16:15 – 18:00

Agenda

- Chi sono e cosa ci faccio qui…
- Il quesito fondamentale: perché esiste l'*internal audit*?
- Alcune considerazioni sulla P.A.
- Cosa fa?
- Come funziona?
- Le maggiori criticità
- La proposta
- Conclusioni

dott. Giuseppe Nucci

giuseppenucci@tiscali.it

Chi sono e cosa ci faccio qui

Formazione

Laurea in:

- Giurisprudenza
- Scienze Politiche – indirizzo politico amministrativo

Vari corsi post laurea (*Diritto Amministrativo*, *Scienze della Comunicazione*, ecc.)

Docenze e seminari

- **Università**: «La Sapienza», «Roma Tor Vergata» e «Roma Tre»; "G. D' Annunzio" di Chieti – Pescara; Libera Università Maria SS. Assunta - LUMSA di Roma; Università di Pisa; Università di Bologna
- **Scuole di formazione manageriale**: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione; Scuola Superiore dell'Economia, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale; Divisione Luiss Business School; Scuola Ufficiali Carabinieri;
- **Enti e società**: Ministero istruzione, università e ricerca scientifica; INPDAP; INPS; ANAS; Camera di Commercio di Roma; ASL Napoli 1; Comune di Pistoia.

Pubblicazioni

"L'*internal audit* nella pubblica amministrazione", Il Sole 24 ORE, in fase di pubblicazione

"Valutazione e controllo", a cura di Massimo Balducci, FrancoAngeli, 2015 (con il capitolo *L'internal audit*)

Ha inoltre pubblicato oltre 50 tra studi e articoli ed i seguenti libri:

- Coautore. "**Corso di comunicazione pubblica – Cultura, ricerca, professioni**", a cura di Sabrina Speranza, SIGRAF Edizioni Scientifiche, 2008
- "**La comunicazione interna nelle imprese private e nelle amministrazioni pubbliche**", DESK, 2005
- Coautore. "**Rapporto sulla situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia – 2004**", Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica, 2005 (sezione "Comunicazione interna")
- Coautore. "**La comunicazione di pubblica utilità . Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione**", vol. 1, a cura di Stefano Rolando, FrancoAngeli, 2004
- Coautore."**Teorie e tecniche della comunicazione pubblica**", a cura di Stefano Rolando, Etas, 2003

Chi sono e cosa ci faccio qui

Profilo professionale

Attualmente è dirigente nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, quale responsabile *audit* per l'area Monopoli.

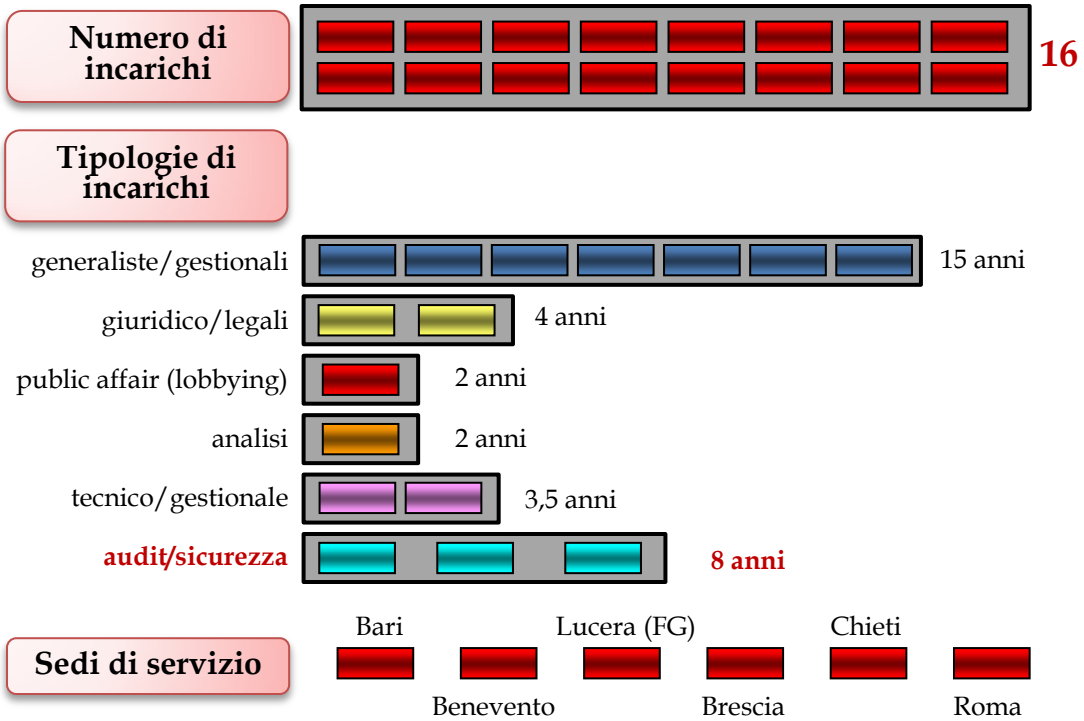
In quasi 35 anni di attività nella Pubblica Amministrazione ha lavorato presso:

Ministero Difesa:
- Arma dei Carabinieri
- Stato Maggiore della Difesa
- Gabinetto del Ministro – Ufficio rapporti con il parlamento

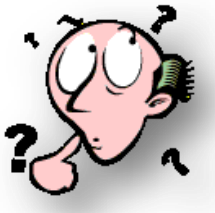
Parlamento Italiano:
- Consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta "Telekom Serbia"

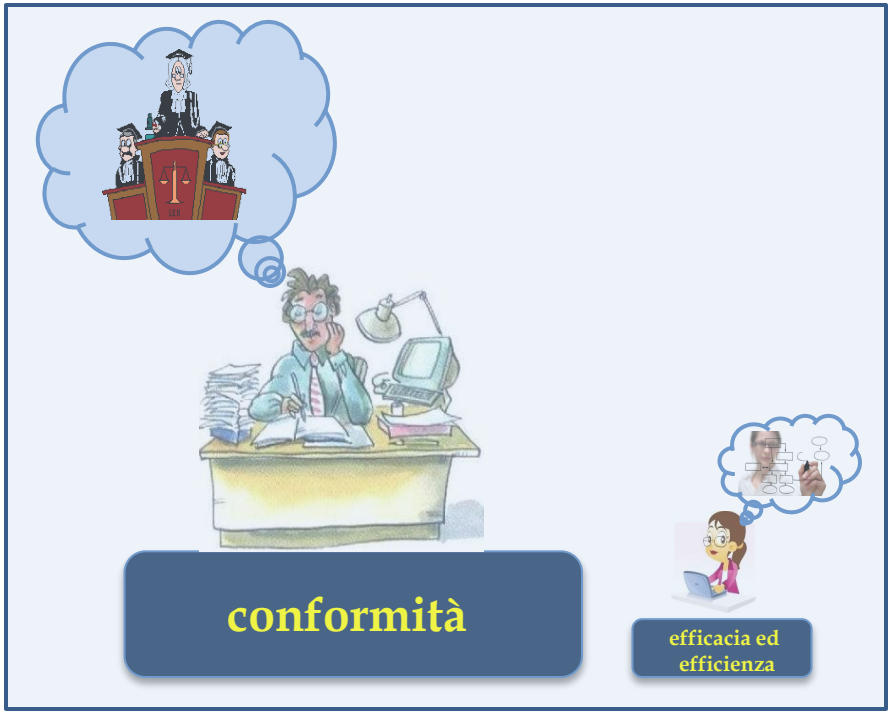
Ministero Interno:
- Dipartimento della Pubblica Sicurezza (Banca dati forze di Polizia)

Ministero Economia e Finanze
- Agenzia delle Entrate
- Monopoli dello Stato
- Agenzia delle dogane e dei monopoli



Il quesito fondamentale: perché esiste l'*internal audit*?





La risposta più *comune*!

La risposta più *recente*!

Alcune considerazioni sulla P.A.

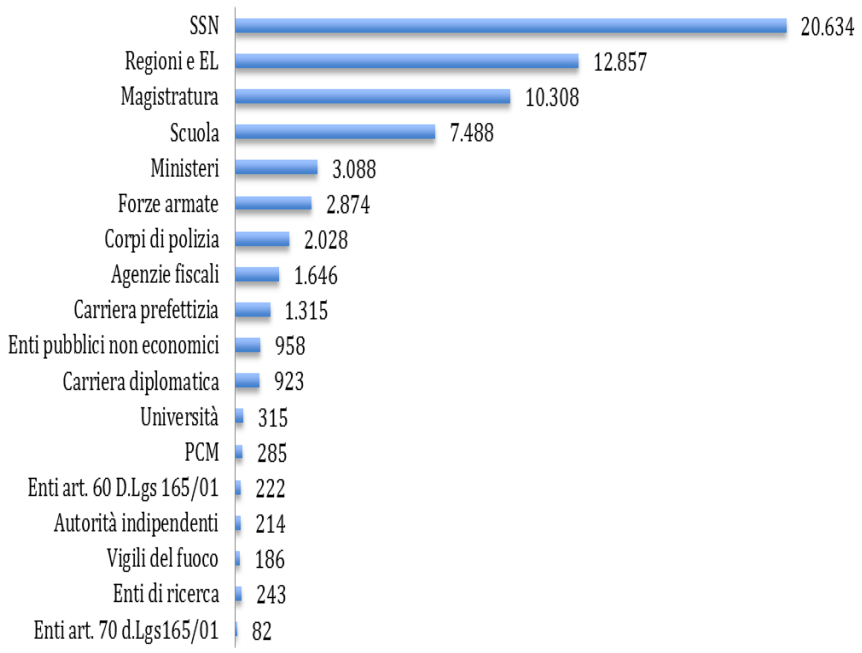
Quante sono le amministrazioni

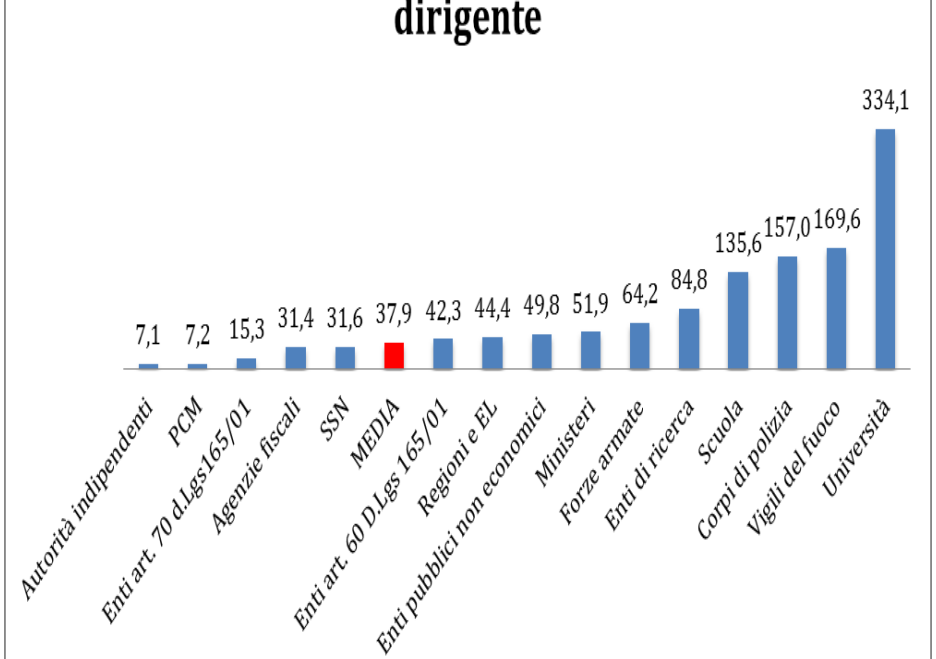
AMMINISTRAZIONI CENTRALI		130
Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri	14	
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	8	
Agenzie Fiscali	4	
altre amministrazioni centrali	104	
AMMINISTRAZIONI LOCALI		10154
Regioni	20	
Province	109	
Comuni	8.092	
Unioni di Comuni e Comunità Montane	646	
Consorzi	454	
Enti Locali del Servizio Sanitario	270	
Università	69	
Altre Amministrazioni Locali	494	
ENTI NAZIONALI PUBBLICI DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA		22
Totale		10306

Fonti:
- Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012 - MEF, Dipartimento del Tesoro, Luglio 2014
- Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di stabilità e di finanza pubblica) - G.U. n. 210 del 10 settembre 2014.

Alcune considerazioni sulla P.A.

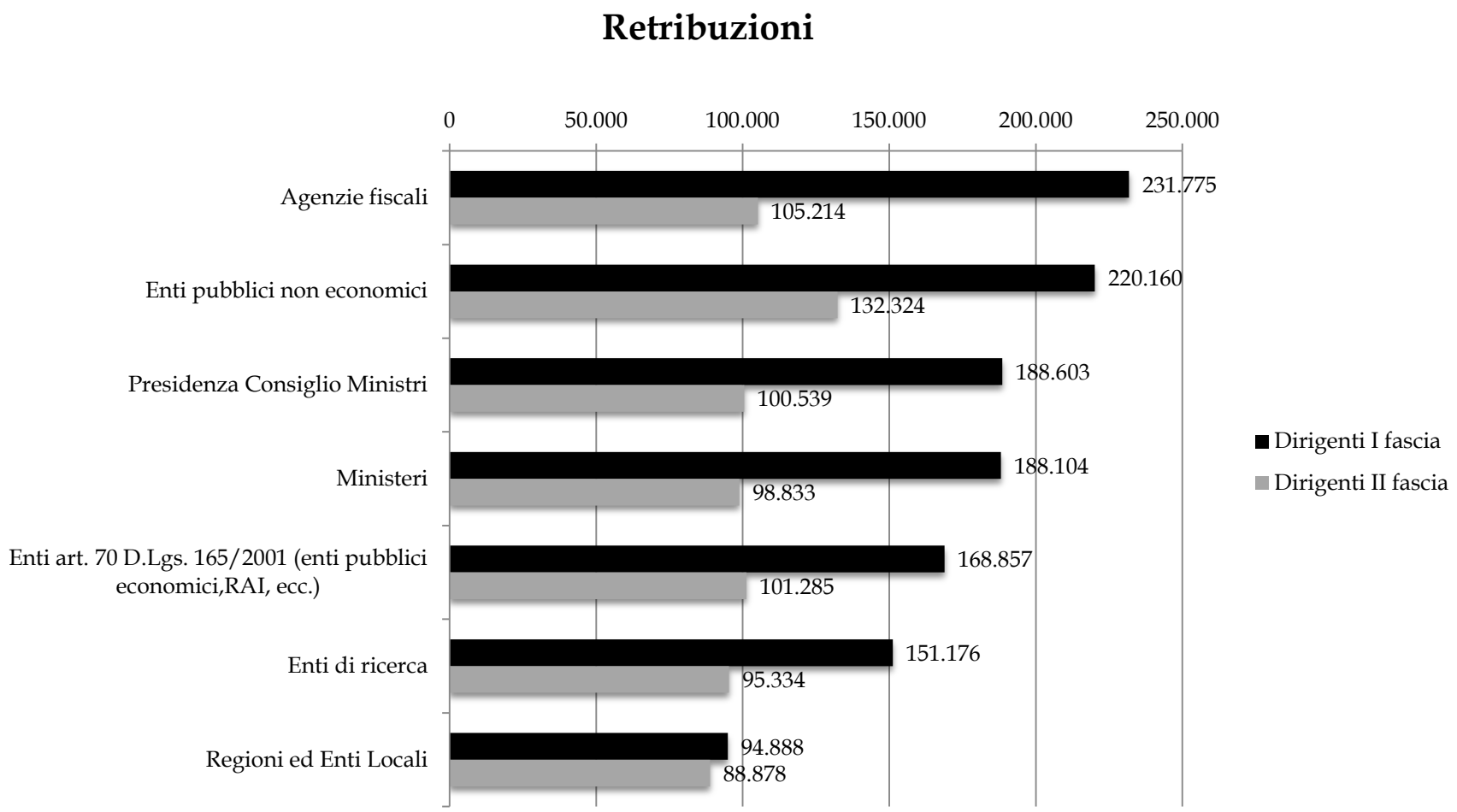
I dirigenti 1/2





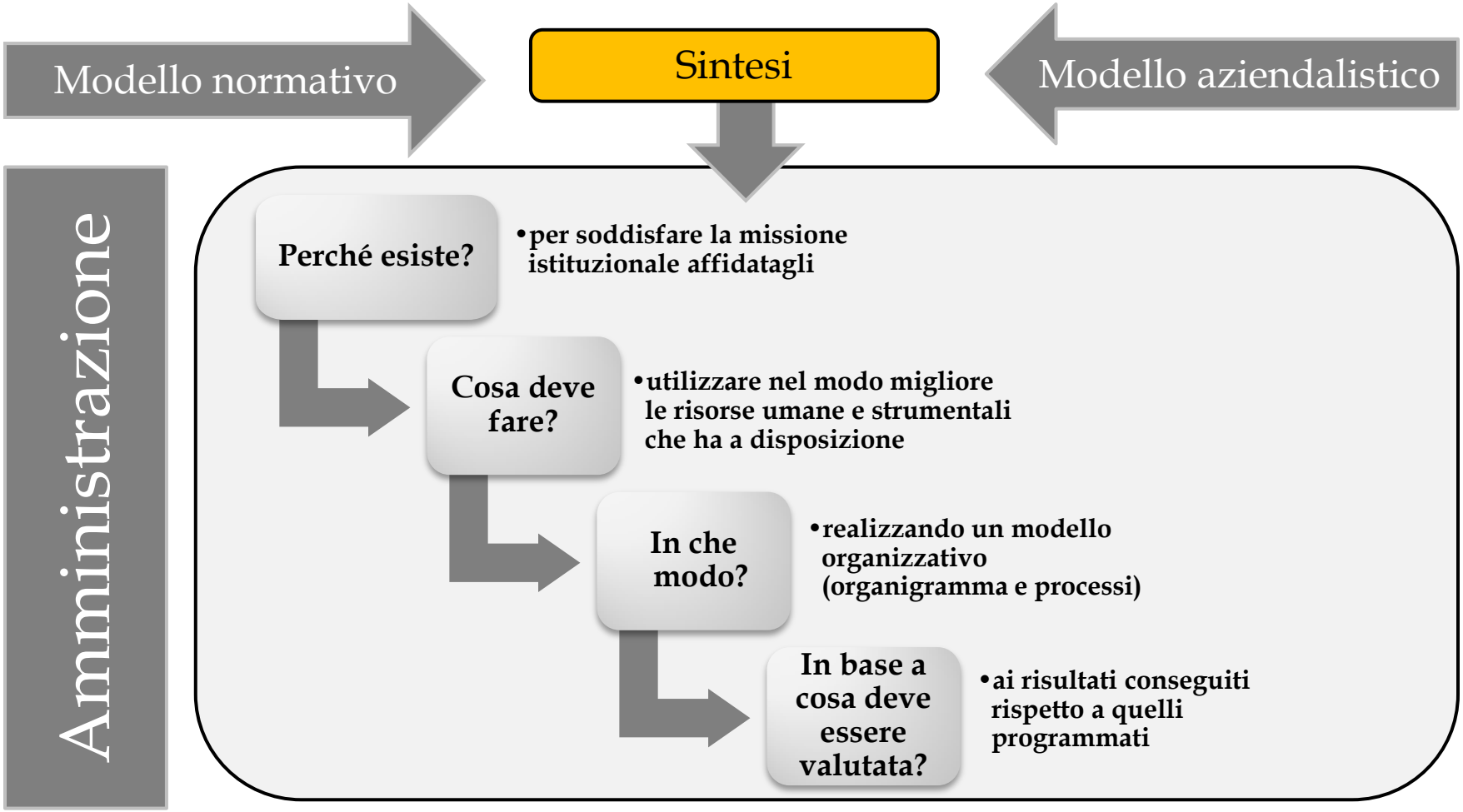
Alcune considerazioni sulla P.A.

I dirigenti 2/2



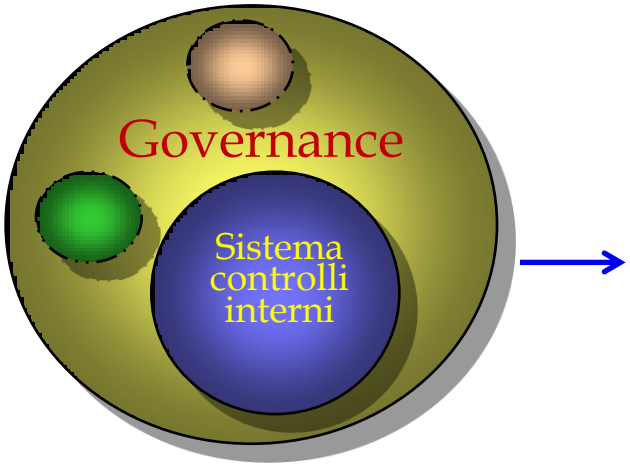
Alcune considerazioni sulla P.A.

Una vista concettuale della P.A.



Cosa fa?

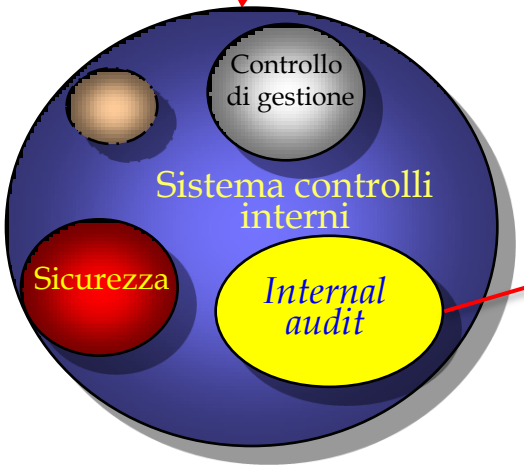
Per saperlo serve una visione sistemica….



Sotto il profilo strategico: Relazione tra le funzioni amministrative e di controllo e scelte di governo

Sotto il profilo operativo: Insieme delle *policy*, delle procedure, delle regole formali ed informali, delle strutture e dei processi, finalizzate a:

- conseguire un *outcome* prefissato
- ottimizzare il rapporto risorse, attività, risultati;
- garantire che le operazioni siano eseguite in modo etico e responsabile
- garantire gli *stakeholder*



1. *assurance*, per valutare il sistema di controllo interno
2. *compliance audit*, per verificare se le organizzazioni operino conformemente alle regole
3. *performance audit*, per valutare i risultati a fronte degli obiettivi prefissati e delle risorse disponibili.

Cosa fa?

I controlli previsti dal d. lgs. n. 286/1999

Internal Audit?

1 Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Controlli delle procedure e degli atti

Controllo di gestione

2 Controllo di gestione

OIV, vertice politico e organi gerarchici

3 Valutazione della dirigenza

OIV e vertice politico

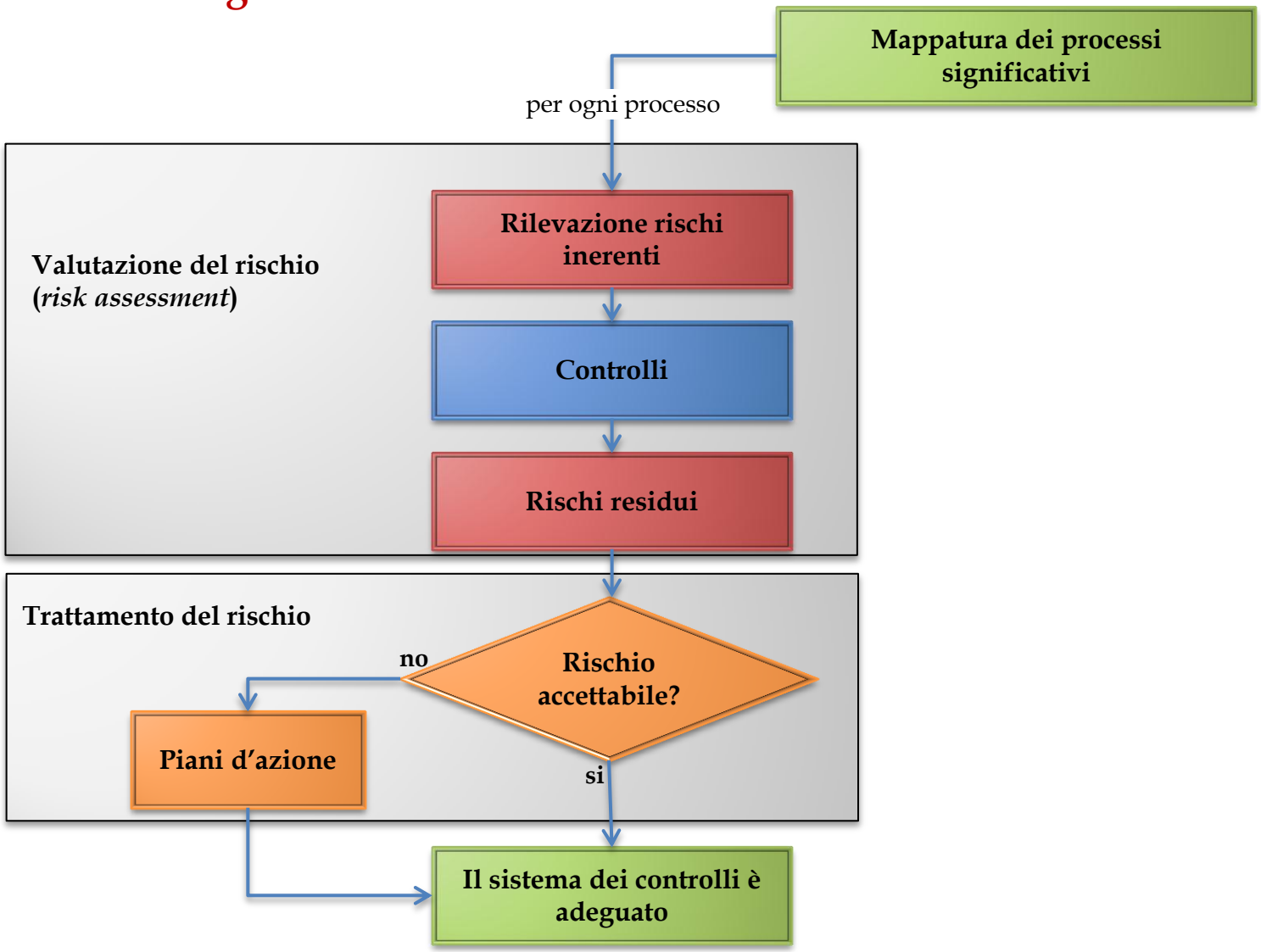
4 Valutazione e controllo strategico

Controlli dei risultati

I CONTROLLI PUBBLICI NEL SETTORE PUBBLICO: IL D. LGS. N. 286/1999

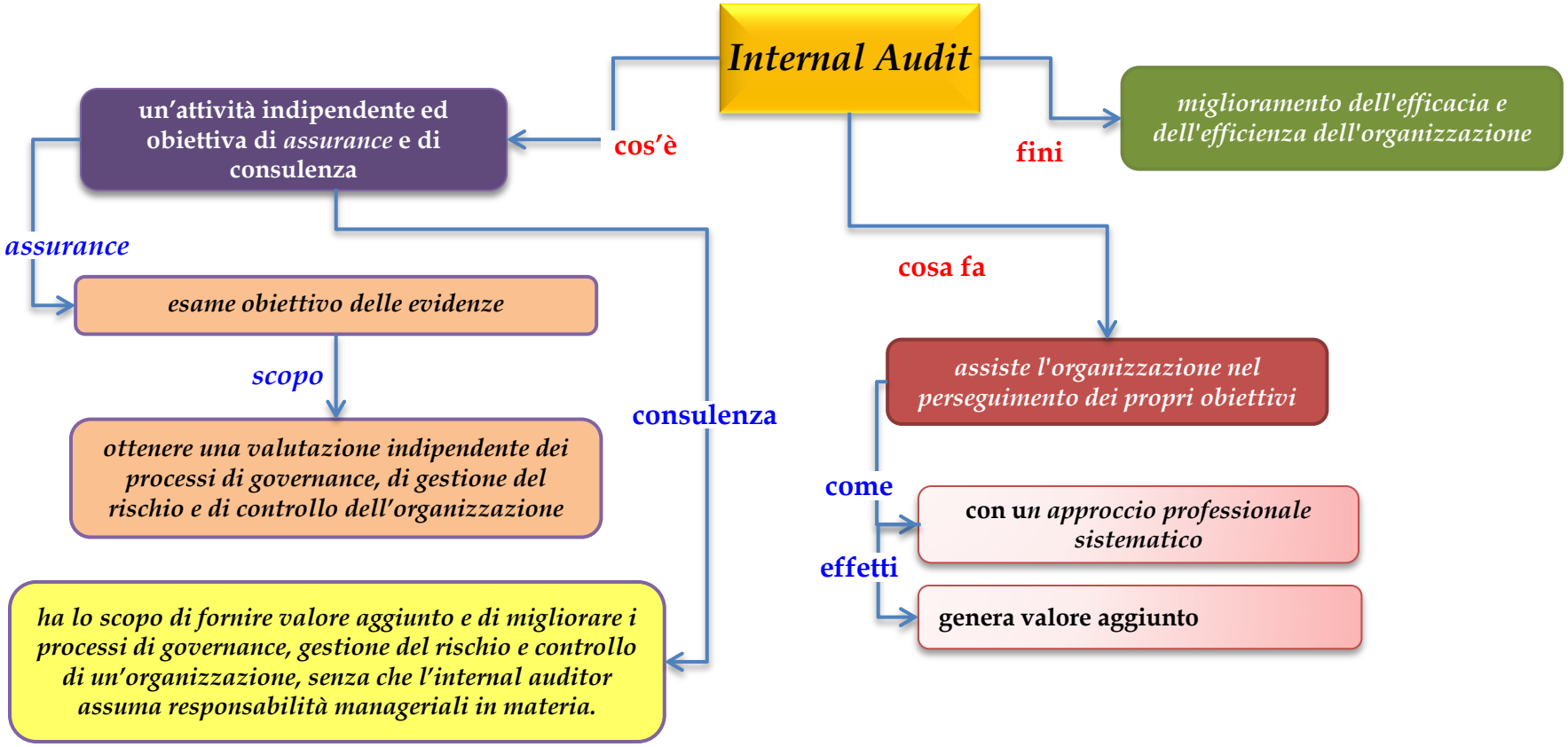
Cosa fa?

Risk management



Cosa fa?

Secondo gli standard IIA!



Come funziona?

Procedura di audit

Procedura di audit

cosa disciplina

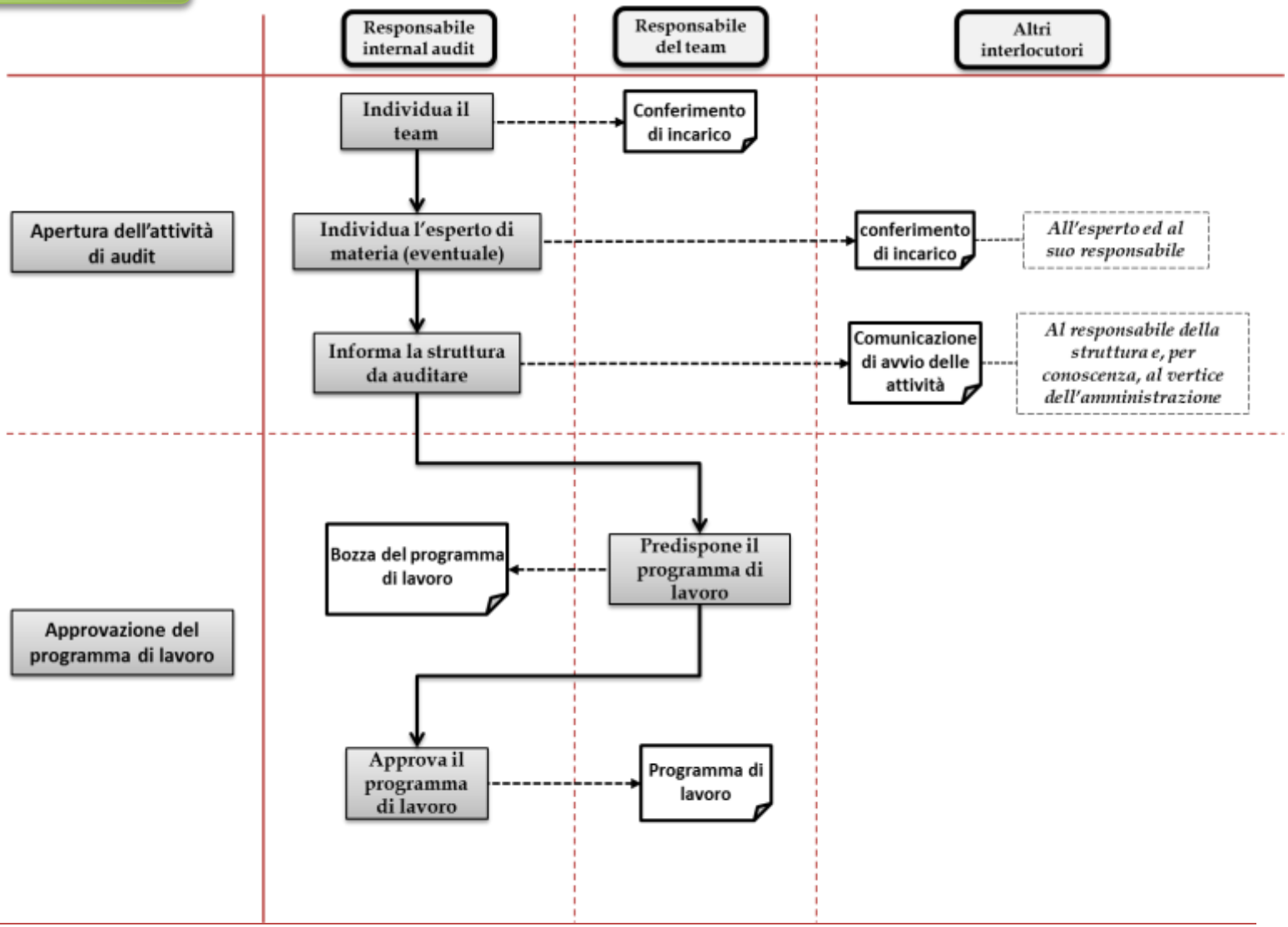
- *piano annuale di audit*
- *reportistica*
- classificazione, elaborazione e archiviazione della documentazione

processo di audit

	Fase preliminare	Fase esecutiva
obiettivi	emanazione di un programma di lavoro	raccolta, analisi e valutazione delle evidenze
attività	• *comunicare l'avvio attività al responsabile della struttura da auditare* • *acquisire informazioni, dati e documenti* • *pianificare le verifiche da eseguire*	*eventuali interventi presso le strutture auditate* redarre i documenti finali dell'attività: • *relazione finale* • *piani di azione* • *follow up*

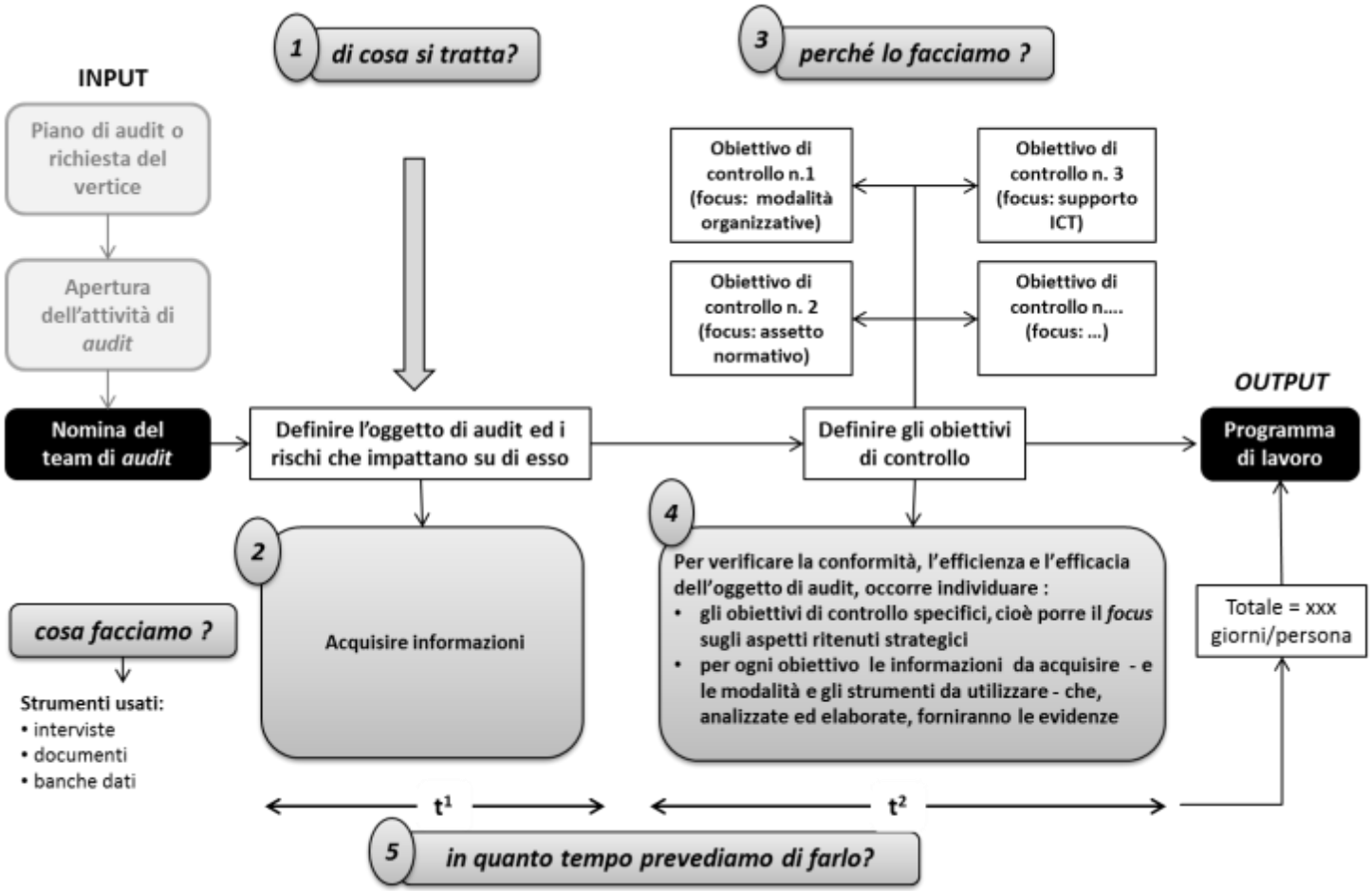
Come funziona?

Fase preliminare (o di pianificazione)



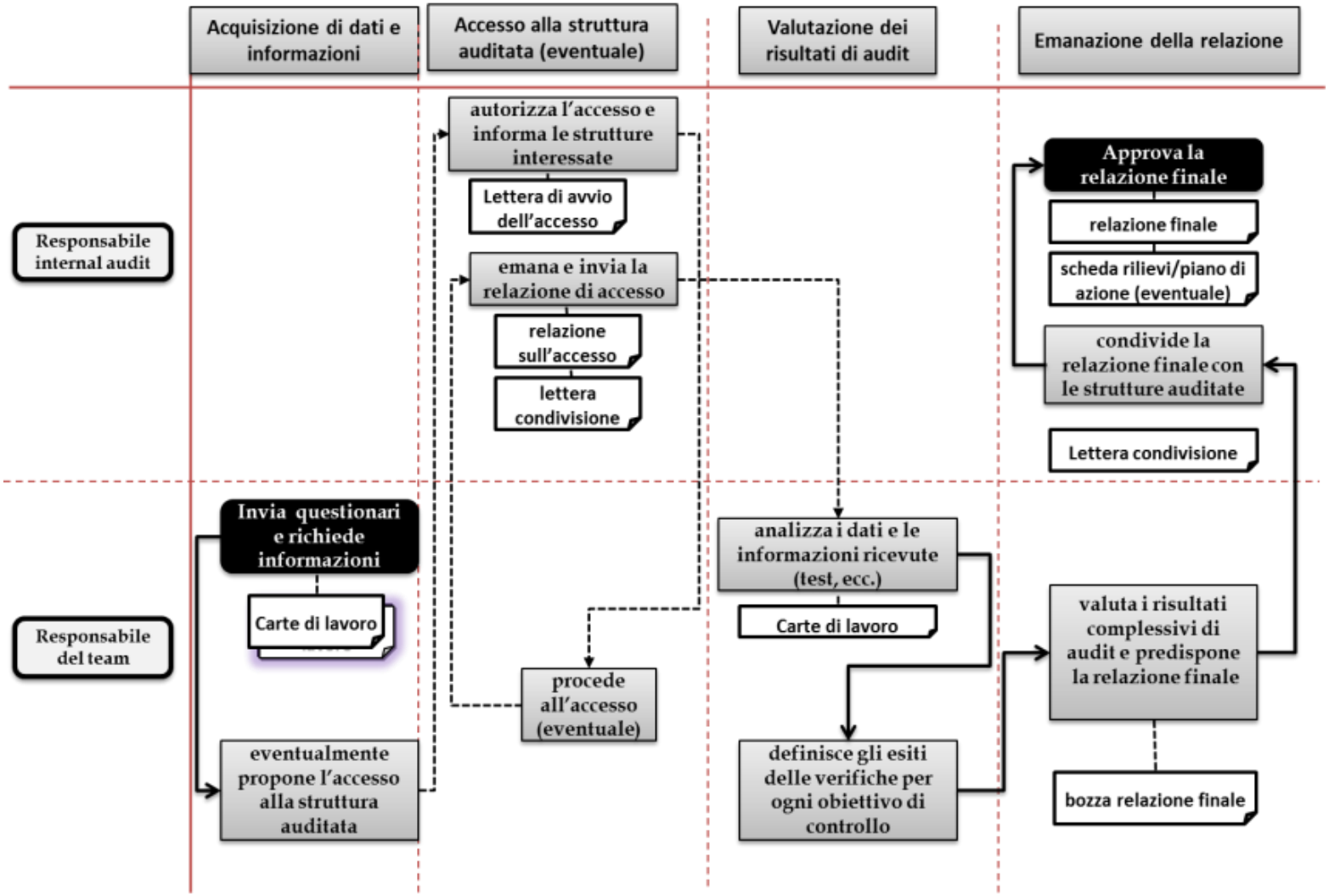
Come funziona?

Fase preliminare o di pianificazione
(…*detto in modo diverso!*)



Come funziona?

Fase esecutiva



Come funziona?

O meglio, *come dovrebbe!*

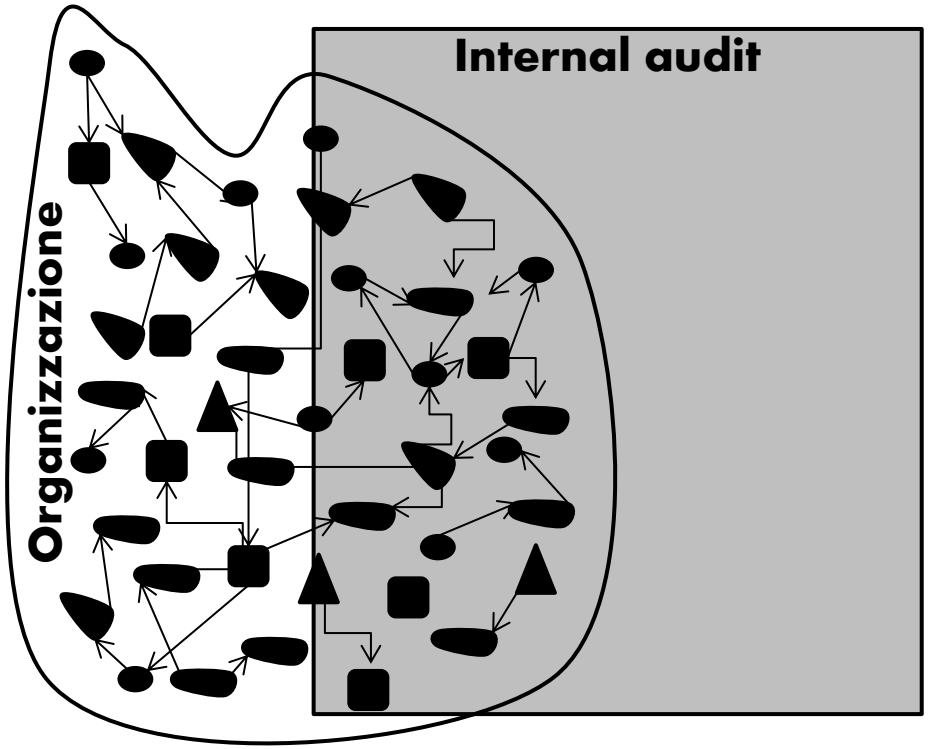
	CARATTERISTICA	DESCRIZIONE
1	**Indipendenza organizzativa**	Operare senza interferenze. In genere si ottiene collocando la struttura alle dirette dipendenze del Vertice.
2	**Mandato formale**	Documento che precisa le procedure, le modalità del *reporting*, ecc.. **Formalizza il *commitment*.**
3	**Accesso incondizionato**	Non devono essere frapposte restrizioni all'accesso a luoghi, dati e informazioni.
4	**Risorse sufficienti**	Il *budget* delle attività non deve far capo alle strutture sottoposte ad *audit*.
5	***Leadership***	Il responsabile deve aver la capacità di assumere, trattenere e gestire gli *auditor*.
6	**Organico competente**	Il personale, nel suo insieme, deve possedere le competenze necessarie per le attività da svolgere.
7	**Supporto degli *stakeholder***	Sostegno e consenso di tutti i "pubblici interni".
8	***Standard* professionali**	Forniscono un modello e parametri "oggettivizzati"

Le maggiori criticità

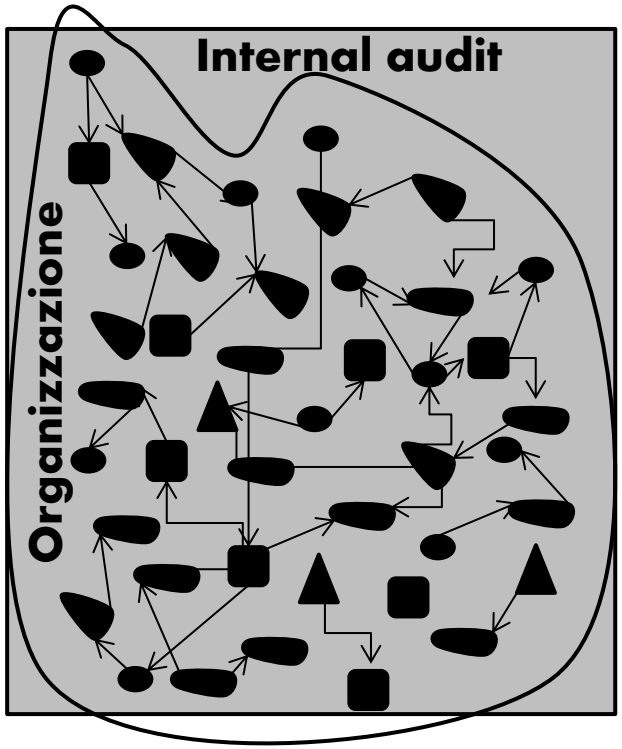
L'assenza di commitment

Le maggiori criticità

Il posizionamento dell'I.A. rispetto all'Amministrazione



Posizionamento scorretto



Posizionamento corretto

Le maggiori criticità

La grande assente: la mappatura dei processi

Analisi delle attività e dei processi aziendali (Process Mapping)

Metodologia attraverso la quale si identificano gli output principali (prodotti,servizi, informazioni, regole, procedure, principi, norme) di una determinata organizzazione al fine di ricostruire i processi che li hanno generati, attraverso le seguenti fasi:

- **scomporre un'organizzazione complessa in attività elementari facili da gestire**
- **definire un modello di riferimento per i processi gestionali**
- **ricostruire, attraverso appropriate tecniche di modellizzazione, una mappa dei legami di tipo logico tra le attività lungo i processi gestionali**

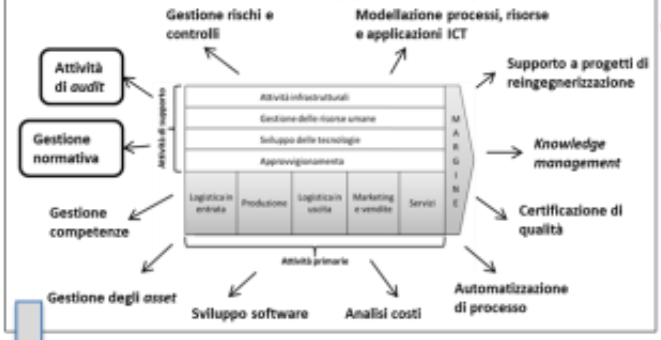
Presupposti

1. *sponsorship* da parte del vertice
2. definizione della missione e degli obiettivi di medio-lungo termine
3. scelta della metodologia e delle tecniche di mappatura dei processi da seguire
4. raccolta e la condivisione delle informazioni esistenti

Obiettivi

1. comprendere in che modo le risorse aziendali (umane, tecnologiche e di struttura) vengono impiegate (ciò che realmente viene fatto - *what is done),*
2. rendere esplicite le interdipendenze che esistono tra le differenti attività anche se svolte da funzioni organizzative distinte
3. imputare i costi delle attività aziendali, soprattutto quelle legate a processi di natura manageriale e di supporto, agli oggetti ultimi di calcolo, quali i prodotti, i servizi, le tipologie di utenti, le aree geografiche
4. determinare il mix e il livello appropriati di risorse da assegnare ai processi (budgeting di processo),
5. semplificare i processi gestionali identificando le attività che non aggiungono valore (attività ridondanti e non necessarie)
6. **INDIVIDUARE E MITIGARE, ATTRAVERSO OPPORTUNI CONTROLLI, I RISCHI CHE POSSONO IMPEDIRE IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OUTPUT PREFISSATI**

Possibile uso della mappatura dei processi

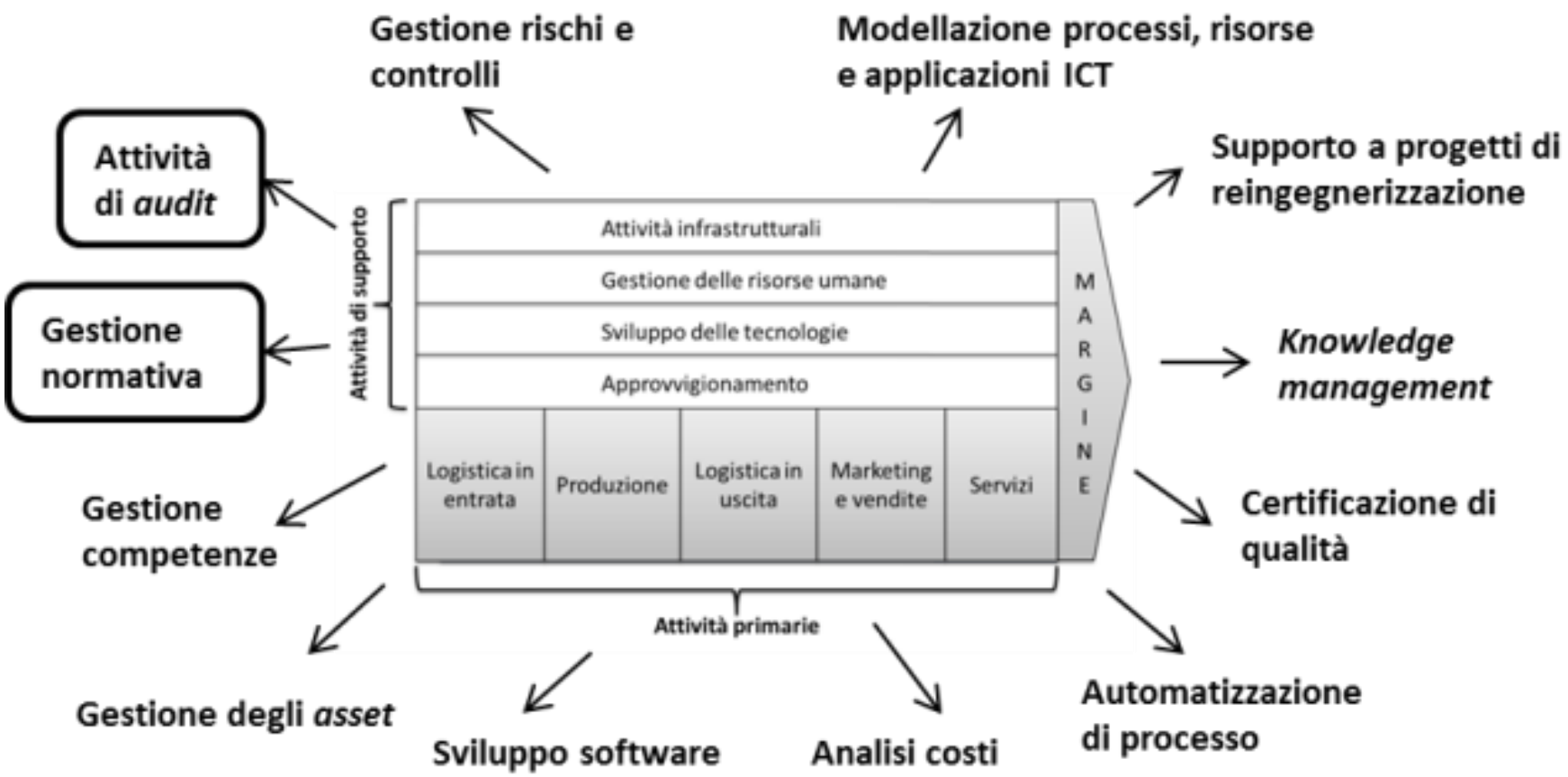


Scelta dei processi su cui intervenire

La priorità viene assegnata a quei processi in grado di offrire un alto contributo al raggiungimento di predefiniti obiettivi aziendali.

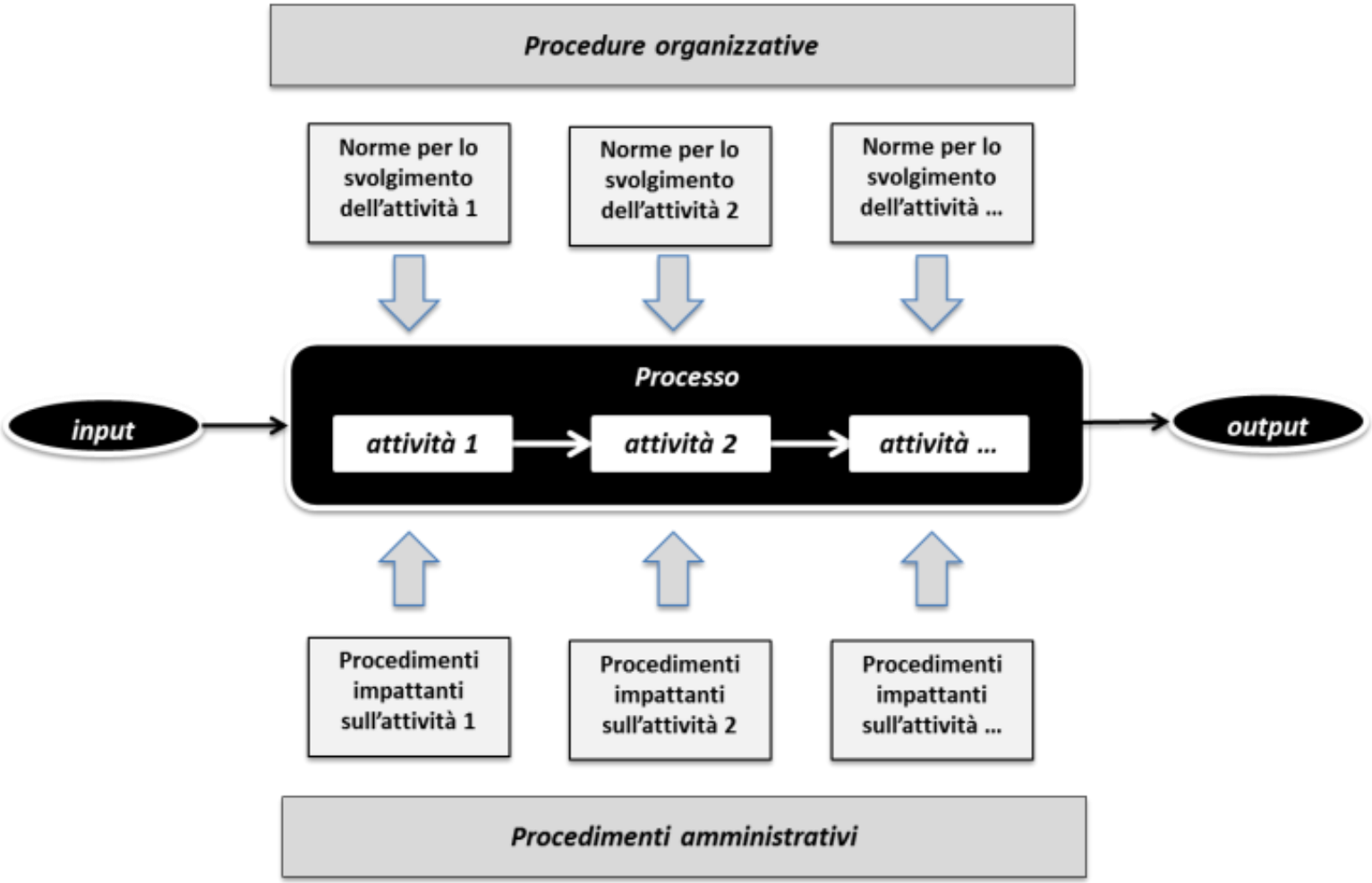
Le maggiori criticità

La grande assente: la mappatura dei processi (particolare)



Le maggiori criticità

La confusione tra processi, procedure e procedimenti amministrativi



Le maggiori criticità

Un esempio… la legge n. 241/1990

modello giuridico

Legge 7 agosto 1990 , n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Età: 25 anni

Capi: 5

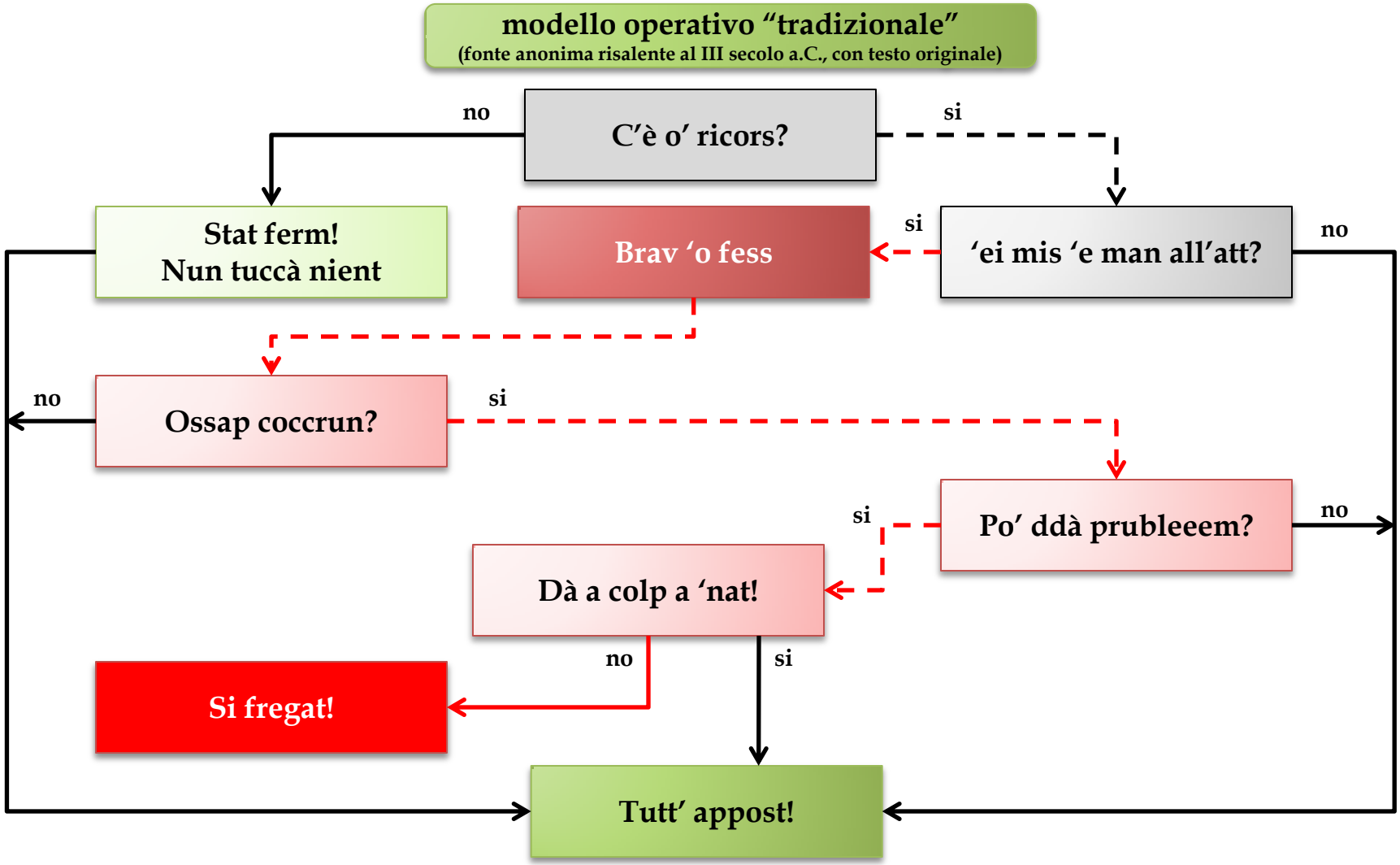
Articoli: 37

Principali modifiche: 15

1. L. 24 dicembre 1993, n. 537
2. D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 luglio 1995, n. 273
3. L. 15 maggio 1997, n. 127
4. L. 16 giugno 1998, n. 191
5. L. 3 agosto 1999, n. 265
6. L. 13 febbraio 2001, n. 45
7. L. 24 novembre 2000, n. 340
8. L. 11 febbraio 2005, n. 15
9. D.L. 14 marzo 2005, n. 35, coordinato con la Legge di conversione 14 maggio 2005, n.80 e dalla Legge 18 giugno 2009, n. 69
10. L. 12 luglio 2011, n. 106
11. D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" coordinato con la Legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35
12. D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98 e dal D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 9
13. D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116
14. D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164
15. L. 7 agosto 2015, n. 124

Le maggiori criticità

Un esempio… la legge n. 241/1990



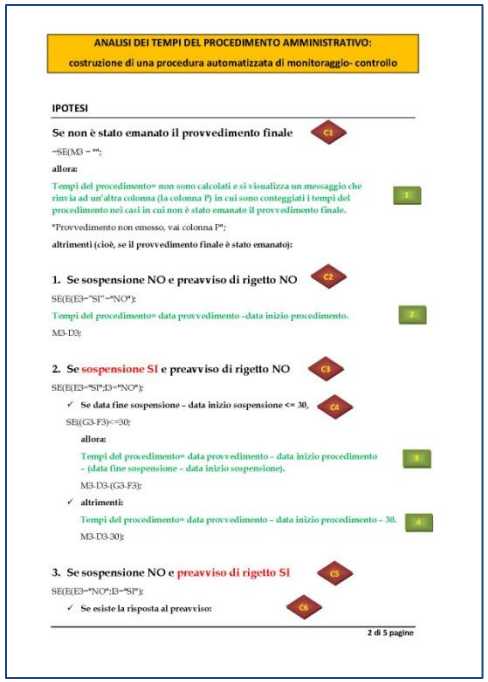
Le maggiori criticità

Un esempio… la legge n. 241/1990

modello gestionale 1/3

Esempio. Monitoraggio della durata del procedimento amministrativo.

analisi



ANALISI DEI TEMPI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:
costruzione di una procedura automatizzata di monitoraggio- controllo

IPOTESI

Se non è stato emanato il provvedimento finale C1

=SE(M3 – "";

allora:

Tempi del procedimento= non sono calcolati e si visualizza un messaggio che rinvia ad un'altra colonna (la colonna P) in cui sono conteggiati i tempi del procedimento nei casi in cui non è stato emanato il provvedimento finale. 1

"Provvedimento non emesso, vai colonna P";

altrimenti (cioè, se il provvedimento finale è stato emanato):

1. Se sospensione NO e preavviso di rigetto NO C2

SE(E(E3="SI"="NO");

Tempi del procedimento= data provvedimento -data inizio procedimento. 2

M3-D3;

2. Se sospensione SI e preavviso di rigetto NO C3

SE(E(E3="SI";I3="NO");

✓ Se data fine sospensione - data inizio sospensione <= 30, C4

SE((G3-F3)<=30;

allora:

Tempi del procedimento= data provvedimento - data inizio procedimento - (data fine sospensione - data inizio sospensione). 3

M3-D3-(G3-F3);

✓ altrimenti:

Tempi del procedimento= data provvedimento - data inizio procedimento - 30. 4

M3-D3-30);

3. Se sospensione NO e preavviso di rigetto SI C5

SE(E(E3="NO";I3="SI");

✓ Se esiste la risposta al preavviso: C6

2 di 5 pagine

+

ANALISI DEI TEMPI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:
costruzione di una procedura automatizzata di monitoraggio- controllo

SE(K3<>"";

➢ Se data risposta al preavviso - data notifica preavviso <= 10 C7

SE((K3-I3)<=10;

allora:

Tempi del procedimento= data provvedimento – data risposta al preavviso 5

M3-K3;

➢ Altrimenti:

Tempi del procedimento= data provvedimento –(data notifica preavviso + 10) 6

M3-(I3+10));

✓ Altrimenti (cioè, se non esiste la risposta al preavviso):

Tempi del procedimento= data provvedimento -(data notifica preavviso + 10) 7

M3-(I3+10));

4. Se sospensione SI e preavviso di rigetto SI C8

SE(E(E3="SI";I3="SI");

✓ Se data notifica preavviso >= data fine sospensione (cioè, se la sospensione precede il preavviso di rigetto): C9

SE(I3>=G3;

➢ Se esiste risposta al preavviso e Se data risposta al preavviso - data notifica preavviso <= 10 C10

SE(E((K3<>"")(K3-I3<=10));

allora:

Tempi del procedimento= data provvedimento - data risposta al preavviso 8

M3-K3;

➢ Altrimenti (cioè, se manca la risposta al preavviso o se esiste ma è >10):

Tempi del procedimento= data provvedimento -(data notifica preavviso + 10) 9

M3-(I3+10));

✓ Altrimenti (cioè, se la sospensione è successiva al preavviso di rigetto):

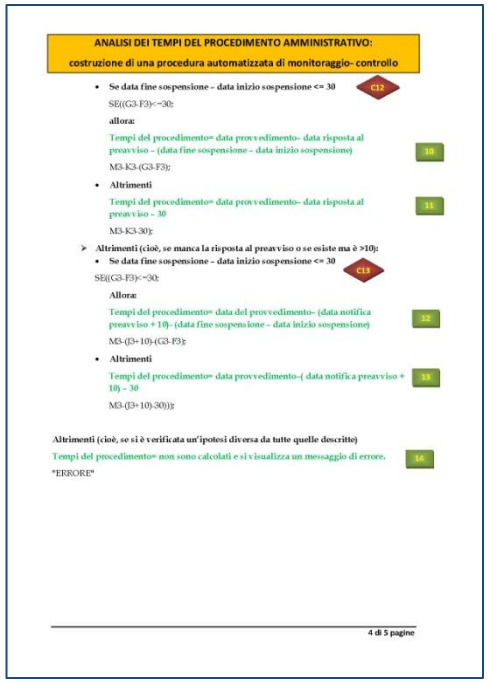
➢ Se esiste risposta al preavviso e Se data risposta al preavviso – data notifica preavviso <= 10 C11

SE(E((K3<>"")(K3-I3<=10));

allora:

3 di 5 pagine

+



ANALISI DEI TEMPI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:
costruzione di una procedura automatizzata di monitoraggio- controllo

• Se data fine sospensione - data inizio sospensione <= 30 C12

SE((G3-F3)<=30;

allora:

Tempi del procedimento= data provvedimento- data risposta al preavviso - (data fine sospensione – data inizio sospensione) 10

M3-K3-(G3-F3);

• Altrimenti

Tempi del procedimento= data provvedimento- data risposta al preavviso - 30 11

M3-K3-30);

➢ Altrimenti (cioè, se manca la risposta al preavviso o se esiste ma è >10):

• Se data fine sospensione – data inizio sospensione <= 30 C13

SE((G3-F3)<=30;

Allora:

Tempi del procedimento= data del provvedimento- (data notifica preavviso + 10) -(data fine sospensione - data inizio sospensione) 12

M3-(I3+10)-(G3-F3);

• Altrimenti

Tempi del procedimento= data provvedimento-(data notifica preavviso + 10) - 30 13

M3-(I3+10)-30));

Altrimenti (cioè, se si è verificata un'ipotesi diversa da tutte quelle descritte)

Tempi del procedimento= non sono calcolati e si visualizza un messaggio di errore. 14

"ERRORE"

4 di 5 pagine

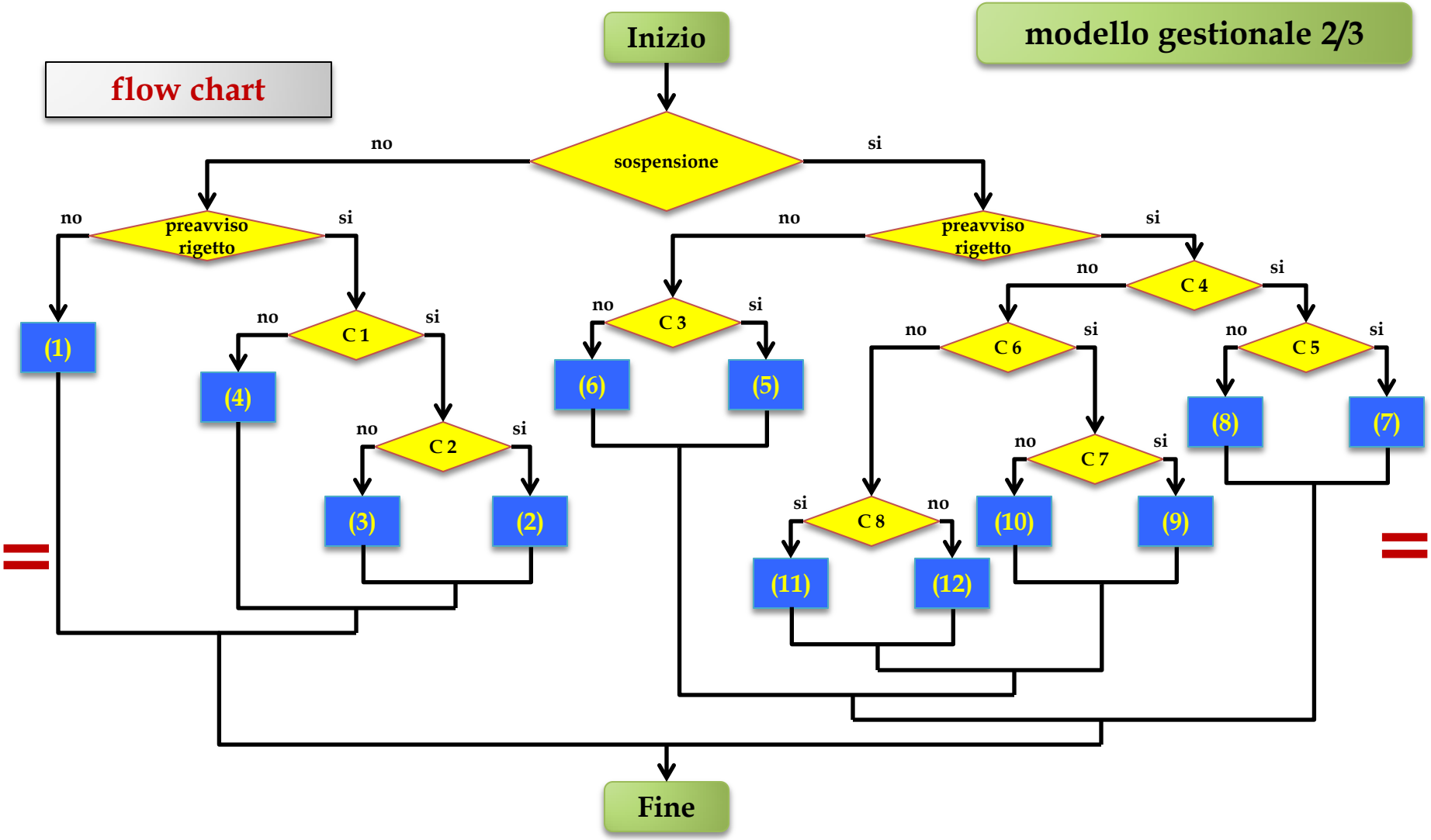
=

Le maggiori criticità

Un esempio… la legge n. 241/1990

modello gestionale 2/3

flow chart



Le maggiori criticità

Un esempio… la legge n. 241/1990

modello gestionale 3/3

Monitoraggio della durata del procedimento amministrativo.

Formula "excel"

=

```
=SE(M3 = "";"Provvedimento non emesso, vai colonna P";SE(E(E3="si";I3="NO");M3-D3; SE(E(E3="SI";I3="NO");SE((G3-F3)<=30;M3-D3-(G3-F3);M3-D3-30); SE(E(E3="NO";I3="SI");SE(K3<>"";SE((K3-J3)<=10;M3-K3;M3-(J3+10));M3-(J3+10));SE(E(E3="SI";I3="SI");SE(J3>=G3;SE(E((K3<>"");(K3-J3<=10));M3-K3;M3-(J3+10));SE(E((K3<>"");(K3-J3<=10));SE((G3-F3)<=30;M3-K3-(G3-F3);M3-K3-30);SE((G3-F3)<=30;M3-(J3+10)-(G3-F3);M3-(J3+10)-30)));"ERRORE")))))
```

Le maggiori criticità

Un esempio… le offerte anomale

modello giuridico

D. Lgs. 12/4/2006, n. 163, art. 86.
Criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse.

1. Nei contratti di cui al presente codice, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte che presentano un **ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse**, **con esclusione del dieci per cento**, **arrotondato all'unità superiore**, **rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso**, **incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media**.

…..

4. Il comma 1 non si applica quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque. In tal caso le stazioni appaltanti procedono ai sensi del comma 3.

Le maggiori criticità

Un esempio… le offerte anomale

modello gestionale (1/2)

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
		Legenda								
			colonne in cui inserire dati.							
			colonne contenenti formule			Base d'asta:	2.028.487,50			
		Società	% ribasso in cifre (inserire la cifra)	importo	10% delle offerte arrotondate all'unità sup.:	elenco ribassi senza le "ali":	media dei ribassi senza le "ali":	scarto dei ribassi superiori alla media senza "ali"	media degli scarti senza le "ali":	**soglia di anomalia:**
	1	Società 1	51,38%	€ 986.250,62	2		40,15%		1,52%	**41,66%**
	2	Società 2	44,20%	€ 1.131.896,03						
	3	Società 3	43,23%	€ 1.151.572,35		43,23%		3,08%		
	4	Società 4	42,72%	€ 1.161.917,64		42,72%		2,57%		
	5	Società 5	41,70%	€ 1.182.608,21		41,70%		1,55%		
	6	Società 6	41,17%	€ 1.193.359,20		41,17%		1,02%		
	7	Società 7	40,82%	€ 1.200.448,44		40,82%		0,67%		
	8	Società 8	40,34%	€ 1.210.195,64		40,34%		0,19%		
	9	Società 9	38,92%	€ 1.239.000,17		38,92%				
	10	Società 10	36,51%	€ 1.287.829,92		36,51%				
	11	Società 11	35,90%	€ 1.300.260,49		35,90%				
	12	Società 12	35,60%	€ 1.306.345,95						
	13	Società 13	32,27%	€ 1.373.894,58						

Le maggiori criticità

Un esempio… le offerte anomale

modello gestionale (2/2)

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
		Legenda								
			colonne in cui inserire dati.							
			colonne contenenti formule			Base d'asta:	2.028.487,50			
		Società	% ribasso in cifre (inserire la cifra)	importo	10% delle offerte arrotondate all'unità sup.:	elenco ribassi senza le "ali":	media dei ribassi senza le "ali":	scarto dei ribassi superiori alla media senza "ali"	media degli scarti senza le "ali":	**soglia di anomalia:**
	1	Società 1								
	2	Società 2		=SE(D8="";"";(H4-H4*D8))	=SE(CONTA.NUMERI(D:D)<5;"";ARROTONDA.ECCESSO(CONTA.NUMERI(D:D)/10;1))	=SE(CONTA.NUMERI(D:D)<5;"";SE(E(B8>F8;B8<CONTA.NUMERI(D:D)-F8+1);D8;""))	=SE(CONTA.NUMERI(G:G)=0;"";MEDIA(G:G))	=SE(CONTA.NUMERI(D:D)<5;"";SE(E(B8>F8;B8<CONTA.NUMERI(D:D)-F8+1);SE(D8>=H8;D8-H8;"");""))	=SE(CONTA.NUMERI(I:I)=0;"";MEDIA(I:I))	=SE(CONTA.NUMERI(D:D)<5;"";H8+J8)
	3	Società 3								
	4	Società 4								
	5	Società 5								
	6	Società 6								
	7	Società 7								
	8	Società 8								
	9	Società 9								
	10	Società 10								
	11	Società 11								
	12	Società 12								
	13	Società 13								

Formule "excel"

Le maggiori criticità

Il linguaggio (un esempio… le finalità della performance per il d. lgs. n. 150/2009)

Le maggiori criticità

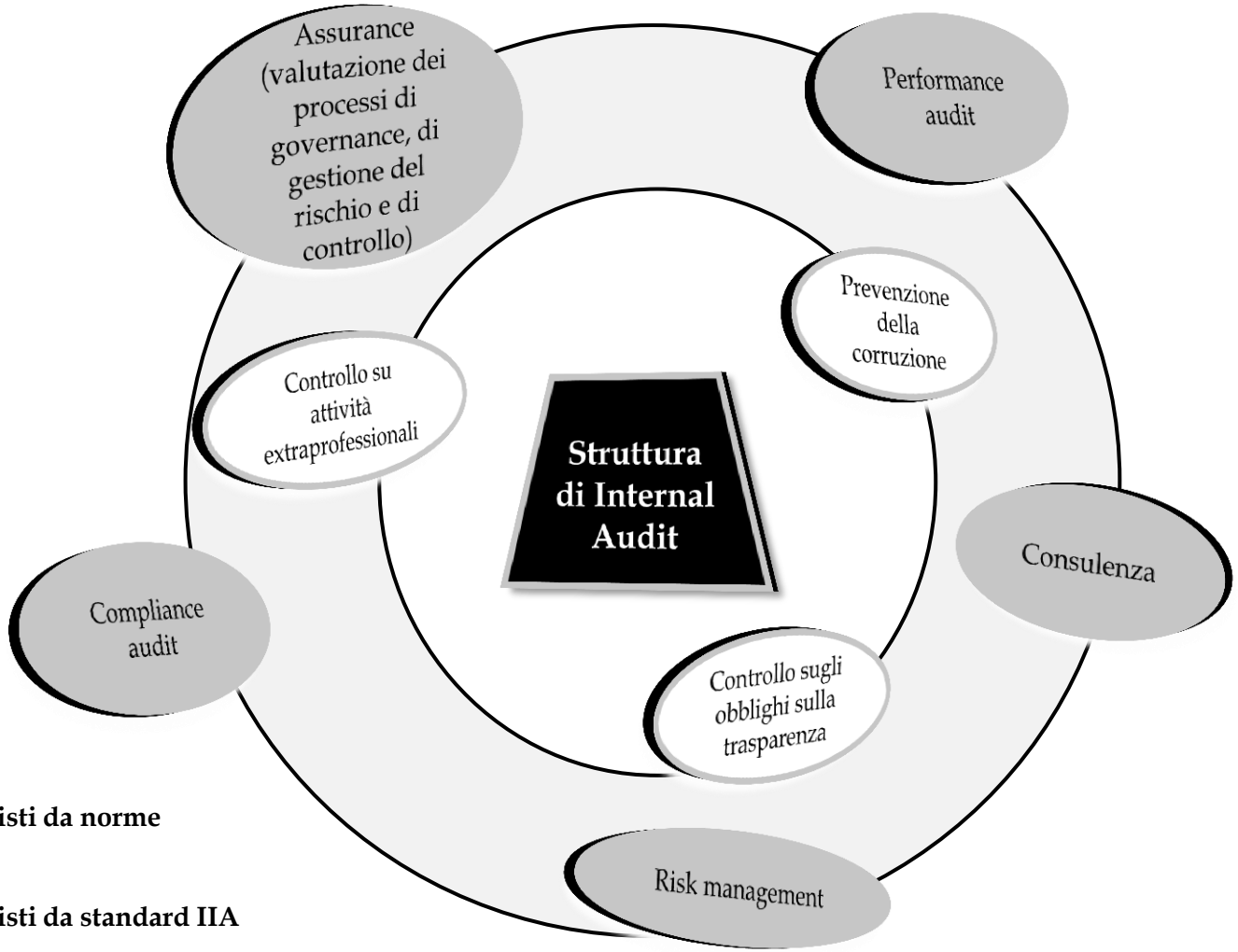
L'approccio

APPROCCIO SULLA RESPONSABILITÀ

APPROCCIO SULLA PERFORMANCE

La proposta

Un modello di I.A.



Legenda:

- Compiti previsti da norme
- Compiti previsti da standard IIA

La lezione ha rispettato il programma?

Auditor 1

La lezione è stata utile?

Auditor 2

Fine