprezzamento per il fornitore/la fornitrice di conoscenze e per la trasmissione delle

⁸ Standard 2440.C2 e 2500.C1 degli standard internazionali di pratica professionale per la revisione interna.

⁹ 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 concetto di base.

conoscenze stesse). Essenziali al riguardo sono il concetto di “organizzazione che apprende”¹⁰ e il principio per cui il capitale intellettuale è parte essenziale del valore immateriale di un’impresa o di un’organizzazione e sempre più spesso costituisce un fattore di rischio.

Anche a tale riguardo, i due dirigenti hanno esaminato criticamente la gestione delle conoscenze nella propria struttura organizzativa e hanno fatto delle considerazioni iniziali sulla sua attuazione e l’ulteriore sviluppo.

Di seguito vengono riassunti i punti fondanti di tale riflessione critica sull’organizzazione del lavoro in entrambe le unità organizzative, e le caratteristiche del S.C.I. e della gestione delle conoscenze come illustrate dalla direttrice e dal direttore.

Ufficio Artigianato e aree produttive

Per introdurre all’argomento, la direttrice illustra i quattro principali ambiti di lavoro dell’ufficio: incentivazioni, ordinamento dell’artigianato, riconoscimento di qualifiche professionali, zone produttive d’interesse provinciale.

Riguardo alla componente del S.C.I. ambiente di controllo, ella richiama le descrizioni dei compiti e delle funzioni, il cui aggiornamento è imminente. Questi aggiornamenti vengono effettuati gradualmente e sono in parte oggetto di accordi sugli obiettivi con collaboratori e collaboratrici. Particolare attenzione viene prestata anche al rispetto del Codice di comportamento e al tema dei conflitti d’interesse.

Riguardo alla componente valutazione dei rischi, la direttrice spiega che le misure di prevenzione della corruzione e la banca dati dei procedimenti amministrativi costituiscono la base per l’analisi e la valutazione del rischio; si effettua pure una revisione annuale. Inoltre, ai sensi della legge provinciale n. 17/1993, i procedimenti di durata superiore a 30 giorni vengono inclusi in una delibera della Giunta provinciale. Una particolare forma di valutazione dei rischi viene effettuata dal cosiddetto “gruppo dei promotori” (i direttori/le direttrici dei tre uffici della ripartizione economia), che analizza e valuta congiuntamente i rischi nei finanziamenti, anche per garantire la necessaria coerenza nel sistema di finanziamento. Al fine di valutare i possibili rischi vi è poi, all’interno dell’ufficio, una comunicazione intensa e regolare tra la direttrice e il personale nonché con la direzione della ripartizione.

Riguardo alla componente del S.C.I. attività di controllo, si parla del principio “dei quattro occhi” che, secondo la direttrice, non viene applicato. Ciò significa che una stessa persona supervisiona un procedimento dall’inizio della pratica fino alla liquidazione. La direttrice motiva tale prassi con la carenza permanente di personale e con il fatto che molti controlli avvengono comunque automaticamente. Ella, pertanto, in quanto responsabile finale del S.C.I., considera questa prassi corretta. Inoltre, a livello di ripartizione, vi è una persona responsabile per i controlli a campione, nella misura dell’8%. A parere della direttrice i criteri per l’assegnazione di contributi sono formulati in modo chiaro e rigoroso, cosicché nel valutare le domande di finanziamento non c’è quasi spazio discrezionale. Per evitare ricorsi - che sono sempre più frequenti - nell’assegnazione di aree produttive d’interesse provinciale, si stanno definendo misure per ridurre il potenziale di conflitto in tale ambito. La direttrice spiega infine che la rotazione dei dipendenti è difficile da attuare per motivi pratici. Sottolinea però che, quando si liberano dei posti nella ripartizione, viene sempre segnalata la possibilità di un trasferimento all’interno della ripartizione stessa. Questa pratica è anche prevista dalle attuali linee guida della ripartizione.

¹⁰ Un’ “organizzazione che apprende” è un’organizzazione con la capacità di sviluppare, acquisire e (con)dividere conoscenze, e di cambiare il proprio comportamento in base a nuove conoscenze e punti di vista. Liberamente tradotto da D. A. Garvin, Building a Learning Organization, *Harvard Business Review on Knowledge Management*, 1998, pp. 47-80

I suddetti controlli automatici sono garantiti soprattutto dal fatto che il sistema di assegnazione dei contributi è ormai informatizzato al 90%. La direttrice spiega che il processo d'informatizzazione è stato molto accelerato dalle condizioni create dalla pandemia, e che esso ha permesso di velocizzare i procedimenti e le possibilità di controllo tramite collegamenti alle banche dati di altri enti. Per considerazioni di rapporto costi-benefici, solo alcuni procedimenti o fasi procedurali non sono stati digitalizzati; in ogni caso, lo sono stati anche il protocollo e la creazione dei fascicoli. La direttrice cita ad esempio una business analysis per la digitalizzazione dei contributi (per gli ambiti fiere, consulenza e formazione). Al riguardo ella conferma che si sta lavorando intensamente per sostituire i controlli manuali con controlli automatizzati, citando i seguenti esempi: estratti della Camera di commercio, collegamento alla banca dati sui contributi statali, generazione del CUP e misure antiriciclaggio. Nel complesso, la direttrice conferma l'esistenza di un forte coordinamento all'interno dell'ufficio tra lei e i/le dipendenti nonché l'esercizio di un controllo e di una supervisione completi da parte della direttrice stessa.

Infine, per l'ulteriore sviluppo del S.C.I., ella ritiene essenziale una maggiore strutturazione e formalizzazione delle attività lavorative, ad esempio attraverso l'elaborazione di manuali di procedura. Il Vademecum sul S.C.I. le ha fornito importanti indicazioni su come pianificare sistematicamente il rispetto dei principi e garantirlo in modo ancora più affidabile.

La direttrice trae dal Vademecum dell'Organismo di valutazione importanti suggerimenti su come attuare la gestione delle conoscenze in ufficio. In base a tali indicazioni, gli approcci già esistenti alla salvaguardia delle conoscenze - come i protocolli di passaggio delle consegne nei cambi di personale, o la raccolta di screenshot delle fasi procedurali e delle diverse misure - vengono portati avanti e sistematicamente estesi e approfonditi dalla direttrice e dal suo team.

Ufficio Pensioni

Dopo un primo scambio generale e introduttivo con i/le rappresentanti dell'Organismo di valutazione, il direttore avvia un esteso processo per rilevare e valutare il potenziale di ulteriore sviluppo del S.C.I. e della gestione delle conoscenze.

Questo processo, che coinvolge tutto il personale, è coordinato e seguito da due dipendenti e riguarda principalmente le componenti ambiente di controllo, valutazione dei rischi e attività di controllo.

Il modo di procedere e i risultati iniziali sono illustrati in una presentazione PowerPoint, che viene messa a disposizione dell'Organismo di valutazione insieme ai seguenti documenti di lavoro come materiale di supporto:

- sintesi dei processi lavorativi dell'Ufficio Pensioni,
- valutazione dei rischi,
- sintesi della gestione delle conoscenze,
- organigramma.

Il punto di partenza del processo è l'analisi del contesto interno ed esterno. Vengono presentati l'organigramma, un rilevamento quantitativo delle attività principali ("l'Ufficio Pensioni in cifre"), e gli stakeholder più importanti all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Nell'ambito della valutazione dei rischi, passo per passo vengono analizzati i processi, e vengono definite e valutate le misure correttive e organizzative per il trattamento dei rischi.

Nella mappatura dei rischi (in linea di massima tutti i rischi, cioè quelli che vanno oltre la prevenzione della corruzione o la integrano), si distingue tra rischi generali (relativi alla gestione dei fascicoli del personale, all'esercizio di attività extraservizio, al carico di lavoro, alla rotazione del personale, alla mancanza di un centro di competenza per le questioni giuridiche ecc.) e rischi specifici dell'ambito (nelle materie: previdenza, pensioni, indennità di fine rapporto, licenziamenti). Per ogni rischio vengono quindi definiti la probabilità di danno, le misure di contenimento (compresa la successiva nuova valutazione), i soggetti responsabili e le scadenze.

Questa dettagliata analisi e valutazione dei rischi, comprese le attività di controllo previste, è lo strumento principale per l'attuazione ottimale e l'ulteriore sviluppo dello S.C.I..

Anche riguardo alla gestione delle conoscenze vengono effettuate un'analisi del contesto e una valutazione dei rischi. Ciò rende necessaria una ristrutturazione della gestione delle conoscenze in due fasi, anche a causa della complessità e della costante evoluzione normativa in materia di pensioni e di trattamento di fine rapporto.

Per la prima fase è prevista una forma semplificata (ad esempio, documenti Word relativi ai diversi argomenti); nella seconda fase, invece, si utilizzeranno programmi informatici più flessibili (ad esempio OneNote).

La base è costituita da una raccolta dettagliata delle conoscenze, in cui si distingue tra informazioni generali, rilevanti per tutti i/le dipendenti, e contenuti specifici per ogni argomento.

Lo stesso direttore trae alcune conclusioni dal succitato esame critico dello S.C.I. e della gestione delle conoscenze nell'Ufficio Pensioni. Il processo ha permesso d'individuare punti di forza, criticità, potenziali di miglioramento e sfide. Di conseguenza, viene prestata particolare attenzione:

- alla gestione delle conoscenze al fine di preservare le conoscenze storiche del personale,
- al carico di lavoro, tenendo conto delle esigenze e necessità giornaliere,
- alla creazione di un centro di competenza per le questioni giuridiche,
- al miglioramento delle sinergie tra Ufficio Stipendi e Ufficio Pensioni,
- alle modalità di certificazione delle posizioni previdenziali,
- alla cooperazione e allo scambio con le parti interessate, sia interne (dipendenti) che esterne (INPS, altre amministrazioni pubbliche).

IV. Valutazione e raccomandazioni

Caratteristiche dello S.C.I.

Il soggetto principalmente responsabile dell'attuazione, della cura e del monitoraggio del S.C.I. è il/la dirigente dell'unità organizzativa.

La direttrice dell'Ufficio Artigianato e aree produttive e il direttore dell'Ufficio Pensioni hanno colto, in modo aperto e costruttivo, l'occasione per un esame critico del S.C.I. nella propria unità organizzativa, in collaborazione con l'Organismo di valutazione e in base al *Vademecum sul sistema dei controlli interni*.

Il direttore e la direttrice hanno sistematicamente e criticamente esaminato l'organizzazione del lavoro negli uffici da loro diretti, considerando le succitate cinque componenti del S.C.I. secondo il modello COSO. Ciò ha contribuito a una sensibilizzazione e a una maggiore consapevolezza sull'importante tema del S.C.I.

L'ulteriore sviluppo del S.C.I. è stato dunque avviato in modo mirato, ma deve ancora proseguire in un confronto sistematico su tutte le singole componenti di tale sistema.

Nell'Ufficio Artigianato e aree produttive, ci si dovrebbe particolarmente concentrare sulle componenti *ambiente di controllo* e *valutazione dei rischi/attività di controllo*: per cui, da un lato, le descrizioni dei compiti e delle mansioni di tutti i/le dipendenti dovrebbero essere aggiornate e le attività lavorative dovrebbero essere maggiormente formalizzate (ad esempio con manuali di procedura); e, dall'altro, appare utile un'analisi dei processi con l'identificazione dei rischi (al di là del rischio di corruzione) e delle relative misure preventive. L'applicazione del (già descritto) principio "dei quattro occhi" e la rotazione dei/delle dipendenti dovrebbero essere considerati come strumenti concreti per ridurre al minimo i rischi e attuati non appena la situazione del personale lo consenta.

Nell'Ufficio Pensioni si è svolto un processo coordinato, che ha coinvolto tutti i/le dipendenti, per rilevare lo status quo e il potenziale di miglioramento del S.C.I. Tale processo costituisce un fondamentale lavoro preparatorio, che dev'essere proseguito e messo in atto in base ai risultati iniziali e secondo le ulteriori fasi previste. Particolarmente preziosa e utile appare la succitata analisi e valutazione dei rischi, compreso il catalogo di misure.

Oltre alle componenti del S.C.I. già citate, devono essere prese in considerazione anche le componenti *informazione e comunicazione* nonché *monitoraggio*, per garantire che tutto il personale sia adeguatamente formato e tempestivamente aggiornato sul tema della gestione dei rischi e che il grado di aggiornamento del S.C.I. venga regolarmente verificato.

Gestione delle conoscenze

La gestione delle conoscenze è un ambito trasversale, orientato sugli obiettivi strategici dell'unità organizzativa e sui rischi identificati. Riguarda fondamentalmente tutti gli ambiti di lavoro di un'unità organizzativa, e non richiede soltanto l'utilizzo di tecniche e strumenti informatici, ma soprattutto una coerente concezione della cultura organizzativa. I cambiamenti culturali devono essere pianificati a lungo termine e promossi con l'attuazione coerente delle relative misure. Inoltre, la gestione delle conoscenze non è un progetto ma un processo continuo.

La direttrice dell'Ufficio Artigianato e aree produttive e il direttore dell'Ufficio Pensioni hanno approfondito il tema della gestione delle conoscenze nel contesto della relativa unità organizzativa. I suggerimenti contenuti nel Vademecum sulla gestione delle conoscenze sono stati accolti con interesse e hanno contribuito al formarsi di una maggiore consapevolezza sul tema.

In entrambe le unità organizzative la gestione operativa delle conoscenze è vissuta come parte della cultura organizzativa, e le strutture sono quindi in grado di perseguire i loro obiettivi istituzionali secondo lo stato attuale delle conoscenze. Come illustrato in precedenza, a questo fine vengono utilizzati diversi elementi e strumenti nell'ambito della gestione delle conoscenze.

In base allo status quo rilevato, la raccomandazione è di formalizzare maggiormente la gestione delle conoscenze, ad esempio includendo negli accordi sugli obiettivi anche gli obiettivi di gestione delle conoscenze (così si creerebbe, fra l'altro, maggiore consapevolezza sull'argomento in tutto il personale).

In quest'ottica l'Ufficio Pensioni sta già pianificando, a breve e medio termine, un'organizzazione e messa a disposizione delle conoscenze in due fasi, in base a un'analisi del contesto e a una valutazione dei rischi e utilizzando adeguati strumenti informatici.

A questo fine si potrebbe considerare (come già raccomandato in passato dall'Organismo di valutazione) l'elaborazione di un piano scritto per la gestione delle conoscenze, inquadrato nel piano della performance, che definisca gli obiettivi e preveda le misure negli ambiti creazione, documentazione e organizzazione, distribuzione e trasferimento di conoscenze.

Alla fine del 2024 verrà effettuato un follow-up sulle raccomandazioni finora espresse.

Si ringraziano la direttrice dell'Ufficio Artigianato e aree produttive e il direttore dell'Ufficio Pensioni per la costruttiva collaborazione e per l'interesse da loro dimostrato nel corso di questa indagine/consulenza.

25/08/2023

f.to
Elena Eccher

f.to
Wolfgang Bauer



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