



Ispettorato delle finanze: alla ricerca del valore aggiunto



Scheda di progetto

Scopo Perfezionamento dell'operatività e dell'efficacia/efficienza dei controlli eseguiti dall'Ispettorato al fine di migliorarne la prestazione e di ridargli un'identità specifica.

Gruppo di progetto Luigi Pedrazzini
Consigliere di Stato delegato
Sandro Menegazzo
Responsabile operativo

1. Le ragioni del progetto

La riforma dell'Amministrazione ispirata ai principi della Nuova Gestione Pubblica tende ad assumere alcuni valori che erano prerogativa dell'economia privata, quali la maggiore responsabilizzazione dell'individuo (indipendentemente dalla sua funzione e statuto gerarchico) e la concessione ai servizi di una certa libertà operativa definita da accordi di prestazione. Se da un lato tale nuova realtà potrebbe stimolare una gestione più economica delle risorse, dall'altro potrebbe comportare un *allontanamento* dall'Amministrazione e creare scompensi al sistema di controllo concepito per un'organizzazione centrale. In questo contesto l'Ispettorato delle finanze, responsabile dell'attività di revisione interna dell'Amministrazione, come d'altronde ogni organo che assume compiti di controllo e sorveglianza, è quindi chiamato necessariamente ad adattare il suo ruolo e le sue metodologie. Tale necessità è espressa pure dalla volontà politica che ha voluto inserire il progetto nell'intero disegno di A2000.

L'evoluzione futura del servizio sarà sostanzialmente improntata sulle nuove esigenze della riforma A2000, sui dettami e principi contenuti nella nuova definizione di *revisione interna* tendente al valore aggiunto e, non da ultimo sull'accresciuta complessità e molteplicità dei servizi e procedure dell'Ammi-

nistrazione pubblica che richiedono ormai una specializzazione dell'ente di controllo e una notevole elasticità mentale da parte dei revisori.

2. Posizione istituzionale nell'Amministrazione Cantonale

"Per poter garantire lo svolgimento dei compiti di revisione, lo statuto organizzativo del servizio di revisione interna deve essere specificato formalmente e deve prevedere una subordinazione diretta alla Direzione; la revisione interna deve quindi essere subordinata ad un'autorità all'interno dell'organizzazione la quale disponga di sufficiente potere che le garantisca il suo statuto di indipendenza, la necessaria attenzione ai rapporti di revisione e l'applicazione delle raccomandazioni." (*Auditors 1997, Standards 110 e 110/01*).

In quest'ottica l'Ispettorato delle finanze venne subordinato amministrativamente al *Vice-Presidente del Consiglio di Stato*, ad eccezione del Capo DFE, responsabile del servizio finanziario, permettendo così una rotazione tra i Consiglieri di Stato e un'indipendenza tecnica del servizio. Sebbene tale forma garantiva un'autonomia sufficiente al Capo Ispettorato, si dimostrò assai poco soddisfacente dal profilo del coinvolgimento del Consiglio di Stato. Si manifestava una riduzione della forza e dell'efficacia dell'Ispettorato, accompagnata anche da una mancanza di punti di riferimento stabili con conseguente perdita d'identità del servizio.

Tale disfunzione veniva espressa anche nel rapporto Arthur Andersen "Evoluzione dell'Ispettorato", che proponeva una *subordinazione stabile alla Sottocommissione delle finanze* del Gran Consiglio. La proposta poneva però alcuni dubbi sull'autonomia operativa del servizio in rapporto all'opportunismo politico e sull'accessibilità alle informazioni elaborate dai servizi dell'Amministrazione. Inoltre proprio nell'ottica di A2000, occorreva permettere all'Ispettorato un inserimento totale nel potere

esecutivo per metterlo nelle migliori condizioni per improntare un discorso futuro sui suoi ruoli e compiti. La subordinazione all'esecutivo è peraltro l'opzione scelta dalla maggioranza dei Cantoni svizzeri.

All'insediamento del nuovo governo nell'aprile 1999, si è quindi optato per una soluzione che garantisce, allo stato attuale, un buon compromesso tra autonomia ed efficacia: *la subordinazione stabile al Direttore del Dipartimento delle Istituzioni, dipartimento "che istituzionalmente è più interessato e coinvolto ad assicurare il buon funzionamento di gran parte dell'apparato amministrativo interno ed anche di quello della giustizia e quindi dispone di un osservatorio privilegiato rispetto ad altri dipartimenti"* (P. Trenta, Rapporto interno concernente la descrizione della funzione e l'attività dell'Ispettorato delle finanze, p.18).

3. Compiti, competenze e perimetro di intervento

I compiti dell'Ispettorato delle finanze sono definiti essenzialmente dall'art. 36 della Legge sulla gestione finanziaria (LGF) del 20.1.1986, che sostanzialmente riprende quanto già espresso nel modello di legge finanziaria-quadro a suo tempo raccomandato dalla Conferenza dei direttori delle finanze cantonali. In pratica i compiti dell'Ispettorato sono analoghi a quelli esercitati dalla revisione interna. Inoltre, quale organo specialistico, riveste pure il ruolo di consulente e di assistente finanziario delle unità amministrative e delle loro direzioni; infine esso rimane a disposizione del Consiglio di Stato, per il controllo della gestione corrente amministrativa, e del Gran Consiglio, per l'esercizio della sua alta vigilanza (art. 57 della Costituzione cantonale).

Il quadro normativo di riferimento per l'Ispettorato ha assunto con il passare degli anni una conformazione piuttosto disordinata. In particolare l'introduzione di nuove leggi settoriali, regolamenti

e decreti hanno delegato all'Ispettorato compiti e perimetri di intervento assai poco chiari e a volte controversi, come precisato anche dal citato rapporto Arthur Andersen: "(...) attualmente l'Ispettorato delle Finanze è investito di parecchi compiti e responsabilità di natura eterogenea che vanno dal controllo amministrativo al controllo finanziario, alla presa di posizione riguardo determinate decisioni, alla revisione esterna ed interna." (figura 1).

Evidentemente tale eterogeneità di compiti, associata al perimetro di intervento poco preciso e alle risorse limitate a disposizione del servizio,

- genera distorsioni nella separazione di funzioni e di responsabilità,
- non permette un accurato approfondimento dei temi,
- non facilita la formazione continua,
- non assicura la verifica costante del rapporto obiettivi/prestazioni,
- e crea incertezze sulla propria azione di intervento.

Per evitare uno scadimento della qualità generale del servizio occorre quindi limitare lo spettro dei compiti e concentrare le risorse sull'attività prioritaria di revisione interna. Secondo la nuova definizione dell'IIA², la revisione è intesa non solo come pura e semplice verifica, constatazione ed informazione dell'operato delle singole unità, bensì anche come consulenza nell'ambito della revisione e sorveglianza del seguito dato alle raccomandazioni (consulenza e accertamento *post-revisione*) che dovrebbero quindi favorire il raggiungimento di un *valore aggiunto*.

Quale risposta alle nuove esigenze della revisione interna possiamo annoverare nei prossimi punti l'approntamento delle azioni più significative.

a) Selezione di mandati di revisione esterna

Per mandati esterni si intendono le revisioni contabili tendenti al puro accertamento dei conti di organizzazioni autonome che beneficiano di sussidi e contributi da parte dello Stato. In particolare si è proceduto ad una selezione dei mandati riferiti alle fondazioni, enti e associazioni non profit in base ad un'analisi dei rischi che ha permesso una notevole riduzione del loro numero e conseguentemente un aumento di giorni lavorativi a beneficio della revisione interna dei centri di costo dell'Amministrazione; in tale contesto, con la modifica della Legge sulla Cassa Pensioni dei dipendenti dello Stato, si è pure deciso di rinunciare alla certificazione dei conti della citata Cassa a partire dall'esercizio 2000.

La modifica della Legge sugli ospedali pubblici prevede che il Consiglio di Stato possa designare l'ufficio di revisione dei conti dell'Ente ospedaliero cantonale; è quindi ipotizzabile in futu-



Figura 1

ro che tale compito, attualmente garantito dall'Ispettorato, venga affidato a società private.

b) Abbandono del supporto decisionale (art. 39e ed f LGF)

L'Ispettorato prende posizione sulle conseguenze finanziarie e la legalità delle proposte di messaggio e risoluzioni governative (art. 39e) e partecipa all'elaborazione di prescrizioni sulle procedure decisionali, il servizio dei pagamenti, la tenuta degli inventari e dei conti, il controllo e la revisione (art. 39f).

Al fine di garantire l'obiettività e l'indipendenza è ritenuto che il revisore interno non dovrebbe mai rivestire delle funzioni di linea (operative) che dovrebbe in seguito verificare. Benché la situazione attuale preveda comunque una presa di posizione di natura consultiva e non vincolante, è comunque chiaro che tali compiti pongono sovente il servizio in una situazione difficile; auspicabile è pertanto l'abbandono di questo compito.

c) Nuovi compiti in relazione ad altri progetti di A2000

Naturalmente il servizio di revisione interna dell'Amministrazione, oltre che mantenersi aggiornato agli standard e alle metodologie di revisione interna ed adattarsi secondo le risorse a sua disposizione, deve potersi sviluppare considerando le esigenze future che la nuova gestione pubblica comporta e in particolare gli scenari che si disegneranno a compimento della riforma dell'Amministrazione e specificatamente dei progetti *Autonomia* e *contrattualizzazione*. Per le revisioni delle Unità amministrative autonome (UAA) si tratterà, ad esempio, di orientare le verifiche secondo le condizioni e i principi contabili fissati dalle nuove normative o dagli accordi di prestazioni (si citano le gestioni dei benefici e delle perdite, del fondo di capitaliz-

zazione, dei beni amministrativi attribuiti, degli ammortamenti di sostituzioni e dei premi ai collaboratori).

Inoltre, laddove un servizio viene regolato da accordi di prestazione, le verifiche devono necessariamente essere orientate sui costi delle singole prestazioni, per cui occorrerà operare anche sull'affidabilità di dati statistici e sulla plausibilità della contabilità analitica, ciò che esige una maggiore conoscenza del settore specifico nel quale opera l'unità verificata.

4. Adeguamento della struttura interna e degli strumenti e tecniche di lavoro

L'Ispettorato delle finanze, come d'altronde ogni organo che assume compiti di controllo e sorveglianza, è chiamato necessariamente ad adattare le sue metodologie, gli strumenti di lavoro e la sua struttura alle nuove realtà e ai cambiamenti intervenuti nell'ambito delle entità da verificare. L'adattamento è comunque da considerare un processo continuo tendente al miglioramento costante della qualità e non solo quale puro orientamento alla riforma in atto.

Struttura antecedente la riforma dell'Ispettorato

L'organigramma si presentava alla vigilia del progetto *Ispettorato* assai piatto (figura 2) e rifletteva in sostanza una struttura incentrata attorno al Capo Ispettorato. Tale mancata ripartizione dei compiti comportava un carico di lavoro oltremodo oneroso per il responsabile dell'Ispettorato e poneva limiti all'efficacia del coordinamento e del sistema di controllo interno del servizio. In generale, procedendo per confronto con similari servizi presenti presso altri Cantoni, si è constatato che la dotazione dell'Ispettorato risultava quantitativamente proporzionata al carico di lavoro; semmai una riflessione si imponeva dal profilo della formazione in quanto i col-



Figura 2

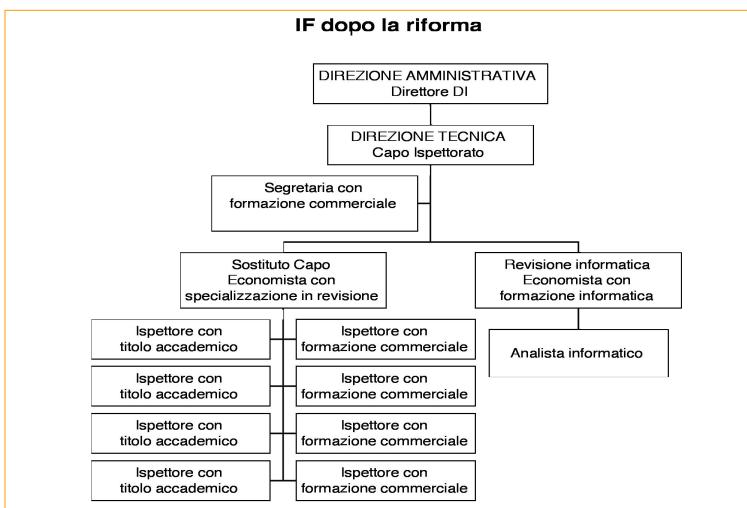


Figura 3

laboratori dell'Ispettorato, ad eccezione del Capo, non potevano contare su una formazione accademica ma piuttosto su un'esperienza maturata in molti anni di servizio presso l'Ispettorato. In sostanza occorreva inserire delle figure con una formazione specialistica in revisione e in revisione informatica che potessero nel contempo alleggerire il carico di lavoro del Capo Ispettorato. (Figura 2)

a) Inserimento di quadri intermedi e di specialisti in revisione

A partire dal 1999 si è quindi iniziato il processo di potenziamento dell'Ispettorato dal profilo della formazione inserendo nell'organico due economisti, di cui uno con la funzione di Sostituto Capo, che seguiranno una formazione CISA di revisore contabile (Certified Information Systems Auditor) e CIA di revisore interno (Certified Internal

Audit). Quindi in considerazione dei compiti futuri e dell'evoluzione del concetto più allargato di revisione interna è comunque ipotizzabile un potenziamento del personale operativo (Ispettori) e una riduzione del personale amministrativo.

b) Sviluppo di un nuovo settore di revisione informatica

La ristrutturazione dell'architettura informatica in atto presso l'amministrazione, in particolare l'introduzione dei moduli SAP e l'evoluzione del mercato di prodotti informatici (applicativi di revisione), hanno notevolmente accresciuto le esigenze nel contesto della revisione informatica e di supporto informatico al nostro servizio. Per rispondere a queste necessità l'Ispettorato delle finanze dovrà dotarsi di uno specialista che, oltre ad assistere i revi-

sori tradizionali nell'espletazione di verifiche di programmi, possa nel contempo costituire il referente informatico nell'ambito degli applicativi di revisione e degli altri strumenti informatici in uso presso il nostro Ispettorato. Tali compiti non possono essere sufficientemente garantiti da persone con una formazione prevalentemente economico-commerciale, ma, in considerazione del continuo sviluppo informatico, da veri specialisti del settore (analista informatico).

La scelta di costituire un settore di revisione informatica rappresentato da un revisore con una formazione prevalentemente commerciale (economista) e da uno specialista informatico è vieppiù riscontrabile in altri cantoni e risponde alle raccomandazioni espresse dall'Arthur Andersen.

Riassumendo l'organigramma futuro dovrebbe presentare le seguenti peculiarità:

- l'inserimento di quadri intermedi;
- l'inserimento di specialisti con formazione accademica;
- la presenza di un settore di revisione informatica. (Figura 3)

c) Supporti informatici

L'anno in corso è stato contraddistinto da un notevole potenziamento dei supporti informatici. In particolare si annoverano l'allacciamento alla rete e la dotazione di PC per tutti i collaboratori dell'Ispettorato e l'uso dei programmi Office in ambiente Window98, Flowcharter e applicativo di revisione ACL per l'estrapolazione ed elaborazione dei dati.

Attualmente l'Ispettorato è pure coinvolto nel progetto GED (gestione elettronica dei dati) che dovrebbe permettere di individuare le migliori modalità di archiviazione e gestione della documentazione.

Nei prossimi mesi verrà installato sul PC il SAP R/3 che prevede pure un modulo di revisione AIS per l'attività di revisione informatica e contabile.

Si valuterà inoltre la possibilità di usufruire di uno strumento per facilitare l'analisi dei rischi nelle procedure dei servizi verificati.

d) Strumenti di controllo interno

Nonostante la difficoltà dell'Ispettorato, derivante soprattutto dall'eterogeneità dei suoi compiti, di definire nel dettaglio gli obiettivi e controllarne il loro raggiungimento, sono stati sviluppati strumenti che, sebbene suscettibili di ulteriori affinamenti (grazie al progetto A2000 "Controlling di Stato"), permettono un monitoraggio del processo di revisione. Non ottimale per contro risulta essere il controllo di altre attività di difficile quantificazione quali la consulenza, le prese di posizione e la partecipazione a gruppi di lavoro.

Il rapporto semestrale all'intenzione del Consiglio di Stato e della Sottocommissione delle finanze, introdotto ancora quest'anno, offre al Capo Ispettorato un ottimo strumento di controllo sull'attività complessiva del suo servizio, il quale comunque può disporre attualmente dei seguenti strumenti di controllo interno:

- pianificazione delle revisioni sull'arco di sei anni mediante l'analisi multi-criteri per la valutazione dei rischi;
- controllo del rispetto della programmazione per ogni Ispettore (Figura 4);
- checklist delle pendenze (Management letter) che riassume i risultati delle verifiche e permette di monitorare il seguito dato da parte dei servizi;
- cruscotto di bordo elaborato dal Controlling di Stato per l'Ispettorato delle finanze con indicatori di performance sia qualitativi che quantitativi (Figura 5);
- controlli di qualità quadriennali dell'Ispettorato da parte di società di consulenza esterne specializzate;
- rotazione fra gli Ispettori di alcune revisioni. (Figura 4)

e) Tecniche di revisione e formazione continua

Un contributo qualitativo alla tecnica di revisione è stato portato dall'introduzione di un nuovo approccio orientato all'individuazione dei rischi insiti nei centri di costo. Significativo è stato l'apporto fornito da una società esterna specializzata che ha sviluppato per l'Ispettorato un apposito manuale, rispettivamente dai seminari annuali organizzati dalla Conferenza dei Capi Ispettorato dei Cantoni latini, di cui l'Ispettorato è membro attivo.

A partire da quest'anno è stato pure introdotto un programma di formazione che prevede almeno una 1/2 giornata di formazione interna mensile e 5 giorni di formazione per ogni Ispettore per un totale di almeno 10 giorni all'anno.

5. Problematiche al progetto ispettorato

Allo stato attuale è estremamente difficile poter fissare nel dettaglio e con un grado di sicurezza accettabile il ruolo e i compiti dell'Ispettorato in quanto le esigenze di verifiche finanziarie prenderanno forma allorché alcuni progetti entreranno nella loro fase realizzativa. Si pensi in primo luogo ad *Autonomia* e *Contrattualizzazione* ma anche ad altri progetti quali *Risorse umane*, *Controlling di Stato* e *Automazione dei processi centrali*.

L'attuale LGF lascia comunque spazio per una manovra e un perimetro di intervento sufficienti a garantire nel frattempo l'attività di revisione interna.

Sandro Menegazzo

		Programma di lavoro 2000												Ispettore:		
Giorni preventivati		Giorni preventivati	Osservazioni ¹	Consumtivo / Esecuzione (giorni)												Consumtivo preventivato
				Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	
Comp. Obbl./Funz. Ric./Ass	Corsi perfez.															
	Class./studio															
	Vacanze															
	Malattia															
	Altre assenze															
	Riunioni, gruppi di lavoro															
	Diversi															
centri di costo																

Figura 4

Alcuni indicatori di performance

- Rispetto della pianificazione
- Costo orario delle revisioni
- Tempo medio di consegna del rapporto al termine dei lavori di verifica
- Consulenza straordinaria durante i lavori di revisione
- Raccomandazioni totalmente o parzialmente messe in opera
- Numero di giorni di formazione professionale
- Soddisfazione del cliente
- Soddisfazione del collaboratore
- Rappresentatività nei gruppi di lavoro ad hoc
- Numero di prese di posizione
- Rispetto dei principi di revisione

Figura 5

¹ Traduzione dall'inglese della nuova definizione di revisione interna secondo l'IIA (Institute of internal Auditing):

² La revisione interna è un'attività indipendente e obiettiva. I suoi compiti consistono sia nell'accertamento della sicurezza ("Assurance") che nella consulenza. Essa deve tendere al valore aggiunto e al miglioramento delle attività di gestione. La revisione interna contribuisce alla realizzazione degli obiettivi delle organizzazioni in quanto mette a disposizione delle procedure sistematiche e riconosciute per le verifiche e l'aumento dell'efficacia nella gestione dei rischi, nel controllo e nella conduzione ("Governance").

Curriculum

Sandro Menegazzo, nato a Locarno il 15 febbraio 1965, sposato con Luana e padre (da un paio di mesi) di Lisa abita a Losone. Dopo gli studi in economia presso l'Hochschule di San Gallo e un'esperienza di Controller presso l'AGIE di Losone, approda, nel marzo 1999, all'Amministrazione cantonale quale economista all'Ispettorato delle finanze. In febbraio del 2000 diventa Capo progetto assumendo nel contempo la funzione di Sostituto Capo Ispettorato.