



REGIONE BASILICATA
PRESIDENZA DELLA GIUNTA
UFFICIO CONTROLLO FONDI EUROPEI



Programma di Audit FSE



P.O. FSE 2007-2013 - Obiettivo Convergenza
CCI 2007IT 051 PO 004



Ufficio Controllo Fondi Europei

2^a versione - 30.06.2011

Aggiornato al 30.06.2011

INDICE

PARTE I - INTRODUZIONE	1
1 Redazione ed aggiornamento del Programma di Audit FSE.....	1
2 Quadro normativo di riferimento per la programmazione 2007-2013	6
3 Legislazione comunitaria e nazionale per le attività di audit	14
PARTE II - AUTORITÀ DI AUDIT	17
4 Funzioni e responsabilità	17
5 Organizzazione.....	21
6 Indipendenza	24
PARTE III - METODOLOGIA DI AUDIT	27
7 Priorità e obiettivi dell'attività di audit	27
8 Ciclo di controllo	28
9 Cronogramma.....	29
10 Standard internazionali di controllo.....	32
11 Qualità del lavoro di audit.....	34
PARTE IV - AUDIT DI SISTEMA	36
12 Organismo responsabile delle attività di audit	36
13 Organismi e principi orizzontali oggetto di verifica	36
14 Metodologia per la valutazione dell'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo	38
PARTE V - CAMPIONAMENTO	46
15 Introduzione all'attività di campionamento.....	46
16 Base normativa e scelta metodologica	47
17 Campionamento casuale	49
18 Campionamento supplementare	54
PARTE VI - AUDIT DELLE OPERAZIONI.....	56
19 Organismo responsabile degli audit delle operazioni	56
20 Metodologia e strumenti per il controllo di II livello	56
21 Valutazione globale del Si.Ge.Co.	67
22 Irregolarità e rettifiche finanziarie	68
PARTE VII - REPORTING ED ARCHIVIAZIONE	71
23 Organizzazione della documentazione.....	71
24 Revisione ed aggiornamento dei documenti programmatici	72
25 Annual Summury	72
26 Rapporto annuale di controllo	73
27 Parere annuale di controllo	75
28 Rapporto di controllo finale e dichiarazione di chiusura	77

REGIONE BASILICATA - ITALIA

Presidenza della Giunta

Ufficio Controllo Fondi Europei

Viale Regione Basilicata, 4 - 85100 Potenza

a cura di

Dott. Emilio Libutti

Autorità di Audit

emilio.libutti@regione.basilicata.it

autorita.audit@regione.basilicata.it

Dott.ssa Luciana Picciano

luciana.picciano@regione.basilicata.it

Dott.ssa Chiara Masi

Dott.ssa Lidia Pantone

PARTE I - INTRODUZIONE

1. Redazione ed aggiornamento del Programma di Audit FSE

Base normativa

Il P.O. FSE ricade nella deroga prevista dall'art. 74 del Reg.(CE) n.1083/2006 "Disposizioni sulla proporzionalità in materia di controllo", il quale, al paragrafo 1, lettera a) stabilisce che, per i Programmi la cui spesa pubblica totale ammissibile sia al di sotto dei 750 milioni di euro ed il cui livello di cofinanziamento comunitario sia inferiore o pari al 40%, non sussiste l'obbligo di stilare una Strategia di Audit.

La Regione Basilicata si è avvalsa di tale facoltà, come indicato nella nota del Presidente della Giunta¹ inviata alla Commissione nella quale *"si comunica formalmente che questa Amministrazione per il P.O. FSE CCI 2007IT051PO004, rientrante nelle condizioni fissate dall'art. 74, paragrafo 1 del Reg. (CE) n. 1083/2006, non intende presentare alcuna strategia di audit così come espressamente previsto dalla lett. a) dello stesso articolo"*.

Tuttavia, l'Autorità di Audit (AdA) della Regione Basilicata - attestata presso l'Ufficio Controllo Fondi Europei (di seguito altresì denominata "Struttura di Audit") - ha ritenuto opportuno pianificare le attività di controllo del Fondo Sociale in un documento programmatico ad uso interno, denominato "Programma di Audit FSE" (P.A. FSE), nel rispetto delle procedure e degli standard riconosciuti a livello internazionale.

La base normativa del *Programma di Audit FSE* è rappresentata dallo stesso art. 74 del Reg. (CE) n. 1083/2006 che, nel paragrafo 2, estende *"per analogia"* le disposizioni dell'art. 71 ai Programmi Operativi ricadenti nella tipologia indicata nel paragrafo 1 (spesa pubblica inferiore ai 750 milioni di euro ed incidenza del contributo comunitario minore o pari al 40%); anche per i P.O. che rientrano in tale casistica la Commissione ha stabilito l'obbligo in capo all'AdA di redigere *"una descrizione dei sistemi, comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure"* implementate (art. 71, par.1), accompagnata da *"una relazione che espone i risultati di una valutazione dei sistemi istituiti ed esprime un parere in merito alla loro conformità"* (art. 71, par. 2). Pertanto, l'adempimento a tali compiti ha reso utile e necessaria la redazione di un documento, formalmente riconosciuto², attraverso cui definire procedure, obiettivi e limiti dell'attività di audit e procedere ad una chiara

¹ Nota prot. n. 240719/82AA del 05.12.2008.

² La prima versione del Programma di Audit FSE è stata formalizzata con D.G.R. n. 1176 del 23.06.2009.

ripartizione dei ruoli e delle responsabilità nel contesto amministrativo regionale, come richiesto dalla normativa europea.

Ulteriore motivazione a supporto della stesura del P.A. FSE è la sua valenza ad uso interno per la programmazione ed il monitoraggio periodico delle verifiche da espletare.

Ambito di applicazione ed obiettivi

Il presente documento pianifica le attività di audit relative alla gestione del Programma Operativo cofinanziato dal Fondo FSE.

Il Programma Operativo FSE 2007-2013 - Obiettivo Convergenza, adottato con *Decisione C(2007) 6724 del 17.12.2007*³, codice CCI n. 2007 IT 051 PO 004, predispone interventi relativi ai diversi aspetti legati al mercato del lavoro, volti particolarmente allo sviluppo dei sistemi formativi e di istruzione e al miglioramento della gestione pubblica delle politiche occupazionali a livello regionale. Gli Assi prioritari di cui si compone il Programma, di seguito elencati, sono stati definiti in coerenza con gli OSC⁴ (Orientamenti Strategici per la politica di Coesione), nonché con le linee-guida della strategia di Lisbona⁵:

- Asse I (A) - *Adattabilità*: Sviluppare sistemi di formazione continua, sostenere l'adattabilità dei lavoratori e promuovere competitività e imprenditorialità;
- Asse II (B) - *Occupabilità*: Migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro, prevenire la disoccupazione, sostenere il lavoro autonomo e l'avvio di imprese;
- Asse III (C) - *Inclusione sociale*: Agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati e combattere ogni forma di discriminazione;;
- Asse IV (D) - *Capitale umano*: Elaborare e implementare riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, nonché creare reti tra università, centri tecnologici di ricerca, istituzioni e imprese al fine di promuovere la ricerca e l'innovazione;
- Asse V (E) - *Transnazionalità e transregionalità*: Ampliare le relazioni con altri Paesi e contesti regionali per promuovere iniziative e reti di scambio culturale ed economico;
- Asse VII (F) - *Assistenza tecnica*: Migliorare l'efficacia e l'efficienza del P.O. o attraverso azioni e strumenti di supporto;
- Asse VIII (G) - *Capacità istituzionale*: Migliorare la governance complessiva dei processi di sviluppo, assicurando la partecipazione dei diversi attori (istituzionali, parti economiche e sociali e diversi portatori di interessi) alle decisioni e alla realizzazione delle politiche pubbliche (*Capacity building*).

Alla data del presente documento, il P.O. FSE Basilicata 2007-2013 è alla sua quarta versione; l'aggiornamento è datato 30.06.2010.

³ La D.C.R. del 10.06.2008 prende atto della summenzionata Decisione di adozione del P.O. FSE, come proposto con la D.G.R. n. 224 del 26.02.2008.

⁴ Rif.: Decisione del Consiglio Europeo del giugno 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (GUUE, L. n. 291/11 del 21.10.2006).

⁵ Rif.: Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008), COM(2005) 141 final.

Gli obiettivi generali del Programma di Audit FSE, conformemente a quanto indicato nell'art. 62 del Reg. (CE) n. 1083/2006, sono principalmente legati alla verifica dei seguenti aspetti:

- a l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del P. O. FSE;
- b la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate alla Commissione su un campione adeguato di operazioni.

Le attività specifiche individuate dalla Struttura di controllo di II livello e funzionali al conseguimento dei suddetti obiettivi sono riassumibili nei seguenti punti:

- valutazione dei processi amministrativi;
- riscontro delle metodologie poste in essere dagli Organismi di controllo di I livello;
- applicazione di un metodo di campionamento adeguato;
- individuazione delle procedure per la rilevazione di errori materiali;
- redazione dei documenti di audit richiesti dalla Commissione europea, nei modi e nei tempi stabiliti dalle disposizioni comunitarie.

Le condizioni preliminari ed imprescindibili per dare piena attuazione alle funzioni ed ai compiti indicati dall'art. 62 sono:

- l'indipendenza funzionale;
- la definizione delle risorse umane, in termini numerici e di competenza professionale, nonché dei mezzi finanziari da assegnare all'Autorità di Audit;
- il rispetto dei principali standard di controllo riconosciuti a livello internazionale.

Preparazione del documento e strutturazione dei capitoli

Per ciò che concerne la documentazione di supporto alla stesura del Programma, la Struttura di controllo di II livello si è avvalsa principalmente delle Note orientative della Commissione Europea, nonché delle circolari e delle indicazioni fornite dall'IGRUE, nonché documenti redatti a livello regionale dai quali l'AdA ha tratto informazioni in merito all'impianto organizzativo posto in essere.

Nel P.A. FSE costante è il rimando al Manuale di Audit⁶, documento ad uso interno valido per entrambi i Programmi Operativi adottati dalla Regione Basilicata ed oggetto di controllo da parte dell'AdA.

Nell'organizzazione dei capitoli e paragrafi del documento, l'AdA non ha seguito il modello imposto dai regolamenti per la Strategia di Audit FESR; tuttavia, l'Allegato V del Reg. (CE) n. 1828/2006 ha orientato fortemente la strutturazione del Programma di Audit

⁶ D.G.R. n. 483 del 23.03.2009. La seconda versione del Manuale di Audit, datata 16.05.2011, è stata approvata con Determinazione Dirigenziale 82AA.2011/D.00003 del 20.05.2011.

FSE in quanto, sotto il profilo metodologico, lo svolgimento delle verifiche non si differenzia in maniera sostanziale in ragione del Fondo, della tipologia di operazione o del P.O. di appartenenza. Infatti, sebbene le attività di audit differiscano nell'oggetto, interessando settori molteplici e dissimili che beneficiano del finanziamento del Fondo Sociale Europeo, del Fondo di Sviluppo Regionale o di entrambi i Fondi⁷, esse soggiacciono a regole e a procedure condivise e sono, dunque, accomunate dalle modalità con cui sono condotte.

Sintetizzando, l'AdA ha organizzato il Programma di Audit in sette sezioni, di seguito descritte:

- la parte I ("**introduzione**") è stata sviluppata tenendo conto della normativa comunitaria, nazionale e regionali inerenti il Fondo Sociale Europeo e i settori da esso co-finanziati, nonché delle diverse fonti legislative che disciplinano ed orientano l'attività di audit;
- la seconda sezione, dedicata alle funzioni e alle responsabilità attribuite all'**Autorità di Audit** - ai sensi dell'art. 62 del Reg. (CE) n. 1083/2006 - è stata redatta sulla base degli atti amministrativi regionali relativi all'organizzazione interna all'Ufficio Controllo Fondi Europei, nonché in riferimento al Code of Ethics dell'INTOSAI ed in particolare alla tematica dell'indipendenza;
- la parte III, intitolata "**metodologia**" è volta alla descrizione degli obiettivi, del ciclo di controllo e del cronogramma stabilito dall'AdA; in tale sezione vi è un costante riferimento agli standard di controllo internazionalmente riconosciuti dell'*International Organization of Superior Audit Institutions* (INTOSAI);
- per ciò che concerne lo svolgimento del **system audit**, nella parte IV, l'AdA si è avvalsa principalmente delle indicazioni contenute nella "Guidance Note on a common methodology for the assessment of management and control system in the Member States (2007-2013 programming period) - COCOF 08/0019/01-EN, delle check-list elaborate dalla Commissione europea nella versione rielaborata dal Fornez e riadattata dall'AdA;
- la scelta della metodologia di **campionamento**, illustrata nella V sezione, si è basata sulle indicazioni fornite dalla Commissione e dall'IGRUE;

⁷ La possibilità di finanziare un intervento ricorrendo contestualmente al contributo del FSE e del FESR, seppur nel limite massimo del 10%, rappresenta un'innovazione introdotta nella programmazione 2007-2013 (art. 34, paragrafo 2 del Reg. (CE) n. 1083/2006).

- nella parte VI, relativa all'**audit delle operazioni**, ricorrente è il riferimento al materiale allegato al Manuale di Audit, alle check-list per la verifica dei macroprocessi, alla Nota COCOF 07/0037/03-IT del 29.11.2007 sulle rettifiche finanziarie, alle sezione del Sistema Informativo riservato ai controlli di II livello;
- la sezione VII, dedicata al **reporting** e all'**archiviazione**, è stata elaborata sulla base delle disposizioni dei regolamenti comunitari nelle quali è contenuto il dettaglio degli atti di competenza dell'AdA, nonché in considerazione degli orientamenti espressi nel criterio-guida europeo n. 31, denominato "Stesura delle relazioni".

Periodo coperto dal Programma di Audit FSE

Il Programma di Audit FSE intende essere strumento di supporto alle attività di audit del Fondo Sociale Europeo per l'intero periodo di programmazione 2007-2013, nonché per il biennio finalizzato alla chiusura del Programma Operativo; il periodo di validità del documento termina con la presentazione della dichiarazione di chiusura finale, la quale attesta la legittimità della domanda di pagamento del saldo finale, accompagnata dal rapporto di controllo e, in ogni caso, non oltre il 31.03.2017.

Nell'intervallo temporale di cui l'AdA dispone per l'espletamento dei suoi compiti, la Struttura provvede ad una ripartizione uniforme delle attività di verifica sull'intero periodo di programmazione, come previsto dall'art. 62 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

Revisione ed aggiornamento

Analogamente e parallelamente alla verifica periodica cui è soggetta la Strategia di Audit, il presente documento sarà riesaminato annualmente e, ove necessario, soggetto ad aggiornamento⁸. Qualora emergano nel corso dell'anno elementi o circostanze che comportino la modifica delle attività programmate, la Struttura di Audit non esclude la possibilità di aggiornamenti in itinere.

Ogni nuova versione sarà adottata mediante Determina Dirigenziale dell'Ufficio Controllo Fondi Europei⁹ e comunicata ai principali attori del Si.Ge.Co. FSE, agli organi di raccordo nazionale e alle istituzioni comunitarie nei modi e nei tempi opportuni.

La Struttura intende monitorare costantemente l'applicazione del P.A. FSE per verificare il grado di realizzazione delle attività sulla base dei risultati prefissati.

⁸ Art. 18, comma 1 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

⁹ In caso di modifiche significative, l'AdA valuterà se sottoporre il documento aggiornato all'approvazione della Giunta Regionale.

2. Quadro normativo di riferimento per la programmazione 2007-2013

Il Programma Operativo FSE è volto a promuovere lo sviluppo, la piena occupazione e la qualità del lavoro, l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese pubbliche e private, nonché l'integrazione sociale e le pari opportunità.

Gli Assi prioritari di cui si compone il Programma, a loro volta suddivisi in obiettivi specifici, sono stati definiti in coerenza con gli OSC (Orientamenti Strategici per la politica di Coesione), con le finalità del QSN nonché con le linee-guida della strategia di Lisbona, richiamata dal PICO (Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione); diversamente, a livello locale, la normativa di riferimento per il P.O. FSE è rappresentata dal Documento Strategico Regionale. Tali orientamenti strategici, poiché volti a favorire la coesione economica e sociale del territorio, costituiscono, al contempo, il quadro normativo al quale fa capo anche il Programma Operativo cofinanziato dal FESR.

L'attività di controllo degli interventi cofinanziati si inserisce in un contesto normativo complesso, suddivisibile su due livelli: il primo, di carattere generale, relativo alla legislazione comunitaria, nazionale e regionale; il secondo, invece, legato all'oggetto specifico dell'intervento cofinanziato.

Di seguito si riporta la normativa europea inerente il FSE; in particolare si menzionano i principali regolamenti che disciplinano tale Fondo nella programmazione 2007-2013:

- Reg. (CE) n. **1083** del Consiglio dell'11 luglio 2006 (Regolamento generale):
Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e sul Fondo di coesione (FC) e abrogazione del Reg. (CE) n. 1260/1999
- Reg. (CE) n. **1341** del Consiglio del 18 dicembre 2008
che modifica il Reg. (CE) n. 1083/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcuni progetti generatori di entrate
- Reg. (CE) n. **284** del Consiglio del 7 aprile 2009
che modifica il Reg. (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria
- Reg. (CE) n. **539** del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2010
che modifica il Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda la semplificazione di taluni requisiti e talune disposizioni relative alla gestione finanziaria

- Reg. (CE) n. **1828** della Commissione dell'8 dicembre 2006 (Regolamento applicativo): *Modalità di applicazione del Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio [...] e del Reg. (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio [...]*
 - Reg. (CE) n. **846** della Commissione del 1° settembre 2009
che modifica il regolamento (CE) n. 1828/2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale
- Reg. (CE) n. **1081** del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006: *Fondo Sociale Europeo e abrogazione del Reg. (CE) n. 1784/1999*
 - Reg. (CE) n. **396** del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009
che modifica il regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo per estendere i tipi di costi ammissibili a un contributo del FSE

A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si elencano di seguito alcune disposizioni nazionali suddivise per le tre principali tipologie di macro-processi cofinanziabili mediante il FSE (1. Acquisizione di beni e servizi, 2. Formazione e 3. Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari) sulle quali sono strutturate le check-list, strumento base per lo svolgimento dell'attività di audit.

NORMATIVA NAZIONALE DI RIFERIMENTO	
<i>Acquisizione di beni e servizi</i>	
L. n. 217 del 17.12.2010 ¹⁰	Misure urgenti in materia di sicurezza (Tracciabilità dei flussi finanziari)
D.P.R. n. 207/2010 del 05.10.2010 ¹¹	Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.lgs. n. 163/2006, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».
L. n.136 del 13.08.2010 ¹²	Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia (Tracciabilità dei flussi finanziari)
D.Lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii.	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE
Leggi Finanziarie	

¹⁰ Tale normativa, pubblicata sulla GURI n. 295 del 16.12.2010 e in vigore dal 18.11.2010, è la conversione in legge del Decreto n. 187/2010, che ha sua volta integrato la L. n. 136/2010.

¹¹ Pubblicato sulla G.U. n. 288 del 10.12.2010; entrerà in vigore 180 giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e, quindi, l'8 giugno 2011, data sino alla quale resterà in vigore il D.P.R. n. 554/1999 (eccetto gli articoli abrogati dal D.Lgs n. 113/2007).

¹² G.U. n. 196 del 23 agosto 2010.

<i>Formazione</i>	
L. n. 217 del 17.12.2010	Misure urgenti in materia di sicurezza (Tracciabilità dei flussi finanziari)
D.P.R. n. 207/2010 del 05.10.2010	Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.lgs. n. 163/2006, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».
L. n.136 del 13.08.2010	Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia (Tracciabilità dei flussi finanziari)
L. 30/2003	Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro
D.Lgs. n. 276/03 e ss..mm.ii.	Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30
L. 388/2000	Legge finanziaria 2001 con particolare riferimento alla formazione continua
D. lgs n. 112/1998	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59
L. 196/1997	Norme in materia di promozione dell'occupazione
L. 236/1993	Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione
<i>Erogazioni di finanziamenti a singoli destinatari</i>	
D.Lgs. n. 123/1998	Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59
D.P.R. n. 917 del 22.12.1986	Approvazione del Testo Unico delle Imposte sui redditi
D.P.R. n. 600 del 29.08.1973 e ss.mm.ii.	Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi
D.P.R. n. 63 del 26.10.1972 e ss.mm.ii.	Istituzione e disciplina dell'Imposta sul Valore Aggiunto
L. 575/1965 e ss.mm.ii	Disposizioni contro la mafia (certificazioni antimafia)

Al fine di assolvere più adeguatamente al controllo delle operazioni cofinanziate, gli aspetti peculiari dei macro-processi di riferimento vanno integrati con i principi orizzontali sanciti dalla Costituzione e contemplati dalla normativa europea.

Alcune disposizioni da prendere in considerazione nell'ambito delle attività di controllo, infatti, attengono alle seguenti problematiche trasversali:

- Produzione, gestione e trasmissione della documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000)
- Privacy (D. Lgs. 196/2003 - Codice in materia di protezione dei dati personali)

- Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (D.M. funzione pubblica del 20.11.2000¹³ e “Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni – Responsabilità disciplinare” del Ministero delle Funzione Pubblica¹⁴)
- Contabilità e spese ammissibili (Circolare n. 2 del 02.02.2009 del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali “Tipologia dei soggetti promotori, ammissibilità delle spese e massimali di costo per le attività rendicontate a costi reali cofinanziate dal FSE 2007-2013 nell’ambito dei Programmi Operativi Nazionali (P.O.N.)¹⁵” – “Vademecum per l’ammissibilità della spesa al FSE P.O. 2007-2013”, versione del 02.11.2010, redatto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Circolare n. 40 del 7 dicembre 2010, “Costi ammissibili per gli Enti in house nell'ambito del FSE 2007-2013¹⁶”).

In ambito regionale, la verifica dei sistemi di gestione e controllo e l’audit delle operazioni campionate richiedono, oltre ad una conoscenza approfondita delle “regole di funzionamento” dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, anche lo studio della normativa di carattere settoriale, indicata principalmente nel Programma Operativo adottato dalla Regione Basilicata.

La documentazione prodotta per ciascun settore che beneficia del contributo del FSE è rappresentata da atti e/o programmi raggruppati in base alla fonte legislativa di produzione (comunitaria, nazionale o regionale):

OCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

NORMATIVA COMUNITARIA

- Strategia Europea per l’Occupazione – SEO¹⁷
- Programma Comunitario per l’occupazione e la solidarietà sociale (PROGRESS¹⁸), a sostegno degli obiettivi europei nel quadro dell’Agenda Sociale Europea
- Decisione 2005/600/CE del Consiglio del 12.07.2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell’occupazione
- Decisione del Consiglio del 07.07.2009 sugli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell’occupazione (2009/536/CE)

NORMATIVA NAZIONALE

- L. 196/97 relativa alle norme in materia di promozione dell’occupazione
- L. 53/2000 in materia di sostegno alla maternità, alla paternità e alla formazione
- L. 30/2003, “Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro”
- D.lgs n. 276/ 2003 “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”

¹³ G.U. n. 84 del 10.04.2001.

¹⁴ Direttiva n. 8 del 06.12.2007.

¹⁵ Tale atto ha sostituito la precedente circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 41 del 05.12.2003; pubblicato sulla G.U. n.117 del 22.05.2009.

¹⁶ G.U. n.11 del 15.01.2011.

¹⁷ COM (2005) 141 definitivo.

¹⁸ Decisione n. 1672/2006/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.10.06.

- D.lgs 251/2004 “Disposizioni correttive del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro”
- D. Lgs. n. 469/1997 “Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59”
- L. n. 247 del 24.12.2007 “Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale¹⁹”
- D.Lgs. n. 81/2008 “Attuazione dell’art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”

NORMATIVA REGIONALE

- L.R. n. 29/1998 norme in materia di politiche regionali per il lavoro e servizi integrati per l’impiego²⁰ e ss.mm.ii.
- D.G.R. n. 1645 del 5/7/2004, “Indirizzi operativi in materia di riforma del sistema pubblico di mediazione tra domanda e offerta di lavoro in attuazione del D.lgs n. 297/2002”, che prevede la predisposizione del ‘Patto di servizio’, avente per oggetto lo svolgimento di un’attività di orientamento e/o di ricerca e valutazione di opportunità occupazionali e/o di formazione e/o di riqualificazione e/o di tirocinio e/o di altre forme di inserimento lavorativo
- “Patto con i Giovani” definito nel giugno 2006 al fine di raccogliere ed individuare le politiche formative ed occupazionali dedicate ai giovani lucani
- P.I.G.I. - Piano d’Indirizzo Generale Integrato 2008/2010, documento avente durata pluriennale che si pone l’obiettivo di individuare le azioni a sostegno di istruzione, formazione e lavoro²¹
- Piano Pluriennale del Lavoro 2009-2011, approvato con D.G.R. n. 1803 del 20.10.2009

PARITÀ DI GENERE E INCLUSIONE SOCIALE

NORMATIVA COMUNITARIA

- COM(2010) 491 def. del 21.9.2010 Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015
- COM(2010) 78 def. del 05.03.2010 Carta per le donne
- COM(2008) 706 del 29.10.2008 e COM (2008) 800 del 26.11.2008 recanti azioni anti-crisi per il sostegno al reddito e politiche attive per la formazione ed il lavoro
- A Road Map for equality between women and men (2006-2010)²²: “Tabella di marcia” che si propone di eliminare ogni forma di discriminazione e di favorire l’uguaglianza di genere
- Patto Europeo per la Parità di Genere redatto dal Consiglio Europeo (2006)
- Direttiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego
- Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 che applica il principio della parità di trattamento tra donne e uomini nell'accesso ai beni e servizi e nella fornitura di beni e servizi

¹⁹ G.U. n. 301 del 29.12.2007.

²⁰ B.U. R. n. 50 del 12.09.1998.

²¹ Il P.I.G.I. è stato formalmente approvato con D.G.R. n. 699/2010.

²² COM (2006) 92 definitivo del 01.03.2006.

NORMATIVA NAZIONALE

- L. n. 125/1991 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro"
- L. n. 68/1999 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"
- L. 903/97 "Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro"
- D.Lgs. n. 216/2003 "Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro"
- D.lgs 198/2006 "Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna", a norma dell'art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246²³
- L. n.2 del 09.04.2009 "Accordo-Quadro Stato-Regioni" del 12.02.2009 in materia di strategia nazionale anti-crisi e ss.mm.ii

NORMATIVA REGIONALE

- L.R. n. 28 del 20 luglio 2001, "Promozione dell'accesso al lavoro delle persone disabili²⁴"
- L.R. N.2 del 19.01.2005, n. 2 "Delegificazione dei provvedimenti in materia di prosecuzione e stabilizzazione lavorativa dei soggetti impegnati in attività socialmente utili²⁵"
- L.R. n. 3 del 19.01.2005 "Promozione della cittadinanza solidale²⁶"
- L.R. n. 11 del 14.07.2006²⁷ di modifica ed aggiornamento della L.R. n.27 del 26.11.1991 "Norme relative alla costituzione della Commissione regionale per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna²⁸"
- Protocollo d'Intesa sottoscritto il 5 settembre 2007 tra Direzione Regionale del Lavoro della Basilicata e l'Ufficio della Consigliera Regionale di Parità
- L.R. n. 4 del 14 .02.2007, "Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale" e successive modifiche e integrazioni
- L.R. n. 31 del 24 .12.2008, artt. 19 (Fondo di sostegno al reddito per i lavoratori fuoriusciti dai processi produttivi) e 24 (Programma regionale di contrasto delle condizioni di povertà e di esclusione sociale)
- D.G.R. n. 2161 del 16.12.2009 "Interventi e misure anticrisi con riferimento al sostegno del reddito e alle competenze"

ISTRUZIONE E FORMAZIONE

NORMATIVA COMUNITARIA

- Comunicazione della Commissione²⁹ sull'efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione
- Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2006/1720/CE del 15.11.2006, che stabilisce un programma d'azione nel settore dell'istruzione e della formazione durante l'intero arco della vita

NORMATIVA NAZIONALE

- L. 236/93 in materia di formazione continua

²³ G.U. n. 125 del 31 maggio 2006 - Supplemento Ordinario n. 133.

²⁴ B.U.R. n. 49 del 24.07.2001.

²⁵ B U. R. n. 5 del 20.01.2005.

²⁶ B.U. R. n. 5 del 20.01.2005.

²⁷ B.U. R. n. 36-bis del 15 .07.2006.

²⁸ B.U. R. n. 46 del 01.12.1991.

²⁹ COM (2006) 481 definitivo del 08.09.2006.

- L. n. 144 del 17.05.1999, artt. 66 (Integrazione del Fondo per l'occupazione e interventi in materia di formazione continua), 68 (Obbligo di frequenza di attività formative), 69 (Istruzione e formazione tecnica superiore)
- L. n. 53 dell'8.03.2000, art. 6 (Congedi per la formazione continua).
- D.Lgs. n. 297 del 19.12.2002 "Disposizioni modificative e correttive del D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'art. 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144³⁰

NORMATIVA REGIONALE

- L.R. 7/99 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle Autonomie locali e funzionali in attuazione del D.Lgs. 31/03/99 n. 112" - art. 82 e 83
- L.R. 33/03 "Riordino del sistema formativo integrato³¹" e ss.mm.ii.
- L.R. 20/04 "Attuazione del diritto alla formazione professionale dei cittadini diversamente abili"
- Legge Regionale n. 28 del 13.11.2006, "Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato" e successive modifiche e integrazioni.
- Piano regionale di sperimentazione di progetti pilota di Istruzione e Formazione Tecnico Superiore (IFTS - D.G.R. n. 771 del 05/05/2003)
- P.I.G.I.

AIUTI DI STATO

NORMATIVA COMUNITARIA

- Regolamenti comunitari n. 68, 69 e 70 del 2001
- Comunicazione della Commissione 2007/C272/05³² "Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali ed incompatibili"

NORMATIVA NAZIONALE

- Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013 approvata dalla Commissione Europea con decisione C(2007) 5618 del 28 novembre 2007

Come si evince da quanto sopra esposto, il quadro normativo di riferimento per lo svolgimento delle attività di audit risulta vasto e complesso. Tuttavia, occorre tener conto che, il ruolo espletato dall'Autorità di Audit nei confronti della Commissione europea quale garante della legittimità e della regolarità delle operazioni cofinanziate costituisce il principio guida nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa sia essa comunitaria, nazionale o regionale.

Un ulteriore orientamento di cui l'AdA può avvalersi nello svolgimento della propria attività deriva dal principio di gerarchia delle fonti che regola il rapporto esistente tra la legislazione italiana e quella comunitaria.

³⁰ G.U. n. 11 del 15.1.2003.

³¹ B.U. R. n. 87 del 16.12.2003.

³² GUUE C 272 del 15.11.2007.

L'ordinamento interno, infatti, attribuisce una particolare condizione di copertura costituzionale alle fonti dell'Unione Europea a norma dell'art. 11 Cost.³³; pertanto, esse godono sia di una forza attiva, paragonabile a quella delle norme costituzionali, derivante da un'auto-limitazione della sovranità dello Stato, sia di una resistenza passiva rinforzata, prevalendo le norme comunitarie su quelle interne anche se successive (principio della *primauté*), in virtù della ripartizione di competenza operata dai Trattati.

Tuttavia, il ricorso al principio di gerarchia delle fonti risulta poco frequente in quanto, in primo luogo, le disposizioni nazionali sono sempre ispirate alle norme sancite dalle fonti europee, sebbene dettagliano e circostanziano casistiche ed aspetti specifici attinenti ai vari settori disciplinati; inoltre, va menzionato che, al fine di armonizzare l'ordinamento interno con il quadro giuridico europeo, il legislatore italiano è teso al periodico recepimento della normativa comunitaria mediante l'emanazione di una Legge Comunitaria annuale.

³³ "L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni".

3. Legislazione comunitaria e nazionale per le attività di audit

Al fine di chiarire il nuovo ruolo dell'Autorità di Audit e di orientarne l'attività anche mediante la diffusione di validi strumenti operativi, la Commissione europea, in attuazione dei regolamenti sopraccitati, ha elaborato le seguenti linee-guida e note orientative:

- Nota orientativa sulla Strategia di Audit (art. 62 del Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio)³⁴
- Nota orientativa sull'attività di valutazione della conformità (a norma dell'articolo 71 del regolamento (CE) N. 1083/2006)³⁵
- Linee Guida sul Rapporto annuale di controllo e sul Parere (art. 62(d)(i) & (ii) del Reg. (CE) n. 1083/2006)³⁶
- Information Note in the Annual Control Report and Audit Opinion to be submitted by the 31.12.2009³⁷
- Guidance note on sampling methods for audit authorities (under article 62 of Regulation (EC) n. 1083/2006 and article 16 of Commission Regulation (EC) n. 1028/2006), DG Politica Regionale³⁸
- Working document concerning good practice in relation to management verifications to be carried out by Member States on projects co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007–2013 programming period (31.03.2008)³⁹
- Guidance note on article 55 of Council regulation (EC) n. 1083/2006: revenue-generating projects⁴⁰
- Information note on Article 55(6) of Regulation (EC) No 1083/2006⁴¹
- Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (2007-2013 programming period)⁴²
- Documento di orientamento relativo alle funzioni dell'Autorità di Certificazione per il periodo di programmazione 2007-2013 (Traduzione del COCOF 08/0014/02-EN)⁴³
- Guidance note to Certifying Authorities on reporting on withdrawn amounts, recovered amounts, amounts to be recovered and amounts considered irrecoverable,

³⁴ COCOF 07/0038/01-IT, versione finale del 06.08.2007.

³⁵ COCOF 07/0039/01-IT, versione finale del 06.08.2007.

³⁶ COCOF 09/0004/01-EN, versione finale del 18.02.2009.

³⁷ COCOF 09/0006/03-EN, versione finale del 01.12.2009.

³⁸ COCOF 08/0021/02-EN, versione finale del 15.09.2008.

³⁹ COCOF 08/0020/04-EN, versione finale del 05.06.2008.

⁴⁰ COCOF 07/0074/09-EN, versione finale del 07.04.2009.

⁴¹ COCOF 08/0012/02-EN, versione finale del 21.10.2008.

⁴² COCOF 08/0019/01-EN, versione finale del 06.06.2008.

⁴³ COCOF 08/0014/02-EN, versione finale del 25.07.2008.

applicable to programming period 2007-2013 and the remainder of the 2000-2006 programming period⁴⁴

- Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai fondi strutturali e dal fondo di coesione in occasione del mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici⁴⁵
- Guidance Note on the Annual Summary in relation to Structural Actions and the European Fisheries Fund (revised) (under Article 53b(3) of amended Financial Regulation)⁴⁶
- Audit Reference Manual for the Structural Funds⁴⁷
- Nota Informativa sugli Indicatori di Frodi ai danni del FESR, del FSE e del FC⁴⁸
- Documento di lavoro sui costi indiretti dichiarati su base forfettaria, costi fissi calcolati applicando tabelle standard per costi unitari e somme forfettarie⁴⁹
- Vademecum norme comunitarie applicabili agli aiuti di Stato redatto dalla Direzione generale della Concorrenza⁵⁰.

A livello nazionale, sulla base degli indirizzi programmatici contenuti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013⁵¹, “[...] che assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari” (art. 27 del Reg. (CE) n. 1083/2006), l'Amministrazione centrale ha fornito numerose indicazioni di carattere operativo in merito alla gestione e al controllo dei Fondi strutturali, formalizzate nei documenti riportati in elenco:

- Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007-2013 a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE del 19.04.07
- Manuale di conformità dei sistemi di gestione e controllo a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE del 27.04.2007
- Deliberazione del CIPE n. 36 del 15.06.2007 “Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale degli interventi socio-strutturali comunitari per il periodo di programmazione 2007-2013⁵²”
- Monitoraggio unitario progetti 2007/2013 - Protocollo di colloquio e descrizione dei dati da trasmettere al sistema nazionale di monitoraggio del QSN di febbraio 2008

⁴⁴ COCOF 10/0002/02-EN, versione finale del 17.03.2010.

⁴⁵ COCOF 07/0037/03-IT, versione finale del 29.11.2007.

⁴⁶ COCOF 07/0063/09-IT, versione finale del 20.01.2010.

⁴⁷ COCOF 09/0023/00-EN, versione finale del 28.05.2009.

⁴⁸ COCOF 09/0003/00-IT, versione definitiva del 18.02.2009.

⁴⁹ COCOF 09/0025/04-EN, versione finale del 28.01.2010.

⁵⁰ Versione del 30 settembre 2008.

⁵¹ Decisione comunitaria di approvazione del QCS Nazionale n. C(2007) 3329 del 13 luglio 2007.

⁵² G.U. n. 2241 del 16.10.2007.

- Nota del MEF prot. n. 98723 del 07.08.2008 “Adeguata separazione delle funzioni qualora l’organismo designato come Autorità di Gestione sia anche beneficiario”
- Nota del MEF prot. n. 94875 del 17.11.2010 “Modifiche relative alla descrizione dei sistemi di gestione e controllo di cui all’art. 71.1 del Reg. (CE) n. 1083/2006 ed all’art. 21 del Reg. (CE) n. 1828/2006”
- Nota del MEF prot. n. 96681 del 28.09.2009 “Finanziamento, mediante i fondi dell’assistenza tecnica del 2007-2013, delle attività di assistenza tecnica dei programmi 2000-2006. Comunicazione alla Commissione Europea dei risultati degli audit di sistema (art. 73 del Reg. (CE) n. 1083/2006)”
- Nota del MEF prot. n. 117999 del 17.11.2009 “Comunicazione alla Commissione Europea dei risultati degli audit di sistema (art.73.1 del Reg. (CE) n.1083/2006)”
- Nota del MEF prot. n. 45090 del 17.05.2010 “Orientamenti per la ridefinizione della metodologia di campionamento per piccole popolazioni di progetti relative alla programmazione 2007-2013”
- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e ss.mm.ii.⁵³
- D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 – Regolamento di esecuzione ed attuazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE
- D.P.R. del 3 ottobre 2008, n.196 – “Regolamento di esecuzione del regolamento (CE) n.1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione⁵⁴”
- Circolare n. 4 del 29.01.2008 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale “Collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto di cui agli artt. 61 e ss. D.Lgs. n. 276/2003. Attività di vigilanza. Indicazioni operative”
- Circolare n. 2 del 02.02.2009 del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali “Tipologia dei soggetti promotori, ammissibilità delle spese e massimali di costo per le attività rendicontate a costi reali cofinanziate dal FSE 2007-2013 nell’ambito dei Programmi Operativi Nazionali (P.O.N.)⁵⁵”
- Vademecum per l’ammissibilità della spesa al FSE P.O. 2007-2013, versione del 02.11.2010, redatto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Circolare n. 40 del 07.12.2010 - Costi ammissibili per gli Enti in house nell'ambito del FSE 2007 - 2013⁵⁶.

⁵³ D.lgs n. 6 del 26.01.2007 e D.lgs n. 113 del 31.07.2007.

⁵⁴ G.U. n. 294 del 17.12.2008.

⁵⁵ Tale atto ha sostituito la precedente circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 41 del 05.12.2003; pubblicato sulla G.U. n. 117 del 22.05.2009.

⁵⁶ G.U. n. 11 del 15.01.2011.

PARTE II - AUTORITÀ DI AUDIT

4. Funzioni e responsabilità

In attuazione delle disposizioni comunitarie inerenti al periodo di programmazione 2007-2013, la Regione Basilicata ha identificato nell'Ufficio Controllo Fondi Europei l'Autorità di Audit responsabile delle funzioni ai sensi dell'art. 62 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

La facoltà dell'Amministrazione di designare un solo organo deputato al controllo di II livello è prevista dall'art. 59 del Reg. (CE) n. 1083/2006 ed inoltre auspicata dalle "Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo per la Programmazione 2007-2013" elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La scelta di un modello organizzativo che preveda un'unica Autorità di Audit, infatti, viene suggerita a prescindere dalla dimensione finanziaria e dalla complessità gestionale dei Programmi Operativi e dalla diversità degli obiettivi di appartenenza, in considerazione della responsabilità monofunzionale di tale organo, non influenzata dalla tipologia di Fondo oggetto di controllo⁵⁷.

L'Autorità di Audit adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006.

In particolare, essa svolge i seguenti compiti:

- a) accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo dei Programmi Operativi;
- b) garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;
- c) *(non richiesto per il P.O. FSE ai sensi dell'art.74 del Reg.(CE) n. 1083/2006)* presentare alla Commissione, entro nove mesi dall'approvazione del Programma Operativo, una Strategia di Audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit di cui alle lettere a) e b), la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti ad audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione;

⁵⁷ Diversamente, le Linee Guida prevedono la possibilità di istituire due AdG afferenti rispettivamente al P.O. FSE e al P.O. FESR nel caso sia richiesto un impegno intensivo e specialistico per ogni Fondo, in virtù della molteplicità di funzioni diversificate che l'Autorità di Gestione è tenuta a svolgere per ciascun Programma. Tale suggerimento è stato attuato nella Regione Basilicata.

- d) entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al 2015:
- i) presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla Strategia di Audit del Programma Operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del Programma,
 - ii) formulare un parere, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti,
 - iii) presentare, nei casi previsti dall'art. 88 del Reg. (CE) n. 1083/2006, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa in questione;
- e) presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale.

In aggiunta a tali compiti l'IGRUE, con nota n. 94875 del 17.11.2010, affida all'AdA anche l'esecuzione di una specifica valutazione di conformità nei confronti di eventuali Organismi Intermedi non originariamente contemplati nella Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo.

Si precisa che tale verifica non è un audit di sistema e pertanto deve riguardare esclusivamente la conformità del nuovo Organismo Intermedio al disposto degli artt. 58-62 del Reg. (CE) n. 1083/2006 e della sezione 3 del Reg. (CE) n. 1828/2006; diversamente, per la valutazione sul suo concreto funzionamento sarà predisposto un audit di sistema ad hoc.

L'esecuzione della verifica di conformità deve essere svolta indipendentemente dalle scadenze previste per la presentazione del Rapporto e del Parere Annuale di Controllo, seguendo le indicazioni della Nota COCOF 07/0039/01-IT. La valutazione di conformità deve essere limitata alle sole modifiche comunicate dall'AdG; tale attività è sintetizzata in una relazione ed un parere di conformità trasmessi all'IGRUE (che provvede a caricarli su SFC 2007 nella sezione "Sistemi di gestione e controllo") ed altresì riportata nel paragrafo 2 "Modifiche al Sistema di Gestione e Controllo" del primo Rapporto Annuale di Controllo utile.

Nell'ambito delle responsabilità attribuite dai regolamenti alla Struttura di Audit, è possibile individuare tre fasi principali che attengono, rispettivamente, alla progettazione e alla realizzazione delle attività di audit, per ciascuna annualità, nonché alla conclusione delle stesse in vista della chiusura del Programma Operativo FSE.

Fase programmatica

L'attività di programmazione di competenza dell'Autorità di Audit, come disciplinata dall'art. 62 paragrafo 1, lettera c) del Reg. (CE) n. 1083/2006, prevede l'elaborazione di un modello di Strategia da presentare alla Commissione europea entro 9 mesi dall'approvazione del P.O., quale documento di carattere metodologico finalizzato ad organizzare le funzioni dell'AdA nei suoi diversi aspetti. Per ciò che attiene al P.O. FSE, come ampiamente argomentato al paragrafo 1, la pianificazione delle attività di controllo, articolate in system audit e audit delle operazioni, è formalizzata nel presente documento denominato "Programma di Audit FSE".

Inoltre, in ottemperanza all'art. 71 del Reg. (CE) n. 1083/2006 e all'art. 21 del Reg. (CE) n. 1828/2006 l'Autorità di Audit, al pari degli altri Organismi del sistema di gestione e controllo, ha redatto una descrizione della propria organizzazione e delle procedure adottate conformemente al punto 5 del modello di cui all'Allegato XII del medesimo Regolamento; il documento realizzato è stato oggetto di valutazione da parte dell'IGRUE⁵⁸ sottoposti all'approvazione della Commissione europea⁵⁹ al fine di stabilire la conformità del Si.Ge.Co. FSE alle normative vigenti.

Fase attuativa

L'Autorità di Audit è tenuta ad espletare adeguate verifiche *"per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo"*⁶⁰ affinché le operazioni cofinanziate siano realizzate nel rispetto delle normative comunitarie e nazionali di riferimento. A tale scopo, l'AdA predispone un'attività di valutazione dell'assetto organizzativo del sistema di gestione e controllo (denominata "system audit"); in particolare, l'organizzazione interna dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e degli Organismi Intermedi, le procedure di programmazione, attuazione, rendicontazione e certificazione delle spese, il sistema di monitoraggio, i sistemi contabili, le modalità per l'espletamento dei controlli di I livello, gli strumenti individuati per assicurare un'adeguata informazione e pubblicità delle operazioni, il rispetto delle politiche comunitarie trasversali inerenti ambiente, appalti pubblici, aiuti di stato e pari opportunità.

⁵⁸ Nota prot. n. 79426 del 14.07.2009.

⁵⁹ Nota prot. n. 15600 del 10.08.2009.

⁶⁰ Art. 62, paragrafo 1, lettera a) del Reg. (CE) n. 1083/2006.

La valutazione dell'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo risulta preliminare all'attività di dimensionamento ed estrazione di un campione casuale di operazioni, rappresentativo della popolazione di progetti afferenti il Programma Operativo.

Per ciò che concerne il FSE, la Struttura di Audit ha recepito l'art. 26, par. 3 del Reg. (CE) n. 1828/2006 in base al quale *“gli audit delle operazioni di cui all'art. 62, par. 1, lettera b), del Reg. (CE) n. 1083/2006 sono effettuati in conformità delle procedure nazionali, pertanto non si applicano gli artt. 16 e 17 del presente Regolamento”* e, di rimando, i parametri tecnici dell'All. IV del Reg. (CE) n. 1828/2006.

L'Autorità di Audit procede, per ciascuno degli interventi campionati, ad un esame puntuale (*“audit delle operazioni”*) che si traduce in un'analisi documentale delle procedure amministrative e dei giustificativi di spesa nonché in successive verifiche in loco volte ad accertare l'effettività, la correttezza e l'ammissibilità delle spese, a seguito dei previsti controlli di I livello di competenza dell'AdG/O.I.⁶¹ e dell'AdC.

Le attività di audit sono svolte su un campione di operazioni adeguato e per spese già certificate⁶²; qualora siano riscontrati problemi di carattere sistematico⁶³ o, in ogni caso, sulla base di propria valutazione professionale⁶⁴, l'AdA si riserva la facoltà di decidere se sia necessario sottoporre ad audit un campione supplementare di progetti, individuato mediante un'analisi dei rischi, al fine di garantire una copertura sufficientemente rappresentativa delle diverse tipologie di operazioni, Beneficiari, Organismi Intermedi ed Assi prioritari. Al termine degli audit, la Struttura di II livello procede alla segnalazione di eventuali problematiche e raccomanda l'adozione di provvedimenti correttivi.

Gli output documentali relativi alla fase attuativa sono rappresentati dai Rapporti annuali che sintetizzano le verifiche effettuate ed informano la Commissione sugli esiti delle attività svolte, cui deve essere puntualmente allegato un Parere sulla validità del sistema regionale. L'Autorità di Audit ha altresì la facoltà di presentare una dichiarazione di chiusura parziale⁶⁵ delle operazioni completate entro il 31 dicembre dell'anno precedente, conformemente all'Allegato IX del Reg. (CE) n. 1828/2006, secondo una periodicità stabilita dallo Stato membro.

⁶¹ Art. 60 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

⁶² Art. 62, paragrafo 1, lettera b) del Reg. (CE) n. 1083/2006.

⁶³ Art. 16, paragrafo 3 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

⁶⁴ Art. 17, paragrafo 5, comma 2 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

⁶⁵ Art. 88 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

Fase conclusiva

Alla chiusura del Programma Operativo, l'Autorità di Audit presenta l'attestazione della validità della spesa ai sensi dell'art. 62, paragrafo 1, lettera e) del Reg. (CE) n. 1083/2006 e dell'art. 18, paragrafo 3 del Reg. (CE) n. 1828/2006. La dichiarazione di chiusura, accompagnata da un rapporto di controllo finale, deve essere trasmessa alla Commissione entro il 31 marzo 2017 conformemente al modello riportato nell'Allegato VIII, parte B del Reg. (CE) n. 1828/2006 nel quale occorre esprimere un parere sulla validità della domanda di pagamento nonché sulla legittimità e regolarità delle relative transazioni finanziarie.

5. Organizzazione

La funzione di Autorità di Audit per entrambi i Programmi Operativi della Regione Basilicata è svolta dal Dirigente *pro-tempore* dell'Ufficio Controllo Fondi Europei, presso la Presidenza della Giunta Regionale (come disciplinato dalla D.G.R. n. 464 dell'8.04.2008).

La Struttura di Audit articola la propria organizzazione in due distinte "Sezioni di controllo", rispettivamente, per il P.O. FSE ed il P.O. FESR. Essa si avvale, altresì, di due Posizioni Organizzative: la prima, denominata "Metodi e strumenti di controllo finanziario" che è responsabile degli audit e coordina le 4 unità appartenenti alla sezione di controllo P.O. FESR; la seconda, denominata "Monitoraggio controlli II livello" che è responsabile delle verifiche e coordina le attività propedeutiche ed istruttorie svolte dalle 2 risorse impegnate nella sezione di controllo P.O. FSE. Tuttavia, i funzionari e le unità interne all'AdA, in aggiunta alle competenze specifiche espletate nell'ambito di ciascuna sezione, svolgono attività di verifica e supervisione su entrambi i Programmi Operativi in ragione della necessità di adempiere alle responsabilità attribuite all'Organismo di audit in ottemperanza al cronogramma stabilito⁶⁶. I compiti inerenti la programmazione 2007-2013 svolti dalla Sezione di controllo P.O. FSE sono riportati in elenco:

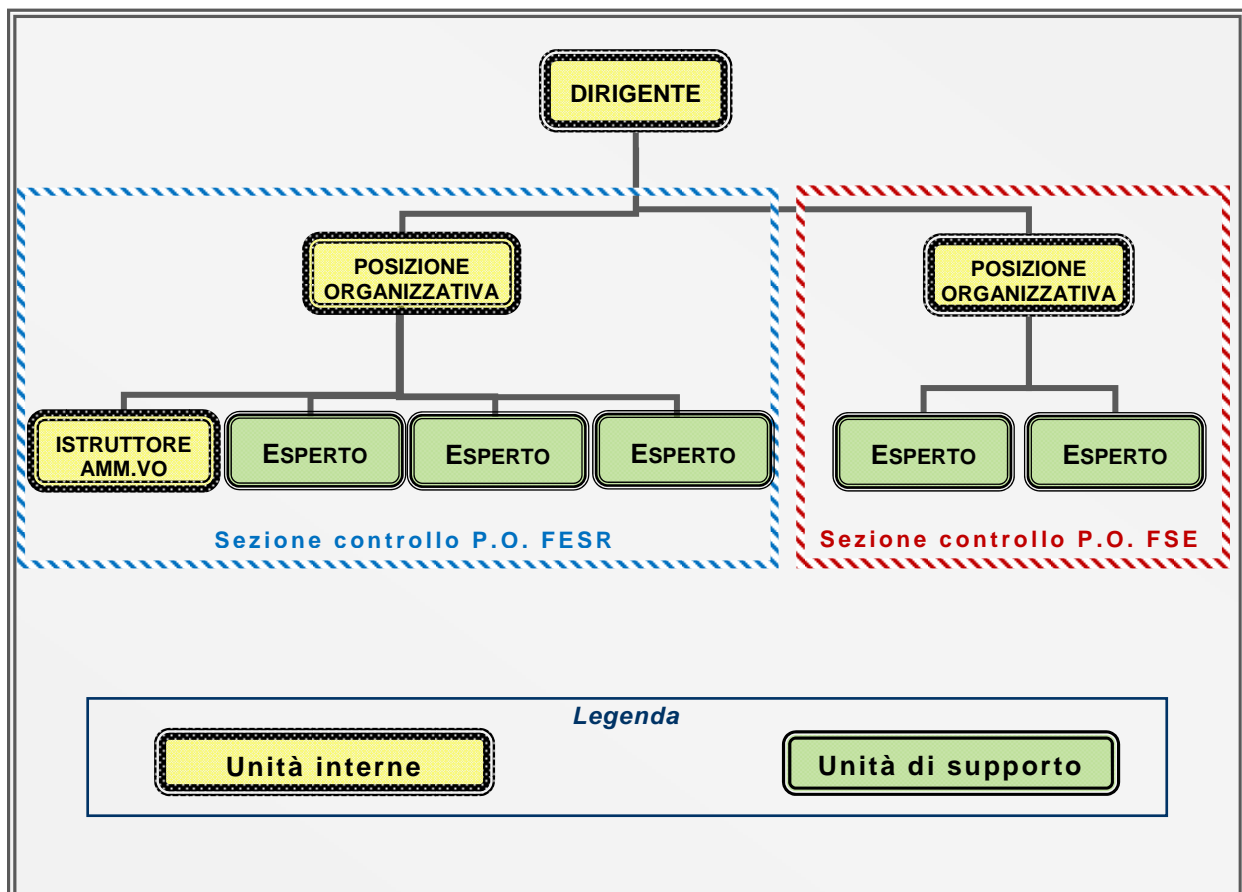
- > Redazione ed aggiornamento dei documenti programmatici richiesti alla Struttura di Audit dai Regolamenti comunitari:
 - Descrizione del sistema di gestione e controllo FSE, per la parte di competenza (art. 71 del Reg. (CE) n. 1083/2006)
 - Programma di Audit FSE
 - Manuale di Audit, a norma dell'Allegato V, paragrafo 3 del Reg. (CE) n. 1828/2006

⁶⁶ Si precisa inoltre che, pur avendo i singoli auditor sviluppato un know-how specifico afferente differenti Fondi, macro-processi e procedure di controllo, ciascuno di essi ha infatti acquisito un'ampia competenza professionale sulle attività di audit nel loro complesso.

- > Verifica del corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo FSE mediante periodiche attività di system audit (art. 62, lettera a) del Reg. (CE) n. 1083/2006)
- > Attività di audit sulle operazioni co-finanziate nell'ambito del Fondo Sociale Europeo
- > Supporto, per le parti di competenza, alla redazione dei rapporti annuali di controllo e pareri in merito all'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, a norma dell'art. 62, lettera d) del Reg. (CE) n. 1083/2006
- > Attività di campionamento delle operazioni co-finanziate dal P.O. FSE 2007-2013 (art. 62, lettera b) del Reg. (CE) n. 1083/2006)
- > Revisione periodica della significatività dei campioni estratti mediante attività di analisi e studio
- > Compilazione, per la parte di competenza, dell'Annual Summary, ai sensi dell'art. 53b(3) del Regolamento Finanziario, e di altri documenti richiesti dalle Istituzioni europee.

Per il dettaglio di tutte le figure professionali di cui la Struttura si avvale, si rimanda al paragrafo 2.1 "Descrizione dell'organizzazione dell'Autorità di Audit" del Manuale di Audit.

Al fine di schematizzare quanto sopra esposto, si riporta l'organigramma dell'Ufficio Controllo Fondi Europei che costituisce la rappresentazione delle unità lavorative attualmente attestate all'AdA della Regione Basilicata.



L'AdA ripartisce le unità lavorative di cui dispone (allocando 5 unità nella "Sezione di controllo del P.O. FESR" e 3 nella "Sezione di controllo del P.O. FSE") in base al principio di proporzionalità in materia di controllo nonché tenendo conto delle effettive esigenze operative e degli adempimenti da porre in essere. Alla data di stesura del presente documento, la Struttura è in attesa di un'ulteriore risorsa da destinare alle verifiche del P.O. FSE.

Inoltre, per entrambe le Sezioni di controllo, l'Ufficio Controllo Fondi Europei si riserva la possibilità di far ricorso ad Organismi esterni deputati alle verifiche di II livello delle operazioni co-finanziate dal FESR e dal FSE; in tale eventualità, precisa sin d'ora che l'AdA accerterà preliminarmente che ciascun esperto della società esterna soddisfi le condizioni di seguito elencate e richiamate dallo Studio #4⁶⁷ del Comitato del Settore Pubblico dell'IFAC (Federazione Internazionale degli esperti contabili):

- adeguata competenza professionale dell'auditor, dell'obiettività dei suoi lavori, dell'idoneità dei metodi di lavoro applicati;
- indipendenza dall'organismo controllato;
- esatta e tempestiva definizione dell'ambito e della natura del lavoro dell'esperto nonché delle modalità di comunicazione con la Struttura referente.

Si precisa, tuttavia, che la materia relativa all'acquisizione ed all'assegnazione delle figure professionali interne ed esterne resta nella competenza delle Strutture regionali incaricate, le quali dovranno assumere le definitive decisioni e porre in essere le procedure previste dalle vigenti norme in materia.

Per ciò che concerne la ripartizione delle unità lavorative per tipologia di audit, richiesta dalla Nota orientativa sulla Strategia di Audit⁶⁸, l'AdA intende impiegare l'intero personale ad essa assegnato, composto da 8 unità, nella valutazione del Si.Ge.Co. in considerazione della centralità assunta dall'audit di sistema nella nuova programmazione. A tal proposito si rammenta che, come riportato nel Manuale⁶⁹, il Rapporto finale di system audit è firmato in originale da tutti i controllori e controfirmato dal responsabile dell'Autorità di Audit. Diversamente, in relazione agli audit delle operazioni, come precedentemente esplicitato, l'organico risulta suddiviso in due differenti gruppi per ciascun Programma Operativo; tuttavia, qualora risulti necessario, l'AdA si riserva la

⁶⁷ "L'uso dei lavori di altri controllori - un punto di vista del settore pubblico".

⁶⁸ Rif.: Guidance Note on the Audit Strategy (under Article 62 of Council Regulation (EC) n. 1083/2006), COCOF 07/0038/01 - EN, par. 4.7 Resources.

⁶⁹ Rif.: Manuale di Audit, 2a versione del 16.05.2011, paragrafo 3.3 "Rapporto finale di system audit".

possibilità di incrementare la Sezione di controllo FSE, composta da 3 unità, con una o più risorse attestata alle verifiche sul FESR⁷⁰, come risulta dallo schema sottostante:

ATTIVITÀ	AUTORITÀ DI AUDIT
	RISORSE ALLOCATE
SYSTEM AUDIT	8
	RISORSE ALLOCATE
AUDIT DELLE OPERAZIONI	
P.O. FSE	3 (+3)
P.O. FESR	5 (+2)

6. Indipendenza

La Giunta regionale con Deliberazione n. 464 dell'8.04.2008 ha posto funzionalmente l'Ufficio Controllo Fondi Europei alle dipendenze del Presidente della Giunta, in posizione autonoma ed indipendente rispetto a tutti i Dipartimenti regionali⁷¹; la Giunta ha altresì aggiornato la declaratoria dell'Ufficio Controllo Fondi Europei al fine di integrare e potenziare le funzioni di audit.

Per un'esauriente esposizione dell'argomento, si riportano definizioni, riconosciute a livello internazionale, del termine indipendenza; dopo un breve cenno all'attuale tutela legale dell'autonomia delle Autorità di Audit, si relaziona sull'indipendenza nel contesto regionale, analizzando i molteplici aspetti ad essa connessi, a livello gerarchico, individuale (del singolo auditor), finanziaria ed operativa (di accesso al sistema informativo).

L'indipendenza viene definita dall'INTOSAI come *"la facoltà, accordata agli organismi di audit e ai suoi membri, di agire sulla base dei poteri e dei mandati ad essi conferiti senza alcun tipo di interferenza o direzione esterna"*⁷². Più in generale, essa è l'autonomia dai condizionamenti che minacciano l'oggettività sostanziale e formale dell'attività di controllo; tali minacce,

⁷⁰ Anche la Sezione di Controllo FESR, ove opportuno, potrebbe essere supportata dalle figure professionali assegnate agli audit sul FSE. Si precisa altresì che nell'eventualità di ricorso ad una società esterna, quest'ultima supporterà unicamente l'attività di verifica sulle operazioni.

⁷¹ Tale Delibera ha attuato la previsione riportata nel P.O. FSE: *"L'Amministrazione regionale, prima della trasmissione della descrizione dei sistemi di gestione e controllo previste dall'art. 71 del Reg. (CE) n. 1083/2006, provvederà a collocare l'Ufficio Controllo Fondi Europei in una posizione esterna al Dipartimento" titolare della gestione, "assicurando così l'indipendenza funzionale dalle Autorità di Gestione e di Certificazione"*.

⁷² Guidelines for Internal Control Standards, INTOSAI, 1994, pag. 64.

come indicato dall'Institute of Internal Auditors (IIA), possono essere rilevate a livello funzionale, organizzativo, individuale del singolo auditor o nell'ambito di uno specifico progetto⁷³.

Sono diversi gli articoli dei regolamenti comunitari in cui si menziona l'indipendenza dell'Autorità di Audit e, precisamente, l'art. 23 del Reg. (CE) n. 1828/2006 e gli articoli 59, 62 e 71 del Reg. (CE) n. 1083/2006. La normativa stabilisce che l'AdA deve godere dell'indipendenza funzionale, in particolare dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione, al fine di svolgere efficacemente e con obiettività i propri compiti.

Indipendenza degli auditors e Codice Etico.

Per i funzionari preposti alle attività di controllo l'Amministrazione regionale ha predisposto un inquadramento ad hoc per il loro profilo professionale⁷⁴.

Al riconoscimento formale delle competenze degli auditor e, generalmente, alle disposizioni volte alla tutela dell'imparzialità e dell'oggettività delle loro decisioni, è da attribuirsi un'importanza primaria essendo l'indipendenza di un organo intimamente connessa all'indipendenza dei suoi membri. L'Autorità di Audit ed il personale deputato al controllo di II livello, infatti, non devono subire l'influenza né dei soggetti controllati né degli altri organi facenti parte della struttura organizzativa; in particolare, la carriera professionale di tali figure, compresa la rimozione dagli uffici, non deve essere condizionata da interessi ed obiettivi promossi da altri organismi regionali⁷⁵ e, pertanto, è soggetta a particolare tutela.

L'autonomia di un organismo non va considerata esclusivamente in relazione ad altri soggetti ("essere indipendenti da"), ma come requisito intrinseco di correttezza personale e professionale di ciascuno dei suoi membri. Pertanto, la tematica dell'indipendenza va esaminata anche nell'ottica della conformità ai principi deontologici sanciti da vari documenti internazionalmente riconosciuti che, diversamente dalla normativa nazionale⁷⁶, precisano le regole di condotta connaturate al profilo di auditor. In particolare, si fa

⁷³ Position Paper ECIIA, Internal Auditing in Europe, February 2005, pag. 26.

⁷⁴ Aggiornamento dei profili professionali del personale della Giunta Regionale, predisposto dall'Uff. Organizzazione, Amministrazione, Sviluppo delle Risorse Umane, allegato alla nota del DG della Presidenza della Giunta, datata 06.11.06.

⁷⁵ IX Congresso Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo, Lima (Perù), 1977 - DICHIARAZIONE DI LIMA SUI PRINCIPI GUIDA DEL CONTROLLO DELLE FINANZE PUBBLICHE, Sezione 6. Indipendenza dei membri e dei funzionari delle Istituzioni Superiori di Controllo.

⁷⁶ D.M. (funzione pubblica) del 28.11.2000 "Codice di comportamento dei dipendenti delle P.A." - G.U. n. 84 del 10.04.2001.

riferimento ai requisiti di *Integrità - Indipendenza, Oggettività ed Imparzialità - Rispetto del segreto professionale - Competenza*, enunciati nel Code of Ethics dell'INTOSAI, che l'AdA adotta per valutare le norme di comportamento dei suoi componenti. Tale condizione costituisce l'imprescindibile premessa per lo svolgimento di ogni attività in capo alla Struttura di II livello.

Indipendenza finanziaria

Per l'adempimento dei compiti affidati nel rispetto di una piena indipendenza, l'Autorità di Audit avrebbe la necessità di disporre liberamente di fondi ad essa appositamente destinati⁷⁷. La Struttura, fatte salve le definitive decisioni dell'Amministrazione, dovrebbe avvalersi di una quota delle somme stanziare per l'Assistenza Tecnica prevista per i Programmi Operativi, attingendo autonomamente, nel rispetto di un limite da indicare⁷⁸, ai capitoli del bilancio regionale appositamente previsti. L'auspicato raggiungimento, anche progressivo, di un'indipendenza finanziaria risulterebbe, inoltre, funzionale ad una gestione "diretta" delle risorse umane attestata all'AdA e sarebbe garanzia di una più marcata autonomia degli auditors dagli organismi controllati⁷⁹.

Indipendenza operativa

Come anticipato, la D.G.R. n. 464 dell'8.04.2008 ha conferito all'Ufficio Controlli Fondi Europei anche l'autonomia operativa avendo eliminato ogni dipendenza gerarchica del Dirigente dai diversi Dirigenti Generali responsabili dei Dipartimenti; conseguentemente, l'Ufficio può programmare e gestire le attività di competenza senza condizionamenti esterni.

La piena indipendenza operativa dell'Autorità di Audit è inoltre legata ad un accesso completo al sistema informativo predisposto dall'Organismo di gestione. A tal proposito, l'art. 24 del Reg. (CE) n. 1828/2006 rimarca la necessità di "*consentire all'Autorità di Audit l'accesso a tutte le informazioni che richiede per assolvere alle sue responsabilità a norma dell'art. 62 del Reg. (CE) n. 1083/2006*".

⁷⁷ IX Congresso Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo, Lima (Perù), 1977 - DICHIARAZIONE DI LIMA SUI PRINCIPI GUIDA DEL CONTROLLO DELLE FINANZE PUBBLICHE, Sezione 7. Indipendenza finanziaria delle Istituzioni superiori di controllo.

⁷⁸ La Struttura, fatte salve le definitive decisioni dell'Amministrazione, intende avvalersi di una quota delle somme stanziare per l'Assistenza Tecnica prevista per il P.O. FSE (Asse prioritario VII) che si stima intorno ad una percentuale di circa il 5% delle risorse assegnate.

⁷⁹ *Ibidem*, Sezione 6. Indipendenza dei membri e dei funzionari delle Istituzioni Superiori di Controllo.

PARTE III – METODOLOGIA DI AUDIT

7. Priorità e obiettivi dell'attività di audit

Coerentemente con il QSN 2007-20113 ed il P.O. FSE, le finalità prioritarie della Struttura di Audit sono state suddivise in:

A. Obiettivi strategici⁸⁰:

- a.1 – *Verifica della legittimità, regolarità e trasparenza complessiva del processo di utilizzo delle risorse pubbliche comunitarie sulla base delle procedure poste in essere dal sistema di gestione e dal controllo di I livello;*
- a.2 – *Osservazione e misurazione quali-quantitativa del Si.Ge.Co. ai fini dell'espressione di un giudizio in merito alla sua affidabilità.*

B. Obiettivi operativi⁸¹:

b.1 – *Implementazione dei punti di forza dell'attività di audit*

- Studio e confronto con le normative e i documenti di riferimento
- Corretto esame della documentazione
- Riscontro di adeguati elementi probatori
- Analisi delle criticità emerse dalle attività di verifica
- Revisione dei fattori di rischio
- Standardizzazione della metodologia di campionamento

b.2 – *Individuazione e definizione di procedure standard*

- Realizzazione di analisi e test di controllo
- Revisione e aggiornamento delle metodologie e delle procedure di controllo di II livello, nonché degli strumenti informatici impiegati
- Garanzia della qualità degli audit e dell'indipendenza dei pareri in merito all'affidabilità del Si.Ge.Co.

b.3 – *Realizzazione del processo di follow-up*

- Analisi delle informazioni e delle criticità emerse dagli audit o acquisite da controllori esterni all'Amministrazione (es. rilievi della Guardia di Finanza, visite di audit della Commissione europea, ecc.)
- Formulazione di raccomandazioni di supporto al management per la predisposizione di un modello organizzativo rispondente ai requisiti previsti dalla normativa comunitaria.

Le priorità e gli obiettivi dell'attività di audit per l'intero periodo di programmazione saranno oggetto di eventuali e successive modifiche, ove ritenute necessarie, in relazione alle risultanze delle verifiche condotte dall'AdA.

⁸⁰ Gli obiettivi *strategici* sono volti al perseguimento delle finalità dell'Amministrazione in maniera economica, efficiente ed efficace.

⁸¹ Gli obiettivi *operativi* consistono nell'impiego efficace ed efficiente delle risorse a disposizione di una Struttura amministrativa nell'espletamento della propria attività.

8. Ciclo di controllo

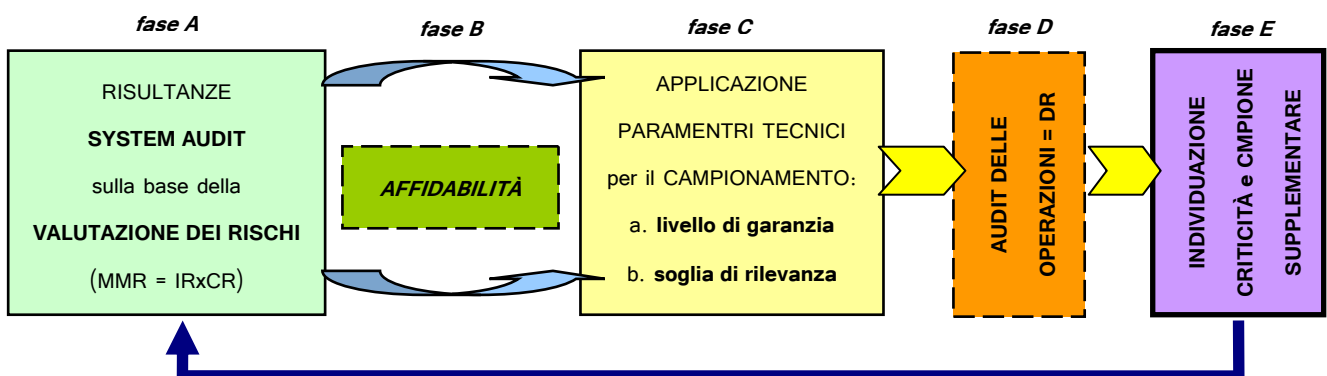
In tale paragrafo si anticipano sommariamente le attività di audit svolte annualmente dall'AdA, facendo emergere la consequenzialità delle differenti fasi di controllo, dettagliate successivamente nelle sezioni e nei paragrafi ad esse dedicati.

Il metodo di audit adoperato dalla Struttura per garantire l'efficace funzionamento dell'impianto posto in essere dall'Amministrazione regionale è il risultato della valutazione congiunta degli esiti degli audit dei sistemi e dei dati ottenuti dalle verifiche sulle operazioni.

Nel ciclo di controllo, la valutazione dei rischi (fase A) consente di esprimere un parere sul grado di affidabilità del sistema (fase B), il cui esito (massimo/alto/medio/basso) determina il livello di garanzia che, a sua volta, delimita - congiuntamente alla soglia di rilevanza - la dimensione del campione di progetti da sottoporre a verifica per ciascuna annualità di riferimento (fase C).

L'estrazione di un gruppo di operazioni rappresentativo e lo svolgimento dei relativi controlli (fase D) costituiscono il feed-back per l'accertamento dell'esistenza o meno di ulteriori elementi di rischio (fase E), attraverso cui è possibile riscontrare il sussistere di errori o anomalie gestionali/procedurali, legate a particolari aree di intervento, Organismi gestori o Beneficiari. Pertanto, l'aggiornamento periodico delle criticità nell'ambito del processo di controllo costituisce l'attività cardine del system audit il quale viene condotto mediante l'analisi del livello di rischio inerente (IR) e di controllo (CR) associato a ciascun elemento chiave del sistema di gestione e controllo, il cui prodotto ($IR \times CR$) rappresenta il rischio globale calcolato all'interno del P.O.

La sequenzialità e la ciclicità di tali fasi è resa evidente dal diagramma sottostante.



9. Cronogramma

Le funzioni dell’Autorità di Audit sono strettamente connesse agli obiettivi cui essa deve ottemperare nell’arco dell’intero periodo di programmazione 2007-2013; le diverse attività sono pianificate cronologicamente ed in conformità alla scansione temporale dettata dalla normativa comunitaria.

Il modello teorico utilizzato dalla Struttura di Audit per la programmazione delle attività di audit sul P.O. FSE è costituito da una tabella nella quale, verticalmente, sono elencati i principali adempimenti dell’AdA e, su un piano orizzontale, sono rappresentate due annualità di riferimento (anno “n” e anno “n+1⁸²”), suddivise nei diversi mesi in cui si svolgono le attività di controllo, evidenziate da riquadri di differente colore.

Adempimenti	Tempistica																							
	ANNO “N”												ANNO “N+1”											
	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D
<i>Audit di sistema</i>																								
<i>Test di conformità</i>																								
<i>Riesame ed aggiornamento della manualistica</i>																								
<i>Follow-up Audit di Sistema</i>																								
<i>Campionamento delle operazioni</i>																								
<i>Annual Summary</i>																								
<i>Audit delle operazioni</i>																								
<i>Contraddittorio e Follow-up</i>																								
<i>Eventuale campione supplementare</i>																								
<i>Rapporto e Parere di controllo</i>																								
<i>Verifica della qualità</i>																								

In particolare:

AZZURRO: semestre dell’annualità “n” dedicato al **system audit**, ovvero alla verifica delle Strutture, delle procedure e delle attività predisposte, per il medesimo anno, dai principali attori del sistema di gestione e controllo; gli esiti di tale attività sono formalizzati in un rapporto finale di system audit.

⁸² Nell’anno “n+1” si conclude il ciclo di controllo avviato nel II semestre dell’anno “n”.

ARANCIO: trimestre dedicato allo svolgimento dei **test di conformità**, ovvero le verifiche accessorie del system audit che contribuiscono a definire l'affidabilità del sistema.

LILLA: annualità dedicata alla **revisione ed all'eventuale aggiornamento del Programma di Audit FSE e del Manuale di Audit** nonché degli strumenti operativi ad esso allegati (check-list, format di relazione di controllo, ecc.); si precisa che non è possibile pianificare un periodo valido per ciascuna annualità da dedicare allo svolgimento di tale attività a causa dell'imprevedibilità delle modifiche che possono intervenire nel Si.Ge.Co.;

VERDE: semestre gennaio-giugno dell'anno "n+1" riservato al **follow-up del system audit** svolto nel periodo luglio-dicembre dell'anno "n"; tale attività è formalizzata in un apposito documento, denominato "Relazione di Follow-up";

VIOLA: mese di gennaio dell'anno "n+1" per il **campionamento statistico casuale**⁸³ delle spese certificate nell'ultima domanda di pagamento, trasmessa entro dicembre dell'anno precedente⁸⁴;

GRIGIO: periodo entro il quale presentare l'**Annual Summary**, ovvero la sintesi annuale delle azioni strutturali, ex art. 53 ter, par. 3, del Reg. (CE) n. 1605/2002, modificato dal Reg. (CE) n. 1995/2006;

FUCSIA: periodo di **audit sulle operazioni** campionate, che intercorre tra il 1° gennaio ed il 30 giugno dell'anno "n+1"; entro la fine del semestre, l'AdA conclude le fasi di controllo *desk* e *in loco* sulla totalità del campione e, ove possibile, formula un giudizio definitivo.

GIALLO: intervallo temporale (febbraio-settembre dell'anno "n+1") per la gestione dell'eventuale fase di **contraddittorio e follow-up**, ai fini della chiusura amministrativa delle operazioni oggetto di controllo per le quali si è resa necessaria l'acquisizione di ulteriori informazioni/atti ed il monitoraggio delle azioni correttive suggerite dall'AdA; le raccomandazioni formulate in relazione ai singoli progetti sono riportate da ciascun auditor in un file excel condiviso dalla Struttura che, entro il mese di settembre, redige una relazione conclusiva in merito al loro ottemperamento;

ROSSO: periodo entro il quale si valuta la necessità di un'ulteriore selezione di operazioni e procede, ove ritenuto opportuno, ad un **campionamento supplementare**, ex art.16, par. 3 del Reg. (CE) n. 1828/2006. Qualora dal system audit emergano criticità rilevanti, l'AdA estrae il campione suppletivo nell'anno "n+1" sulla base delle medesime spese certificate prese a riferimento per il campionamento casuale e contestualmente ad esso. Diversamente, nell'eventualità in cui le carenze siano individuate a seguito dell'audit delle operazioni, la Struttura stabilisce il periodo più adeguato per procedere al campionamento supplementare. Se le problematiche riscontrate richiedono ulteriori approfondimenti in considerazione della loro gravità, si procede - nella medesima annualità - alla selezione di interventi integrativi dai gruppi di operazioni nei quali si suppone risieda il rischio emerso; in caso contrario, ovvero, in presenza di anomalie scarsamente significative, l'AdA considera l'opportunità di effettuare il campionamento supplementare nell'annualità successiva ("n+2");

⁸³ Art. 17, par. 3 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

⁸⁴ Si precisa che, nell'eventualità in cui la Struttura di Audit non ricevesse la certificazione delle spese entro tempi congrui, procede al campionamento delle operazioni anche oltre il mese di gennaio.

BLU: arco temporale nel quale l'AdA redige il **Rapporto** e il **Parere annuale** ai sensi dell'art. 62, par. 1, lettera d), del Reg. (CE) n. 1083/2006, da trasmettere alla CE entro e non oltre il 31 dicembre di ciascun anno. In tali documenti sono riportate, relativamente all'annualità di audit di riferimento, (che intercorre dal 1 luglio dell'anno "n" al 30 giugno dell'anno "n+1"), le risultanze del system audit (II semestre dell'anno "n") e dei controlli effettuati sul campione casuale (I semestre dell'anno "n+1"). Qualora venga effettuato un campionamento supplementare nell'anno "n+1", gli esiti dei controlli integrativi saranno parte integrante del Rapporto annuale di controllo da redigere entro il 31 dicembre del medesimo anno;

ROSA: **verifica della qualità** delle attività di audit da svolgersi a conclusione delle principali attività di audit con l'ausilio di apposite check-list, i cui esiti sono da riportare nel RAC.

L'AdA ha stabilito di procedere dall'annualità 2011 secondo la seguente pianificazione di dettaglio, riservandosi la facoltà di apportare successive modifiche.

Annualità dal 2011 al 2013

RIFERIMENTI NORMATIVI	ATTIVITÀ	PERIODO
<i>Programmazione</i>		
Art. 18, paragrafo 1, Reg. (CE) n. 1828/2006	Riesame ed eventuale aggiornamento dei seguenti documenti programmatici: 1. <i>Programma Audit FSE</i> 2. <i>Manuale di Audit</i>	
<i>Audit delle operazioni</i>		
Artt. 16 e 17 Reg. (CE) n.1828/2006 ⁸⁵	Campionamento delle operazioni	entro gennaio ⁸⁶
Art. 62, par. 1, lettera b) Reg. (CE) n. 1083/2006	Pianificazione ed esecuzione dei controlli	gennaio - giugno
	Fase di contraddittorio e follow-up	febbraio - settembre
Artt. 16 e 17 Reg. (CE) n.1828/2006	Campionamento supplementare (eventuale)	gennaio - settembre
<i>Audit dei sistemi</i>		
Art. 62, par. 1, lettera a) Reg. (CE) n. 1083/2006	Le attività di verifica dei sistemi saranno focalizzate, annualmente, sulle procedure poste in essere dai principali attori del P.O. FSE, ovvero l'AdG, l'AdC e gli O.I. qualora presenti ⁸⁷ . Tuttavia, a seguito dell'audit delle operazioni e del riscontro delle criticità emerse, l'AdA si riserva di sottoporre a controllo i Responsabili di Asse del Programma.	luglio - dicembre
	Attività di follow-up	gennaio - giugno

⁸⁵ Gli artt. 16 e 17 del Reg. (CE) n. 1828/2006 si applicano esclusivamente al P.O. FESR in quanto il P.O. FSE beneficia della deroga di cui all'art. 26 del medesimo Regolamento.

⁸⁶ Il riferimento al mese di gennaio è relativo a ciascuna annualità fino al 2013.

⁸⁷ Si precisa che, alla data cui si riferiscono le informazioni riportate nel presente documento, sono stati individuati quali Organismi intermedi la Provincia di Potenza e la Provincia di Matera, ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 33/2003; nell'esecuzione delle attività, tali Enti si avvalgono delle Agenzie provinciali per l'istruzione, la formazione professionale, l'orientamento e l'impiego, strutture "in house" delle Amministrazioni stesse.

<i>Verifica della qualità</i>		
Punto (12) Reg. (CE) n.1828/2006	Controllo della qualità del lavoro svolto a conclusione delle principali attività di audit o in caso di modifiche al Si.Ge.Co. FSE, di cui si relaziona nel RAC	entro il 31 dicembre
<i>Reporting</i>		
Art. 53-ter, par. 3 Reg. (CE) n. 1605/2002 ss.mm.ii.	Redazione dell'Annual Summary	entro il 15 febbraio
Art. 62, par. 1, lettera a) Reg. (CE) n. 1083/2006	Stesura del Rapporto Finale di System Audit	entro il 31 dicembre
Art. 62, par. 1, lettera d) Reg. (CE) n. 1083/2006 1. Allegato VI Reg. (CE) n. 1828/2006 2. Allegato VII Reg. (CE) n. 1828/2006	Predisposizione e trasmissione del Rapporto annuale di controllo e del Parere annuale; nel RAC sono riportati dli esiti della "relazione di follow-up" (redatta entro giugno) sul system audit e del monitoraggio dell'audit sulle operazioni (svolto entro settembre).	luglio - dicembre

Annualità successive al 2013

Le verifiche da espletare nel periodo successivo al 2013 nei riguardi degli organi attuatori del Programma saranno volte al riscontro di una piena evidenza del recepimento delle raccomandazioni e/o dei correttivi emersi dagli audit effettuati nelle precedenti annualità dall'Ufficio Controllo Fondi Europei e dagli organismi esterni nazionali e comunitari. E' altresì oggetto di approfondito esame il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo nel suo complesso in vista della chiusura del P.O., da attuare mediante verifiche mirate all'analisi delle procedure e delle metodologie applicate durante il periodo di programmazione.

10. Standard internazionali di controllo

L'AdA assicura che le attività di audit - conformemente a quanto stabilito dall'art. 62, par. 2 del Reg. (CE) n. 1083/2006 - siano eseguite tenendo conto degli standard di controllo accettati a livello internazionale, garantendo al contempo (come già esposto nel paragrafo precedente) che le componenti che li effettuano siano funzionalmente indipendenti ed esenti da qualsiasi rischio di conflitto di interessi.

Nella programmazione 2007-2013 la maggiore rilevanza attribuita dal legislatore europeo alle norme di controllo internazionalmente riconosciute è giustificata non solo dalla volontà di rendere l'attività delle AdA sempre più professionale e rigorosa, ma anche dalla ricerca di una maggiore uniformità di modelli di controllo.

L'impianto concettuale degli standard internazionali di controllo trova fondamento nella "Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche", approvata durante il IX congresso dell'Organizzazione Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo (INTOSAI), che individua, tra le finalità prioritarie dell'audit, una sana gestione finanziaria garantita dall'impiego razionale ed efficiente dei fondi pubblici. Tale documento definisce il controllo quale "*principio immanente all'amministrazione delle finanze pubbliche [...] il cui scopo "non è fine a se stesso, bensì rappresenta una componente indispensabile di un sistema di regole che deve evidenziare tempestivamente le deviazioni dalla norma e le violazioni dei principi di legalità, di efficienza, di efficacia ed economicità dell'amministrazione finanziaria, al fine di consentire l'applicazione di provvedimenti correttivi nei casi specifici [...]"*".

La Dichiarazione di Lima, conosciuta anche come la Magna Carta dell'audit pubblico, ha trovato attuazione in due documenti:

1. Auditing Standards nel 1992, aggiornati periodicamente⁸⁸
2. Code of Ethics, emanato nel 1998.

Essa costituisce anche la base filosofica e concettuale per le linee direttive che devono indirizzare le attività di audit, riconosciute nella prassi dalla Corte dei Conti dell'UE (che ha aderito all'INTOSAI nel 2004), nonché della Corte dei Conti italiana.

Tali orientamenti sono raccolti nel documento intitolato "Criteri-guida europei di applicazione delle norme di controllo dell'INTOSAI" (1998), elaborato da un gruppo di lavoro europeo, costituito da sei ISC, su incarico del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo dell'UE. I quindici criteri guida, noti come "European Implementing Guidelines" (E.I.G.)⁸⁹, rappresentano la base tecnica comune, applicabile a titolo facoltativo, nel quadro dei singoli organismi e metodi di audit posti in essere nel contesto nazionale.

Altre norme internazionalmente riconosciute come capisaldi per l'attività degli Organismi di audit sono raccolte negli "International Standards on Auditing on Risk Assessment and

⁸⁸ Gli Auditing Standards costituiscono un'esposizione sistematica e coordinata di direttive comprendenti i postulati di base del controllo, da utilizzare quale punto di riferimento, per tutti i Paesi aderenti, nell'emanazione della normativa primaria e secondaria propria del settore del controllo, ma anche come orientamento per l'esercizio concreto dell'attività di controllo, ove si rilevi immediatamente possibile l'applicazione dei principi stessi.

⁸⁹ Si precisa che i criteri guida si suddividono in 5 gruppi di appartenenza in base all'ambito di controllo: GRUPPO 1 - Preparazione del controllo, GRUPPO 2 - Ottenimento degli elementi probatori, GRUPPO 3 - Completamento del controllo, GRUPPO 4 - Controllo sulla gestione, GRUPPO 5 - Questioni varie.

Internal Control” elaborati dall’IFAC (*International Federation of Accountants*); tale documento individua i principi validi per una verifica contabile-finanziaria, compresa la valutazione dell’ambiente di controllo e delle procedure interne adottate, al fine di determinare le inesattezze dei valori finanziari in esame. Esso ha validità sia per il settore privato sia per quello pubblico del quale, però, non contempla le peculiarità e gli imperativi supplementari.

Successivamente, l’*International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB), commissione tecnica dell’IFAC, ha emanato dei documenti *principles based*, basati su principi generali piuttosto che su procedure, denominati “International Standards on Auditing” (ISA).

Un raffronto tra le norme dell’IFAC e le norme INTOSAI ha evidenziato che, sebbene i due gruppi si distinguano per grado di specificità e terminologia, tali differenze non hanno un’incidenza consistente sulle relative metodologie di controllo.

Ai fini operativi, la Struttura di Audit ha elaborato una tabella sintetica⁹⁰ che, per le principali attività di controllo attribuite all’AdA (1. system audit; 2. audit delle operazioni; 3. reporting, follow-up e archiviazione), evidenzia il riferimento agli standard che ad esse corrispondono, con indicazione dell’Organismo di emanazione, del titolo e della numerazione; una sezione distaccata è dedicata ai requisiti e alle responsabilità degli auditor in termini di etica professionale e competenze.

La documentazione in uso presso l’AdA relativa alle principali norme e standard internazionali è raccolta in un’apposita cartella ubicata negli archivi dell’Ufficio Controllo Fondi Europei.

11. Qualità del controllo

Parallelamente allo svolgimento delle proprie funzioni, l’Autorità di Audit intende procedere ad un’autovalutazione del proprio operato. Tale attività – realizzata mediante l’ausilio di apposite check-list⁹¹ – è finalizzata a garantire un monitoraggio continuo della qualità, della correttezza e della coerenza del lavoro espletato.

⁹⁰ Rif.: Manuale di Audit, paragrafo 1.3 “Gli standard internazionali per l’attività di audit”.

⁹¹ Rif.: Manuale di Audit, paragrafo 2.4 “Qualità delle attività di audit”.

Come già anticipato nel cronogramma, la verifica di qualità è condotta a conclusione delle principali attività di controllo (audit di sistema; controlli di II livello; reporting e archiviazione della documentazione) e sull'impianto organizzativo qualora intervengano modifiche e siano implementate nuove procedure.

La valutazione delle funzioni e delle responsabilità dell'AdA all'interno del sistema di gestione e controllo FSE è stata svolta nella fase di start-up della programmazione 2007-2013, pur non essendo formalizzata in un documento ufficiale⁹²; in particolare, la Struttura ha verificato la sussistenza dei seguenti pre-requisiti:

- > la definizione degli obiettivi in relazione agli adempimenti del sessennio 2007-2013
- > l'attribuzione di responsabilità e compiti al personale a disposizione della Struttura
- > l'eventuale esigenza di far ricorso ad ulteriori risorse
- > la definizione di una tempistica per le attività, tenendo conto della loro uniforme ripartizione sull'intero periodo di programmazione
- > l'elaborazione di procedure sulla base degli obiettivi, delle attività, degli strumenti e delle risorse.

A partire dal 2011, l'AdA utilizzerà annualmente la check-list n.1 "Autorità di Audit - Funzioni e Organizzazione" per svolgere un'autovalutazione sul proprio impianto organizzativo; inoltre, procederà alla compilazione delle check-list n. 2 e n. 3 per verificare la qualità del lavoro svolto nell'ambito del system audit e dell'audit delle operazioni nonché nell'attività di reporting/archiviazione. Al termine di tale attività, di cui si relazionerà brevemente nel RAC, l'AdA formulerà un giudizio complessivo sull'analisi condotta su ogni singola check-list ed esplicherà nel campo "valutazione del rischio" le criticità e gli elementi da potenziare al fine di garantire il corretto svolgimento delle funzioni di audit. La documentazione inerente la verifica della qualità sarà archiviata in un apposito fascicolo denominato "Controllo qualità".

L'AdA, non avvalendosi allo stato attuale di altri Organismi di controllo, è responsabile unicamente della qualità del proprio lavoro. Nel caso in cui la Struttura deciderà di delegare parte dei suoi compiti ad una società esterna, si riserva di descrivere una procedura di definizione dei ruoli, delle funzioni e delle responsabilità dell'Organismo di supporto, così da garantire un adeguato svolgimento del lavoro nonché il rispetto degli standard riconosciuti a livello internazionale.

⁹² Si precisa che la mancata formalizzazione è da riferirsi esclusivamente al controllo di qualità e non all'accertamento dei requisiti organizzativi dell'AdA dei quali si è relazionato al punto 5 della Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo di ciascun P.O.

PARTE IV - SYSTEM AUDIT

12. Organismo responsabile dell'audit di sistema

L'unico Organismo attualmente deputato alle verifiche di sistema è l'Autorità di Audit attestata presso l'Ufficio Controlli Fondi Europei⁹³. Esso esegue su base annuale le attività di system audit che consistono nella valutazione dell'affidabilità delle Strutture di gestione e controllo relative ai Programmi predisposti dall'Amministrazione regionale, secondo quanto disposto dell'art. 62, paragrafo 1, lettera a), del Reg. (CE) n. 1083/2006; tale funzione si concretizza nella verifica degli obiettivi e degli elementi chiave dei sistemi di gestione e controllo, mediante l'audit dei diversi attori coinvolti nell'arco dell'intero periodo di programmazione 2007-2013.

13. Organismi e principi orizzontali oggetto di verifica

Gli Organismi afferenti il FSE che l'Ufficio Controllo Fondi Europei sottopone a verifiche di sistema sono riportati nel seguente elenco:

→ **Struttura di Gestione FSE**

1 **Autorità di Gestione**, attestata presso:

Direzione Generale -
Dipartimento Formazione, Lavoro Cultura e Sport
viale della Regione Basilicata 8 - 85100 Potenza

2 **Ufficio Monitoraggio e Controllo**

3 **Uffici Competenti delle Operazioni (UCO)** - Responsabili di Asse

4 **Organismi Intermedi** - ovvero:

Provincia di Potenza e Provincia di Matera e le rispettive Strutture "in house" (Agenzie provinciali per l'istruzione, la formazione professionale, l'orientamento e l'impiego) di cui si avvalgono (APOF-II e AGEFORMA)

→ **Autorità di Certificazione**, attestata presso:

Dirigente pro-tempore dell'Ufficio Risorse Finanziarie, Bilancio e Fiscalità Regionale
Dipartimento Presidenza della Giunta
viale della Regione Basilicata 4 - 85100 Potenza

⁹³ Come precisato al paragrafo 5. *Organizzazione* nell'eventualità in cui l'Ufficio Controllo Fondi Europei dovesse far ricorso ad una società esterna, quest'ultima supporterebbe unicamente l'attività di audit sulle operazioni e non quella di system audit.

Si rammenta, inoltre che il system audit, quale presupposto per lo svolgimento di tutti i compiti in capo all'AdA, è finalizzato all'accertamento complessivo degli aspetti di conformità legislativa e di potenziale validità dell'impianto organizzativo. Tra questi rientrano i principi orizzontali richiamati nel Programma Operativo FSE i quali non rappresentano mere enunciazioni teoriche, ma permeano l'intera pianificazione politica della Regione, stabilendo obiettivi generali che trovano riscontro nella definizione di criteri e requisiti specifici per l'accesso ai contributi pubblici.

I principali aspetti orizzontali enunciati nel Regolamento generale sui Fondi Strutturali e di notevole importanza per la definizione degli orientamenti delle politiche regionali attengono alle seguenti tematiche:

- ♦ sviluppo sostenibile, come richiamato dall'art. 3, paragrafo 1 del Reg (CE) n. 1083/2006, inteso come sviluppo economico, occupazionale ed ambientale;
- ♦ pari opportunità, principio inteso nella nuova programmazione non solo come criterio di parità tra uomini e donne, ma anche come non discriminazione degli individui per motivi di sesso, razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, disabilità, età ed orientamento sessuale (art. 16 del Reg (CE) n. 1083/2006);
- ♦ rispetto della legislazione inerente:
 - le forme di pubblicità ed informazione
 - il trattamento dei dati sensibili
 - la produzione, la gestione e la trasmissione della documentazione amministrativa
- ♦ corretto funzionamento dei sistemi informativi.

Si precisa che l'AdA esamina annualmente l'affidabilità dei principali attori del Si.Ge.Co. FSE, ovvero l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e gli Organismi Intermedi; sulla base di una propria valutazione professionale o secondo una modalità *random*, essa si riserva di includere nel system audit le altre Strutture in elenco. Come riportato nel Manuale di Audit, a partire dal 2012, si valuterà l'opportunità di verificare (mediante test di conformità basati su check-list ad hoc) il rispetto dei principi orizzontali che, in una determinata annualità, risultano rilevanti ai fini della definizione del giudizio di affidabilità del sistema⁹⁴.

⁹⁴ Si precisa che nell'annualità 2011 la Struttura di Audit intende svolgere un test pratico sul funzionamento del Sistema Informativo di supporto al P.O. FSE denominato SIRFO2007.

14. Metodologia per la valutazione dell'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo

La metodologia adottata dall'AdA per l'attività di system audit – riportata in dettaglio al capitolo 3 del Manuale di Audit e condotta nel semestre luglio-dicembre di ogni anno – è volta alla “*valutazione quantitativa di tutti gli elementi principali dei sistemi*⁹⁵” di gestione e controllo predisposti per la programmazione 2007-2013.

Lo strumento operativo adottato per l'audit di sistema è costituito principalmente dalle check-list predisposte dalla Commissione europea, nella versione rielaborata dal Formez e di seguito riadatta e, ove necessario, aggiornata dalla Struttura di Audit sulla base degli obiettivi annuali. Il modello di check-list, trasmesso ai soggetti da auditare, si compone di 11 elementi chiave (*key requirement - RC*), di cui 7 relativi all'AdG/O.I. e 4 inerenti l'AdC. Tali requisiti sono valutati mediante l'analisi di numerosi criteri (*assessment criteria*), a loro volta suddivisi in una serie di quesiti (sotto-criteri), in relazione ai quali gli Organismi auditati riportano le loro risposte (SI/NO/NON APPLICABILE), argomentandole, qualora opportuno, nel campo “note”.

In conformità alla Nota COCOF 08/0019/01⁹⁶, la Struttura di Audit articola il system audit nelle seguenti fasi:

- Analisi desk: esame preliminare della documentazione acquisita e/o disponibile relativa al P.O.
Analisi della documentazione redatta dalla Commissione Europea e dagli Organismi coinvolti nell'attuazione del P.O. FSE 2007-2013 in merito al funzionamento del Si.Ge.Co. e alla definizione di procedure e metodologie per lo svolgimento delle attività di competenza.
- Riscontro delle check-list compilate dai soggetti sottoposti ad audit e valutazione qualitativa
Raffronto delle informazioni acquisite dall'AdA con le asserzioni trasmesse dalla Autorità di Gestione e di Certificazione e dagli Organismi Intermedi mediante la compilazione delle check-list preventivamente inviate dall'AdA e successiva valutazione qualitativa dei sotto-criteri e, conseguentemente, a livello aggregato criterio, di ciascun criterio.
- Redazione di un Rapporto provvisorio di system audit

In seguito all'esame della documentazione prodotta e delle check-list, redazione di un Rapporto provvisorio di system audit finalizzato all'apertura di una fase di

⁹⁵ Allegato IV, comma 3, del Reg. (CE) n. 1828/2006.

⁹⁶ COCOF 08/0019/01-EN “Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States” – versione definitiva del 06.06.08.

contraddittorio con i soggetti interlocutori. Tale documento riporta i quesiti le cui risposte sono valutate non esaustive o non pertinenti e per le quali, conseguentemente, l'AdA formula rilievi o richieste di chiarimenti.

- Test di conformità

In applicazione della Nota COCOF 08/0019/01-EN, l'AdA svolge test di conformità volti all'analisi di elementi fondamentali per il funzionamento del Si.Ge.Co., quali i requisiti chiave della check-list o aspetti orizzontali di particolare rilevanza.

- Contraddittorio: incontri con i soggetti interessati

Al fine di approfondire o chiarire i rilievi formulati nei Rapporti provvisori di system audit, l'AdA convoca le Autorità e gli Organismi Intermedi del P.O. FSE. Generalmente i soggetti auditati inviano le proprie controdeduzioni prima degli incontri al fine di agevolare lo scambio interlocutorio con la Struttura di Audit; la trasmissione delle osservazioni formulate a volte è successiva al contraddittorio.

- Valutazione quantitativa ed analisi dei risultati

Conversione della "valutazione qualitativa" dei criteri in una "valutazione quantitativa" degli stessi, mediante la quantificazione delle seguenti due componenti di rischio:

- Rischio intrinseco o Inherent risk – IR:

È il rischio, correlato alla natura delle attività, delle operazioni e delle strutture di gestione, che si verificano errori o anomalie che, se non prevenuti o individuati e corretti dalle attività di controllo interno, possano rendere le dichiarazioni finanziarie suscettibili di essere inaffidabili e le transazioni collegate di essere significativamente illegittime o irregolari.

- Rischio di controllo o Control Risk – CR:

È il rischio che le verifiche interne nell'ambito dell'organismo controllato non riescano ad impedire o individuare una irregolarità o un errore significativo.

Il risk assessment prevede infatti che l'auditor, per ogni criterio, sulla base di una valutazione professionale di tipo soggettivo, qualifichi il Rischio Intrinseco e, analogamente, il Rischio di Controllo, come BASSO, MEDIO, ALTO e MAX, attribuendo alle probabilità di accadimento valori numerici differenti. Le tabelle sottostanti riportano le cifre che l'AdA associa, a seconda dell'Organismo oggetto di valutazione, ai diversi livelli di IR e CR.

Autorità di Gestione/ Organismi Intermedi

	IR	CR
B	0,14	0,11
M	0,29	0,26
A	0,47	0,43
MAX	1	1

Autorità di Certificazione

	IR	CR
B	0,14	0,09
M	0,28	0,21
A	0,48	0,37
MAX	1	1

Tale fase è supportata dall'utilizzo di un'apposita griglia valutativa (denominata Griglia di valutazione SGC), oggetto di aggiornamento in base agli esiti delle verifiche effettuate annualmente e alle modifiche apportate al sistema.

Attribuiti i valori di IR e CR ad ogni criterio, si procede alla valutazione dei singoli requisiti chiave ed alla stima del valore di rischio da associare a ciascun Organismo auditato attraverso la sequenza di operazioni matematiche di seguito elencata:

- 1 Calcolo, per ciascun criterio di valutazione, del prodotto di IR e CR ai fini della quantificazione del Material Misstatements Risk (MMR), ovvero la rischiosità globale ad esso associata
- 2 Attribuzione, ad ogni criterio, di un peso percentuale (0,50 - 0,75 - 1) in base alla rilevanza del criterio stesso sull'affidabilità del sistema
- 3 Computo, per ciascun criterio, dell'MMR ponderato quale prodotto dei valori di MMR e del peso ponderale associato.

Il valore ottenuto viene confrontato con le cifre riportate nei due schemi sottostanti, rispettivamente validi per l'AdG/O.I. e per l'AdC, al fine di stabilire la classe di appartenenza del livello di rischio calcolato, ovvero se la criticità è bassa/media/alta/massima:

<i>Classi teoriche di rischio AdG/O.I.</i>		
	MMR < 0,05	B
	0,05 < MMR < 0,11	M
	0,11 < MMR < 0,26	A
	MMR > 0,26	MAX

<i>Classi teoriche di rischio AdC</i>		
	MMR < 0,04	B
	0,04 < MMR < 0,09	M
	0,09 < MMR < 0,21	A
	MMR > 0,21	MAX

Partendo dal grado di rischio identificato (B/M/A/MAX), è possibile desumere un giudizio qualitativo su ciascun criterio in base alle seguenti corrispondenti categorie presentate nella Guida metodologica della Commissione⁹⁷:

⁹⁷ COCOF 08/0019/01-EN , Table 3: System Evaluation – Connection Table.

- Categoria 1. Funziona bene** – sono necessari miglioramenti di carattere marginale
Il sistema non presenta debolezze ovvero evidenzia solo criticità marginali che non hanno un impatto significativo sul funzionamento delle diverse componenti e dei soggetti principali.
- Categoria 2. Funziona** – ma necessita di miglioramenti
L’audit ha evidenziato alcune debolezze del sistema che producono un moderato impatto sul suo funzionamento. A tal fine, la Struttura di Audit formula delle raccomandazioni.
- Categoria 3. Funziona parzialmente** – il sistema necessita di miglioramenti sostanziali
Le debolezze riscontrate hanno generato o potrebbero generare delle irregolarità tali da compromettere in maniera significativa l’efficace funzionamento delle diverse componenti e dei soggetti principali del sistema. A fronte di tale valutazione, *“lo Stato Membro/la Commissione europea potrebbero decidere di intraprendere azioni correttive (ad es. interruzione o sospensione dei pagamenti) per mitigare il rischio di un utilizzo improprio dei Fondi UE”*.
- Categoria 4. Fondamentalmente non funziona**
Le debolezze del sistema presentano un carattere sistemico e riducono il grado di fiducia sull’affidabilità del sistema. A tal fine, la Struttura di Audit predispone ed attua un piano di azione formale. *“Lo Stato Membro/la Commissione europea intraprendono azioni correttive per mitigare il rischio di un uso improprio dei Fondi UE”*.
- 4 Calcolo, per ciascun requisito, della media dei valori ponderati di MMR associati ai criteri di cui il key requirement si compone.

Tale fase non può essere condotta solo sulla base di una semplice operazione aritmetica; l’AdA, infatti, nella valutazione dei requisiti-chiave deve tener conto dei seguenti vincoli, dettati dalla Nota COCOF 08/0019/01-EN:

- a) “Quando uno o più criteri di valutazione ricadono nella categoria 3 (funziona parzialmente) o categoria 4 (fondamentalmente non funziona), l’auditor può ragionevolmente concludere che tale circostanza non permette che il requisito chiave al quale afferisce/afferiscono sia valutato appartenente alla categoria ‘Funziona bene’ (cioè alla categoria 1)”;
- b) “Quando la maggioranza dei criteri di valutazione sono nella stessa categoria, l’auditor può ragionevolmente concludere che ciò fornisce una solida base per classificare anche il sovrastante requisito chiave nella stessa categoria”;
- c) “Ciascun requisito chiave non può essere classificato più favorevolmente rispetto alla valutazione del criterio di valutazione ritenuto più rischioso appartenente al medesimo requisito”, con la possibile eccezione dei criteri di valutazione ritenuti meno significativi dalla Nota COCOF menzionata.

In aggiunta a tali orientamenti, si precisa che i risultati dei test di conformità⁹⁸ devono integrare il giudizio espresso in sede di system audit; a tal fine, l’AdA fa riferimento ad uno schema di raccordo che associa le categorie di classificazione dei

⁹⁸ La tematica dei test di conformità è approfondita al paragrafo 3.2.2 “Analisi qualitativa ed esito provvisorio di system audit” del Manuale di Audit.

key requirement e la percentuale di anomalie (errori o assenza di controlli) emerse dai test di conformità:

CATEGORIA DI CLASSIFICAZIONE	ERRORI O ASSENZA DI CONTROLLO
CATEGORIA 1 - Funziona bene	$x < 10\%$
CATEGORIA 2 - Funziona	$10\% < x < 25\%$
CATEGORIA 3 - Funziona parzialmente	$25\% < x < 50\%$
CATEGORIA 4 - Fondamentalmente non funziona	$x > 50\%$

In caso di mancata corrispondenza tra la categoria associata mediante il computo quantitativo e gli esiti dei test di conformità, sulla base di una valutazione professionale, l'AdA si riserva di modificare la classificazione attribuita al key requirement.

- 5 Calcolo del rischio complessivo associato a ciascuna Autorità/O.I., quale media degli MMR ponderati associati ai requisiti.

Per la formulazione di un giudizio conclusivo in capo a ciascuna Autorità/Organismo il semplice calcolo matematico non è sufficiente, ma occorre seguire le seguenti indicazioni della nota orientativa:

- a) Ciascuno dei requisiti chiave deve essere valutato indipendentemente dagli altri. Pertanto, una debolezza in uno dei requisiti chiave non può essere compensata con la positività riscontrata in un altro requisito chiave
- b) Alcuni dei requisiti chiave hanno un peso fondamentale nella valutazione dell'Organismo auditato; in particolare, il "IV - Adeguate verifiche" per l'Autorità di Gestione e gli Organismi di Gestione ed il "III - Adeguate disposizioni per una certificazione attendibile ed accurata" per l'Autorità di Certificazione. Nel caso in cui essi siano classificati di categoria 1 o 2, incidono positivamente sul giudizio finale (che, tuttavia, può essere ridimensionato in base alle negatività degli altri requisiti). Diversamente, qualora il RC IV e/o il RC III siano di categoria 3 o 4, le positività riscontrate nei requisiti meno rilevanti non possono attenuare le insufficienze appurate e, pertanto, l'Autorità in esame non può essere valutata complessivamente come appartenente ad una categoria più elevata.

Per ciascun dato di MMR associato ai soggetti auditati, partendo dal grado di rischio identificato (B/M/A/MAX), è dedotto il giudizio qualitativo sul funzionamento dell'AdG, degli O.I. e dell'AdC (Bassa affidabilità/Media affidabilità/Alta affidabilità/Affidabilità massima); a sua volta, il livello di affidabilità (L.A.) identificato si traduce in una delle quattro categorie presentate nella Guida metodologica della Commissione, ovvero, "funziona bene", "funziona", "funziona parzialmente", e "fondamentalmente non funziona".

6 Computo della criticità globale associata al Si.Ge.Co. FSE

Per pervenire ad un giudizio complessivo sulla gestione, l'AdA in primis tiene conto dell'importo finanziario amministrato direttamente dall'AdG e della somma affidata complessivamente agli O.I. al fine di computarne la rilevanza percentuale sul totale stanziato dal Programma per ciascuna annualità di riferimento.

Il rischio globale connesso alle Strutture di Gestione è il risultato della seguente formula:

$$MMR AdG + O.I. = PF AdG * MMR AdG + PF O.I. * (PR O.I. n.1 * MMR O.I. n.1 + PR O.I. n.2 * MMR O.I. n.2)$$

PF AdG	=	Peso finanziario dell'Autorità di Gestione (% della somma gestita dall'AdG sul totale stanziato dal P.O. per l'anno n)
MMR AdG	=	Rischio globale associato all'Autorità di Gestione nel system audit dell'anno n
PF O.I.	=	Peso finanziario degli Organismi Intermedi (% della somma affidata agli O.I. dal P.O. per l'anno n)
PR O.I. n.1	=	Peso finanziario relativo dell'Organismo Intermedio n. 1 (Provincia di Potenza) rispetto all'ammontare complessivo destinato agli O.I. (% dell'importo affidato all'O.I. n.1 rispetto alle risorse totali attribuite ai 2 O.I.)
MMR O.I. n.1	=	Rischio globale associato all'O.I. n.1 nel system audit dell'anno n
PR O.I. n.2	=	Peso finanziario relativo dell'Organismo Intermedio 2 (Provincia di Matera) rispetto all'ammontare complessivo destinato agli O.I. (% dell'importo affidato all'O.I. n.2 rispetto alle risorse totali attribuite ai 2 O.I.)
MMR O.I. n.2	=	Rischio globale associato all'O. I. n.2 nel system audit dell'anno n

Per il calcolo del rischio associato al Si.Ge.Co., occorre procedere alla somma ponderata dei valori di rischio delle Strutture di Gestione (AdG + O.I.) e dell'AdC, in base a percentuali di rilevanza stabilite a priori dalla Struttura di Audit e pari, rispettivamente, a 0,70 e a 0,30. Tale ponderazione è finalizzata ad evidenziare il maggior peso degli Organismi di Gestione sull'affidabilità complessiva del sistema nonché la possibilità da parte della Struttura di Certificazione e di Audit di attenuare e/o correggere le anomalie imputabili al I livello. Infatti, nella valutazione globale, la Commissione suggerisce all'AdA di tener conto di *“qualsiasi fattore mitigante e/o controlli compensativi”* presenti in un'Autorità tali da ridurre in maniera significativa il rischio complessivo associato al sistema.

Si precisa che anche i rilievi non risolti nell'annualità precedente - debitamente riportati nel Rapporto Annuale di Controllo - e rimasti *“aperti”* alla data del follow-up hanno una forte influenza nella valutazione del Si.Ge.Co. e sono giudicati dall'AdA con particolare attenzione.

▪ Definizione del livello di affidabilità del Si.Ge.Co. FSE

Per la definizione del livello di affidabilità complessivo associato al sistema, l'AdA si avvale dello Schema di raccordo, riportato di seguito:

	A	B	C	D	E	F
Sistema di Gestione e Controllo	Valore di rischio ponderato	Classi Teoriche di Rischio	Livello di Rischio (B/M/A/Max)	Livello di Affidabilità (B/M/A/Max)	Conclusione generale per il sistema Giudizio	L.C.
FSE	Rischio AdG+O.I. * 0,70 + Rischio AdC * 0,30	MMR < 0,05	□ B	□ MASSIMA	□ Funziona bene	60%
		0,05 < MMR < 0,10	□ M	□ A	□ Funziona	70%
		0,10 < MMR < 0,24	□ A	□ M	□ Funziona parzialmente	80%
		MMR > 0,24	□ MASSIMO	□ B	□ Fondamentalmente non funziona	90%

Il rischio complessivo (colonna A) è valutato qualitativamente in B/M/A/Max (colonna C) in base a 4 nuove classi di rischio (colonna B) ottenute dall'AdA quali medie degli intervalli di valori di MMR dell'AdG/O.I. e dell'AdC. Pertanto, dalla rischiosità del sistema, automaticamente si determina il livello di affidabilità del sistema stesso (colonna D) e, sulla base del giudizio qualitativo sul funzionamento del sistema, il corrispondente livello di confidenza (L.C.)⁹⁹ per la selezione delle operazioni da sottoporre ad audit.

▪ Redazione del Rapporto finale di system audit

Le conclusioni dell'AdA in merito all'affidabilità del Si.Ge.Co. FSE sono formalizzate in un "Rapporto finale di system audit" trasmesso all'AdG, agli Organismi Intermedi e all'AdC, contestualmente all'invio alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 73 del Reg. (CE) n. 1083/2006¹⁰⁰, tramite SFC.

La prima parte del documento - la cui descrizione dettagliata è riportata al paragrafo 3.3 del Manuale di Audit - è costituita da un box, denominato "Executive Summary", che sintetizza il giudizio espresso dall'AdA sulla base dell'attività svolta nel periodo compreso tra il 1° luglio ed il 31 dicembre dell'anno "n" ed evidenzia le misure correttive da intraprendere per la risoluzione delle problematiche emerse.

Il Rapporto finale riporta, altresì, le criticità evidenziate nel Rapporto provvisorio; successivamente, per ciascuna di esse, è redatta una sintesi dei chiarimenti e/o delle

⁹⁹ La nozione di Livello di Confidenza (L.C.) è approfondita al paragrafo 4.2 "Metodologia di campionamento casuale" del Manuale di Audit.

¹⁰⁰ Pur prevedendo un rapporto di costante collaborazione tra l'Autorità di Audit e la Commissione, l'art. 73 non stabilisce una data precisa per la trasmissione delle relazioni di system audit; convenzionalmente, l'AdA invia tali documenti a conclusione delle attività, ovvero, entro il mese di dicembre.

controdeduzioni formulate dall'Autorità di Gestione, dagli Organismi Intermedi e dall'Autorità di Certificazione ed, infine, è esplicitata la posizione definitiva dell'Autorità di Audit e riportata la dicitura di quesito "chiuso" o "aperto" a seconda che le carenze individuate siano risolte o, diversamente, da monitorare nella successiva fase di follow-up.

Il documento deve essere firmato in originale da tutti i controllori e controfirmato dall'Autorità di Audit.

▪ Follow-up di system audit

L'Autorità di Audit realizza altresì un'attività successiva alla formulazione del livello di affidabilità del sistema, denominata di *follow-up*, per verificare il rispetto e l'implementazione delle azioni correttive da parte dei principali attori che intervengono nella gestione del Programma Operativo. Tale fase viene svolta al termine di un ragionevole lasso di tempo durante il quale i responsabili delle unità organizzative sono tenuti a recepire le raccomandazioni esposte nelle relazioni finali di audit e ad apportare le correzioni concordate.

Il semestre gennaio-giugno dell'anno "n+1" rappresenta il periodo nel quale l'AdA procede a monitorare i quesiti i cui rilievi risultano "aperti" al 31 dicembre dell'anno "n"; tale attività è formalizzata in una "Relazione di follow-up" nella quale la Struttura di Audit si accerta che, a fronte delle criticità rilevate, siano state apportate le modifiche volte alla rimozione delle problematicità.

Come già accennato i rilievi non risolti nel corso di un'attività di system audit e rimasti "aperti" al termine della fase di follow-up influenzano la valutazione del Si.Ge.Co. dell'annualità successiva ed hanno un peso rilevante nella formulazione del giudizio conclusivo espresso dall'AdA nel Rapporto annuale di controllo.

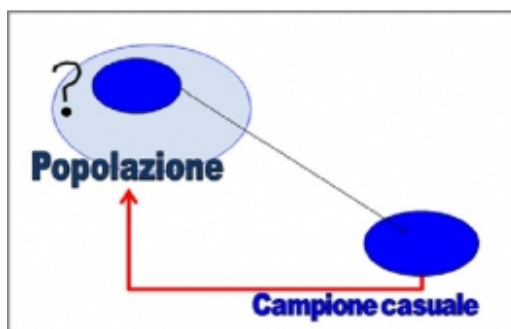
PARTE V - CAMPIONAMENTO

15. Introduzione all'attività di campionamento

Premessa

Il campionamento è una tecnica utilizzata per conoscere uno o più parametri di una popolazione di elementi senza doverne analizzare ogni singola componente, in quanto la rilevazione campionaria consente di desumere dal campione stesso un'informazione relativa all'intera popolazione.

Il principio base di un buon campionamento prevede la regola della "casualità assoluta", come avviene nelle estrazioni a sorte, in modo tale che ciascun membro della popolazione abbia la stessa probabilità di entrare a far parte del campione. In tal caso, il campione viene detto "randomizzato" o "casuale".



Un campionamento randomizzato (come, d'altra parte, altri metodi di campionamento) presenta due vantaggi:

1. garantire che ogni elemento abbia la *stessa probabilità* di essere scelto;
2. consentire la *valutazione dell'attendibilità dei risultati* ottenuti o, per meglio dire, il raffronto fra i risultati forniti dal campione (**stima**) e la vera caratteristica della popolazione.

Nei campioni che rispondono a criteri di tipo probabilistico, la stima derivante dalle indagini campionarie e il "grado di fiducia" ad essa associato sono quantificabili.

Tra i fattori che maggiormente incidono sulla precisione della stima, rientra il **numero di elementi** che compongono il campione (cioè la **dimensione del campione**): infatti, campioni di grandi dimensioni consentono stime più precise.

STIMA = valutazione approssimativa

**Più grande è il campione,
più la STIMA è PRECISA**

Il passaggio dal particolare al generale, ossia dal campione alla popolazione, è un processo di generalizzazione, detto “**inferenza**”, che porta sempre con sé una certa quota di errore, in quanto il campione non potrà mai essere perfettamente rappresentativo della popolazione da cui proviene. La stima, per sua stessa natura, non può essere esatta.

Pertanto, la probabilità di identificare la vera caratteristica della popolazione, individuata mediante l’**intervallo di confidenza**, deve necessariamente tener conto del margine di errore:

$$\text{INTERVALLO DI CONFIDENZA} \quad = \quad \text{stima} \pm \text{margine di errore}$$

(o intervallo fiduciale)

Tale equazione permette di calcolare i **limiti fiduciali** (inferiore e superiore) tra i quali è compreso l’intervento di confidenza.

16. Base normativa e scelta metodologica

Ai sensi della normativa europea, l’ampiezza del campione non discende dalla dimensione finanziaria e/o numerica del Programma Operativo come per il precedente periodo di programmazione, bensì essa è legata ai seguenti parametri indicati nell’Allegato IV del reg. (CE) n. 1828/2006¹⁰¹:

- Livello di confidenza (L.C.), non inferiore al 60%¹⁰²
- Soglia di rilevanza (S.R.), stabilita al 2%
- Metodologia di campionamento statistico casuale.

Diversamente, per i Programmi Operativi che si conformano all’art. 74 del Reg. (CE) n. 1083/2006, come nel caso del P.O. FSE della Regione Basilicata¹⁰³, l’art. 26 del Reg. (CE) n. 1828/2006 prevede alcune deroghe in merito al campionamento delle operazioni.

In particolare, tale disposizione consente di non applicare le procedure stabilite dagli articoli 16 e 17 del Reg. (CE) n. 1828/2006, e, di rimando, i parametri tecnici dell’Allegato IV del medesimo regolamento.

¹⁰¹ Per una maggiore comprensione delle nozioni statistiche, nonché dei parametri elencati, si rimanda al Manuale di Audit, paragr. 4.2 “Metodologia di campionamento casuale”.

¹⁰² Nel caso di un sistema ritenuto poco affidabile il livello di certezza (o di confidenza) utilizzato per le operazioni di campionamento non deve essere inferiore al 90%.

¹⁰³ Il costo totale eleggibile del P.O. FSE Basilicata prevede un ammontare di € 322.365.588, inferiore alla soglia dei 750 milioni di euro, ed un tasso di cofinanziamento pari al 40%, rientrante nei limiti stabiliti.

Le scelte metodologiche dell'Autorità di Audit per il campionamento delle operazioni relative al FSE beneficiano delle disposizioni dell'art. 26 del Reg. (CE) n. 1828/2006 in considerazione dell'esigua dimensione finanziaria del Programma Operativo.

Tuttavia, la Struttura di Audit, pur constatando la scarsa significatività delle tecniche di campionamento statistiche nel rappresentare universi di piccole dimensioni, ritiene opportuno adottare una metodologia che preveda dei vincoli tecnici tali da garantire l'oggettività e la rappresentatività del campione al fine di esprimere una valutazione attendibile sul sistema di gestione e controllo. A tal fine, l'AdA si impegna a *"garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate"* in modo da fornire *"ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni sottiacenti"*¹⁰⁴.

Il Parere n. 2/2004 della Corte dei Conti europea, chiarisce, tuttavia, che *"aspettarsi che un sistema di gestione e controllo assicuri la correttezza assoluta di tutti gli interventi"* rappresenta uno scenario irrealistico a causa del costo sproporzionato che comporterebbe lo svolgimento di numerosi e minuziosi controlli *in loco*. La portata e l'intensità degli audit dovrebbero essere quindi stabilite in modo da raggiungere il giusto equilibrio tra il costo complessivo delle verifiche e i benefici globali che ne conseguono; quest'ultimi sono da valutare in termini di riduzione o contenimento, entro un livello accettabile, dell'incidenza di errori ed irregolarità¹⁰⁵.

Alla luce di quanto esposto, nel programmare la propria attività di campionamento, la Struttura di Audit tiene conto dei vincoli regolamentari e, al tempo stesso, dell'economicità, efficienza e realizzabilità degli audit, con particolare riguardo ai limiti temporali e alle risorse disponibili. Pertanto, sebbene per il P.O. FSE sia possibile derogare alla pianificazione e alla formalizzazione del metodo di campionamento da adoperare, l'AdA ha scelto di svolgere tale attività nel rispetto dei seguenti aspetti:

- a Significatività del campione e, dunque, introduzione, di parametri tecnici diversi
- b Selezione di un campione non sproporzionato rispetto alla popolazione e alle risorse umane disponibili.

¹⁰⁴ Art. 62, paragrafo 1, lettera d) del Reg. (CE) n. 1083/2006.

¹⁰⁵ Si precisa che tale incidenza contempla il rischio di perdita di risorse e dell'uso inappropriato di Fondi.

17. Campionamento casuale

A. *Determinazione dell'ampiezza campionaria*

Per il dimensionamento del campione, l'AdA adotta la distribuzione di Poisson con la modifica di uno dei parametri tecnici di cui all'Allegato IV del Reg. (CE) n. 1828/2006, ovvero la soglia di rilevanza (S.R.), innalzata dal 2% ad un valore pari al 5 o al 7,5 %, a seconda della numerosità delle operazioni presenti nel Programma, escludendo, al tempo stesso, la percentuale più bassa (60%) tra i possibili range del livello di confidenza. Tale scelta risiede nell'assunto statistico secondo il quale la combinazione di una S.R. superiore al 2% ed un livello di confidenza (L.C.) compreso tra il 70% e il 90% determina maggiori garanzie di significatività del campione rispetto ad una S.R. fissata al 2% ed un L.C. del 60%; l'utilizzo di livelli di confidenza più elevati (compresi nel range 70%-90%) aumenta, infatti, la probabilità di certezza della stima e, conseguentemente, di rappresentatività del campione estratto compensando l'accettazione di una maggiore tolleranza di inesattezze.

Dall'analisi congiunta dei parametri si evince che, sebbene la Commissione imponga un margine di errore molto stringente¹⁰⁶, allo stesso tempo essa accetti un livello di confidenza del 60%, a fronte di un L.C. abitualmente adoperato in indagini statistiche non inferiore al 95%.

È stata più volte oggetto di discussione, nel corso degli incontri organizzati dal Formez con la comunità tematica delle AdA, la migliore capacità informativa dal punto di vista statistico, a parità di ampiezza campionaria, di stime meno accurate¹⁰⁷ a fronte di livelli di confidenza maggiormente "significativi". Più semplicemente, l'applicazione dei parametri regolamentari comporta il rischio di ottenere stime molto precise in termini di errore campionario, ma che al contempo non godono di eccessiva (se non sufficiente) fiducia; la probabilità di pervenire a conclusioni errate è infatti molto alta e può raggiungere anche il 40%¹⁰⁸. L'utilizzo dei vincoli summenzionati potrebbe quindi tradursi in un campione molto ampio e, quindi, in un'attività di audit estremamente onerosa in termini di risorse impiegate che tuttavia non assicura una stima affidabile, rendendo problematico per l'AdA esprimere un parere attendibile.

Alla luce di quanto esposto, potrebbe essere riconsiderata l'interpretazione formulata in relazione all'Allegato IV: i parametri regolamentari sarebbero finalizzati principalmente a determinare la numerosità campionaria e, solo marginalmente, a pervenire ad una stima (la quale può risultare poco rappresentativa) della soglia di rilevanza reale della popolazione. Quest'ultima andrebbe considerata esclusivamente come una linea di demarcazione al di sotto della quale ritenere "regolare" la spesa certificata e non come errore campionario avente impatto sul numero di verifiche da svolgere.

¹⁰⁶ L'ipotesi sottostante tale affermazione è che la soglia di rilevanza venga intesa come il livello di errore massimo tollerabile.

¹⁰⁷ Ossia con errori campionari più elevati.

¹⁰⁸ L'ambizione di ridurre la presenza di anomalie viene poi ad essere garantita con una credibilità prossima a quella associata al "lancio della monetina", classico esempio adoperato in statistica per illustrare campionamenti in cui gli esiti (nel caso specifico "testa" o "croce") hanno la medesima probabilità di verificarsi.

Nella tabella sottostante si riportano le possibili ampiezze campionarie, del tutto indipendenti dalla dimensione dell'universo di riferimento, quale risultato delle diverse combinazioni di L.C. (pari a 70%, 80% e 90%) e delle due percentuali di S.R., rispettivamente del 5% e del 7,5%, scelte dalla Struttura di Audit ai fini del campionamento.

A	B	C	D
Livello di Confidenza	Soglia di rilevanza		
	$\delta=2\%$	$\delta=5\%$	$\delta=7,5\%$
60%	46	18	12
70%	69	24	16
80%	80	32	21
90%	115	46	31

L'innalzamento del valore della soglia di rilevanza comporta la riduzione del numero di operazioni da sottoporre ad audit come evidenziato dalla colonna B la quale riporta le dimensioni campionarie per i diversi livelli di confidenza associate alla soglia del 2% stabilita dal regolamento attuativo.

Si riportano doverose delucidazioni riguardanti gli interventi oggetto di campionamento e la relativa tempistica.

Operazioni oggetto di campionamento

Il par. 3 dell'art. 17 del Reg. (CE) n. 1828/2006 precisa che il campionamento ha come oggetto l'importo certificato nella domanda di pagamento, ossia l'ammontare dichiarato delle nuove operazioni e quello degli interventi, già presenti in precedenti domande di pagamento, i quali hanno registrato incremento della relativa spesa dichiarata.

Tempistica

Il campionamento è un'attività da espletare annualmente, "ogni dodici mesi a partire dal 1° luglio 2008 su un campione di operazioni selezionate mediante un metodo stabilito o approvato dall'autorità di audit in conformità dell'articolo 17 del presente regolamento¹⁰⁹."

L'Autorità di Audit ha stabilito di effettuare un unico campionamento annuale entro la fine di gennaio dell'anno t+1, dopo la trasmissione della domanda di pagamento all'UE. I relativi controlli saranno effettuati e conclusi nel primo semestre dell'anno t+1 nel rispetto dell'art. 62, par. 1, lettera d), del Reg. (CE) n. 1083/2006 il quale include, tra gli obblighi

¹⁰⁹ Art. 16, paragrafo 1 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

dell'AdA, quello di *“presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del programma operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del programma [...]”*

B. Estrazione delle operazioni da sottoporre a controllo

Dopo aver determinato la numerosità campionaria (il quantum), occorre procedere alla selezione dei singoli interventi da controllare.

I dati che le AdG dovranno fornire all'AdA, per il tramite del Responsabile del sistemi informativo SIRFO2007, ai fini dell'espletamento dell'attività di campionamento, entro il 15 gennaio di ciascun anno ed esclusivamente in formato elaborabile excel, dovranno essere esaustivi e contenere le informazioni che la Struttura di controllo di II livello ritiene indispensabili, quali:

- codice identificativo dell'operazione
- tipologia dell'operazione (titolarità/regia)
- asse di appartenenza
- tipologia di macro-processo
- tipologia di beneficiario
- eventuale organismo intermedio coinvolto
- stato di avanzamento del progetto (“chiuso”/“aperto”)
- importo pubblico certificato per progetto e per dichiarazione di spesa
- incremento della spesa dichiarata per operazione e domanda di pagamento (spesa cumulata)

Nel corso delle attività di campionamento, l'Ufficio Controllo Fondi Europei potrà precisare ulteriormente il set delle informazioni da ricevere.

Affinché possa rispettare i perentori tempi di esecuzione dell'audit imposti dalla normativa comunitaria, occorre che riceva i dati necessari non appena trasmessi alla CE. Pertanto, l'AdA intende eseguire i propri controlli immediatamente dopo la data di inoltro alla Commissione della domanda di pagamento e successivamente alle verifiche della stessa da parte dell'AdG¹¹⁰.

In caso di ritardo di fornitura delle informazioni suddette o impossibilità dell'acquisizione delle stesse, l'AdA non potrà assicurare lo svolgimento degli adempimenti di propria competenza, in relazione a quanto contenuto nel presente documento e nel Manuale di Audit. Ciò comporterà il rilascio di un parere nel quale si rappresenteranno i suddetti “ostacoli all'attività di controllo”.

¹¹⁰ La normativa comunitaria prevede che prima della trasmissione all'UE delle domande di pagamento, quest'ultime vengano registrate nel sistema informatico e verificate dall'AdG (controlli di gestione ex art. 13 del Reg. n. 1828/2006 e art. 60 del Reg. n. 1083/2006).

La Struttura di Audit rielabora i dati acquisiti al fine di individuare le variabili che consentano di ottenere una migliore rappresentatività del campione da estrarre (es. peso finanziario di ciascun asse sull'ammontare complessivo certificato, significatività numerica e finanziaria degli Assi sul Programma).

L'attività successiva all'elaborazione dei dati prevede l'applicazione della metodologia MUS (Monetary Unit Sampling) per la stratificazione dell'universo campionario con allocazione proporzionale delle unità e per la selezione del campione, come di seguito descritto:

Fase A – scelta delle variabili di stratificazione

A seguito di una valutazione professionale e tenuto conto delle caratteristiche dell'universo di riferimento, la popolazione viene suddivisa in strati tra loro omogenei *“sulla base dell'importo della spesa, del numero di operazioni, del tipo di operazioni e di altri fattori pertinenti”*, come indicato dall'art. 17, comma 2, del Reg. (CE) n. 1828/2006.

Fase B – ripartizione delle operazioni da estrarre per ciascuno strato

Il numero di strati in cui suddividere la popolazione discende dalla variabile di stratificazione utilizzata. In caso di contestuale adozione di più variabili, esso si ottiene quale prodotto del numero delle casistiche possibili di ciascun criterio di stratificazione.

Per ciascuno strato si procede al calcolo del peso finanziario rispetto all'ammontare complessivo della popolazione e all'interno di essi si estraggono, in maniera casuale ed in numero proporzionale alla dimensione finanziaria, le unità che entreranno a far parte del campione di operazioni da sottoporre al controllo.

Qualora nel computo dei progetti da selezionare in ciascuno strato si ottengano numeri non interi, quest'ultimi vanno approssimati in modo tale da mantenere inalterata la quantità complessiva di operazioni da estrarre¹¹¹.

Ai fini della significatività del campione, ove ritenuto opportuno, la Struttura di Audit calcola la rappresentatività numerica di ciascuno strato rispetto al campione complessivamente estratto; la valutazione congiunta dei dati numerici e delle percentuali finanziarie consente la determinazione del numero di operazioni da selezionare per strato. In merito alla stratificazione l'IGRUE suggerisce di scegliere variabili che consentano di

¹¹¹ Rif: Incontro Commissione europea, IGRUE e Autorità di Audit, Trieste – 26.11.2010.

individuare un numero di strati non eccessivo e che quest'ultimi siano costituiti da una soglia minima di operazioni (ovvero almeno 10 unità).

Fase C - calcolo del passo di campionamento

Individuato il numero di strati, all'interno di ciascuno di essi si espletano le seguenti operazioni:

1. classificazione dei progetti in base alla dimensione finanziaria
2. calcolo della "spesa cumulata", mediante l'addizione progressiva dell'importo della prima operazione con gli importi delle successive fino all'esaurimento dello strato
3. computo del "passo di campionamento" (K), derivante dal rapporto tra la dimensione finanziaria dello strato (\$) e il numero di progetti (n) che lo compongono ($K = \$/n$).

Fase D - estrazione delle operazioni

Preliminarmente alla selezione delle operazioni è necessario fissare, per ogni strato, un numero casuale¹¹² (indicato con la lettera r), compreso tra 1 e K ($1 \leq r \leq K$) per individuare il primo item da estrarre e procedere a selezionare le restanti unità campionarie secondo una progressione aritmetica di ragione K fino all'esaurimento del campione ($r; r + K; r + 2K; \dots; r + (n-1)K$).

La prima operazione estratta risulta essere quella il cui valore di spesa cumulata contiene il numero casuale (r). Aggiungendo al numero casuale di partenza il passo di campionamento (K), si ottiene la seconda unità monetaria di riferimento per la selezione dell'operazione il cui importo cumulato è prossimo ad $r+K$. Analogamente si procede all'estrazione di tutte le operazioni a completamento del campione relativo a ciascuno strato.

Fase E - formalizzazione e notifica del campione

Al termine dell'attività di campionamento, l'AdA redige una relazione nella quale sono argomentati gli step procedurali ed è inserito l'elenco dei progetti facenti parte del campione. Tale documento è parte integrante della Determinazione Dirigenziale con cui si rende ufficiale il campionamento delle operazioni ai sensi dell'art. 62, par. 1, lettera b) del Reg. (CE) n. 1083/2006, debitamente notificata all'Autorità di Gestione e, per il suo tramite ai Responsabili di Asse, nonché all'Autorità di Certificazione.

¹¹² Il numero casuale "r" è calcolato dalla Struttura mediante il ricorso alla funzione "CASUALE.TRA" delle "Formule" excel "Matematiche e trigonometriche".

L'AdA si riserva la possibilità di derogare dalla procedura descritta per l'estrazione delle operazioni. Alternativamente, infatti, la Struttura di Audit ipotizza di procedere alla stratificazione dei progetti sulla base delle principali variabili che caratterizzano la popolazione (es. peso finanziario, asse, localizzazione geografica); la selezione per strato avverrebbe proporzionalmente al peso finanziario, estraendo in primo luogo le operazioni "high value" e, successivamente, quelle di media/piccola entità.

18. Campionamento supplementare

"Qualora i problemi riscontrati appaiano di carattere sistematico e pertanto tali da comportare un rischio per altre operazioni nel quadro del programma operativo" ai sensi dell'art. 16, comma 3, del Reg. (CE) n. 1828/2006 o, in ogni caso, *"sulla base di una valutazione professionale"* come recita l'art. 17, comma 5, del medesimo Regolamento, l'AdA procede ad effettuare ulteriori esami, compresi eventuali audit supplementari.

Gli esiti del campione supplementare sono da analizzare separatamente da quelli del campione casuale. *"In particolare, le irregolarità rilevate nel campione supplementare non vengono prese in considerazione al momento del calcolo del tasso di errore nel campione su base casuale¹¹³".* La ratio di tale comma risiede nell'accettazione, all'interno del campione supplementare, di una rischiosità maggiore la quale comporta una soglia di rilevanza superiore rispetto a quella prevista per il campione causale.

Le procedure per valutare se la sistematicità degli errori materiali sia tale da estendere l'entità del campione discendono dall'analisi della natura e della causa dell'errore stesso.

La rilevazione di un'irregolarità può essere considerata un evento isolato solo nel caso in cui il sistema sia stato valutato altamente affidabile. In tal caso, la Struttura potrà considerare tale anomalia scarsamente significativa ai fini della determinazione del tasso di errore e, pertanto, passibile di correzione nella sua unicità, in attesa della riprova della correttezza del giudizio espresso. Se, infatti, nel successivo periodo di campionamento, l'AdA riscontrerà un tasso di errore più basso nella medesima tipologia di operazioni cui fa riferimento, l'irregolarità individuata precedentemente potrà essere considerata un fenomeno isolato; in caso contrario, essa costituirà una criticità di cui tener conto nella successiva attività di system audit.

In presenza di errori ripetuti quali, a titolo esemplificativo, quelli legati a carenze dell'impianto strutturale del sistema o all'incoerenza degli interventi rispetto al quadro legislativo di riferimento, la Struttura di Audit intende procedere all'attività di campionamento supplementare con il

¹¹³ Art. 17, paragrafo 6 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

supporto di un'approfondita analisi dei rischi¹¹⁴; tale attività viene esplicitata nella relazione di campionamento e formalizzata, contestualmente all'estrazione delle operazioni, mediante Determinazione Dirigenziale.

Si precisa che, per evitare un'eccessiva pressione di controllo sulla stessa operazione od Organismo ed al fine di spalmare le verifiche tra il maggior numero di interventi e/o Beneficiari, il campione supplementare non conterrà:

- a. progetti precedentemente selezionati nell'ambito di campioni supplementari delle passate tornate campionarie;
- b. operazioni/Beneficiari già controllati da altri Organismi di controllo nazionali o europei¹¹⁵.

Inoltre, nel caso di una duplice selezione (casuale e supplementare) nella stessa annualità, la Struttura di Audit tiene conto della necessità di contenere il numero delle operazioni da estrarre in considerazione della scarsità di tempo e di risorse umane disponibili per l'ultimazione dei controlli entro i termini fissati.

L'estrazione del campione supplementare, analogamente alla selezione di quello casuale, è formalizzata mediante atti amministrativi (Determinazioni Dirigenziali) e notificata alle Autorità di Gestione e di Certificazione.

Ai sensi dell'art. 17, paragrafo 6 del Reg. (CE) n. 1828/2006, l'Autorità di Audit comunica le risultanze degli audit del campione supplementare alla Commissione nel Rapporto Annuale di Controllo.

Approfondimenti sulla metodologia e sulla tempistica della selezione integrativa sono riportati al paragrafo 4.4 "Metodologia di campionamento supplementare" del Manuale di Audit.

¹¹⁴ Allo stato attuale, l'AdA sta elaborando, sulla base della metodologia applicata nel sessennio 2000-2006, una nuova procedura di risk assessment da adottare per l'estrazione del campione supplementare.

¹¹⁵ L'unica eccezione è contemplata qualora, per le tipologie dei progetti summenzionati, sulla base delle risultanze di precedenti controlli, scaturisca l'opportunità di approfondire la valutazione dell'operazione/Beneficiario.

PARTE VI - AUDIT DELLE OPERAZIONI

19. Organismo responsabile degli audit delle operazioni

Gli audit delle operazioni, al pari dell'attività di system audit sono svolti, allo stato attuale, dallo staff attestato presso l'Ufficio Controlli Fondi Europei, quale unico Organismo deputato ai controlli di II livello.

20. Metodologia e strumenti per il controllo di II livello

La metodologia di seguito riportata - descritta in dettaglio nel capitolo 5 del Manuale di Audit - è stata applicata dall'Autorità di Audit a partire dall'annualità 2010 sul campione di operazioni estratto nel mese di gennaio.

Premessa

Le verifiche delle operazioni co-finanziate rappresentano l'attività conclusiva del ciclo annuale di controllo che consente alla Struttura di Audit di avvalorare o modificare il giudizio provvisorio sull'affidabilità del sistema di gestione e controllo, espresso in seguito allo svolgimento del system audit. Pertanto, la finalità dei controlli consiste, principalmente, nell'acquisizione di informazioni utili ad avvalorare il giudizio e le conclusioni degli auditor in merito all'organizzazione, al Programma, all'attività o alla funzione oggetto di audit, per trarre conclusioni sul funzionamento del Si.Ge.Co. e sull'efficacia dei controlli di I livello. Tali informazioni, comunemente denominate "elementi probatori", devono essere "adeguate", "pertinenti" e "reperite ad un costo ragionevole", conformemente a quanto indicato dagli standard internazionali. In particolare, l'adeguatezza degli elementi probatori discende da un numero di informazioni quantitativamente sufficienti a conseguire i risultati del controllo e che, sotto il profilo qualitativo, presentino un grado di obiettività tale da farle ritenere affidabili e attendibili.

Nello svolgimento delle attività di verifica, dunque, particolare attenzione deve essere posta nella raccolta e nell'organizzazione degli elementi probatori, per supportare i risultati raggiunti e consentire la revisione del lavoro svolto da parte di un soggetto terzo.

Le verifiche sulle operazioni comportano un esame approfondito di tutti gli aspetti connessi alla fasi di programmazione, gestione, attuazione e rendicontazione, alla

predisposizione delle dichiarazioni di spesa e alla tenuta dei documenti inerenti l'avvio dei singoli progetti e delle relative registrazioni contabili effettuate dai Beneficiari, nonché alle specifiche tecniche dell'opera/investimento realizzato.

L'attività di audit relativa a ciascun anno viene ad essere organizzata in modo da completarla entro il 30 giugno dell'annualità di riferimento.

La **relazione di controllo** è lo strumento principale per la descrizione delle attività di audit e per la comunicazione degli esiti dei controlli; tale documento deve essere chiaro e conciso, deve evidenziare le principali conclusioni della verifica ed indicare, ove possibile, gli interventi volti alla correzione delle criticità identificate.

La Struttura di Audit ha stabilito di redigere un'apposita relazione per ciascuna fase di verifica del progetto (controllo desk, in loco, eventuale contraddittorio ed esito finale); pertanto, le attività di audit sull'operazione emergono dalla lettura delle diverse versioni del documento, ovvero, la relazione desk "provvisoria", la relazione in loco "provvisoria", l'eventuale relazione di contraddittorio "provvisoria" e la relazione "definitiva" dalla quale si evince in maniera diretta l'esito del controllo.

Il documento viene compilato inserendo le informazioni relative al progetto nei campi previsti dalle maschere presenti nel sistema informativo appositamente dedicate alle verifiche di II livello.

Il format della relazione di controllo estratto da SIRFO2007¹¹⁶ rappresenta la visualizzazione dell'area "Gestione controlli II livello"¹¹⁷, composta dalle maschere "Controllo" e "Attività di Verifica".

La prima parte del documento riproduce sostanzialmente la maschera "Controllo". Nell'intestazione è riportata la tipologia di relazione "provvisoria" o "definitiva"; seguono i dati riepilogativi del progetto¹¹⁸ e le informazioni di sintesi dell'audit di II livello quali: atto di campionamento, importo certificato/campionato, importo ammesso dal II livello, importo non ammissibile, stato attuale del progetto al momento del controllo (gestionale/ in rendicontazione/ concluso e rendicontato), esito del controllo (regolare/ non regolare/ parzialmente regolare), responsabili dell'audit, periodo del controllo (inizio e fine), soggetti correlati e ruolo.

La parte successiva della relazione importa i dati dalla sezione "Attività di Verifica" che contiene le informazioni sul progetto e sulle attività espletate dall'auditor, argomentate nei seguenti campi:

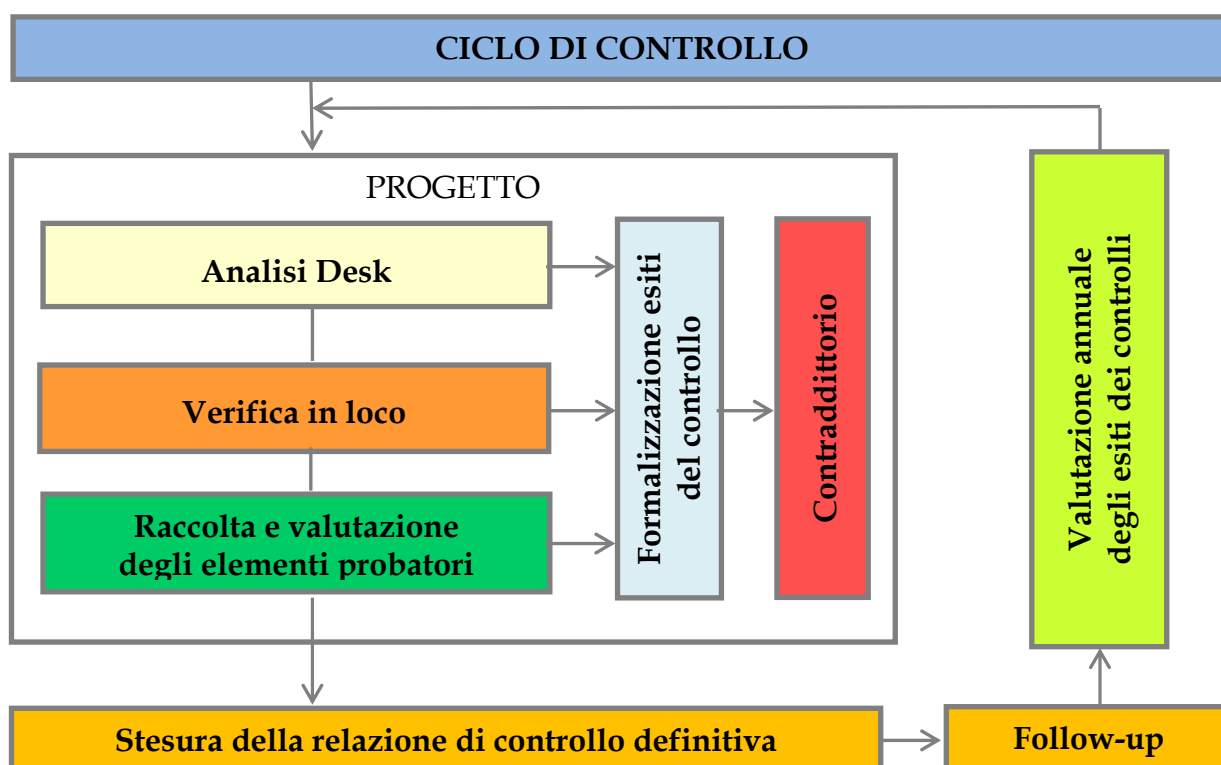
¹¹⁶ Allegato II. Audit delle operazioni, d. Modello di Relazione di controllo: Format Relazione FSE.

¹¹⁷ L'area "Gestione controlli II livello" rappresenta una delle sezioni di cui si compone la parte del sistema informativo dedicata all'Autorità di Audit e denominata "Gestione attività AdA".

¹¹⁸ Delle informazioni di sintesi dell'operazione, alcune sono importate da altre maschere del sistema informativo (alimentate dalle Strutture di Gestione), altre inserite dall'auditor competente.

descrizione del progetto, attività di verifica, adempimenti ed obblighi di informazione/pubblicità, esito del controllo, conformità del bando/progetto, rispetto politiche comunitarie, controlli di I livello, spese riconosciute dal I livello, sistema informativo, rilievi/criticità (con la possibilità di inviarne comunicazione al funzionario responsabile), irregolarità, azioni di follow-up, esiti di follow-up, note, firme controllori, validazione AdA, allegati, data relazione finale.

È possibile articolare il processo di controllo delle operazioni in diverse fasi, ciascuna composta da una o più attività, come rappresentato dal grafico sottostante e di seguito argomentato:



1. Pianificazione degli audit di progetto

L'AdA pianifica l'audit delle operazioni sulla base del numero delle operazioni estratte in ciascuna annualità, tenendo conto dei carichi di lavoro degli auditor, delle competenze richieste e, ove possibile, della disponibilità del soggetto controllato.

2. Analisi desk: stesura della relazione provvisoria

Riscontrata l'acquisizione degli atti necessari alla verifica dell'operazione e, dunque, la completezza del fascicolo, nella fase desk gli auditor analizzano le informazioni raccolte ed espletano una prima istruttoria inerente le principali caratteristiche del progetto

mediante la consultazione di tutta la documentazione probatoria a garanzia dell'ammissibilità delle spese.

L'analisi degli atti amministrativi e dei giustificativi di spesa consente la parziale compilazione di una check-list individuata dall'auditor sulla base della tipologia di macro-processo cui fa riferimento l'operazione oggetto di verifica; qualora il format di check-list disponibile (allegato al Manuale di Audit) non sia totalmente adeguato all'espletamento del controllo, l'AdA si riserva di apportare le dovute modifiche e/o integrazioni.

Tale strumento operativo è parte integrante delle relazioni di controllo redatte dagli auditor ed è archiviato in formato cartaceo nei fascicoli di progetto predisposti per la raccolta di tutta la documentazione di riferimento.

Il format della check-list si compone di due parti; la prima, denominata "sezione A - Dati identificativi dell'operazione", è comune a tutti i quattro macro-processi e riporta le seguenti informazioni: codice dell'operazione, beneficiario, azione, denominazione e luogo di realizzazione dell'operazione, responsabile del procedimento, luogo di archiviazione della documentazione, stato dell'operazione (in corso e conclusa) e costo del progetto (sia l'importo totale sia le quote comunitarie, nazionali, regionale e private).

La seconda parte, intitolata "sezione B - Controllo desk e in loco", è dedicata all'attività di verifica amministrativo-contabile del progetto; essa contempla una serie di quesiti per l'audit dell'operazione - diversi a seconda della procedura espletata¹¹⁹ - nonché l'indicazione in merito al riscontro e/o all'acquisizione della documentazione inerente il progetto in esame.

La verifica documentale si conclude con la stesura di una relazione di controllo "provvisoria" che esprime una prima valutazione dell'auditor al termine del controllo desk. Pertanto, in tale documento non sono compilati i campi relativi alla spesa riconosciuta dall'auditor e all'importo non ammissibile, i cui dati sono riportati unicamente nella versione definitiva; analogamente, le informazioni relative alle irregolarità, agli esiti di follow-up nonché il campo dedicato alla validazione del Responsabile dell'AdA sono inserite esclusivamente nel documento finale.

¹¹⁹ Procedure con bando (aperte, ristrette ordinarie, ristrette semplificate, negoziate previo bando, dialogo competitivo) o negoziate senza bando.

Come già menzionato nella descrizione dei format di relazione, la valutazione dell'auditor - sintetizzata nel campo "esito del controllo" - può condurre a tre giudizi: "regolare", "non regolare", "parzialmente regolare". Nel caso in cui dalle risultanze della verifica emerga una valutazione *regolare*, in quanto l'iter amministrativo e finanziario è conforme alla normativa comunitaria e nazionale, l'auditor procede al controllo in loco presso la sede del Beneficiario e/o del destinatario. Qualora determinate procedure presentino anomalie o alcune spese riconosciute dal I livello risultino non ammissibili, il controller sigla l'esito dell'audit sulla relazione come *non regolare*; tale giudizio diventa definitivo solo in seguito allo svolgimento della verifica in loco e dell'eventuale contraddittorio. Diversamente, nell'eventualità in cui siano accertate lacune e/o carenze sanabili o problematiche che necessitano di chiarimenti, l'auditor si riserva di approfondire la verifica riportando nella relazione provvisoria la dicitura *parzialmente regolare*; l'espletamento delle successive fasi di controllo on spot e/o di contraddittorio modificano nella relazione "definitiva" l'esito dell'audit in "regolare" o "non regolare".

3. Controllo in loco

Terminata l'analisi preliminare sulla documentazione acquisita, gli auditor effettuano "controlli in loco sulla base della documentazione e dei dati conservati dai Beneficiari"¹²⁰.

Le visite di audit in loco consistono nella verifica degli originali della documentazione amministrativo-contabile relativa al progetto, nell'accertamento dell'effettiva fornitura di beni e servizi co-finanziati, nel controllo dell'esecuzione delle spese effettivamente sostenute e della loro conformità alle norme e alle disposizioni comunitarie, nazionali e regionali. Tali verifiche si svolgono presso la sede amministrativa del Beneficiario e, ove necessario, presso il luogo in cui è stato realizzato l'investimento, al fine di verificare i seguenti aspetti:

- completezza e coerenza della documentazione amministrativa prevista dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale, dal Programma, dal dispositivo e dal contratto sottoscritto tra AdG e Beneficiario;
- correttezza formale (civiltico-fiscale) dei giustificativi di spesa (fatture quietanzate o documenti probatori equivalenti);
- ammissibilità della spesa sulla base dell'oggetto e dei tempi;

¹²⁰ Art. 16, paragrafo 1, comma 2 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

- rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa di riferimento, dal preventivo approvato, da vincoli nel rapporto tra voci di spesa, da massimali per categoria, ecc.;
- esistenza di una contabilità analitica relativa all'operazione finanziata, all'interno della contabilità del Beneficiario;
- rispetto della tempistica nell'avanzamento dei lavori per la realizzazione di opere o della fornitura di beni o servizi;
- coerenza dei Beneficiari delle operazioni con quelli previsti dal P.O.;
- adempimenti degli obblighi di informazione previsti dalla normativa comunitaria e dal Programma;
- rispetto, laddove si rilevi la fattispecie, delle disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato (comprese le norme sul cumulo degli aiuti e sul "de minimis"), di protezione dell'ambiente e di pari opportunità.

L'auditor prende visione degli originali degli atti e dei giustificativi di spesa ed acquisisce copia della documentazione necessaria al completamento del fascicolo di progetto. Quest'ultimo, in caso di opere pubbliche, è corredato da foto che ne attestano la realizzazione nonché il rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità (targhe, cartelloni, loghi).

Durante la verifica, l'auditor non esprime valutazioni sull'esito della stessa; tuttavia, in caso di riscontro di criticità rilevanti, ne discute direttamente con il soggetto controllato e si riserva di esaminare successivamente la documentazione raccolta per effettuare i necessari approfondimenti.

A conclusione di ciascuna verifica, l'auditor stila una dichiarazione che attesta lo svolgimento del controllo nella quale sono elencati gli atti acquisiti (con l'eventuale riferimento ai quesiti della check-list soddisfatti) e indicate le modalità di archiviazione della documentazione amministrativa e contabile; tale verbale di visita in loco è soggetto alla controfirma di un rappresentante dell'Organismo auditato.

4. Raccolta e valutazione degli elementi probatori

L'auditor valuta gli elementi aggiuntivi acquisiti nel corso del controllo in loco e si accerta della loro adeguatezza e completezza mediante l'ausilio della check-list utilizzata per la verifica desk che viene compilata nelle sezioni specifiche e/o laddove erano necessarie integrazioni.

5. Formalizzazione degli esiti del controllo

Lo svolgimento delle verifiche in loco viene attestato mediante la stesura di una nuova versione della relazione, seppur sempre “provvisoria”, preventivamente compilata in alcuni campi; l’inserimento delle informazioni inerenti la visita in loco – nel campo “attività di verifica” – consente all’auditor di generare, tramite il sistema informativo, una seconda relazione successiva al documento redatto al termine del controllo desk. L’esito dell’audit è sempre espresso nei giudizi di controllo “regolare”, “non regolare” o “parzialmente regolare”. A fronte di eventuali raccomandazioni, l’auditor compila il campo “azioni di follow-up” al fine di monitorarne il recepimento; si anticipa che la versione definitiva della relazione evidenzierà le misure correttive apportate dal soggetto auditato negli “esiti di follow-up”.

6. Contraddittorio (eventuale)

A fronte di anomalie o di carenze documentali rilevate nel corso del controllo, in seguito allo svolgimento della visita in loco, l’AdA comunica tramite nota le problematiche accertate ai soggetti competenti (Autorità di Gestione, Organismi Intermedi, Responsabili dell’operazione sottoposta ad audit, o Autorità di Certificazione) indicando il termine di 15gg entro il quale sono invitati a formulare per iscritto eventuali controdeduzioni e ad integrare la documentazione in possesso della Struttura di Audit con ulteriori atti.

Nel caso di operazioni “a titolarità”, l’AdG è il solo interlocutore di riferimento per lo scambio informativo necessario allo svolgimento del contraddittorio. Diversamente, per i progetti “a regia”, l’AdA dialoga direttamente con il Beneficiario dell’intervento sebbene l’AdG sia sempre informata. Quest’ultima viene coinvolta esclusivamente nelle decisioni di sua competenza; essa provvede a ricevere le indicazioni fornite dal soggetto controllato e a trasmetterle all’AdA con le eventuali integrazioni in proprio possesso volte alla risoluzione delle criticità riscontrate.

Al termine del periodo previsto per la ricezione delle risposte da parte dell’Organismo auditato, la Struttura di Audit procede alla valutazione degli elementi acquisiti e redige una nuova versione della relazione di controllo “provvisoria”, argomentando nel campo “esiti di follow-up” le risultanze della fase di contraddittorio. In particolare, l’auditor esplicita nel documento se le informazioni fornite chiariscono le anomalie rilevate ed

individuano sufficienti elementi correttivi o, al contrario, non rappresentano valide soluzioni e, pertanto, determinano il permanere della criticità; in quest'ultimo caso, o qualora non sia pervenuta alcuna risposta entro il termine stabilito, l'AdA prende in considerazione l'eventualità di fornire un ulteriore lasso di tempo (fino ad un massimo di 15 giorni).

7. Stesura della relazione di controllo definitiva

Nella fase successiva alle verifiche desk e in loco, nonché espletato l'eventuale contraddittorio, il responsabile del controllo procede alla stesura dell'ultima versione della relazione, siglata come relazione di controllo "definitiva", soggetta alla validazione da parte del Dirigente pro-tempore dell'AdA, il cui format prevede solo due giudizi sull'esito dell'audit, ovvero "regolare" o "non regolare".

La valutazione di controllo *regolare* viene espressa dall'auditor in tre casistiche:

- a. l'assenza di anomalie sia nelle procedure amministrative sia in relazione alla regolarità finanziaria del progetto;
- b. il riscontro di errori o di criticità aventi carattere puramente formale, che sostanzialmente non violano la normativa di riferimento e non inficiano l'ammissibilità della spesa, sebbene determinino raccomandazioni e, ove necessario, azioni di follow-up;
- c. il riscontro di importi irregolari nell'ambito del progetto in esame ma non inerenti la dichiarazione di spesa oggetto di campionamento, purché non derivanti da anomalie di carattere sistemico. In tale eventualità, l'AdA provvede a riportare nel campo "note" la criticità emersa e a comunicare agli Organismi di competenza la presenza di irregolarità; la segnalazione della stessa segue la procedura prevista dall'art. 28, paragrafo 1 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

L'esito *non regolare* è attribuito al controllo che ha evidenziato la mancata conformità dell'iter amministrativo alla legislazione comunitaria e nazionale ovvero l'irregolarità dei documenti giustificativi di spesa e che ha condotto alla parziale o totale inammissibilità del contributo concesso. Tale giudizio può comportare la comunicazione di irregolarità e l'avvio della procedura di rettifica finanziaria (vedi paragrafo 22. "Irregolarità e rettifiche Finanziarie" del presente documento).

Al pari delle relazioni “provvisorie”, la versione “definitiva” del documento – compilata nelle apposite sezioni di SIRFO2007 – è archiviata in formato cartaceo nel fascicolo di progetto realizzato dal responsabile del controllo e riporta la data di redazione.

I dati riepilogativi dell’operazione e degli esiti del controllo presenti nel S.I. sono accessibili ai soggetti auditati in modalità di sola visione; al fine di implementare un flusso informativo regolare e formalizzato tra i principali attori del Si.Ge.Co., l’AdA notifica le risultanze degli audit e le eventuali osservazioni/raccomandazioni ai singoli Resp. di Asse, agli O.I. e, per conoscenza, all’AdG e all’AdC. In caso di irregolarità, la comunicazione degli esiti è trasmessa altresì all’Ufficio “Monitoraggio e Controllo” del Dipartimento Formazione, Lavoro, Cultura e Sport.

8. Follow-up

Per la programmazione 2007-2013, la Commissione raccomanda l’adozione di efficaci meccanismi di comunicazione tra l’Autorità di Audit e gli Organismi responsabili della gestione e del controllo del Programma, affinché le informazioni relative alle anomalie del sistema siano prontamente trasmesse da una Struttura all’altra (Standard IIA 2400). Pertanto, l’AdA ha predisposto un processo di monitoraggio (“follow-up”) per assicurarsi che, a fronte delle criticità rilevate, siano state implementate le necessarie azioni correttive e che le stesse problematiche siano state rimosse, ovvero che il Responsabile dell’Autorità di Gestione abbia formalmente accettato il rischio di non attivare azioni correttive (Standard IIA 2500).

L’attività di follow-up può essere svolta in due momenti distinti del controllo sulle operazioni, ovvero, antecedentemente alla stesura della relazione “definitiva” o a conclusione dell’audit (ed entro il mese di settembre).

Follow-up contestuale all’audit

Nell’espletamento della verifica il follow-up è funzionale al monitoraggio delle misure correttive che non è possibile attuare nella fase di contraddittorio in quanto la loro implementazione richiede un periodo di tempo superiore ai 15-30 giorni previsti per la chiusura dello stesso. A tal fine, a seguito di un controllo con esito “parzialmente regolare”, l’AdA verifica l’ottemperamento alle raccomandazioni formulate, secondo uno

scadenziario concordato precedentemente con il soggetto controllato¹²¹; in tale intervallo temporale, l'AdA interpella e/o sollecita l'Organismo auditato per la trasmissione di ulteriore documentazione o di eventuali osservazioni in merito ai rilievi formulati.

A seguito della risoluzione delle problematiche, l'auditor compila il campo "esiti di follow-up" della relazione di controllo, indicando le correzioni apportate alle lacune riscontrate, ed esprime una valutazione positiva della verifica ("regolare"). Diversamente, qualora le criticità non siano state sanate, l'auditor riporta nell'apposita sezione "follow-up" il permanere delle anomalie e nella relazione "definitiva" prende una posizione in merito all'esito dell'audit, formulando un giudizio di controllo "regolare" o "non regolare".

Nel caso in cui l'Autorità di Gestione non proceda all'adozione di misure correttive e l'Autorità di Audit ritenga che l'esito del controllo sia "non regolare", essa richiede direttamente all'Autorità di Certificazione la de-certificazione delle spese ritenute non ammissibili o, se necessario, la sospensione parziale o totale della certificazione¹²² per l'operazione interessata o per tutti i progetti interessati dalla medesima criticità.

La procedura da adottare per la gestione delle irregolarità e per le eventuali rettifiche finanziarie è dettagliata al paragrafo 5.8 del Manuale di Audit e al paragrafo 22 del presente documento.

In presenza di criticità irrisolte di particolare gravità, la Struttura di Audit provvede ad informare il Presidente della Giunta Regionale e, attraverso il Rapporto annuale di controllo, la Commissione europea. Si evidenzia che il Dirigente della Struttura di Gestione soggetta all'audit resta, comunque, responsabile delle decisioni da assumere per rimuovere le criticità riscontrate ed ottemperare alle raccomandazioni dell'Autorità di Audit (Standard IIA 2600).

Follow-up successivo all'audit

L'AdA svolge azioni di follow-up anche a conclusione dell'audit su operazioni per le quali, sebbene la relazione di controllo "definitiva" riporti un esito "regolare", è stata suggerita l'adozione di misure correttive. Si precisa che, nell'eventualità in cui le raccomandazioni non vengano attuate, l'auditor non modifica il giudizio "regolare" sulla

¹²¹ Lo scadenziario è flessibile e varia in base alla gravità delle criticità emerse ed alla tempistica necessaria alla loro risoluzione.

¹²² Art. 92 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

verifica in quanto le osservazioni dell'AdA sono mirate unicamente al raggiungimento della piena conformità delle procedure e quindi, in caso di mancato recepimento delle stesse, l'ammissibilità della spesa non risulta inficiata.

Le criticità non sanate sono riportate nel Rapporto annuale di controllo e tenute in considerazione nella valutazione di sistema dell'annualità successiva. È cura dell'AdA informare in merito alle attività di follow-up prive di riscontro positivo il Responsabile dell'AdG in capo al quale risiede la responsabilità ultima di attivare o meno azioni correttive.

Tutte le eventuali raccomandazioni formulate dagli auditor in relazione ai progetti controllati, incluse quelle che non hanno dato origine ad azioni di follow-up, adeguatamente archiviate in un file condiviso contestualmente alle attività di verifica sulle operazioni al fine di monitorarne l'ottemperamento entro il termine del 30 settembre di ciascun anno. A tale data viene stilata una relazione riepilogativa degli esiti del follow-up, il cui estratto è parte integrante del Rapporto annuale di controllo. A partire dall'annualità 2011, l'Autorità di Audit si impegna a trasmettere il medesimo documento all'Autorità di Gestione, agli Organismi Intermedi e all'Autorità di Certificazione, al fine di richiedere l'aggiornamento dell'eventuale risoluzione delle problematiche riscontrate.

9. Valutazione annuale degli esiti dei controlli

Eseguiti gli audit sulle operazioni, la Struttura di Audit valuta i risultati e procede a proiettare gli stessi sull'intera popolazione campionaria, a norma dell'art. 17, paragrafo 4 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

Allorché il controller rilevi un errore in un dato universo, deve innanzitutto stabilirne la natura per determinare se sia sistematico o casuale. Più precisamente, l'auditor deve accertare se si tratti di errore significativo. Se quest'ultimo è riscontrato nel campione, ciò non significa necessariamente che l'universo sia viziato; bisogna effettuare ulteriori indagini per meglio determinare la proporzione delle criticità nella popolazione esaminata. L'errore totale, quindi, deve essere successivamente confrontato con il livello di significatività dell'universo sottoposto a revisione per stabilire se si siano verificati errori significativi. A questo scopo si devono utilizzare i dati definitivi, che possono differire da quelli assunti in fase di pianificazione.

Semplificando, qualora dalle verifiche effettuate non sia stato rilevato alcun errore, l'AdA può ragionevolmente concludere, con un grado di fiducia del 60%, 70%, 80% o 90% (in base al livello di affidabilità derivante dall'attività system audit), che il tasso di errore massimo che potrebbe essere accertato è pari alla soglia di rilevanza. Diversamente, allorché siano rilevate irregolarità nel campione, la proiezione dei risultati sull'universo è un'operazione più complessa da effettuare solo nell'eventualità di popolazioni costituite da un numero di progetti superiore alle 800 unità. Per numerosità esigue, poiché il campionamento non può definirsi "statistico", ogni processo di inferenza e, dunque, anche la stima dell'importo irregolare campionario sull'intera popolazione, potrebbe non essere attendibile. Pertanto, va considerato direttamente il tasso di errore del campione, come ribadito dalla nota COCOF 09/0004/01-EN, quale rapporto tra la spesa irregolare accertata dall'AdA ed l'importo totale campionato in una determinata annualità.

Per il calcolo dell'errore campionario nei casi di campionamento statistico, la Struttura adotta due distinte procedure descritte al paragrafo 5.9 "La proiezione dei risultati del campione: il tasso di errore" del Manuale.

La Struttura di Audit è tenuta a riportare il tasso di errore nel Rapporto annuale di controllo sia nella sezione relativa all'audit delle operazioni sia nella tabella conclusiva in cui sono inserite le spese dichiarate e controllate in una determinata annualità. A norma dell'art. 17, paragrafo 4, comma 2 del Reg. (CE) n. 1828/2006, nell'eventualità in cui il tasso di errore sia superiore al 2%, l'Autorità di Audit "*analizza il significato e prende i provvedimenti necessari, comprese adeguate raccomandazioni,*" che vengono altresì comunicati nel RAC.

21. Valutazione globale del Si.Ge.Co.

Per ciò che concerne la valutazione definitiva sull'affidabilità del sistema - formalizzata nel parere annuale a norma dell'art. 62, paragrafo 1, lettera d), punto ii) del Reg. (CE) n. 1083/2006 - occorre precisare che essa discende da un giudizio complessivo sugli audit dei sistemi e sulle verifiche delle operazioni. A tal fine, le risultanze derivanti dal controllo dei progetti sono espresse dalla percentuale di spesa certificata *irregolare* sul totale *controllato* all'interno del campione casuale ("X"), e aggregate in classi teoriche i cui valori sono indicativi e passibili di successive modifiche, come illustrato nelle celle sottostanti:

Valori
$X \leq 1\%$
$1\% < X \leq 2\%$
$2\% < X \leq 7\%$
$X > 7\%$

L'AdA, pertanto, ha stabilito di effettuare la seguente corrispondenza tra i 4 livelli qualitativi di affidabilità ottenibili e le percentuali di importo irregolare:

Percentuale di spesa irregolare anno (X)	Affidabilità del Sistema anno (L.A.)
$X \leq 0,01$	MASSIMA
$0,01 < X \leq 0,02$	ALTA
$0,02 < X \leq 0,07$	MEDIA
$X > 0,07$	BASSA

Dal raffronto tra i valori di X ed L.A. è possibile ottenere combinazioni differenti:

- 1 Qualora la percentuale di spesa irregolare confermi la valutazione espressa mediante l'attività di system audit, la Struttura di Audit può ritenere efficaci i propri strumenti operativi e validarne l'utilizzo per le annualità successive.
- 2 In caso di mancata corrispondenza tra i livelli di X e di L.A., si è scelto di dare comunque predominanza all'importo irregolare accertato; è possibile, tuttavia, distinguere due casistiche:

X < L.A. → la Struttura di Audit valuta se considerare l'affidabilità complessiva del sistema ad un livello più *basso* rispetto a quanto stimato con l'attività di system audit, sulla base della rilevanza delle criticità emerse nel campione casuale

X > L.A. → la Struttura di Audit può valutare l'attendibilità del sistema ad un livello più *alto* rispetto a quello derivante dal system audit, in considerazione di una bassa percentuale di spesa irregolare nella popolazione campionata che non conferma il giudizio di inaffidabilità espresso sull'impianto organizzativo di gestione e controllo

In funzione della situazione che si viene ad osservare attraverso l'audit di sistema ed i controlli sulle operazioni, l'Autorità di Audit procede ad esprimere un parere senza riserve, con riserva o negativo, sul modello stabilito dall'Allegato XIII al Reg. (CE) n. 1828/2006.

22. Irregolarità e rettifiche finanziarie

Tra le funzioni dell'AdA rientra il compito di perseguire le irregolarità¹²³ e di *“prendere provvedimenti quando è accertata una modifica importante che incide sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o di controllo di operazioni o programmi operativi ed effettuare le necessarie rettifiche finanziarie¹²⁴”*. La procedura adottata dalla Struttura di Audit si conforma alla Nota COCOF 07/0037/03-IT del 29.11.2007¹²⁵ che, a sua volta, fa riferimento ai principi ed ai criteri approvati dalla Commissione con Decisione C(2001) 476 al fine di determinare un orientamento comune per la quantificazione delle rettifiche finanziarie.

In relazione alle criticità riscontrate, siano esse casi isolati o irregolarità sistemiche¹²⁶, l'AdA determina, *“per quanto possibile ed attuabile”*, l'ammontare da detrarre *“pari all'importo della spesa erroneamente imputata ai Fondi, in base a un principio di proporzionalità”*. Pertanto, essa può decidere di sopprimere in tutto o in parte il contributo comunitario tenendo conto della natura dell'irregolarità nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione e controllo¹²⁷.

Qualora non sia possibile quantificare con esattezza l'importo irregolare o la soppressione della spesa appaia sproporzionata, l'auditor procede alla rettifica mediante estrapolazione (utilizzando un campione rappresentativo di transazioni con caratteristiche simili) o su base forfettaria (valutando l'importanza della violazione delle norme, nonché l'entità e le conseguenze finanziarie delle irregolarità riscontrate).

In presenza di carenze o anomalie di sistema, l'AdA deve estendere le proprie indagini a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate dalla stessa tipologia di errore¹²⁸; in tale eventualità, si applica una procedura conforme per analogia iuris a quanto stabilito dall'art. 100 del Reg. (CE) n. 1083/2006. Qualora l'auditor accerti nel campione di operazioni sottoposte a verifica insufficienze tali da condurre ad irregolarità sistematiche,

¹²³ Ai sensi dell'art. 2, par. 7 del Reg. (CE) n. 1083/2006, si definisce irregolarità *“qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale”*.

¹²⁴ Art. 98, paragrafo 1 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

¹²⁵ *“Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai fondi strutturali e dal fondo di coesione in occasione del mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici”*.

¹²⁶ In base alla Decisione C(2001) 476 della Commissione europea, *“un'irregolarità sistemica è un errore ricorrente imputabile a gravi lacune nei sistemi di gestione e di controllo destinati a garantire una contabilità corretta e il rispetto della normativa”*.

¹²⁷ Art. 98, paragrafo 2, del Reg. (CE) n. 1083/2006.

¹²⁸ Art. 98, paragrafo 4, del Reg. (CE) n. 1083/2006.

richiede all'Autorità di Gestione, contestualmente alla notifica degli esiti sui controlli, di formulare le proprie osservazioni entro il termine di 30 giorni.

Nel caso in cui l'Organismo di Gestione fornisca elementi integrativi - anche in contrasto con la posizione dell'AdA - viene convocato dalla Struttura di Audit ad un'audizione nella quale le parti si adoperano per chiarire i punti oggetto di discussione e giungere ad una possibile definizione delle problematiche riscontrate. Alla scadenza del termine stabilito o a conclusione dell'audizione, in mancanza di idonei riscontri ai rilievi formulati, l'AdA può decidere, entro un mese, di chiedere agli Organismi competenti di procedere alle necessarie rettifiche sopprimendo parzialmente o integralmente il contributo comunitario relativo all'operazione in questione.

Tale procedura verrà applicata, ove ritenuto necessario, a giudizio insindacabile dell'Autorità di Audit, per risolvere le criticità emerse a seguito degli audit sulle operazioni (anche relative a casi isolati di irregolarità particolarmente rilevanti).

Diversamente, qualora nel corso delle attività di controllo, l'Autorità di Gestione o il Beneficiario avessero già dichiarato l'irregolarità o fornito le relative osservazioni, l'AdA procede direttamente a quantificare e richiedere la rettifica finanziaria, senza ulteriori verifiche/consultazioni.

Particolare attenzione è riservata ai casi di irregolarità relativi ad appalti pubblici; per quantificare l'ammontare da decurtare alla certificazione di spesa, l'AdA applica quanto disposto dalle tabelle riportate nella Nota COCOF - allegate alla seconda versione del Manuale di Audit¹²⁹ - le quali indicano gli importi e le percentuali delle rettifiche a seconda delle diverse tipologie di violazione alle disposizioni sugli appalti pubblici, operando una distinzione tra contratti sotto e sopra soglia.

¹²⁹ Rif. Manuale di Audit, 2ª versione del 16.05.2011, Allegato II. Audit delle operazioni, e. Tabelle per le rettifiche finanziarie.

PARTE VII - REPORTING ED ARCHIVIAZIONE

23. Organizzazione della documentazione

L'Autorità di Audit organizza la documentazione inerente il system audit, l'attività di campionamento, la verifica della qualità e i documenti richiesti annualmente dalla Commissione europea (Rapporto e Parere annuale di controllo, Annual summary, Programma di Audit FSE, Manuale di Audit, ecc.) in fascicoli "permanenti"; diversamente, la sintesi delle attività realizzate e delle conclusioni formulate in relazione alla verifica delle operazioni è archiviata in fascicoli "correnti", soggetti ad aggiornamento fino alla stesura di un rapporto definitivo di audit, validato dal Dirigente pro-tempore dell'AdA.

Al fine di garantire la sicurezza fisica dei fascicoli di controllo, l'Ufficio "Controllo Fondi Europei" gestisce in maniera esclusiva un archivio il cui accesso è riservato esclusivamente al personale della Struttura; la confidenzialità delle informazioni contenute nei report è assicurata dalla professionalità con la quale gli auditor si impegnano ad operare.

Relativamente all'audit delle operazioni, al fine di rendere sempre intelligibile l'operato di qualunque auditor, l'AdA ha stabilito una modalità di fascicolazione da osservare nel trattamento e nell'archiviazione dei documenti ricorrenti, a vario titolo, nelle procedure di attuazione, conformemente agli standard internazionalmente riconosciuti.¹³⁰ La documentazione inerente le verifiche sui progetti è infatti organizzata in fascicoli di controllo che costituiscono la principale testimonianza del lavoro svolto dall'auditor e delle sue conclusioni. I singoli fascicoli raggruppano tutte le fasi di audit, dalla programmazione iniziale alla preparazione dell'ultima stesura della relazione.

I documenti del fascicolo devono essere *"chiari, leggibili, completi, pertinenti, esatti, concisi, precisi e comprensibili. Qualora vengano usate prove informatiche, è opportuno individuarle in modo adeguato e descriverne l'origine, il contenuto e l'ubicazione in modo esauriente"*. Pur non essendo possibile stabilire ciò che deve o non deve figurare nei fascicoli di controllo, tuttavia, *"in linea di principio, un fascicolo è ben organizzato quando è sufficientemente completo e dettagliato da consentire ad un controllore esperto, che non abbia avuto in precedenza alcun rapporto con la verifica in argomento, di accertare il tipo di lavoro svolto per avvalorare le conclusioni"*.

¹³⁰ Rif.: European Implementing Guidelines n. 26 "Documentazione".

La redazione di report chiari, tempestivi, affidabili ed obiettivi è una responsabilità della Struttura che svolge attività di auditing. Il contenuto dei documenti redatti dall'AdA *“deve essere di facile comprensione e privo di vaghezza o ambiguità, deve contenere solo informazioni corroborate da elementi probatori adeguati e pertinenti, ed essere libero, obiettivo, giusto e costruttivo”*¹³¹. In tale ottica, le relazioni di controllo non devono evidenziare unicamente le anomalie riscontrate ma fornire, ove possibile, suggerimenti su quali siano i miglioramenti necessari piuttosto che le modalità per raggiungerli, comunque di competenza dell'Organismo di Gestione; tuttavia, per talune criticità, le raccomandazioni dell'AdA si traducono in specifici obblighi per i quali si riduce la discrezionalità d'azione del soggetto coinvolto¹³².

24. Revisione ed aggiornamento dei documenti programmatici

È stato più volte ribadito che sebbene per il P.O. FSE non sussista l'obbligo di stilare una Strategia di Audit, facoltà di cui la Regione Basilicata si è avvalsa, l'Autorità di Audit ha ritenuto opportuno pianificare le attività di controllo del Fondo Sociale Europeo in un documento programmatico ad uso interno, denominato “Programma di Audit FSE” (P.A. FSE). Analogamente a quanto previsto per la Strategia FESR, l'AdA procede ad un riesame annuale del documento strategico realizzato per il FSE ed al suo eventuale aggiornamento.

25. Annual Summary

L'Annual Summary, ovvero la Sintesi annuale, va redatta ai sensi dell'art. 53ter, paragrafo 3, del Reg. (CE) n. 1995/2006¹³³. L'articolo 42-bis delle modalità di esecuzione del regolamento finanziario prevede che tutte le informazioni siano presentate alla Commissione dall'Organismo designato entro il 15 febbraio dell'anno seguente l'esercizio finanziario del bilancio UE. Tale documento riepiloga i dati inerenti l'anno precedente al

¹³¹ Rif.: Criterio-guida europeo n. 31 - Stesura delle Relazioni. Inoltre, in base gli Auditing Standards INTOSAI, paragrafo 3.5.5, *“i controllori devono conservare in modo adeguato gli elementi probatori del controllo in documenti di lavoro, incluse basi e delimitazione del programma, lavoro svolto e risultati del controllo”*.

¹³² Rif.: Auditing Standards INTOSAI, paragrafo 4.0.25.

¹³³ Reg. (CE, Euratom) n.1995/2006, del 13 dicembre 2006, recante modifica del Reg. (CE, Euratom) n.1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

periodo nel quale viene presentata la sintesi con la finalità di fornire un quadro complessivo delle garanzie ottenute dal processo di certificazione e dalle attività di audit. Pertanto, l'Annual Summary è composta da due parti, una relativa alla spesa certificata (di competenza dell'AdC), l'altra dedicata alle revisioni contabili (compilata esclusivamente dall'AdA).

La Sintesi annuale va trasmessa tramite SFC2007 secondo il modello indicato nell'allegato della Nota COCOF 07-0063-09-IT.

26. Rapporto annuale di controllo

Il Rapporto annuale di controllo viene redatto ai sensi dell'art. 62, paragrafo 1, lettera d) del Reg.(CE) n. 1083/2006 e presentato alla Commissione entro il 31 dicembre di ciascuna annualità tramite SFC2007. Tale documento costituisce la sintesi dei risultati di tutte le verifiche condotte nel corso dell'annualità di riferimento¹³⁴, nonché delle modifiche apportate o da apportare al sistema di gestione e controllo sulla base delle risultanze emerse.

La fase di elaborazione del documento, che coinvolge l'intero staff di cui la Struttura si avvale, costituisce un momento di aggregazione e di formalizzazione dell'attività effettuata da parte dell'Autorità di Audit sul P.O. oggetto di controllo nel corso dell'anno.

Per ciò che attiene l'**audit del sistema di gestione e controllo**, le informazioni prioritarie da inserire nel RAC attengono, essenzialmente, ai soggetti che hanno effettuato gli audit, ai test di conformità condotti, agli Organismi auditati, alla rispondenza dei controlli alle raccomandazioni precedentemente formulate dall'AdA, nonché al rispetto complessivo delle prescrizioni comunitarie. Particolare evidenza deve essere attribuita alla segnalazione di eventuali errori/criticità che possono presentare carattere di sistematicità, e dei provvedimenti predisposti dagli Organismi competenti al fine di annullarne l'impatto e ridurre la probabilità che essi possano presentarsi nuovamente in futuro.

Nella sezione dedicata alle **verifiche sulle operazioni**, l'AdA provvede alla descrizione delle procedure adottate dagli auditor che hanno condotto i controlli in loco sulla base

¹³⁴ Il riferimento è alla globalità delle attività condotte dall'AdA, ovvero l'analisi di system audit realizzata nel II semestre (luglio-dicembre) dell'anno "n" e gli audit sulle operazioni svolti nel periodo febbraio-giugno dell'anno "n+1".

della selezione degli interventi campionati annualmente, nonché all'argomentazione delle motivazioni sottostanti la scelta dei parametri statistici alla base del campione casuale.

In particolare, mediante l'ausilio della tabella riepilogativa redatta secondo il modello di cui all'Allegato VI del Reg. (CE) n. 1828/2006, la Struttura di Audit indica i dati inerenti le spese dichiarate alla Commissione sottoposte ad audit in termini di importo e di percentuale sull'ammontare dichiarato, i principali risultati dei controlli condotti, con evidenza delle irregolarità riscontrate e del tasso di errore risultante dal campione oggetto di verifica.

Non va tralasciato il riferimento all'impianto organizzativo predisposto dall'AdA ed al suo coordinamento con i diversi Organismi di controllo operanti a livello nazionale.

Conformemente all'Allegato VI del Reg. (CE) n. 1828/2006, il contenuto del rapporto annuale di controllo è sintetizzabile nei seguenti punti:

- periodo di riferimento
- modalità seguite per la predisposizione del Rapporto
- programma oggetto di controllo
- modifiche dei sistemi di gestione e di controllo
- variazioni relative alla Strategia di Audit
- risultati degli audit dei sistemi
- risultati degli audit delle operazioni
- procedure di coordinamento tra gli Organismi di controllo;
- follow-up delle criticità riscontrate e delle raccomandazioni.

Non è prevista alcuna eccezione per i Programmi Operativi ex art. 74 del Reg. (CE) n. 1083/2006, per i quali, tuttavia, si ammette un contenuto più limitato; in particolare, il punto 3 del RAC sulle modifiche relative alla Strategia di Audit può essere omissivo in quanto per il P.O. FSE non ne è richiesta la stesura. Analogamente, il punto 5, relativo alle attività di campionamento, può essere adattato in funzione della metodologia applicata tenuto conto della possibilità di derogare dai vincoli stabiliti dagli artt. 16 e 17 del Reg. (CE) n. 1828/2006.

L'Autorità di Audit è tenuta a riportare nel Rapporto annuale di controllo le eventuali modifiche del Si.Ge.Co.; qualora tali variazioni siano intervenute prima del 30 giugno, la loro descrizione deve essere argomentata nel paragrafo 2 "Modifiche al Sistema di Gestione e Controllo" mentre i cambiamenti verificatisi dopo tale data vanno riportati nel paragrafo 8 "Altre informazioni".

Sebbene il quadro normativo non preveda alcuna risposta formale da parte della Commissione sulla documentazione ricevuta, sono possibili tre posizioni diverse:

1. accettato, ovvero il RAC e il parere sono conformi agli Allegati VI e VII del Reg. (CE) n. 1828/2006 e sono di qualità soddisfacente
2. accettato con follow-up, qualora la documentazione inviata dall'AdA sia conforme ai dettami regolamentari ma si richiedono informazioni aggiuntive, soprattutto in merito al follow-up
3. restituito per correzione, in caso di inadeguatezza formale o sostanziale del rapporto e/o del parere o di assenza di informazioni significative sul lavoro svolto, e conseguente richiesta di presentazione di una versione riveduta della documentazione.

27. Parere annuale di controllo

In allegato al Rapporto annuale di controllo, sensi dell'art. 62, paragrafo 1, lettera d) del Reg.(CE) n. 1083/2006, l'AdA fornisce alla Commissione un parere in merito al funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e alla completezza e veridicità della documentazione inerente le operazioni controllate, al fine di fornire ragionevoli garanzie riguardo la correttezza delle dichiarazioni di spesa e la legittimità e regolarità delle transazioni ad esse collegate.

La stesura del parere non può prescindere dalla portata del controllo¹³⁵, misurata in riferimento all'esistenza di irregolarità sistematiche o di operazioni sulle quali sono in corso procedimenti giudiziari o amministrativi, e alla disponibilità della documentazione probatoria.

Il documento viene stilato conformemente all'Allegato VII del Reg. (CE) n.1828/2006 entro il 31 dicembre di ciascuna annualità di programmazione, al termine della stesura del RAC.

Il parere può esprimere una valutazione senza riserva, con riserva o negativa.

A norma della nota COCOF 09/0004/01-EN, versione finale del 18.02.2009, qualora l'AdA esprima un parere **senza riserva** ciò significa che *“il sistema di gestione e controllo ha funzionato efficacemente per fornire una certezza ragionevole che le dichiarazioni di spesa*

¹³⁵ Nel circoscrivere la portata dell'esame, l'Autorità di Audit deve riportare le considerazioni in merito all'incidenza dei limiti che possono intervenire nelle proprie analisi sulla correttezza delle spese dichiarate.

presentate alla Commissione siano corrette e che le transazioni soggiacenti siano legittime e regolari. Questo corrisponde ad un alto livello di garanzia (categoria 1)''.

Diversamente, il parere è **con riserva** qualora l'auditor consideri che *''alcuni aspetti dei sistemi non hanno funzionato efficacemente per fornire una certezza ragionevole sulla correttezza delle dichiarazioni di spesa e sulla legalità e regolarità delle transazioni soggiacenti. Una stima dell'impatto che questa condizione può avere sulla spesa dichiarata deve essere fornita dall'Autorità di Audit. La quantificazione dell'impatto può essere fatta o partendo dal presupposto che il tasso di errore previsto per la spesa nell'anno di riferimento sia applicabile, oppure su base forfetaria, prendendo in considerazione tutte le informazioni che l'AdA può avere a sua disposizione. L'AdA dovrebbe indicare se i miglioramenti richiesti sono sostanziali oppure no, in linea con la categorizzazione per la valutazione dei sistemi. Questo corrisponde ad un medio livello di garanzia (categoria 2 e 3)''.* Anche qualora siano riscontrati limiti alla portata dell'esame¹³⁶, l'AdA deve esprimere un parere con riserva, indicando se tali limitazioni abbiano un impatto sulla dichiarazione di spesa. In caso di parere con riserva, l'Autorità di Gestione o la Commissione europea possono intraprendere azioni correttive (ad es. interruzione o sospensione dei pagamenti, secondo quanto previsto dagli artt. 91 e 92 del Reg. (CE) n.1083/2006) per contenere il rischio di utilizzo improprio dei Fondi comunitari, come previsto dalla Nota COCOF 08/0019/01-EN.

Nell'ultima casistica di parere **negativo**, *''il Si.Ge.Co. non ha funzionato efficacemente per fornire una certezza ragionevole sulla correttezza sulle dichiarazioni di spesa e sulla legalità e regolarità delle transazioni soggiacenti. Questo corrisponde ad un basso livello di garanzia (categoria 4)''.* A seguito di un giudizio negativo e, dunque, di riscontro di criticità sistemiche, la facoltà accordata all'AdG o alla Commissione europea di attuare misure correttive, prevista nell'eventualità di parere con riserva, si modifica nell'obbligo di intraprendere concrete azioni a tutela del bilancio europeo.

Si rammenta che le indicazioni della Nota della Commissione non hanno carattere vincolante; il margine di discrezionalità accordato all'Autorità di Audit si evince dalla lettura del seguente testo: *''In generale, un elevato livello elevato di garanzia (ragionevole)*

¹³⁶ A norma dell'Allegato VII del Reg. (CE) n. 1828/2006, la portata dell'esame può essere limitata da fattori, quali, procedimenti giudiziari, assenza di documenti giustificativi, etc.. L'AdA deve stimare l'importo delle spese e del contributo comunitario interessati, ovvero indicare se essa ritiene che i limiti non incidano sugli importi definitivi dichiarati.

doerebbe condurre ad un parere senza riserve. Un livello medio di garanzia doerebbe portare ad un parere con riserva. Infine, nei casi in cui l'auditor abbia una bassa garanzia, deve essere rilasciato un parere negativo". In linea con le indicazioni fornite dalla Commissione¹³⁷, l'AdA attribuisce il parere senza riserva alla categoria 1, quello negativo alla categoria 4 ed esprime un parere con riserva nel casi in cui il giudizio qualitativo sul Si.Ge.Co. corrisponda alla categoria 3; diversamente, qualora tale giudizio dovesse corrispondere alla categoria 2, essa si riserva di formulare un parere senza riserva (associato dalla CE alla sola categoria 1) o con riserva (come suggerito dalla CE), sulla base di una propria valutazione professionale.

28. Rapporto finale di controllo e dichiarazione di chiusura (parziale e finale)

La dichiarazione di chiusura costituisce il documento mediante il quale l'AdA comprova la validità della domanda di pagamento del saldo finale, la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese. Tale dichiarazione, ai sensi dell'art. 62, paragrafo 1, lettera e) del Reg.(CE) n. 1083/2006, deve essere redatta dall'Autorità di Audit e presentata alla Commissione entro il 31 marzo 2017 secondo il modello riportato nell'Allegato VIII, parte B del Reg.(CE) n. 1828/2006.

L'Autorità di Audit ha la facoltà di procedere alla chiusura parziale di un Programma Operativo, per i soli interventi conclusi entro il 31 dicembre dell'anno precedente¹³⁸, qualora sussistano le condizioni previste dall'art. 88 del Reg (CE) n. 1083/2006, ovvero, la presentazione da parte dell'AdC di *"una dichiarazione certificata della spesa relativa alle operazioni completate, che ne attesti la legittimità e la regolarità"*.

¹³⁷ Rif.: Sintesi dell'incontro di Coordinamento delle Autorità di Audit, svoltosi a Roma il 3 marzo 2011.

¹³⁸ *"Si considerano completate le operazioni le cui attività sono state effettivamente realizzate e per le quali tutte le spese dei beneficiari ed il contributo pubblico corrispondente sono stati corrisposti"*.