APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Prime considerazioni sull'esperienza di assistenza agli audit Ce da parte di Tecnostruttura

di **Ilaria Parisi, Silvia Manzecchi**
Settore Fse - Tecnostruttura

Con la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, la Commissione europea ha posto maggiore attenzione al funzionamento dei Sistemi di gestione e controllo dei Programmi operativi, in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

Fin dall'inizio del periodo 2007-2013 ed in continuità con la programmazione 2000-2006, Tecnostruttura ha fornito supporto alle Regioni nella strutturazione dei Sistemi di gestione e controllo per i Po Fse con attenzione alle precipue attività ed adempimenti delle Autorità di gestione (AdG), di certificazione (AdC) e di audit (AdA).

In particolare, in materia di controlli, è stata data assistenza ai Por Fse nelle diverse fasi e nei diversi contesti, dalla stesura dei Programmi alla descrizione dei sistemi, ai sensi dell'art. 71 del Regolamento generale, dagli audit della CE alle conseguenti procedure finanziarie, con l'obiettivo comune di agevolare il confronto fra Autorità e di facilitare l'acquisizione di nuovi strumenti e modalità propri del Fse nei diversi ambiti di competenza.

Di seguito, si propone una sintesi delle informazioni e considerazioni che nascono dell'esperienza maturata da Tecnostruttura attraverso l'attività di supporto alle Regioni in materia di controllo e di accompagnamento agli audit dei Por Fse.

Tale attività, che nel corso degli anni si è ancora più ampliata proprio per garantire una risposta alle diverse e nuove esigenze delle Regioni, è finalizzata a garantire sostegno sia all'amministrazione nel suo complesso che alla specifica Autorità sottoposta ad audit, non solo nella fase in loco del controllo della CE, ma anche in una fase precedente di preparazione e in una fase successiva di controdeduzioni.

Le riflessioni che seguono sono comunque il frutto di rielaborazioni e di considerazioni interne e non hanno quindi la finalità di suggerire indicazioni di alcun tipo. Tuttavia, se ritenuto utile, potranno eventualmente essere discusse e condivise al fine di contribuire al miglioramento dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi operativi, anche in preparazione della futura programmazione 2014-2020.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Attività di audit della DG Occupazione nel 2010

In linea generale, le attività di audit della CE sui Po si sono sviluppate anche in relazione alla fase di riferimento. All'avvio della programmazione, infatti, l'attività di audit della CE si è concentrata sulla valutazione *on desk* della descrizione dei Sigeco, della relazione e del relativo parere forniti dall'Igrue, mentre nella fase successiva di attuazione le attività di audit della CE sono cambiate e differenziate nel corso degli anni.

In particolare, con riferimento al Fse, i servizi di audit della DG Occupazione nel corso del 2010 hanno svolto una serie di riunioni di coordinamento con l'AdA e revisione del lavoro svolto dall'AdA, che hanno interessato circa la metà delle Regioni, con l'obiettivo di esaminare il primo RAC, di scambiare opinioni relative al miglioramento del Sigeco, di ottenere garanzie sulla conformità del lavoro dell'AdA ai requisiti del Regolamento e di valutarne il grado di affidabilità. Tali controlli hanno interessato esclusivamente l'AdA, indicativamente per due giornate, ed hanno permesso alla DG Occupazione di prendere in esame più in dettaglio alcuni elementi specifici.

In linea di massima, durante queste riunioni la CE ha preso visione della struttura dell'AdA (composizione, organigramma, disponibilità di risorse umane, ecc.), del *follow up* dato alle eventuali raccomandazioni formulate dall'Igrue in occasione della conformità dei sistemi (finalizzazione dei manuali, implementazione dei sistemi informativi, ecc.) e dell'avvio delle attività dell'AdA (stato di attuazione della strategia di audit, primi audit di sistema, check list, ecc.). La CE si è confrontata, inoltre, sull'impostazione teorica di alcune procedure sebbene non fossero ancora state impiegate dall'AdA. Ci si riferisce, ad esempio, alla procedura di campionamento delle operazioni che, in assenza di spesa certificata al 31 dicembre 2009, l'AdA aveva solo previsto nella strategia di audit e non ancora sperimentato o applicato effettivamente.

Un altro tipo di audit svolto nel corso del 2010, che poi è stato ripreso con modalità leggermente differenti negli anni successivi, è l'audit dei sistemi.

Questo tipo di audit, che inizialmente ha coinvolto due Regioni, aveva come obiettivo quello di esaminare il corretto funzionamento del Sigeco e di ottenere una ragionevole garanzia sul livello di affidabilità ad esso attribuito dall'AdA. A differenza della modalità di audit sopra descritta, questa ha visto il coinvolgimento di tutte le Autorità del Po, e si è svolta in un arco temporale più lungo (indicativamente due settimane). La prima settimana di audit si è effettuata presso gli uffici della

Regione ed è stata dedicata all'analisi del sistema e all'esame documentale di un campione di fascicoli. In particolare l'AdG prima, l'AdC dopo e, normalmente, in ultimo l'AdA hanno presentato la propria organizzazione e le rispettive procedure di gestione e controllo; successivamente la CE ha proceduto all'esame documentale di un campione di fascicoli, di progetto presso l'AdG e di audit di sistema presso l'AdA. La seconda settimana, invece, è stata dedicata alla verifica in loco direttamente presso i beneficiari degli stessi progetti esaminati presso l'AdG nel corso della prima settimana.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

RAC

Rapporto annuale di controllo - Documento di sintesi che evidenzia le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente (12 mesi) che termina il 30 giugno dell'anno in questione. La base legale è l'articolo 62 del Regolamento Generale 1083/2006

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Elementi comuni agli audit della CE

Sebbene gli audit svolti dalla DG Occupazione nel corso del 2011-2012 si differenzino per alcuni elementi come ad esempio gli attori coinvolti, le finalità o metodologie di lavoro, è possibile comunque evidenziare diversi elementi comuni, quali ad esempio le procedure di annuncio della missione e, soprattutto, i tempi e le modalità del contraddittorio.

A prescindere dall'audit della CE, i calendari di lavoro prevedono tre momenti comuni.

Un primo momento è denominato "kick off meeting" al quale prendono parte la CE, il soggetto sottoposto ad audit (a seconda del tipo di audit, questo può essere la sola AdA, piuttosto che tutte e tre le Autorità), solitamente l'Igrue e, in caso di audit di sistema, solitamente anche il Mlps. Questo primo incontro rappresenta un momento introduttivo, di presentazione degli obiettivi della missione, della base legale, delle finalità e di condivisione del programma dei lavori e delle modalità organizzative.

Un secondo momento è costituito dalla "riunione riservata all'analisi dei risultati delle visite in loco" in cui la DG Occupazione, solitamente l'Igrue e, a seconda del tipo di audit, i revisori esterni incaricati dalla CE si incontrano per fare un punto al loro interno, senza quindi la presenza della Regione e della sua assistenza tecnica, prima di procedere alla presentazione preliminare dei risultati.

Un terzo momento, denominato "wrap-up meeting" rappresenta un momento di chiusura dell'audit, dove sono presentati i risultati preliminari della missione al soggetto controllato (a seconda del tipo di audit, questo può essere la sola AdA, piuttosto che tutte e tre le Autorità).

Il *wrap-up meeting* risulta essere di importanza strategica poiché rappresenta un primo momento di confronto con i servizi della CE sui risultati presentati. La Regione ha la possibilità di confrontarsi immediatamente chiedendo, ad esempio, ulteriori chiarimenti sull'interpretazione da dare a un'eventuale raccomandazione, piuttosto che osservare il non accordo con la CE su una specifica questione, o ancora nell'approfondire un tema rimasto aperto che potrebbe aver bisogno di essere sostenuto con ulteriore documentazione.

In alcuni casi, al termine del *wrap-up meeting*, la CE ha fornito anche una categoria di

valutazione seppur preliminare sull'affidabilità del Sigeco controllato: Categoria 1 (parere senza riserve – il sistema funziona bene); Categoria 2 (parere con riserve lievi – il sistema funziona, anche se sono necessari alcuni miglioramenti); Categoria 3 (parere con riserve gravi – il sistema funziona parzialmente, sono necessari miglioramenti sostanziali); Categoria 4 (parere avverso – il sistema non funziona).

È da sottolineare che la presentazione dei primi risultati e la formulazione di una categoria preliminare in questa fase dell'audit non vanno comunque intese come definitive, poiché alcuni elementi potrebbero essere rivalutati anche in una seconda fase, prima dell'invio dei rapporti.

Un ulteriore elemento comune ai diversi tipi di audit è, salvo casi specifici, la tempistica delle principali fasi di audit. Qui di seguito presentate con un indicativo riferimento temporale:

- *calendario di audit della CE*. Durante l'incontro annuale di audit presso l'Igrue, la CE indica solitamente i Po che saranno oggetto di audit nell'anno in corso e in quello successivo. Non sempre tuttavia la CE fornisce dettagli sullo svolgimento, come ad esempio la data prevista;

- *annuncio dell'audit*. La DG Occupazione annuncia l'audit circa un mese o un mese e mezzo prima della data prevista tramite una lettera indirizzata all'amministrazione oggetto di audit, a seconda del tipo di audit, questo può essere ad esempio l'AdA per gli audit di revisione del lavoro svolto dall'AdA o l'AdG per gli audit di sistema. La CE tramite questa nota avvia una fase di raccolta di informazioni con l'AdA o anche con AdG e AdC (nel caso di audit di sistema) e fa richiesta di documentazione precisa relativa alle attività svolte. Nel caso la sola AdA sia soggetto controllato, i documenti richiesti solitamente sono i più recenti cambiamenti del Sigeco, lo stato di avanzamento della Strategia di audit, la lista dei progetti inclusi nel campione controllato dal II livello, la metodologia di campionamento, gli audit di sistema, ecc. Nel caso in cui si tratti di audit di sistema, invece, i documenti che solitamente sono richiesti sono le informazioni relative alle modifiche applicate a Sigeco e Strategia di audit, i manuali utilizzati dalle tre Autorità, il dettaglio della spesa certificata a una certa data con relativo elenco dei progetti cofinanziati, i controlli di I e II livello, ecc.;

- *trasmissione documenti e informazioni richieste*. La Regione invia alla CE le informazioni richieste nella lettera di annuncio entro la data indicata nella nota stessa (indicativamente due settimane dopo la lettera di annuncio);

- *calendario e campione*. La CE trasmette alla Regione una proposta di calendario e, a seconda del tipo di audit, il campione di operazioni per le visite in loco indicativamente due settimane prima dell'audit. Si osserva la possibilità che la CE fornisce di apportare modifiche al calendario sia durante le settimane preparatorie ma anche durante l'incontro di apertura dei lavori il primo giorno di audit (kick-off meeting);

- *audit presso la Regione*. Come da lettera di annuncio, l'audit ha luogo presso la Regione secondo il calendario proposto, salvo modifiche richieste dalla Regione;

- *audit presso il beneficiario*. Se previsto dal tipo di audit e come da lettera di annuncio, indicativamente dopo due settimane dall'audit presso la Regione, la CE svolge la verifica in loco di 8-10 operazioni;

- *wrap-up meeting*. Nell'ultimo giorno di audit, la CE presenta ai soggetti controllati (a seconda

dei casi, AdG, AdC e AdA), in maniera preliminare, le prime conclusioni e raccoglie le prime eventuali integrazioni/controdeduzioni;

- *rapporto interno alla CE*. Entro una decina di giorni dopo l'audit, i servizi di audit della CE formulano un "flash report" con cui informano dei principali esiti l'Unità geografica della CE;

- *rapporto preliminare*. Indicativamente 9 settimane dopo l'audit presso la Regione, la CE invia il rapporto preliminare alla Regione indicando il tempo utile per il contraddittorio;

- *contraddittorio*. Nel rispetto di quanto indicato nella nota di accompagnamento al rapporto preliminare (indicativamente 2 mesi) la Regione fornisce le informazioni richieste;

- *rapporto definitivo*. Indicativamente entro 2 mesi dalla ricezione delle controdeduzioni, la CE valuta ed eventualmente integra le controdeduzioni ed invia il rapporto definitivo alla Regione.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit specifici: missione di fact-finding sulle spese certificate

Congiuntamente all'audit sulle correzioni finanziarie, la visita della CE mirava anche ad un lavoro di *fact-finding* sulle spese certificate in dicembre 2011 ed in particolare su alcune operazioni inserite nella relativa domanda di pagamento. Il fine è stato quello di verificare un evento (fatto) specifico e puntuale di natura fortemente legata all'andamento del Programma (es. rischio disimpegno, tipologia delle operazioni inserite in certificazione, notizie da fonti diverse, stampa, ecc..).

I lavori si sono tenuti presso l'AdC, l'AdA e l'AdG. Sul versante dell'AdC sono state analizzate le procedure di certificazione delle spese relative a questi progetti, la documentazione acquisita e le verifiche svolte prestando particolare attenzione ai tempi.

A seguire la CE si è concentrata sull'impatto nel campione estratto dall'AdA nel corso del 2012, ai principali risultati ottenuti, al tasso di errore rilevato.

La verifica si è conclusa presso l'AdG e ha avuto oggetto le spese relative a tali progetti inseriti nel Sistema Informativo, con attenzione ai requisiti di ammissibilità.

Voci di glossario collegate

Fact finding mission

Mmissione di controllo puntuale – Revisione del lavoro svolto dall'Autorità di audit in preparazione al Rapporto annuale di Controllo. La base legale della verifica è l'articolo 72 del Regolamento (CE) n. 1083/2006

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit specifici: correzioni finanziarie

Un'altra modalità di audit è stata attuata dalla DG Occupazione in materia di correzioni finanziarie e ha avuto luogo a novembre 2012 presso una Regione dell'obiettivo CONV, cui Tecnostruttura ha preso parte. Elemento peculiare di questo tipo di audit è stata la partecipazione anche dell'Unità geografica. Tale tipo di audit, svolto già in altri Stati membri, completa tutti gli audit svolti dalla CE nel periodo di riferimento.

Il fine dell'audit è stato duplice, da un lato l'obiettivo della CE è stato quello di stabilire se le correzioni finanziarie, effettuate dagli Stati membri di cui all'art. 98 del Reg. (CE) n. 1083/2006, siano state dedotte dalla dichiarazione di spesa presentata alla CE e, dall'altro, se l'AdC ne ha tenuto conto anche nella dichiarazione annuale sui recuperi di cui all'art. 20 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

I lavori, che si sono svolti presso l'AdC e hanno visto anche la partecipazione dell'AdA, hanno avuto una durata molto limitata, indicativamente di mezza giornata.

Oggetto dell'audit è stato il Sistema informativo dell'AdC ed è stata data particolare attenzione alla riconciliazione dei dati fra quelli presenti a sistema regionale e quelli contenuti nella domanda di pagamento ricevuta dalla CE, alle procedure propedeutiche alla certificazione di spesa, alle informazioni sulle irregolarità e al seguito dato, alla tracciabilità delle utenze che accedono al sistema.

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit specifici: strumenti di ingegneria finanziaria

Per quanto riguarda gli audit su temi specifici, la CE nel corso del 2011 ha svolto i primi audit del sistema di gestione e di controllo degli strumenti di ingegneria finanziaria presso alcune Regioni, una dell'obiettivo CRO, una ricadente nel sostegno transitorio e l'altra dell'obiettivo CONV.

Come di consueto, Tecnostruttura ha preso parte anche a questi incontri accompagnando le Regioni nella fase sia di preparazione, sia di esecuzione dell'audit, sia di contraddittorio con i servizi della CE.

L'obiettivo della verifica era quello di ottenere una ragionevole garanzia che i sistemi di gestione e controllo messi in atto per l'implementazione degli strumenti di ingegneria finanziaria funzionassero efficacemente e nel rispetto del principio della buona gestione finanziaria.

Considerata la rilevanza e l'innovatività dell'operazione per il Fse, la DG Occupazione ha tenuto a precisare il carattere preventivo di questo tipo di audit, non presente nel calendario annuale dei controlli diffuso durante il consueto incontro annuale di Roma presso l'Igrue, ma suggerito di recente dalla Corte dei Conti europea (2011, in riferimento all'anno di esercizio 2010).

In questo tipo di audit sono state coinvolte tutte e tre le Autorità del Po, nonché i soggetti gestori del fondo.

I lavori si sono svolti in due fasi della durata complessiva di pochi giorni. La prima fase presso l'AdG, mentre la seconda fase presso il soggetto gestore del fondo, dove sono stati esaminati i fascicoli relativi ai destinatari campionati.

Nei limiti delle specificità dei diversi strumenti finanziari messe in campo dalle Regioni, in linea di massima i lavori iniziano con la presentazione della struttura e degli attori che gestiscono gli strumenti di ingegneria finanziaria, in particolare il personale del Por dedicato, la natura del soggetto gestore con le relative procedure di selezione e se previsto, il Comitato di indirizzo. Successivamente la CE chiede la presentazione del piano di attività e dell'accordo di cui all'art. 43, c.3, del Reg.(CE) n. 1828/2006, nonché alcuni elementi di dettaglio rispetto alla strategia e al piano di investimento, come ad esempio il lavoro preparatorio all'istituzione del fondo, la procedura di istituzione, i target e gli obiettivi, le risorse allocate, i tempi, ecc.

La CE ha tra l'altro posto attenzione alle disposizioni per la liquidazione dello strumento di

ingegneria finanziaria (*exit policy*), ai costi di gestione e alle modalità di reimpiego delle risorse.

In seguito sono poi approfondite le procedure per la selezione degli intermediari bancari, dalla fase di pubblicazione fino a quella dell'aggiudicazione.

Nella seconda fase presso il soggetto gestore, la CE prende visione dei fascicoli campionati relativi ai destinatari, con attenzione alla pubblicazione dei bandi di selezione; alla presentazione della domanda di partecipazione; alla verifica svolta sui requisiti di ammissibilità; all'atto di concessione; alla modalità di erogazione del finanziamento e ai controlli svolti sul finanziamento concesso al singolo destinatario finale.

Per quanto riguarda, invece, le procedure per il monitoraggio e il controllo dell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria, la CE ha posto attenzione al flusso informativo tra gli intermediari bancari e il gestore del fondo, al sistema di reporting tra il gestore del fondo e l'AdG, nonché alla tipologia di informazioni disponibili nel sistema informativo, a cui altri soggetti hanno possibilità di lettura, in particolare l'AdC e l'AdA.

Attenzione particolare è stata posta alla questione dei controlli, in particolare di I e di II livello, dove la CE ha chiesto una descrizione delle modalità previste e gli eventuali strumenti utilizzati.

Normalmente la CE richiede anche in questo caso specifico una serie di documenti, quali ad esempio i verbali del comitato di indirizzo, le linee guida, la denominazione del conto, i fascicoli relativi ai controlli svolti, il dettaglio delle certificazioni di spesa che si riferiscono agli strumenti di ingegneria finanziaria e le offerte pervenute nelle procedure di selezione degli intermediari bancari coi relativi verbali.

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit di sistema

Rispetto agli audit di sistema, per quanto alcuni siano già stati effettuati nel 2010, le modalità e la profondità del controllo sono in parte cambiate, in base proprio al naturale avanzamento delle attività connesse alla gestione e al controllo dei Po. Ad ogni modo, nel corso del 2011 e del 2012, sono stati pochi i casi di Por oggetto di questo tipo di controllo.

L'audit di sistema verifica il sistema di gestione e controllo nella sua interezza e si compone di due fasi, a cui corrispondono indicativamente due settimane di lavoro. Una prima settimana presso la Regione per l'esame documentale, coinvolgendo tutte le Autorità (AdG, AdC e AdA), e una seconda settimana per la verifica in loco, presso i beneficiari per controllare le operazioni certificate alla CE.

Per quanto riguarda l'audit sulle Autorità, e nello specifico l'AdA, le modalità di controllo e l'oggetto di audit da parte della CE sono in linea di massima analoghi a quelli che contraddistinguono l'audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA. Rispetto invece all'AdG (ed eventualmente agli Organismi intermedi), la CE concentra il suo controllo in uno o due giornate e ne esamina la struttura e l'organizzazione, il sistema di gestione del Po, l'eventuale delega delle funzioni agli Organismi intermedi, i manuali e le note d'orientamento, le procedure per la selezione dei progetti, i controlli previsti dall'articolo 60 del Reg. 1083/2006 (verifiche amministrative e controlli in loco), le piste di controllo, le azioni in materia di informazione e pubblicità ed il sistema informativo e di monitoraggio del Po. Inoltre, viene dedicata indicativamente una giornata di audit presso l'AdC con attenzione alla struttura, ai controlli previsti dall'articolo 61 del Reg. 1083/2006, alla certificazione delle spese dei progetti regionali, alla tenuta della contabilità degli importi da recuperare, e all'accesso al sistema informativo.

In ultimo, a seconda della disponibilità del calendario, la CE dedica altri due giorni all'audit dei dossier relativi ad un campione di progetti precedentemente selezionati per la visita in loco, che sarà svolta nel corso della seconda settimana. Anche in questo caso, così come l'audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, il campione è su base casuale e solitamente sono estratte 8 operazioni.

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit di revisione del lavoro svolto dall'AdA

Per quanto riguarda gli audit di revisione del lavoro svolto dall'AdA, che comunque ha coinvolto un numero molto limitato di Regioni, non si osservano significative differenze rispetto al tipo di audit fin qui descritto in termini di attori coinvolti, finalità o metodologie di lavoro, se non per il fatto che non viene realizzata la parte di ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA.

Nella sostanza non vi è una seconda settimana di audit, in cui la CE controlla le operazioni presso il beneficiario, poiché si limita all'esame dei fascicoli presso l'AdA nella prima settimana di attività.

Le modalità operative, il coinvolgimento della sola AdA, l'attenzione alla struttura dell'AdA, agli audit di sistema e a quelli delle operazioni restano quindi immutate. Una piccola differenza la si osserva a livello di team poiché rispetto al tipo di audit precedentemente descritto, la CE non è affiancata dalla propria assistenza tecnica.

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA

Per quanto riguarda gli audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, l'obiettivo è quello di ottenere una ragionevole garanzia che il lavoro effettuato dall'AdA sia conforme ai requisiti del Regolamento e di valutare il grado di affidabilità che la CE può attribuire ai risultati del lavoro dell'AdA presentati nel RAC e nel relativo parere annuale.

In questo tipo di audit, che ha interessato complessivamente sette amministrazioni, è coinvolta direttamente l'AdA e i lavori si svolgono in due fasi, di una settimana ciascuna. La prima fase è di revisione presso l'AdA delle attività svolte, mentre la seconda fase è di ri-esecuzione dei controlli sulle operazioni, in loco presso il beneficiario, alla quale normalmente Tecnostruttura non prende parte.

Nella prima settimana, due o tre giornate sono generalmente dedicate all'esame della struttura dell'AdA, al RAC e alle modalità dell'audit di sistema, mentre il tempo restante è dedicato all'audit delle operazioni.

In particolare, primo tema di audit è la struttura di controllo, in particolare l'organico, le responsabilità, il rispetto degli standard di indipendenza, le competenze e la diligenza professionale. Oggetto di particolare interesse è il confronto con quanto indicato nella Strategia di Audit e gli eventuali cambiamenti organizzativi intervenuti, come ad esempio l'ulteriore assegnazione di personale in determinate funzioni o nuovi assetti amministrativi della Regione.

Se presente, è oggetto di audit anche l'assistenza tecnica dell'AdA, in particolare le modalità di affidamento, l'indipendenza, l'organizzazione interna e rispetto all'AdA, le diverse competenze e le attività.

Normalmente la CE chiede poi la presentazione delle attività svolte dopo l'invio dell'ultimo RAC ed il calendario per l'anno in corso e gli anni seguenti, ad esempio il piano delle attività dei mesi immediatamente successivi, il campionamento, gli audit delle operazioni, gli audit di sistema, la tempistica dei follow-up, le attività finalizzate al RAC.

Un ultimo tema di questa prima fase è la presentazione e la verifica del sistema informativo per la parte delle attività dell'AdA. tema che viene controllato anche in diverse fasi dell'audit, ad esempio anche attraverso la visione dei fascicoli di progetto. Oltre a prendere visione della struttura generale, della profilatura degli utenti, delle applicazioni e delle informazioni disponibili, soprattutto sui controlli di I livello e dell'AdC, la CE in alcuni casi ha preso visione anche dei

manuali e dei possibili sviluppi del sistema.

Un secondo tema di audit è il RAC e il relativo parere, attraverso l'analisi delle eventuali raccomandazioni/osservazioni formulate dalla CE al RAC precedente, con attenzione alla tempistica, alle modalità operative, alle attività svolte a seguito delle osservazioni, e all'eventuale coinvolgimento con le altre Autorità.

Nel corso di alcuni audit, la CE, prendendo a riferimento una raccomandazione formulata dall'AdA, ha verificato attraverso la documentazione a disposizione il rispetto della tempistica seguita per i *follow up*; così ad esempio, se una raccomandazione nel RAC sul Sistema informativo richiedeva di essere seguita entro il mese di marzo, è stato importante potere trovare riscontro nei verbali e nei rapporti dell'AdA come tale raccomandazione fosse stata effettivamente seguita entro tale data.

Per quanto riguarda i temi successivi, audit di sistema e audit delle operazioni, il controllo verte sostanzialmente su due ambiti, il primo più teorico, dove la CE approfondisce le procedure, e il secondo più pratico dove la CE prende visione dell'effettiva realizzazione delle attività, verificando il riscontro tra le procedure ed i dossier di audit.

In particolare, rispetto al terzo tema, audit di sistema, l'esame verte sulle procedure per l'esecuzione degli audit di sistema (es. manualistica e strumenti adottati, fasi della verifica, pianificazione, avvio, esecuzione, contraddittorio e chiusura). Dopo una presentazione più teorica delle procedure, l'audit della CE prosegue con l'esame di alcuni dossier dei rapporti degli audit di sistema effettuati, sia sull'AdG che sull'AdC e in alcuni casi anche sugli Organismi intermedi, ed il *follow up* dato alle irregolarità identificate.

Nel corso degli audit, si è osservata una forte attenzione da parte della CE al rispetto dei tempi prefissati, alle procedure di supervisione del lavoro (*quality review*) sia interna sia dell'operato dell'assistenza tecnica ed è stata apprezzata la buona ed ordinata tenuta dei fascicoli.

In generale la CE raccoglie una serie di documenti (dalla lettera di notifica di annuncio dell'audit fino alla lettera di trasmissione del rapporto finale) da cui è possibile verificare le modalità e i tempi di gestione delle irregolarità e delle raccomandazioni a livello di Sigeco, verificando quindi sia le note in uscita dall'AdA sia le note prodotte dall'AdG e dall'AdC, nonché dagli Organismi intermedi.

Quarto tema di audit sono gli audit delle operazioni, in particolare le procedure per l'estrazione del campione (la CE prende in esame il modello di riferimento indicato nella Strategia di audit aggiornata, alcuni elementi di dettaglio ovvero il livello di confidenza e di affidabilità, tasso di errore previsto, numerosità campionaria, ecc. e alcuni elementi più procedurali come il verbale di campionamento) e le procedure per l'esecuzione degli audit sulle operazioni (la CE verifica il rispetto delle previsioni contenute nella manualistica dell'AdA ripercorrendo le fasi della verifica delle operazioni, le procedura previste per il follow up, con attenzione all'eventuale funzioni assegnate al soggetto esterno, assistenza tecnica).

La CE prende visione inoltre delle procedure per il trattamento delle irregolarità, ad esempio modalità e tempi di gestione e controllo delle irregolarità, presso il Sistema informativo, strumenti a supporto dell'AdA.

Prima di passare all'esame di alcuni dossier dei controlli delle operazioni estratte, la CE verifica inoltre i dati inclusi nel RAC relativi al campione delle operazioni, alle irregolarità, al calcolo del tasso di errore e alla relativa proiezione, e ripercorre le modalità seguite dall'AdA per la loro determinazione.

L'audit della CE prosegue con l'esame di alcuni dossier dei rapporti degli audit delle operazioni sia a livello di Sistema informativo sia a livello di gestione dei dossier presso l'AdA.

Così come per gli audit sui sistemi, anche in questo caso la CE raccoglie una serie di informazioni con relativa evidenza documentale sul buon funzionamento del Sigeco e quindi dei rapporti fra le tre autorità, i beneficiari, gli Organismi intermedi.

Normalmente la CE richiede anche in questo caso una serie di documenti quali ad esempio la lettera di notifica di annuncio dell'audit, il verbale di verifica in loco firmato dall'organismo controllato e dall'auditor, la documentazione raccolta dall'AdA presso l'organismo controllato a supporto della verifica condotta, il rapporto provvisorio con lettera di trasmissione dello stesso all'organismo controllato, la check list compilata, le eventuali osservazioni formulate dall'organismo controllato in fase di contraddittorio, la lettera di richiamo (se applicabile), il rapporto finale con relativa lettera di trasmissione, ecc.

Nella seconda settimana degli audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, la CE ri-esegue gli audit sulle operazioni presso i beneficiari e si fa accompagnare dalla propria assistenza tecnica, che viene scelta tra alcune società di revisione contabile, precedentemente selezionate, sulla base dell'indipendenza e alla terzietà nei confronti della Regione controllata.

Le operazioni oggetto di controllo (generalmente otto) sono estratte in maniera casuale dall'elenco delle operazioni che sono state oggetto di controllo dell'AdA e che sono riportate nell'ultimo RAC. Così ad esempio, se la CE effettua questo tipo di controllo nel marzo del 2012, il RAC preso a riferimento per la ri-esecuzione è quello trasmesso alla CE nel dicembre del 2011, e il periodo di audit va dal 1° luglio 2010 al 30 giugno 2011. Le operazioni controllate saranno quindi quelle estratte dalla certificazione al 31 dicembre 2010.

Una volta presso il beneficiario, il team di audit, solitamente composto da un rappresentante della CE e un revisore dell'assistenza tecnica, verifica sia le procedure seguite (ad esempio la selezione degli allievi e i relativi tempi, i controlli effettuati dal I livello, l'avanzamento delle attività, ecc.) che le spese effettivamente sostenute e la relativa documentazione a supporto.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

RAC

Rapporto annuale di controllo - Documento di sintesi che evidenzia le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente (12 mesi) che termina il 30 giugno dell'anno in questione. La base legale è l'articolo 62 del Regolamento Generale 1083/2006

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Attività di audit della DG Occupazione nel 2011 e parte del 2012

Nel corso del 2011 la DG Occupazione ha differenziato ulteriormente le modalità di audit.

I vari tipi di audit effettuati dalla DG Occupazione sono stati comunque pianificati tenendo conto dei diversi fattori presi in esame nella Strategia di audit della Commissione (**1**) ed in base ad un'apposita analisi del rischio. Alcuni fattori di rischio riguardano ad esempio la natura del Po, così un programma di importo finanziario elevato può essere preso in maggiore considerazione, e quindi in esame, prima rispetto ad un Po il cui importo finanziario è ridotto, in ragione proprio del rischio economico associato e del principio di proporzionalità. Altri fattori possono poi riguardare l'andamento del Po, così un Po i cui i termini di pagamento sono stati interrotti in ragione di criticità del Sigeco può essere preso in esame più facilmente rispetto ad uno che non ha l'interruzione dei pagamenti.

In linea di massima, nella valutazione del rischio propedeutica alla pianificazione dei controlli, la CE prende in esame tutte le informazioni disponibili sul sistema di gestione e controllo del Po, soprattutto quelle relative all'audit. In particolare, gli elementi che possono incidere nella scelta della CE possono essere la non accettazione del RAC, un parere negativo espresso dall'AdA sul Sigeco, un elevato tasso di errore indicato dall'AdA, la valutazione negativa di alcuni requisiti chiave (ad esempio sui controlli di I livello o sul Sistema informativo), oppure la mancata tempestività nell'implementazione di misure di risanamento del sistema, di correzioni finanziarie o auto-correzioni (**2**).

Nel corso del 2011, essendo ormai superate le riunioni così dette di coordinamento con l'AdA e revisione del lavoro svolto dall'AdA, la CE ha continuato ad effettuare audit dei sistemi ed ha introdotto gli audit di revisione e ri-esecuzione del lavoro svolto dall'AdA, gli audit di revisione del lavoro dell'AdA, gli audit su temi specifici per quanto riguarda la 2007-2013 e gli audit sulla chiusura 2000-2006. In alcuni casi particolari, inoltre, la CE ha effettuato dei controlli di cosiddetto "follow up", andando a verificare l'eventuale miglioramento di situazioni che, in occasione di audit precedenti, non erano state giudicate completamente positive.

Note:

1. Cfr. *Joint audit strategy for structural actions 2009-2011* e *Joint Audit strategy for Structural Actions 2007-2013 update for 2012-2013*. La CE nella propria strategia e nella versione poi aggiornata indica come maggiore rischio rispetto alla gestione finanziaria quello in cui la "CE rimborsi spesa irregolare dichiarata dallo Stato membro o dal Paese beneficiario e che l'ufficio che autorizza non abbia la ragionevole garanzia richiesta sulle transazioni sottostanti per la sua dichiarazione di garanzia nel Rapporto Annuale di Attività" (pag. 10).

2. In occasione dell'ultimo incontro tecnico fra AdA, CE e Igrue che si è svolto lo scorso ottobre a Ferrara, la DG Occupazione ha fornito alcuni elementi di dettaglio sugli eventuali piani di azione e sull'auto-correzione dei PO. In particolare, è stato chiarito che per un Po con elevato tasso di errore è possibile evitare il blocco dei pagamenti (conseguente alla presentazione del RAC con il tasso di errore superiore al livello di materialità) attraverso la presentazione di un piano di azione, volto a superare le criticità che hanno determinato il tasso di errore in questione. Il piano di azione dovrebbe essere concordato tra le tre Autorità del Po e condiviso con la CE, e nel frattempo si dovrebbe operare tempestivamente (indicativamente entro il 31 marzo dell'anno successivo) un'auto-correzione. Si tratta di una possibilità non esplicitata nei regolamenti comunitari che va valutata caso per caso e che la CE suggerisce al fine di evitare periodi lunghi di interruzione dei pagamenti.

Voci di glossario collegate

Sigeco

Sistema di gestione e controllo. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative alle AdG, AdC, AdA e agli Organismi intermedi, entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo. La base legale è l'articolo 71 del Regolamento Generale 1083/2006

RAC

Rapporto annuale di controllo - Documento di sintesi che evidenzia le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente (12 mesi) che termina il 30 giugno dell'anno in questione. La base legale è l'articolo 62 del Regolamento Generale 1083/2006

APPROFONDIMENTI - Audit
L'attività di audit nella programmazione 2007-2013

Considerazioni conclusive

Quanto sopra riportato, è la sintesi dell'esperienza maturata da Tecnostruttura nell'accompagnamento alle Regioni durante gli audit della CE - DG Occupazione.

In linea generale, sebbene le modalità di audit si siano evolute nel tempo, in una logica progressiva di avvio e attuazione dei Po, con la conseguente differenziazione nelle finalità, nell'organizzazione dei controlli nonché nei soggetti regionali coinvolti, si evidenzia come gli esiti dell'attività di audit possano influenzare complessivamente la macchina amministrativa nella sua unità.

Un sistema di gestione e controllo affidabile non solo dovrebbe rispondere ai requisiti tecnici chiave codificati a livello comunitario in tema di audit, ma sarebbe auspicabile un costante flusso informativo ed un efficiente ed efficace dialogo tra le Autorità. In effetti, più volte è stata oggetto di attenzione da parte della CE l'uniformità delle informazioni ad ogni livello di attività, sia con attenzione al singolo progetto (eventualmente campionato), sia con riferimento alla gestione e controllo del Po nella sua interezza.

Lo stesso Sistema informativo, che ancor di più che nella passata programmazione sembra rappresentare lo strumento principale di dialogo tra i soggetti deputati alla gestione e al controllo del programma, dovrebbe garantire l'accesso uniforme alle informazioni a tutte e tre le Autorità del PO, affinché ciascuna possa compiere le funzioni affidategli.

L'importanza di uno scambio di dati e di informazioni sull'attuazione del Po all'interno dell'amministrazione, sembra maggiormente decisivo nella pronta risoluzione di problemi sollevati a seguito di audit da parte della CE. In effetti, in caso d'interruzione o di sospensione dei pagamenti, a seconda della gravità della carenza del sistema o del mancato adeguamento alle raccomandazioni entro i tempi stabiliti, diventano fondamentali la collaborazione ed il confronto tra le Autorità del Po, al fine di raccogliere le informazioni necessarie per rispondere ai rilievi comunitari o di definire piani di azione ad hoc.

Tale collaborazione, che comunque non inficia l'indipendenza funzionale dell'AdA, sembra ancor più requisito fondamentale nelle chiusure delle programmazioni, in occasione delle quali la CE raccomanda un forte raccordo tra le Autorità nella presentazione, nei vari documenti di chiusura, di informazioni complete e coerenti.

Anche nelle proposte di regolamenti per la programmazione 2014-2020, si possono evidenziare una serie di novità - riguardanti la gestione ed il controllo dei Po - che sembrano andare nella direzione di una maggiore collaborazione e coordinamento tra le Autorità del Po che, ad esempio, in linea con il nuovo regolamento finanziario, saranno impegnate annualmente nella chiusura di parte dei programmi.