



Ispettorato delle finanze 2000; alla costante ricerca del valore aggiunto

Scheda di progetto

Scopo Il progetto Ispettorato delle finanze 2000 ispirandosi ai principi dettati dalla Nuova Gestione Pubblica perfeziona l'operatività e l'efficacia/efficienza del servizio, garantendo un controllo competente ed un'informazione trasparente sull'attività dell'Amministrazione

Gruppo di progetto Luigi Pedrazzini
Consigliere di Stato delegato,
Giampiero Ceppi
Responsabile operativo,
Sandro Menegazzo
Capo Progetto

1. INTRODUZIONE

Il presente contributo esce a distanza di oltre un anno dall'ultimo articolo (Amministrazione 2000, dicembre 2000); un anno, coinciso con l'assunzione del nuovo responsabile e con il consolidamento della nuova direzione tecnica che ha dato ulteriori impulsi al processo di riorganizzazione.

In questo articolo presentiamo pertanto gli accorgimenti organizzativi e gli strumenti approntati nel frattempo dalla nuova direzione tecnica.

I compiti e la struttura futuri furono comunque progettati dalle gestioni precedenti, interpretando i contenuti del Messaggio di A2000 e del Rapporto Arthur Andersen sull'Ispettorato e adattandoli ai nuovi concetti di revisione interna (Figura 1) e alle trasformazioni

vissute dall'Amministrazione in questi ultimi anni.

Alla progettazione è seguita una prima fase esecutiva che ha interessato soprattutto il processo di revisione e l'introduzione d'alcuni nuovi strumenti di gestione e di controllo già presentati l'anno scorso, riservando gli aspetti inerenti l'organico e il ruolo dell'Ispettorato alla nuova direzione tecnica.

In particolare, la nuova conduzione, dopo il necessario periodo di introduzione, ha sviluppato un concetto ispirato ai nuovi dettami della revisione interna che si fonda su tre principi (obiettivi) fondamentali: l'indipendenza, la competenza e la consulenza, che ora trattiamo più in dettaglio (Figura 2). Questi obiettivi sono raggiungibili utilizzando strumenti moderni e una metodologia multidisciplinare basata sui rischi.

2. INDIPENDENZA DELL'ISPettorATO DELLE FINANZE

Come esplicitato dalla definizione, un requisito fondamentale per la revisione interna, è lo statuto di indipendenza che deve essere specificato formalmente e deve prevedere una subordinazione diretta all'alta direzione o al consiglio di amministrazione, ovvero sia ad entità interne all'organizzazione che possano disporre di sufficiente potere per garantire lo statuto di indipendenza, la necessaria attenzione ai rapporti di revisione e l'applicazione delle raccomandazioni formulate (Auditors 1997, Standards 110 e 110/01).

La scelta tra consiglio di amministrazione o alta direzione è in sostanza discussa attualmente nell'ambito del progetto di riforma della Legge sul Gran Consiglio.

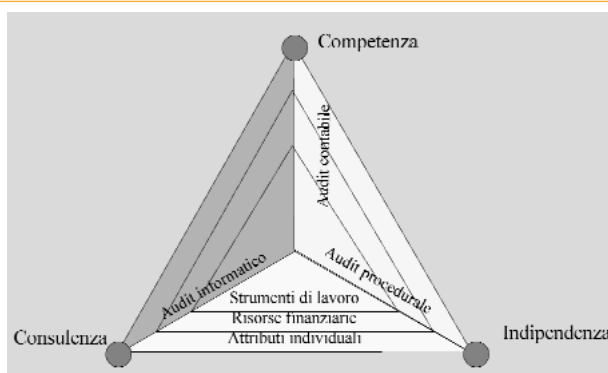
Sebbene l'opzione esistente di subordinazione amministrativa al direttore del Dipartimento delle istituzioni possa apparire formalmente imperfetta, ci ha comunque permesso di poter operare in piena libertà. Inoltre il nostro Cantone, unico nel panorama svizzero, ha scartato a priori per incompatibilità di funzioni, l'ipotesi di una subordinazione al direttore del Dipartimento al quale sottostanno i servizi finanziari.

La Legge sulla gestione finanziaria dello

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").

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

Figura 2: Dimensioni delle attività di revisione interna dell'Ispettorato delle finanze



Stato (LGF) ha essenzialmente ripreso il concetto dal modello di Legge proposto della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, il quale prevede che il controllo finanziario sia a disposizione:

- del Parlamento (Commissione della gestione) per l'esercizio della sua alta vigilanza sull'Amministrazione;
- del Governo per i controlli usuali sull'Amministrazione.

Sebbene il modello preveda una subordinazione amministrativa dall'esecutivo, l'obbligo di informazione verso l'organo competente del Parlamento (Commissione della gestione) rappresenta un aspetto fondamentale.

Precisiamo in proposito che le linee direttive INTOSAI (Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche) prevedono un'indipendenza anche di tipo amministrativo, nell'attribuzione e gestione di mezzi finanziari nonché nell'assunzione e nomina di personale.

Alla direzione tecnica dell'Ispettorato dovrà comunque, come finora, essere garantita una precisa autonomia nella pianificazione, esecuzione e controllo dell'attività ordinaria di revisione interna indipendentemente dalla scelta che si vorrà attuare nell'ambito della riorganizzazione della Legge sul Gran Consiglio. D'altra parte, come avviene attualmente, l'Ispettorato collaborerà comunque con gli organi competenti per incarichi speciali e provvederà affinché essi siano adeguatamente informati sulle proprie attività.

3. COMPETENZE DELL'ISPETTORATO

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*.

In questo senso, secondo la nuova definizione dell'IIA (Figura 1), 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*.

La maggiore responsabilizzazione del funzionario e l'accresciuta autonomia operativa dei servizi, prerogative della Nuova Gestione Pubblica, innescano potenziali rischi che inevitabilmente necessitano spiccate procedure di con-

trollo interno e di monitoraggio della qualità sulle procedure e processi di lavoro. L'Ispettorato delle finanze è quindi confrontato, oltre ad un riscontro contabile e legale degli atti dell'amministrazione, anche alla valutazione dei processi (determinandone i rischi e i sistemi di controllo interno presenti). La nostra attività di verifica si è quindi orientata, anche in funzione della nuova definizione di audit, nell'*operational auditing* (revisione procedurale), seguendo la tendenza del settore (Figura 3).

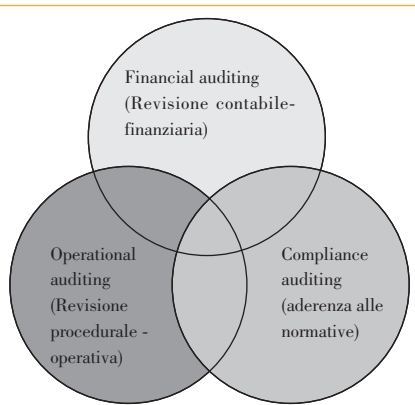


Figura 3: *Classificazione delle revisioni (Schwerpunktsetzungen der Prüfung: Der Schweizer Treuhänder, 10/2000, p. 1032)*

La focalizzazione nell'*operational auditing* presuppone una specializzazione, un'elasticità mentale e dei requisiti particolari da parte dei revisori, in quanto confrontati con realtà complesse in cui, a differenza del privato, gli interessi economici non collimano necessariamente con gli obiettivi politici.

Le competenze di un organo di revisione interna sono illustrate nella Figura 4.

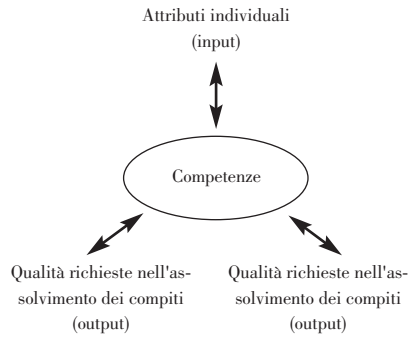


Figura 4: *Competenze (Der Schweizer Treuhänder, 12/1999, p. 1188)*

Per quanto concerne le qualità individuali, l'IIA nel suo quadro delle competenze (*Competency Framework*) definisce sei categorie di attributi:

- capacità tecniche (conoscenze contabi-

li/finanziarie, informatiche, statistiche, ...);

- capacità analitiche nella definizione, scomposizione e risoluzione di problemi (logica, capacità di astrazione, tecniche d'argomentazione, capacità di individuare informazioni e dati rilevanti anche da fonti esterne all'organizzazione, ...);

- capacità di apprezzamento, di sintesi e di giudizio (spirito critico, capacità di estraniarsi da dettagli non rilevanti, capacità di accettare nuove idee, ...);

- caratteristiche personali (onestà, intelligenza, integrità, ...);

- capacità relazionali (capacità di comunicazione, di presentare, di lavorare in gruppo, ...);

- adattamento all'organizzazione (conoscenze dell'organizzazione, dei dossiers e delle attività, capacità di adattare la revisione alle reali condizioni del contesto di verifica, ...).

Onde poter affrontare una realtà viepiù complessa e non scevra di rischi ed incertezze, l'Ispettorato delle finanze ha approntato una serie di azioni che dovrebbero permettere un controllo efficace.

3.1 Organizzazione del servizio (attributi individuali)

In precedenza, l'organizzazione dell'Ispettorato era contraddistinta da una struttura piatta che era il riflesso di una conduzione incentrata sulla figura del Capo Ispettorato. Si imponeva inoltre una riflessione dal profilo della formazione specialistica. I collaboratori dell'Ispettorato, ad eccezione del responsabile, non potevano contare su una formazione accademica ma piuttosto su un'esperienza maturata in molti anni di servizio che ha comunque permesso, in generale, di supplire alla mancanza di formazione accademica e specialistica.

Tali presupposti hanno determinato alcune politiche quali l'inserimento di quadri intermedi, di specialisti con formazione superiore e l'introduzione del settore della revisione informatica, che hanno trovato una loro attuazione negli ultimi mesi.

Settore della revisione informatica

La riorganizzazione della struttura informatica presso l'Amministrazione (CSI e Informatica dello Stato), l'introduzione dei moduli SAP e l'avvio di grossi progetti informatici hanno notevolmente accresciuto le esigenze nel contesto della revisione informatica e di supporto informatico al nostro interno.

Per rispondere a queste necessità l'Ispettorato delle finanze si è dotato a partire dal mese di aprile del 2002 di un esperto in informatica chiamato a coordinare il nuovo settore che assumerà i compiti seguenti:

- assistenza alla revisione interna nell'e-



secuzione di verifiche di programmi informatici e/o di sistemi informativi;

- svolgimento di revisioni informatiche sui sistemi informativi, su tematiche trasversali (es. sicurezza della rete) e sui progetti informatici;
- referente informatico nell'ambito degli applicativi di revisione e degli altri strumenti informatici in uso presso il nostro Ispettorato.

A dipendenza delle potenzialità che il settore potrà sviluppare in futuro e del contributo che saprà dare al valore aggiunto della revisione interna, si valuterà la possibilità di potenziare il settore con un altro specialista informatico oppure con un revisore con studi commerciali che sarà formato sugli aspetti informatici.

Il concetto di revisione informatica, nel frattempo presentato al nostro interno, prevede una collaborazione attiva sui mandati tra la revisione informatica e la revisione tradizionale, sia nel processo di pianificazione degli audit sia nelle fasi di esecuzione delle verifiche.

Attualmente l'esperto in informatica, in collaborazione con la direzione tecnica dell'Ispettorato sta sondando e valutando le esperienze maturate presso altri Cantoni e organizzazioni private in modo da perfezionare l'approccio alle prime attività di revisione informatica previste nel corso del prossimo autunno.

Settore giuridico
In funzione delle tendenze della revisione

sione interna di focalizzare le attività di verifica sulle procedure (operational audit), e in considerazione delle difficoltà di individuare e interpretare le volontà politiche dei singoli articoli di Legge, si prevede, entro l'anno 2003, l'introduzione di un settore giuridico in appoggio alla nostra attività di revisione, composto da un giurista con esperienza nel campo del diritto amministrativo.

Inserimento di specialisti con formazione superiore

L'Ispettorato delle finanze, sulla base delle proposte contenute nel progetto Ispettorato nell'ambito di A2000, ha proceduto alla sostituzione dei collaboratori partenti e al potenziamento del servizio inserendo personale con formazione superiore e conoscenze specifiche nel campo della revisione e dell'informatica. Le nuove forze, affiancate agli altri collaboratori con maggiore esperienza, formano un organico di qualità che dovrebbe poter rappresentare un buon mix di conoscenze tecniche, requisiti personali, esperienza e conoscenza dell'Amministrazione. Nel corso del 2003 l'organico dovrebbe comprendere anche un giurista.

Inserimento di quadri intermedi

Con l'assunzione del direttore tecnico, si è potuta formalizzare l'organizzazione del Servizio che comprende tre settori (Figura 5) con i relativi responsabili, nonché la funzione dell'aggiunto di direzione che coadiuva il direttore tecnico dell'Ispettorato nella pianificazione e nel controllo dell'attività.

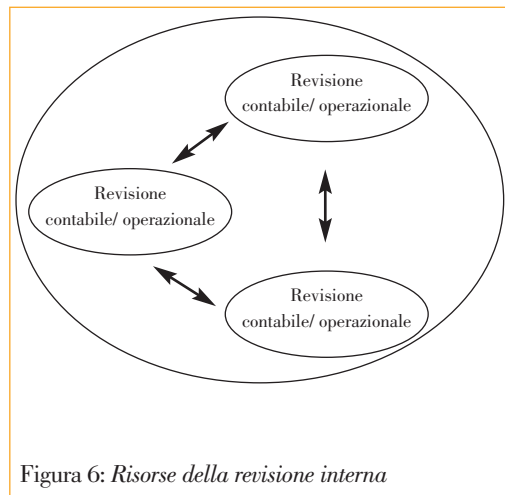


Figura 6: Risorse della revisione interna

Il gruppo incaricato della singola revisione potrà usufruire delle competenze multidisciplinari presenti all'interno dell'Ispettorato delle finanze (settori contabile e procedurale, informatico e giuridico) e potrà pertanto garantire delle verifiche interdisciplinari dei singoli servizi, sfruttando così le sinergie che potranno prodursi nell'ottica del raggiungimento di un valore aggiunto (Figura 6).

3.2. Perimetro di intervento (contesto di verifica)

3.2.1 Partecipazione alla modifica della LGF

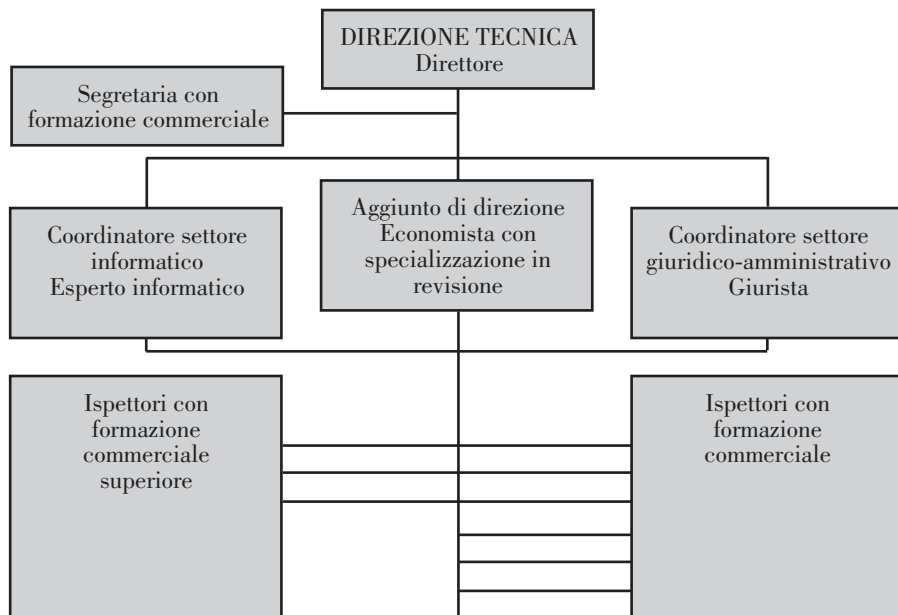
Nell'ambito del progetto di modifica della Legge sulla gestione finanziaria (LGF), l'Ispettorato ha proposto due modifiche:

Abbandono del supporto decisionale
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 e comportano, in ogni caso, un certo impegno.

Introduzione nuovi compiti
L'Ispettorato propone la formalizzazione dei nuovi orientamenti della revisione interna in ambito procedurale (sistema di controllo interno) e

Figura 5: Organigramma



informatico nell'articolo che enuncia i propri compiti (art. 39). Sebbene tali verifiche siano comunque implicite e fondamentali nell'ambito della verifica dell'economicità delle operazioni, si ritiene importante annoverarle con gli altri compiti in funzione dell'accresciuta importanza dell'*operational audit* rispetto al *financial audit*.

3.2.2 Mandati di prestazione/Unità amministrative autonome

Nell'ambito dei mandati di prestazione, l'Ispettorato può assumere diversi ruoli che richiedono delle conoscenze specifiche; esso può infatti svolgere attività di:

- revisione dei conti;
- verifica del rispetto dei mandati di prestazione;
- verifica delle statistiche e dei dati che reggono il finanziamento da parte del Cantone;
- verifica dell'attività di controlling da parte dei Dipartimenti.

Qualunque sia il nostro ruolo, si tratterà comunque di orientare le verifiche secondo le condizioni e i principi contabili fissati dalle nuove normative o dai mandati di prestazione (si citano le gestioni dei benefici e delle perdite riportate, del fondo di capitalizzazione, dei beni amministrativi attribuiti, degli ammortamenti di sostituzione e dei premi ai collaboratori) e sui costi delle singole prestazioni risultanti dalla contabilità analitica e da altre statistiche finanziarie che saranno anch'esse oggetto di revisione.

3.3. Assolvimento dei compiti

Un terzo fattore che determina le competenze dell'organo di revisione interna è la qualità nell'assolvimento dei compiti e il grado di soddisfazione dell'utente (cliente).

Si tratta di dimostrare concretamente al servizio oggetto di revisione la professionalità nel portare a termine la missione e la bontà delle proprie scelte nelle verifiche.

La qualità assume quindi un'importanza particolare sia in quanto viepiù confrontati con realtà complesse sia perché occorre guadagnarsi la fiducia del servizio da verificare.

Strumenti di controllo interno

Oltre ad un potenziamento sia quantitativo che qualitativo (almeno dal profilo della formazione di base) dell'organico, si è introdotto un processo di revisione definito secondo i criteri più moderni e improntati sull'analisi dei rischi.

Il processo di revisione (Figura 7) è

infatti sottoposto ad un'intensa attività di controllo della qualità basata sul principio dei quattro occhi. Grazie al particolare iter al quale vengono sottoposti i dossiers, si è potuto attuare un controllo della qualità sia da parte di chi ha partecipato attivamente alla revisione sia da parte di chi non vi ha partecipato direttamente, garantendo una maggiore oggettività.

L'attività è garantita durante tutto il processo di revisione iniziando dalla pianificazione delle verifiche, alla loro esecuzione e concludendo con il rapporto di revisione (Figura 8).

Il controllo interno è stato inoltre introdotto sulle principali attività di gestione interna quali i rapporti di attività, la corrispondenza in entrata e uscita, la pianificazione e l'attività effettiva.

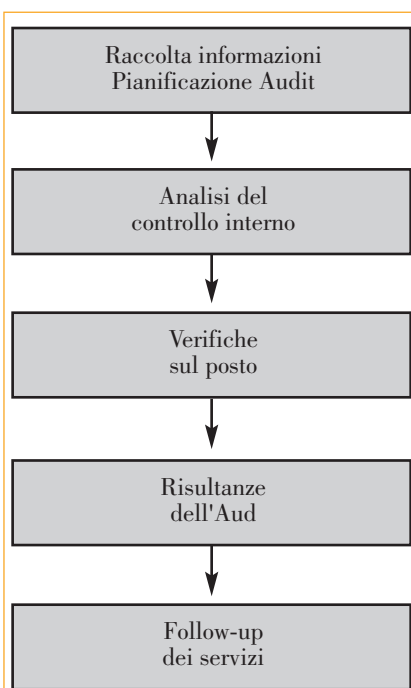


Figura 7: Processo di revisione dei CRB

Dotazione di supporti informatici

L'esigenza di informatizzare i processi di revisione (la Figura 6 illustra, per esempio, il processo per la revisione di un CRB - Centro di responsabilità Budgetaria) con requisiti qualitativi predefiniti e un controllo affidabile della qualità ha indotto la Direzione dell'Ispettorato ad effettuare, in collaborazione con il CSI, uno studio di fattibilità, allo scopo di individuare un prodotto integrato che potesse rispondere a tali esigenze.

Una valutazione delle varie alternative secondo criteri tecnici, funzionali

ed economici, ha individuato quale migliore soluzione, un prodotto sviluppato per il Controllo cantonale delle finanze del Canton Berna.

Il progetto, accettato dal Consiglio di Stato è entrato nella fase di negoziazione dei contratti con il Canton Berna e il fornitore del prodotto base.

Formazione

Il potenziamento dell'organico e il ricambio generazionale previsto nei prossimi anni, hanno innescato un'intensa attività di ricerca e assunzione di nuovi collaboratori che necessitano, nella maggior parte dei casi, di un periodo di introduzione ai concetti della revisione interna nell'ambito della contabilità pubblica.

Inoltre, considerate le mutevoli condizioni nella gestione dell'Amministrazione e le nuove filosofie, prerogative fino a qualche anno fa, dell'economia privata, assume carattere prioritario la formazione continua per tutti i collaboratori dell'Ispettorato. Con formazione continua intendiamo sia l'aggiornamento e la lettura personale dei dossiers e dei manuali di revisione, sia la partecipazione a corsi e seminari organizzati, in genere, dalle associazioni di categoria.

L'Ispettorato, infatti, è attivo in alcune associazioni di revisione interna degli enti pubblici e partecipa regolarmente da alcuni anni ai programmi proposti in tale ambito. L'adesione a tali iniziative offre altresì un'ottima piattaforma di discussione in cui potersi confrontare con servizi simili di altri Cantoni e con il Controllo federale delle finanze.

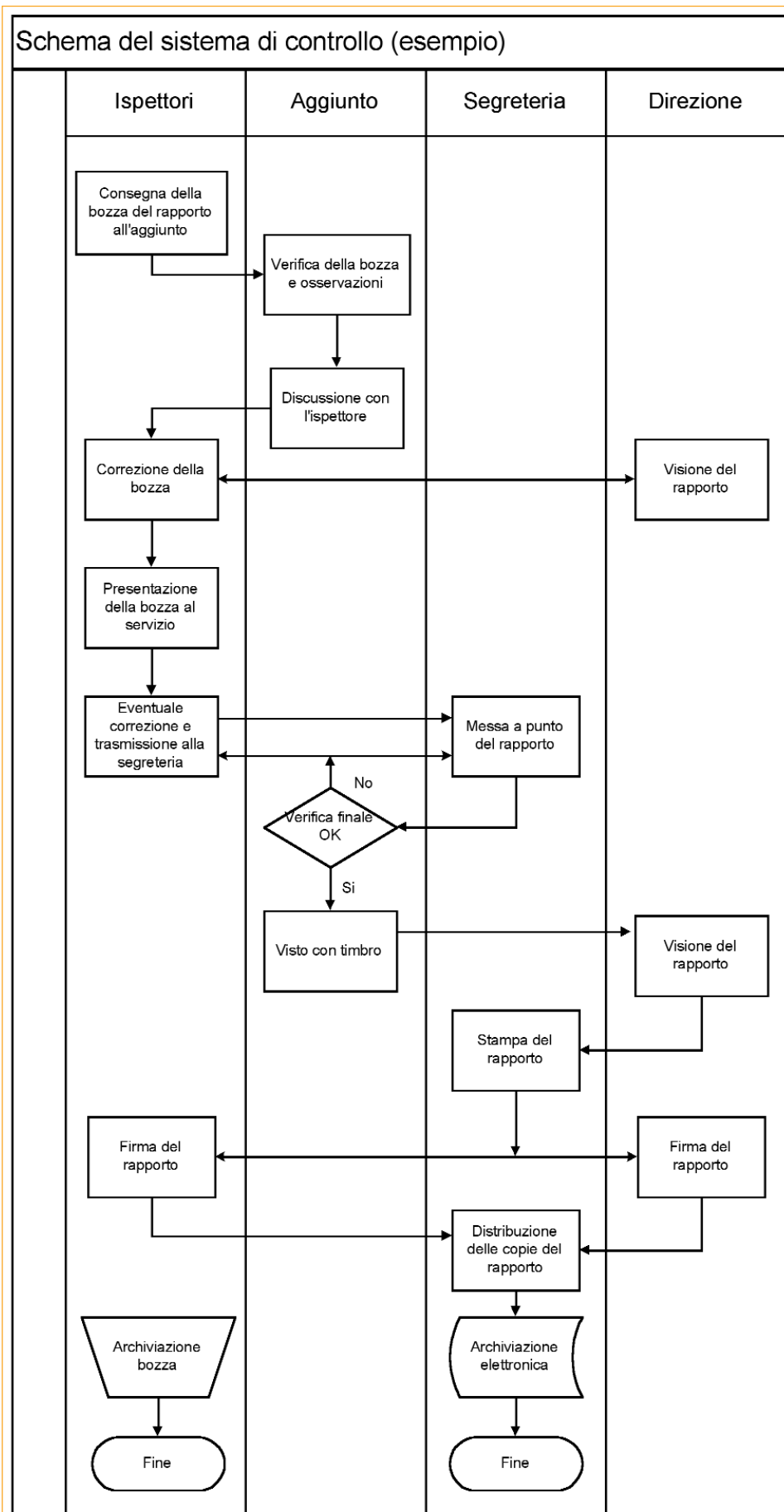
Collaborazione intercantonale e con la Confederazione

Proprio nell'ottica di sfruttare al meglio le proprie potenzialità, l'Ispettorato ha intensificato i rapporti con gli altri Cantoni e con la Confederazione, sia nell'ambito di dossiers particolari, partecipando a gruppi di lavoro ad hoc (vedi USI e SUPSI) sia nell'ottica di contatti e incontri regolari inerenti problematiche di ordine più generale.

4. CONSULENZA

Se in passato l'attività di revisione interna era finalizzata ad un controllo puro della correttezza delle operazioni, i cui risultati venivano comunicati alla Direzione, oggi giorno la tendenza è quella di fornire al Servizio una consulenza, coinvolgendo maggiormente i funzionari nell'attività di verifica e stimolando una collaborazione costruttiva con il Servizio verificato.

In effetti il nostro processo di revisione è improntato su una continua



collaborazione con il Servizio sia in fase di pianificazione delle verifiche mediante un colloquio introduttivo, sia in fase dell'attuazione delle stesse con interviste ai funzionari competenti, sia in fase di redazione del rapporto, il quale viene discusso prima della sua stesura e distribuzione definitiva.

L'attività di revisione, non essendo fine a se stessa, raggiunge il suo scopo quando produce degli effetti positivi sulla gestione dell'entità revisionata. Nell'ambito della revisione si favorisce quindi un approccio propositivo che possa permettere di formulare delle proposte concrete di miglioramento, la cui attuazione da parte dei servizi (follow-up) sarà anch'essa verificata.

La continua messa in discussione della propria attività e il confrontarsi con altri "Ispettorati" simili al nostro costituiscono delle condizioni essenziali per poter dominare, anziché subire, le mutevoli circostanze e gli imprevisti che sempre più contraddistinguono l'Amministrazione pubblica.

L'Ispettorato, con l'esperienza maturata grazie ad una visione globale dei Servizi dell'Amministrazione cantonale e alle conoscenze acquisite presso altre organizzazioni, potrebbe costituire in questo contesto un interlocutore privilegiato.

Se da un lato l'Ispettorato avrà quindi la responsabilità di sfruttare nel miglior modo possibile tali potenzialità, un ruolo determinante l'avranno i Servizi dell'Amministrazione se sapranno collaborare attivamente ai lavori di revisione e considerare l'attività di verifica quale opportunità piuttosto che imposizione.

Giampiero Ceppi,
direttore Ispettorato
delle finanze (IF)
Sandro Menegazzo,
aggiunto di direzione all'IF
Eugenio Corti coordinatore
settore revisione informatica IF

Figura 8: Iter di controllo del rapporto di revisione