

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Sistema di controllo interno nell'Azienda musei provinciali

AUDITOR

Irmgard Prader
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 | 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 2024

INDICE

I. MOTIVAZIONI E FINALITÀ DELL'INDAGINE E DELLA CONSULENZA SUL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO (SCI)	4
II. AMBITO E APPROCCIO METODOLOGICO	4
III. ANALISI DELLO STATO DI FATTO	5
IV. VALUTAZIONI E RACCOMANDAZIONI	8

I. Motivazioni e finalità dell'indagine e della consulenza sul sistema di controllo interno (SCI)

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 (SCI) dell'amministrazione provinciale. Questo lavoro è documentato nelle relazioni redatte finora¹.

Considerando l'importanza dello SCI 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 dello SCI in diverse unità organizzative dell'amministrazione provinciale. Tale lavoro ha compreso anche l'ambito della cultura amministrativa⁴ e quello della gestione delle conoscenze⁵.

Per conto dell'ufficio sviluppo personale, nell'autunno del 2024 l'Organismo di valutazione ha condotto un corso di aggiornamento sullo SCI per i/le dirigenti interessati dell'amministrazione provinciale.

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 dello SCI 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 2024 – è quello di analizzare il grado di perfezionamento cui è giunto lo SCI 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-attestazioni-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, *Sistema di controllo interno e gestione delle conoscenze nell'area funzionale turismo e nell'ufficio amministrativo mobilità*, dicembre 2022, e *Sistema di controllo interno e gestione delle conoscenze nell'Ufficio Artigianato e aree produttive e nell'Ufficio Pensioni*, agosto 2023

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 (SCI)*, p. 6

In questo senso l'Organismo di valutazione, nell'esercizio della sua funzione di verifica e consulenza, si sforza 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, per il 2024 è stata selezionata l'*Azienda musei provinciali*, al fine di una consulenza ovvero di un esame critico dello stato attuale dello SCI e della gestione delle conoscenze.

La presente indagine/consulenza contiene elementi di un'analisi organizzativa e di sistema nonché proposte di assistenza e sostegno per l'ulteriore sviluppo dello SCI e della gestione delle conoscenze, sulla base dei succitati *Vademecum*. A questo fine si sono tenuti due colloqui con la direttrice dell'Azienda, che ha fornito una risposta iniziale, successivamente integrata, al questionario allegato al succitato *Vademecum* sullo SCI.

La presente relazione informa sul processo e i risultati dell'indagine sullo SCI e la gestione delle conoscenze presso l'Azienda musei provinciali. In seguito agli audit e alle consulenze degli ultimi anni, la struttura, la forma e le spiegazioni generali della relazione sono ormai standardizzate.

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

III. Analisi dello stato di fatto

Con la direttrice dell'Azienda musei provinciali sono stati discussi gli aspetti dell'organizzazione del lavoro rilevanti per lo SCI e la gestione delle conoscenze, in base ai succitati *Vademecum* su entrambe le materie.

Il *Vademecum sul sistema dei controlli interni (SCI)* definisce lo SCI, ne illustra obiettivi e componenti e dà indicazioni pratiche (compreso un questionario allegato) su come realizzarlo. Alla direttrice si è dunque chiesto, in un primo colloquio, di confrontare l'attuale situazione della propria struttura organizzativa con i principi e le misure dello SCI illustrati nel *Vademecum*, e di riconoscere ovvero spiegare in che misura apparisse necessario sviluppare ulteriormente lo SCI.

Il processo di verifica e riflessione è avvenuto considerando le cinque componenti dello SCI secondo il modello COSO:⁹

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

Il *Vademecum* illustra queste cinque componenti come segue.

Ambiente di controllo. Questa componente è basilare per lo SCI: modella l'orientamento di fondo dell'organizzazione, influenzando la consapevolezza di collaboratori e collaboratrici riguardo al controllo. Elementi essenziali dell'ambiente di controllo sono: l'integrità personale e professionale e i

⁸ Global Internal Audit Standards 2024, Standard 15.2, Conferma dell'attuazione delle raccomandazioni o piani d'azione.

⁹COSO: 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.

valori etici di dirigenti e collaboratori; la definizione scritta di competenze, compiti e responsabilità; filosofia e stile della dirigenza; politica organizzativa e formativa.

La *valutazione dei rischi* è un processo di identificazione, analisi e valutazione dei rischi, in base alla probabilità di accadimento e all'entità del danno: rischi di corruzione, di scarsa trasparenza, d'inefficienza, di carenze organizzative, di scarsa qualità dei servizi, di mancata semplificazione dei processi, d'insufficiente riduzione dei costi, di scarsa efficacia delle misure, eccetera, che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi. Questa valutazione serve dunque a individuare un'adeguata strategia di gestione dei rischi, e ha un ruolo fondamentale nel determinare le opportune misure di controllo.

Le *attività di controllo* comprendono le strategie, attività e procedure utilizzate per gestire i rischi. Possono essere integrate in sistemi informatici o in processi manuali. Nello SCI si distingue tra controlli automatici, manuali, preventivi¹⁰ e successivi¹¹. Per assicurarne l'efficacia, è necessario che le attività di controllo siano adeguate, ragionevoli, di costo contenuto (valutazione di costi e benefici), complete, pianificate e direttamente riferite agli obiettivi del controllo.

L'*informazione e la comunicazione* sono essenziali per realizzare tutti gli obiettivi di controllo interno. I dipendenti devono conoscere i propri compiti e disporre di tutte le informazioni di cui hanno bisogno per svolgerli correttamente; la dirigenza deve disporre di informazioni pertinenti, affidabili e tempestive sui processi interni ed esterni. Una comunicazione efficace dovrebbe svolgersi in tutte le direzioni e a tutti i livelli.

L'obiettivo del *monitoraggio* dei controlli interni è di garantire che essi svolgano la funzione prevista e tengano adeguatamente conto delle mutate condizioni. Il monitoraggio del funzionamento e dell'aggiornamento dello SCI si concretizza in attività di routine, in valutazioni aggiuntive o in una combinazione di entrambe le cose.

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 conoscenze stesse). Essenziali al riguardo sono il concetto di "organizzazione che apprende"¹² 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.

Sulla base del *Vademecum*, la direttrice ha esaminato criticamente la gestione delle conoscenze nella propria struttura organizzativa e ha fatto delle considerazioni iniziali sulla sua attuazione e l'ulteriore sviluppo.

Di seguito si riassumono i punti fondanti di tale riflessione critica sull'organizzazione del lavoro nell'Azienda musei provinciali, e le caratteristiche dello SCI e della gestione delle conoscenze come illustrate dalla direttrice.

A titolo introduttivo la direttrice illustra storia, natura giuridica, ambiti di competenza e organizzazione dell'Azienda musei provinciali: è un ente strumentale della Provincia con personalità giuridica propria (indipendente dal punto di vista funzionale, organizzativo, amministrativo, contabile e finanziario).

¹⁰ I controlli preventivi sono quelli che possono impedire che un errore si verifichi (ad esempio restrizioni di autorizzazione, validazioni, controlli secondo il principio "dei quattro occhi").

¹¹ I controlli successivi hanno lo scopo di scoprire gli errori commessi (ad esempio controlli di corrispondenza, verifiche, controlli di plausibilità).

¹² 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

L'Azienda è attiva dal 2010, gestisce i 10 musei di proprietà della Provincia ed è attualmente suddivisa in 11 unità organizzative.

Riguardo alla componente dello SCI *ambiente di controllo*, la direttrice osserva che il rispetto del codice di comportamento è monitorato applicando diversi strumenti, fra cui manuali e prescrizioni tecniche e informatiche. Il personale è sufficientemente informato e sensibilizzato.

Il rispetto delle disposizioni sui conflitti d'interesse è assicurato nella misura in cui i/le dirigenti sottoscrivono le relative dichiarazioni. Anche in questo caso, i/le dipendenti sono consapevoli delle norme che regolano i conflitti d'interesse e sono sensibilizzati dal "buon esempio dato dai/dalle dirigenti nei loro comportamenti e azioni quotidiane". Dopo tutto, le procedure informatizzate coinvolgono sempre diversi dipendenti, e i rispettivi contributi alla procedura sono chiaramente rintracciabili.

Gli organigrammi sono archiviati in forma digitale per tutto il personale; le descrizioni di compiti e mansioni vengono verificate nell'ambito dei colloqui con il personale e aggiornate laddove necessario.

Il programma informatico di gestione utilizzato¹³ assicura che funzioni e responsabilità siano definite in conformità con il principio della separazione dei compiti e delle responsabilità (vedi anche p. 8, *monitoraggio* dello SCI).

Alla domanda se esistano linee guida per l'esercizio responsabile dei controlli da parte di collaboratori e collaboratrici, la direttrice risponde che le linee guida sono già stabilite dall'amministrazione e dal Codice dei contratti pubblici, e che svolgere correttamente le attività è quindi soprattutto una questione di senso di responsabilità, particolarmente riguardo a contabilità e appalti. I controlli su entrate e spese sono effettuati dall'area finanze dell'Azienda. La revisione finale di tutti i rendiconti è effettuata dall'organo di controllo, i cui tre componenti sono nominati dalla Giunta provinciale.¹⁴

Il senso di responsabilità del personale e dei direttori/delle direttrici dei musei riguardo all'effettivo funzionamento dello SCI viene rafforzato nell'ambito di sedute periodiche (una o due volte al mese), inoltre con lo scambio d'importanti informazioni sull'attuazione corretta e unitaria delle (anche nuove) linee guida.

L'adeguato dimensionamento delle attività e delle strutture di controllo viene periodicamente valutato dall'organo di controllo dell'Azienda.

Riguardo alla strategia di salvaguardia delle conoscenze nell'Azienda musei provinciali, la direttrice spiega che la si attua con numerose misure, fra cui: archiviazione coerente da parte di tutti, sufficienti periodi d'introduzione alle attività e per i passaggi di consegne, promozione dell'interscambio fra ambiti diversi, prevenzione delle "concentrazioni di potere" attraverso la condivisione obbligatoria delle conoscenze, riunioni di ufficio per condividere informazioni sui progetti in corso.

A motivo delle caratteristiche specifiche dell'Azienda, è essenziale anche che i/le nuove dipendenti vengano sistematicamente introdotti nella cultura organizzativa e amministrativa dell'Azienda stessa.

La formazione dei/delle dipendenti in termini di funzioni e compiti è in larga misura adeguata, ma, considerando la rapida evoluzione dei profili professionali, essa richiede un costante aggiornamento interno ed esterno.

Riguardo alla *valutazione dei rischi*, la direttrice spiega che essa avviene in relazione alla definizione e al raggiungimento degli obiettivi strategici, operativi ed economici, finanziari e non finanziari (ad esempio la qualità dei servizi). La direttrice cita al riguardo gli strumenti "classici" di pianificazione e gestione (programmi annuali, accordi sugli obiettivi, colloqui di valutazione ecc.). Cita, inoltre, il monitoraggio da parte dell'area finanze dell'Azienda e dell'organo di controllo. Tale monitoraggio riguarda un bilancio annuale equilibrato nonché il sistema, operativo da anni, dei parametri di riferimento (benchmark) utili a garantire e migliorare la qualità.

Per valutare i rischi riguardo alla conformità giuridica, l'Azienda si avvale dell'Avvocatura e di altre unità organizzative centrali della Provincia (l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici, e la direzione generale). Ci sono inoltre dei manuali interni su questioni contabili e sulla gestione del personale. Il posto previsto per un o una giurista è attualmente vacante in seguito a pensionamento.

¹³ L'Azienda musei provinciali ha adottato il programma Sicraweb della Maggioli, e non il SAP come l'amministrazione provinciale.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 9 dello statuto, approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 831/2023, l'organo di controllo esamina la regolarità dell'attività amministrativa e contabile dell'Azienda, redige le prescritte relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto generale ed esprime un parere obbligatorio su eventuali variazioni di bilancio.

La direttrice spiega poi che sono in corso sia un'analisi generale dei rischi legati alla prevenzione della corruzione, sia un'analisi dei rischi specifici dei musei (ad esempio, riguardo alle modalità di visita e alle collezioni). I rischi e le procedure per gestirli vengono definiti in base alla loro importanza e alla probabilità di accadimento (ad esempio, protocolli per gestire i casi di emergenza). L'analisi e la valutazione dei rischi vengono aggiornate se cambiano le condizioni generali.

Riguardo alla componente dello SCI *attività di controllo* la direttrice conferma che lo SCI è stato adottato in base all'analisi dei rischi effettuata, al fine di garantire l'efficacia dei controlli interni; che le relative misure sono state attuate, e che i/le dipendenti si comportano di conseguenza. Vi rientrano, tra l'altro, le attività di controllo prescritte per l'assegnazione di incarichi, e i controlli interni delle entrate e delle uscite per le voci di costo riconducibili all'Azienda.

La direttrice riferisce inoltre che l'attuazione dei principi dello SCI illustrati nel *Vademecum sul sistema dei controlli interni*, citato nel paragrafo 3.3, non viene sistematicamente monitorata e valutata. Al riguardo ella considera necessario un miglioramento.

La componente *informazione e comunicazione* comprende la definizione di canali adatti a condividere le informazioni più importanti relative allo SCI a tutti i livelli.

La direttrice precisa che la particolare forma organizzativa dell'Azienda (10 musei con in tutto 18 sedi) richiede uno scambio d'informazioni principalmente per posta elettronica, integrato da un regolare calendario di sedute (due volte al mese con tutti i/le dirigenti). I/le dipendenti vengono formati sulla gestione del rischio e sullo SCI e, se necessario, aggiornati in corsi specifici. Il sistema informatico di archiviazione, accessibile a tutti, garantisce che tutte le informazioni siano aggiornate e disponibili tempestivamente per tutto il personale.

Il *monitoraggio* del corretto funzionamento dello SCI viene generalmente effettuato attraverso il programma informatico di gestione, che definisce in modo chiaro e trasparente le competenze e consente di effettuare controlli. Tutti i processi pertinenti al rischio sono gestiti tramite piattaforme informatiche con responsabilità chiaramente assegnate per le singole fasi di lavoro. Tuttavia, la direttrice specifica che la formalizzazione e la valutazione dei processi di monitoraggio dello SCI si potrebbero migliorare. Spiega inoltre che nei prossimi mesi si valuterà se la documentazione delle scadenze e dei compiti è aggiornata.

IV. Valutazioni e raccomandazioni

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

La direttrice dell'Azienda musei provinciali ha colto in modo aperto e costruttivo l'occasione per un esame critico dello SCI nell'unità organizzativa da lei guidata, in collaborazione con l'Organismo di valutazione e in base ai succitati *Vademecum sul sistema dei controlli interni* e *Vademecum sulla gestione delle conoscenze*.

La direttrice ha esaminato in modo sistematico e critico l'organizzazione del lavoro nell'Azienda, considerando le succitate cinque componenti dello SCI secondo il modello COSO. Ciò ha contribuito a una maggiore sensibilizzazione e consapevolezza dell'importanza dello SCI.

La presente indagine/consulenza è servita a fare il punto sullo SCI presso l'Azienda musei provinciali e stimolarne l'ulteriore sviluppo.

Presso l'Azienda lo SCI è generalmente di buon livello.

Tuttavia, dall'indagine/consulenza risultano i seguenti suggerimenti e raccomandazioni.

Appare opportuno formalizzare ulteriormente e documentare sistematicamente gli aspetti e i processi significativi ai fini dello SCI, partendo dalla consapevolezza esistente e tenendo conto delle circostanze e dei requisiti dell'Azienda musei provinciali (ad esempio sicurezza sul lavoro, modalità di visita e salvaguardia delle collezioni).

L'attuazione dei principi dello SCI – vale a dire gli strumenti di minimizzazione del rischio citati nel *Vademecum* e nella sezione “Analisi dello stato di fatto”, come il principio “dei quattro occhi” o quello della separazione dei compiti – dovrebbe essere sistematicamente monitorata e valutata.

In considerazione degli ambiti di competenza specializzati e della carenza di personale, la direttrice dovrebbe verificare a medio termine se e come sia possibile una rotazione dei/delle dipendenti. Appare comunque urgente coprire il posto vacante di giurista per potere, come in precedenza, chiarire eventuali questioni legali internamente all'Azienda.

La direttrice ha anche approfondito il tema della gestione delle conoscenze. I suggerimenti contenuti nel *Vademecum sulla gestione delle conoscenze* sono stati accolti con interesse e hanno portato a una maggiore consapevolezza.

All'Azienda musei provinciali la gestione operativa delle conoscenze è vissuta come parte della cultura organizzativa. La struttura è quindi in grado di perseguire i suoi obiettivi istituzionali in base allo stato attuale delle conoscenze.

Tuttavia, in aggiunta alle misure descritte nella sezione “Analisi dello stato di fatto”, si raccomanda 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, maggior consapevolezza sull'argomento in tutto il personale).

A questo fine si potrebbe considerare (come già raccomandato dall'Organismo di valutazione in occasione di altri audit) 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.

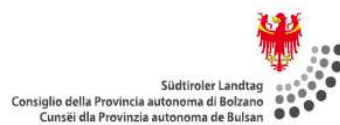
Al termine del 2025 verrà effettuato un follow-up sulle raccomandazioni finora espresse.

Ringraziamo la direttrice dell'Azienda musei provinciali per la costruttiva collaborazione e per l'interesse da lei dimostrato nel corso di questa indagine/consulenza.

16/01/2025

f.to
Irmgard Prader

f.to
Wolfgang Bauer



Prüfstelle Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
39100 Bozen | Freiheitsstraße pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
Organismo di valutazione PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
39100 Bolzano | Corso Libertà www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp