



N. incarto: 545-00-309/14/31/1

Guida per l'elaborazione dei piani di vigilanza dei Cantoni sui programmi cantionali d'integrazione (PIC)

La legge sancisce che l'impiego dei crediti federali per l'attuazione dei PIC dev'essere sorvegliato a livello sia federale sia cantonale. Per garantire una vigilanza sistematica, sia i Cantoni sia la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) devono disporre di piani di vigilanza; i Cantoni e la SEM devono attuarli e documentare i risultati derivanti da tale attuazione.

Secondo l'articolo 18 capoverso 4 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS), ogni Cantone deve disporre di un piano di vigilanza finanziaria sul proprio PIC orientata alla gestione dei rischi. Il [Piano di vigilanza della SEM sui PIC](#) contiene informazioni dettagliate circa le disposizioni legali in materia.

Stando ai riscontri ricevuti relativi ai PIC 3, i Cantoni che ad oggi non dispongono di un piano di vigilanza sui PIC avranno tempo fino al 30.06.2024¹ per inoltrarne uno alla SEM. Così facendo la SEM rispetta altresì una raccomandazione del Controllo federale delle finanze. Su richiesta di alcuni Cantoni la SEM ha redatto la presente guida, pensata come ausilio per pianificare la vigilanza sui PIC per quanto riguarda struttura e contenuto.

Scopo del piano di vigilanza sui PIC

Il piano di vigilanza sui PIC serve a illustrare le procedure/i processi/le misure/gli strumenti/i sistemi messi in atto dai Cantoni o dagli uffici/dai servizi specializzati incaricati di attuare i PIC; è pensato per garantire che vengano rispettate le disposizioni della circolare relativa ai PIC, previste dalla convenzione di programma, e che i sussidi vengano impiegati in modo appropriato, regolare, legale ed economico.

Rischi che possono essere eliminati o ridotti con una vigilanza efficace:

- Malagestione di sovvenzioni
- Inadempimento delle direttive federali
- Scarso coordinamento tra Cantoni e Confederazione (e strutture comunali)
- Mancato adeguamento al mutamento delle condizioni
- Rischi connessi alla gestione dei dati
- Scarsa sostenibilità finanziaria

¹ Secondo l'«Allegato 2: Lista di controllo delle condizioni e delle raccomandazioni relative all'attuazione PIC 2024-2027 – PIC 3» il termine previsto è il 30.04.2024. Nel 2024 per presentare il rapporto finale PIC 2^{bis} (2022/2023) ci sarà tempo fino al 30.06.2024. Pertanto i Cantoni interessati possono presentare il piano di vigilanza sui PIC insieme al rapporto finale PIC 2^{bis}.

Attenzione:

- Può capitare che a livello cantonale o di ufficio esista già un sistema di controllo interno sovraordinato e formalizzato. La SEM non pretende che eventuali documenti relativi al sistema di controllo interno già esistenti a livello cantonale o di ufficio vengano ampliati per includere la vigilanza specifica sui PIC; il piano di vigilanza sui PIC dovrebbe costituire un documento a sé stante, nel quale è possibile rimandare a un sistema di controllo interno sovraordinato o a una strategia per la gestione del rischio del Cantone/dell'ufficio/del servizio specializzato o a procedure che si applicano anche alla vigilanza sui PIC. In questo caso, se il volume lo consente, viene richiesto l'invio dei documenti sovraordinati. Un'illustrazione grafica del processo (p. es. con l'aiuto del software «Visio») non è imperativamente necessaria, ma viene raccomandata per avere una visione d'insieme più agevole e diretta.
- Di norma gli uffici/i servizi interessati dispongono di procedure e controlli interni rilevanti e li attuano, ma può capitare che tali procedure e controlli interni non siano documentati in maniera formale. Se non sono documentati, il piano di vigilanza sui PIC può essere utilizzato per formalizzarli e documentarli. Se le procedure/i processi/i controlli interni sono documentati, la SEM non esige che questi vengano illustrati anche nel piano di vigilanza sui PIC. È sufficiente accennare alla loro esistenza e fornire un link che permetta di consultarli.
- Procedure e processi documentati sotto forma di strategie, manuali, descrizioni di processi ecc. contribuiranno ad accelerare i controlli per tutte le parti coinvolte in caso di verifiche di sistema e verifiche contabili in loco, che in futuro saranno svolte da BDO AG su incarico della SEM².
- Idealmente una strategia di questo tipo non dovrebbe essere elaborata con l'obiettivo primario di adempiere all'obbligo legale di vigilanza sui PIC, ma dovrebbe servire soprattutto come documento informativo e di lavoro per gli addetti ai lavori dei servizi interessati.
- Le domande riportate qui di seguito servono per capire quali informazioni sono fondamentali per la SEM. Non è obbligatorio rispondere a ogni domanda singolarmente né seguire l'ordine in cui sono riportate.

² Nel 2023 la SEM ha indetto una gara d'appalto pubblica (bando OMC) per l'assegnazione di audit di vigilanza orientati al rischio nel settore del sovvenzionamento di misure nell'integrazione specifica e nell'aiuto sociale. Nell'ambito dell'integrazione specifica l'obiettivo è quello di effettuare verifiche di sistema e verifiche contabili concernenti i PIC, i programmi e i progetti di portata nazionale. Così facendo la SEM applica le raccomandazioni del Controllo federale delle finanze. La filiale bernese di BDO AG si è aggiudicata l'appalto.

Elementi da prendere in considerazione nel piano di vigilanza cantonale sui PIC

Obiettivi prefissi e contesto

- Definizione chiara degli obiettivi del piano di vigilanza
- Contestualizzazione dei contributi finanziari nel quadro dei PIC

Basi legali

- Sintesi delle leggi e delle ordinanze rilevanti a livello federale e cantonale che disciplinano le sovvenzioni e la vigilanza (LSu, LAsi, LStrl, OIntS, documento di base PIC, circolare PIC, convenzione di programma concernente il PIC e basi legali rilevanti a livello cantonale, nonché istruzioni interne con riferimento all'integrazione).

Responsabilità e competenze

Definizione delle responsabilità per l'attuazione dei PIC e la vigilanza sugli stessi a livello cantonale. Qui è possibile rimandare alla presentazione di progetto o ad altri documenti rilevanti per il PIC se tale documentazione contiene informazioni più circostanziate. Eventualmente allegare alla strategia il foglio di copertina ELSI relativo alla presentazione di progetto.

- Qual è la struttura organizzativa dei servizi coinvolti nell'attuazione del PIC (servizio specializzato integrazione, ufficio per il coordinamento dell'asilo, fondazioni partecipanti ecc.)?
- Quali sono i partner/gli uffici principali con i quali si collabora per mettere a punto e attuare i PIC?
- Ruolo dei Comuni: che cosa fanno i Comuni nell'ambito dell'integrazione specifica? Che cosa viene fatto a livello cantonale?
- I Comuni partecipano al finanziamento del PIC? Come avviene il finanziamento (costi effettivi, somme forfettarie, chiave di ripartizione...)? Vengono redatti rapporti?
- Quali sono le competenze a livello di personale all'interno dei singoli uffici coinvolti per l'attuazione dei PIC? Competenza ELSI?
- Come sono ripartite a livello cantonale le responsabilità per quanto riguarda l'attuazione e la sorveglianza della strategia di vigilanza?
- Quali sono le principali commissioni PIC?

Monitoraggio e rendiconto

Definizione di meccanismi per la sorveglianza costante dell'impiego dei fondi e del successo dei PIC.

- Esiste un unico conto per tutti i contributi della Confederazione o della SEM oppure vi è un conto separato per ogni progetto (PIC, Programma S, programmi come i pretirocini d'integrazione, CoFi, programma R ecc. qualora il Cantone vi prenda parte)?
- Nel sistema contabile vi sono numeri relativi ai mandati interni che rendono possibile la suddivisione o l'impiego delle risorse?
- Come viene garantito che non vengono finanziate le misure che secondo la circolare PIC non sono idonee (v. in particolare circolare PIC 3, n. 5)?
- Come garantisce il Cantone che le risorse vengono impiegate a destinazione vincolata, vale a dire solo per i gruppi target previsti (suddivisione delle risorse del credito per la promozione dell'integrazione, PI, Programma S, SFG, v. in particolare circolare PIC 3, n. 5)?
- Come viene garantita la delimitazione del finanziamento nell'ambito dell'integrazione specifica vs. struttura ordinaria (v. in particolare circolare PIC 3, n. 5)?

- Come viene garantito il rispetto della regola di finanziamento 50:50 in ambito LStrl (circolare, n. 3.2.2 Contributi dei Cantoni)?
- Chi approva il bilancio? Chi approva le singole spese?
- Vi è un meccanismo di doppio controllo?
- Vi sono regole formali per quanto riguarda le firme?
- I costi per settore di promozione vengono registrati secondo le spese effettive oppure si lavora con chiavi di ripartizione?
- Quali sistemi informatici vengono utilizzati (p. es. SAP, sistemi per la gestione di casi, banche dati proprie per i bilanci, sistemi di gestione aziendale...)?
- Dove sono reperibili nei conti dell'ufficio e nel consuntivo cantonale le transazioni finanziarie indicate (ricavi/spese) relative ai costi del PIC?
- Attività di controllo:
 - Vi è un sistema di controllo interno a livello dei servizi/degli uffici coinvolti nell'ambito dell'integrazione?
 - Nell'ambito dei PIC vi sono descrizioni dei processi?
 - Se non vi è alcun sistema di controllo interno: quali controlli interni vengono svolti nel corso dei processi?
 - Chi redige i rapporti annuali per la SEM?
 - Le informazioni in essi contenute vengono verificate secondo un meccanismo di doppio controllo?
 - Includere eventualmente informazioni relative alle scadenze ecc. contenute nella circolare PIC 3 qualora il documento debba essere utilizzato anche come documento di lavoro: scadenze relative ai versamenti dei contributi federali ai Cantoni e scadenze per il rendiconto PIC destinato alla SEM.

Gestione dei rischi

Identificazione di potenziali rischi in relazione all'impiego dei fondi e all'implementazione di misure volte a ridurre al minimo i rischi.

- Vengono effettuate analisi e valutazioni dei rischi per l'attuazione dei PIC?
- In caso affermativo, con quale frequenza? Chi ne è responsabile?

Acquisti pubblici

- Vi sono accordi sulle prestazioni?
- Come si svolgono gli appalti?

Revisione e aggiornamento

- Vengono effettuate revisioni interne dei servizi competenti? In caso affermativo, con quale frequenza?
- Il Controllo cantonale delle finanze effettua verifiche periodiche? (Attenzione: eventuali verifiche svolte dal Controllo cantonale delle finanze in relazione con i PIC, ma anche con altri programmi sovvenzionati dalla SEM, vanno segnalate alla SEM stessa. I relativi rapporti di verifica vanno messi a disposizione della SEM).

Valutazioni

Sono previste valutazioni per quanto riguarda il PIC? Vi è una pianificazione a lungo termine o si tratta piuttosto di decisioni ad hoc a seconda delle esigenze?

I Cantoni sono liberi di includere nella strategia anche altri aspetti correlati alla vigilanza sui PIC che essi ritengono importanti e che non figurano tra i punti elencati qui sopra.

Spiegazione dei termini principali per facilitare la comprensione generale:

Vigilanza finanziaria

La vigilanza finanziaria serve a verificare l'utilizzo economico e mirato di indennizzi e aiuti finanziari da parte dei relativi beneficiari.

Le verifiche nel quadro della vigilanza finanziaria avvengono secondo i criteri della regolarità, della legalità e della redditività³. L'ultimo criterio citato comprende la valutazione per chiarire se le risorse vengono impiegate con parsimonia, se il rapporto costi e benefici è conveniente e se le spese sortiscono i benefici sperati. Quest'ultimo punto rientra nell'ambito della valutazione.

Verifica del sistema (orientata al rischio)

Le verifiche del sistema sono procedure per identificare falle nel sistema di controllo interno. In sede di verifica del sistema vengono esaminate le componenti e le norme procedurali di un intero sistema all'interno di un'organizzazione. Le raccomandazioni sono il risultato delle attività di verifica.

Sistema di controllo interno

Il sistema di controllo interno comprende le procedure, i metodi e le misure disposti internamente all'impresa al fine di garantire un'adeguata sicurezza della gestione operativa⁴. È un sistema dei processi e delle relative misure di controllo interno che contribuiscono a monitorare importanti processi di lavoro operativi all'interno dell'azienda.

Il sistema di controllo interno rappresenta la gestione della qualità dei processi aziendali rilevanti dal punto di vista finanziario e pertanto copre almeno tutti i livelli di elaborazione dei dati finanziari nelle unità amministrative (compresi eventuali sistemi preliminari e interfacce). I sistemi di controllo interno ulteriormente sviluppati comprendono anche importanti processi aziendali delle unità amministrative, anche se questi sono correlati all'aspetto finanziario solo indirettamente⁵.

Verifica contabile (verifica dei conti/revisione)

Le verifiche contabili servono a ottenere garanzie adeguate che le spese/i ricavi registrati nel sistema contabile corrispondano alla situazione reale. Durante le verifiche contabili PIC le spese dichiarate alla SEM nei rapporti annuali PIC vengono confrontate con i dati contenuti nel sistema contabile del Cantone; in questa sede si verifica inoltre che le sovvenzioni siano state utilizzate per il gruppo target al quale erano destinate.

Gestione del rischio⁶

Sostanzialmente, gestione del rischio significa valutare costantemente eventi, azioni e sviluppi che potrebbero ostacolare il normale processo di lavoro di un'azienda, il raggiungimento degli obiettivi e la messa in atto con successo della strategia aziendale.

La gestione del rischio è intesa come un processo continuo, in cui la pianificazione, l'attuazione, il monitoraggio e il miglioramento avvengono senza sosta.

Come strumento viene spesso impiegata una matrice del rischio (probabilità di accadimento x gravità = fattore di rischio).

³ [Controllo federale delle finanze](#)

⁴ www.finma.ch

⁵ [Controllo federale delle finanze](#) (non disponibile in italiano)

⁶ <https://www.kmu.admin.ch>