

Periodo di programmazione 2021-2027

Manuale delle procedure di audit 2021-2027
(Art. 77 del Reg. (UE) n. 2021/1060)

15 aprile 2024

Versione 1

INDICE

1	Quadro normativo di riferimento per la programmazione 2021-2027 in materia di audit	8
1.1	Quadro normativo a livello UE	8
1.2	Quadro normativo a livello nazionale.....	13
1.3	Gli standard internazionali per l'attività di audit	15
2	Autorità di Audit	19
2.1	Sistema di Gestione e Controllo 2021-2027.....	19
2.2	Compiti e Funzioni dell'Autorità di Audit.....	19
2.3	Organizzazione dell'Autorità di Audit.....	20
2.3.1	<i>Coordinamento tra le Autorità di Audit</i>	24
2.4	Obiettivi e contenuti dell'attività di audit	25
2.5	Tempistica e pianificazione del lavoro di audit 2021 – 2027.....	27
2.6	Il controllo di qualità (Quality Review)	32
2.7	Documentare il lavoro di audit	36
3	Principali innovazioni della programmazione 2021 – 2027	38
3.1	Principio dell'audit unico	38
3.2	Modalità proporzionate migliorate.....	40
3.2.1	<i>Possibilità di applicazione e revoca.....</i>	40
3.2.2	<i>Implicazioni per l'attività di audit</i>	41
3.3	Audit su ambiti rilevanti per la programmazione 2021 - 2027	42
4	La metodologia e le procedure di audit.....	43
4.1	La Strategia di audit 2021 – 2027	43
4.2	Focus – Il sistema ARACHNE.....	43
4.3	La pianificazione annuale dell'attività di audit	46
4.3.1	<i>Memorandum di pianificazione degli Audit delle Operazioni.....</i>	48
4.4	L'audit di sistema.....	48
4.4.1	<i>La valutazione del rischio</i>	49
4.4.2	<i>La valutazione di affidabilità del sistema</i>	56
4.5	Il campionamento	66
4.5.1	<i>Metodi di campionamento.....</i>	66
4.5.2	<i>Campionamento e audit delle unità negative.....</i>	68
4.5.3	<i>Sub-campionamento.....</i>	69
4.5.4	<i>Campionamenti aggiuntivi al campionamento ordinario</i>	69
4.6	L'audit delle Operazioni	70
4.6.1	<i>Analisi dei documenti giustificativi che costituiscono la pista di controllo relativi all'operazione selezionata</i>	73
4.6.2	<i>Controlli in loco delle operazioni selezionate.....</i>	75

4.6.3	Are <i>specifiche</i>.....	78
4.6.4	<i>La valutazione dei risultati ed il calcolo del Tasso di Errore Totale (TET)</i>	116
4.7	L'audit dei Conti.....	117
4.8	Analisi degli esiti degli audit	121
4.9	Attività di reporting.....	122
4.10	Follow-up e monitoraggio delle azioni correttive	124
4.11	Archiviazione della documentazione e tenuta dei fascicoli di audit.....	125
5	Preparazione del Pacchetto di affidabilità (art. 98 del Reg. (UE) 2021/1060)	126
5.1	Relazione Annuale di Controllo	126
5.2	Parere annuale	132
5.3	Presentazione dei documenti di chiusura e pagamento del saldo finale.....	137

ALLEGATI

- 1a. Modello di Audit Planning Memorandum
- 1b. Memorandum Audit delle Operazioni
2. Checklist per gli audit di sistema per le AdA che *non* impiegano MyAudit
3. Checklist sui test di conformità
4. Checklist audit tematico sul conflitto di interesse
5. Modello di Rapporto complessivo di Audit di sistema
- 6a. Modello di Rapporto di audit di sistema per l'AdG
- 6b. Modello di Rapporto di audit di sistema per l'Organismo che svolge la Funzione contabile
- 6c. Modello di Rapporto di audit di sistema per l'OI
7. Tabelle di valutazione per l'audit di sistema
8. Modello di documento a comprova della valutazione complessiva del Sistema di Gestione e Controllo effettuata dall'AdA
- 9a. Checklist relativa ad audit sull'affidabilità degli indicatori
- 9b. Checklist relativa ad audit sull'affidabilità degli indicatori – Test di conformità
- 10.A Checklist per l'audit delle operazioni selezione operazione e beneficiario
- 10.B Checklist per l'audit delle operazioni adempimenti e conclusioni
- 10.C Checklist per l'audit delle operazioni conflitto di interesse
- 10.D Checklist per l'audit delle operazioni riepilogo finanziario
- 10.E Checklist misure antifrode
- 11.A Checklist per l'audit delle operazioni procedura Appalti Beni e Servizi
- 11.B Checklist per l'audit delle operazioni procedura Opere Pubbliche
- 11.C Checklist per l'audit delle operazioni procedura affidamenti Enti in House
- 11.D Checklist per l'audit delle operazioni procedura accordi tra PA
- 11.E Checklist per l'audit delle operazioni procedura finanziamenti a singoli destinatari
- 11.F Checklist per l'audit delle operazioni procedura corsi di formazione
- 11.G Checklist per l'audit delle operazioni procedura Convenzioni Terzo Settore
- 11.H Checklist per l'audit delle operazioni procedura Personale interno ed esterni e missioni
- 11.I Checklist per l'audit delle operazioni procedura Strumenti Finanziari
- 11.L Checklist per l'audit delle operazioni attuazione DNSH e aspetti ambientali
- 11.M Checklist per l'audit delle operazioni attuazione Opzioni di Costo Semplificate
- 11.N Checklist per l'audit delle operazioni attuazione Pari Opportunità
- 11.O Checklist per l'audit delle operazioni attuazione Aiuti di Stato

12. Tabella di classificazione delle tipologie di irregolarità
13. Modello di Rapporto provvisorio di audit delle operazioni
14. Modello di rapporto definitivo per gli audit sulle operazioni
15. Format Riconciliazione Spese
16. Checklist per l'audit dei Conti
17. Modello di Rapporto sull'audit dei Conti
18. Checklist per la *quality review*
19. Modelli dichiarazioni conflitto interessi

Elenco delle principali abbreviazioni

AdA	Autorità di Audit
RAC	Relazione annuale di controllo
Organismo di audit	Organismo che svolge le attività di audit rientranti nel mandato dell'AdA
AdG	Autorità di Gestione
OFC	Organismo avente Funzione Contabile
CCI	Code Commun d'Identification
RDC	Regolamento (UE) n. 2021/1060
Regolamento finanziario	Regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 come modificato dal Regolamento (UE, Euratom) 2022/2434
Regolamento sul campionamento	Reg. delegato (UE) 2023/67 della Commissione del 20 ottobre 2022
OI	Organismo intermedio
SI.GE.CO.	Sistema di gestione e controllo
CE	Commissione europea
DG EMPL	Direzione Generale Occupazione, affari sociali e inclusione
DG REGIO	Direzione Generale della Politica Regionale e Urbana
ECA	Corte dei Conti Europea
ECJ	Corte di Giustizia Europea
SM	Stato Membro
UE	Unione Europea
FSE+	Fondo Sociale Europeo Plus
FESR	Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale

Premessa

Le disposizioni normative che regolano il periodo di programmazione 2021–2027 hanno apportato importanti innovazioni in relazione alle attività di attuazione, gestione e controllo dei Fondi Europei, finalizzate al raggiungimento di un equilibrio tra l’attuazione efficace ed efficiente dei fondi stessi e i relativi costi ed oneri amministrativi. Sebbene le Autorità di Audit continuino a svolgere la loro funzione di garanti della legittimità e regolarità della spesa, del funzionamento efficace dei Sistemi di gestione e controllo e della completezza, accuratezza e veridicità dei Conti presentati alla Commissione, il ciclo di programmazione 2021–2027 si caratterizza per la presenza di norme comuni ispirate alla semplificazione e razionalizzazione della attività con una riduzione dell’onere amministrativo degli audit sia per i beneficiari sia per gli auditor stessi.

In questo contesto, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l’Unione Europea (IGRUE), quale Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di Audit, nell’ambito delle funzioni ad esso attribuite¹ ha elaborato un modello di manuale delle attività di Audit che rappresenta, uno strumento a supporto delle Autorità di Audit (AdA) per orientarle nella definizione di metodologie, di procedure e strumenti adeguati per l’esecuzione delle attività di audit di propria competenza.

L’AdA ha ritenuto tale documento consono agli scopi di cui sopra ed idoneo a fornire una importante linea guida per l’adozione del proprio Manuale. Quest’ultimo definisce le metodologie, le procedure e gli strumenti di controllo per l’esecuzione dei controlli sugli interventi cofinanziati dai Fondi SIE relativamente al periodo di programmazione 2021-2027.

Il presente documento è aggiornato o integrato durante tutto il periodo di programmazione. Le modifiche alle procedure e agli allegati al Manuale decorrono a partire dalla data di approvazione della versione aggiornata. È comunque facoltà del responsabile dell’AdA adottare le modifiche prima dell’approvazione, dandone atto nell’Audit Planning Memorandum approvato prima dell’avvio degli audit di sistema o delle operazioni interessati.

Il Manuale è così strutturato:

Capitoli 1 – 3: Quadro di riferimento

La prima parte del Manuale ha un carattere introduttivo e descrittivo. In essa vengono riportate le principali norme di riferimento UE e nazionali relative all’attività di audit. Inoltre, sono descritti i possibili modelli organizzativi di cui l’Autorità di Audit può dotarsi, nonché i compiti che a essa competono e la loro sequenza logico-temporale.

Questa prima sezione contiene inoltre la descrizione delle principali innovazioni per il periodo 2021-2027 (principio dell’audit unico, modalità proporzionate migliorate, rafforzamento degli audit relativi a: conflitti di interesse, principi di sostenibilità ambientale, con particolare riferimento al rispetto del principio DNSH e della resa a prova di clima delle infrastrutture, legittimità delle opzioni di costo semplificate) e relative implicazioni sull’attività di audit.

Infine, sulla base degli *Standard* di audit internazionalmente riconosciuti, vengono illustrati i principi alla base del processo di *quality review* condotto dall’Autorità di Audit, che comprende la compilazione di specifiche checklist per il controllo della qualità relativo alle singole fasi dell’attività, dalla pianificazione all’archiviazione dei documenti.

¹ Delibera CIPES 78/2021 Allegato II “Indicazioni per i Sistemi di Gestione e Controllo (Si.ge.co) 2021 - 2027

Capitolo 4: La metodologia e le procedure di audit

Nella parte centrale del Manuale sono analizzate tutte le fasi dell'attività di audit, quali la valutazione dei rischi e l'audit di sistema, nonché l'impatto che i risultati di queste attività hanno sulle procedure di campionamento e sull'esecuzione degli audit delle operazioni. In relazione a quest'ultimo aspetto, in particolare, il Manuale fornisce appositi approfondimenti in relazione ad aree specifiche di audit, in termini sia di procedure sia di strumenti utilizzati.

Capitolo 5: Adempimenti relativi all'attività di controllo

Il Manuale si conclude con la definizione delle procedure relative alla finalizzazione di tutta l'attività di audit condotta che confluiscce nella predisposizione della Relazione Annuale di Controllo e nella definizione del Parere di audit annuale, per la presentazione del pacchetto di affidabilità alla Commissione.

Inoltre, per consentire l'individuazione dei temi strettamente connessi ai requisiti fondamentali elencati nell'allegato XI del Reg. (UE) 2021/1060 di pertinenza delle Autorità di Audit, nel documento sono state posizionate **etichette** utili ad identificare il collegamento tra il tema trattato ed il correlato Criterio di valutazione connesso, con l'obiettivo di supportare le Autorità di Audit nell'esecuzione di un'autovalutazione di conformità delle proprie procedure alle aspettative della Commissione.

CV 11.3

Allegati

Negli allegati al presente Manuale sono riportati i vari strumenti previsti per lo svolgimento delle attività di audit (checklist, modelli di rapporti, ecc.). Si ritiene opportuno precisare che con riguardo agli audit delle operazioni sono stati predisposti i seguenti modelli di checklist:

- 1. ALLEGATI da 10.A a 10.E - Checklist audit dell'operazione relative alla verifica della selezione dell'operazione e alla verifica della regolarità dell'operazione. La checklist 10.A (relativa alla verifica della selezione) potrà essere compilata una sola volta, nel momento in cui l'operazione sarà campionata per la prima volta. Nel caso in cui la stessa operazione fosse campionata più volte, l'AdA potrà utilizzare tale checklist già compilata in precedenti audit.**
- 2. ALLEGATI da 11.A a 11.H - Checklist audit dell'operazione relative alle diverse procedure di attuazione;**
- 3. ALLEGATI da 11.I a 11.O - Checklist audit dell'operazione relative ad aspetti particolari riconducibili alla fase di attuazione dell'operazione che non devono necessariamente presentarsi in tutte le operazioni, quali il rispetto del principio DNSH e aspetti ambientali, le Opzioni di Costo Semplificate, il rispetto del principio di Pari Opportunità, il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato.**

La checklist relative alla fase di attuazione dell'operazione, di cui ai precedenti punti 2 e 3, sono combinabili in funzione delle specifiche caratteristiche attuative dell'operazione oggetto di audit. Per ogni operazione soggetta ad audit, in relazioni a dette caratteristiche, l'Autorità di Audit compila le checklist più appropriate al caso concreto, riportate negli allegati da 11.A a 11.O.

1 **Quadro normativo di riferimento per la programmazione 2021-2027 in materia di audit**

1.1 **Quadro normativo a livello UE**

Il quadro normativo UE, riferito alle attività di audit per il periodo di programmazione 2021- 2027, trova la base giuridica nei seguenti Regolamenti e norme, elencati su base anticonologica.

Tabella 1: Normativa UE

Normativa dell'UE programmazione 2021- 2027, ove applicabile
Regolamento (UE) 2023/2391 della Commissione, del 4 ottobre 2023, che modifica i regolamenti (UE) n. 717/2014, (UE) n. 1407/2013, (UE) n. 1408/2013 e (UE) n. 360/2012 per quanto riguarda gli aiuti <i>de minimis</i> per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e il regolamento (UE) n. 717/2014 per quanto riguarda l'importo complessivo degli aiuti <i>de minimis</i> concessi a un'impresa unica, il relativo periodo di applicazione ed altri aspetti
Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (Testo rilevante ai fini del SEE)
Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 Febbraio 2023 che modifica il Regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al Piano RepowerEu nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i Regolamenti (UE) N. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e La Direttiva 2003/87/CE.
Regolamento (UE, Euratom) 2022/2434 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 per quanto riguarda l'istituzione di una strategia di finanziamento diversificata come metodo generale di assunzione di prestiti
Reg. delegato (UE) 2023/67 della Commissione del 20 ottobre 2022 che integra il regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilendo metodologie di campionamento standardizzate pronte all'uso e le modalità per coprire uno o più periodi di programmazione
Regolamento (UE) 2022/2039 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) 2021/1060 per quanto concerne la flessibilità addizionale per affrontare le conseguenze dell'aggressione militare da parte della Federazione Russa FAST (assistenza flessibile ai territori) — CARE
Regolamento (UE) n. 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA) e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004
Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

Reg. (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta
Reg. (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013
Reg. (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione
Reg. (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno
Reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti
Reg. (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088
Reg. (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19
Reg. (UE) 2020/460, del 30/03/2020 del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus)
Commission Decision C(2019)3452 of 19.12.2013 on the setting out and approval of the guidelines for determining financial corrections to be made by the Commission to expenditure financed by the Union under shared management, for non-compliance with the rules on public procurement
Reg. (UE, EURATOM) n. 1046/2018, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, 1301/2013, 1303/2013, 1304/2013, 1309/2013, 1316/2013, 223/2014 e 283/2014 e la Decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012
Reg. (UE) n. 2017/2016, del 29 agosto 2017, recante modifica del Reg. (UE) n. 2195/2015, che integra il Reg. (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo, per quanto riguarda la definizione di tabelle standard di costi unitari e di importi forfettari per il rimborso da parte della Commissione agli Stati membri delle spese sostenute
Reg. (UE) n. 1084/2017, del 14 giugno 2017, che modifica del Reg. (UE) n. 651/2014 (Regolamento

Generale di Esenzione per Categoria)
Reg. (UE) n. 1076/2015, del 28 aprile 2015, recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei, in conformità al Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio
Reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione Europea, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato
Reg. (UE) n. 240/2014, del 7 gennaio 2014, recante un Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei Fondi Strutturali e d'investimento Europei
Reg. (UE) 2023/2831 della Commissione del 13 dicembre 2023 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»
Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione Europea, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 26 ottobre 2012
Reg. (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione

La Commissione ha inoltre pubblicato, in attuazione dei Regolamenti sopra citati, diverse linee guida e note orientative alle quali si aggiungono alcune Note prodotte dall'“*Expert Group on European Structural and Investment Funds*” (EGESIF) per la programmazione 2014-2020 che, al netto di eventuali successivi aggiornamenti, restano ancora valide.

Tabella 2: Linee guida e note orientative UE

Linee guida e note orientative UE
Gestione, Controllo e Audit
Methodological note for the assessment of management and control systems in the member states - Ares (2023) 3757159 del 31 maggio 2023
Risk based management verifications Article 74(2) - CPR 2021-2027 - Ref. Ares(2023)3757159 - 31/05/2023
Methodological Note on the Preparation Submission Examination and Audit of Accounts programming period 2021-2027 CPRE_23-0012-01 del 25/08/2023
Methodological note on the annual control Report, Audit opinion and Treatment of errors programming period 2021-2027 - CPRE_23-0013-01 26/07/2023
Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve, Nota EGESIF n. 18-0021-

01 del 19 giugno 2018
Charter on good practices promoted by the Audit Community (Commission and Member State's audit authorities) when carrying out audits under COHESION POLICY, EMFF and FEAD, Nota EGESIF n. 18-0017-00, del 7 marzo 2018
Decommitment methodology (n+3) and process in 2014 – 2020, Nota EGESIF n.17-0012-01 del 30 agosto 2017
Questions and Answers regarding e-Cohesion, Nota EGESIF n. 17-0006-00 del 6 aprile 2017
Guidance on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-2013 and 2014-2020, Nota EGESIF_16-0014-01 del 20 gennaio 2017
Linee guida per gli Stati membri sulla Strategia di audit, Nota EGESIF n. 14-0011-02 final del 27 agosto 2015
Linee guida per gli Stati membri sull'elaborazione della Dichiarazione di affidabilità di gestione e della sintesi annuale, Nota EGESIF n. 15-0008-03 del 19 agosto 2015, aggiornata con Nota EGESIF n. 15- 0008-05 del 3 dicembre 2018
Linee guida per gli Stati membri sugli importi ritirati, sugli importi recuperati o da recuperare e sugli importi EGESIF 15 0017-02 final 25/01/2016;
Decisione UE 3452/2019 final del 14.5.2019 DECISIONE DELLA COMMISSIONE che stabilisce le linee guida per determinare le rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione per il mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici
Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate, Nota EGESIF n. 14-0021-00 del 16 giugno 2014
DNSH e Ambiente
Commission explanatory note - Application Of The “Do No Significant Harm” Principle Under Cohesion Policy - EGESIF_21-0025-00 del 27/09/2021
Comunicazione della Commissione Europea - Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza – (C/2023/111)
Comunicazione della Commissione - Orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027 - (2021/C 373/01)
Integration of environmental considerations in the selection of projects supported by the European Structural and Investment Funds - Final Report - Written by COWI/Milieu June 2020
Appalti pubblici
Appalti pubblici - Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'Investimento Europei – febbraio 2018

Aiuti di Stato
Guidance on State aid in European Structural and Investment (ESI) Funds Financial Instruments in the 2014-2020 programming period
Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (2016/C 262/01), del 19 luglio 2016
Opzioni di Semplificazione dei Costi
Comunicazione della Commissione (2021/C 200/01) — Orientamenti sull'uso delle Opzioni Semplificate in materia di costi nell'ambito dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) — versione riveduta del 27 maggio 2021.
Strumenti Finanziari
Audit Methodology for auditing financial instruments – Programming period 2021 – 2027 – CPRE_23_0011-01 del 24 ottobre 2023 e relativo Annex
Comunicazione della Commissione Europea C(2016)276, “Orientamenti per gli Stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli Strumenti Finanziari”, del 29 luglio 2016
Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary, Nota EGESIF n. 14_0040-1 del 11 febbraio 2015
Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Aprile 2014
Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 A short reference guide for Managing Authorities, Ref. Ares(2014) 2195942 del 02/07/2014
Sviluppo Territoriale
Orientamenti sui Piani d’Azione Comuni; Nota EGESIF n. 14-0038-01 del giugno 2015
Linee guida per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato (Articolo 7 del regolamento FESR), Nota EGESIF n. 15-0010-01 del 18 maggio 2015
Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali, dell’agosto 2014
Guidance on Community-led Local development in European Structural and Investment Funds, del giugno 2014
Integrated Territorial Investment (ITI) del 28 gennaio 2014
Arrangements on Territorial Development del 22 gennaio 2014
Altre Linee Guida

Comunicazione della Commissione (2021/C 121/01) "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario" del 9 aprile 2021.d
Synergies between ESIF, Horizon 2020 + other EU smart growth programmes
Guidance on ensuring the respect for the Charter of Fundamental Rights of the European Union when implementing the European Structural and Investment Funds ('ESI funds')
Reflection Paper on Audit Documentation – Good Practices from and for auditors – Working Group Audit Documentation (national audit authorities and Commission services)

1.2 *Quadro normativo a livello nazionale*

In conformità con i Regolamenti e agli orientamenti UE, il quadro normativo nazionale per il periodo di programmazione 2021-2027 trova la base giuridica nei seguenti riferimenti, elencati sulla base di un criterio anticonologico.

Tabella 3: Normativa nazionale

Normativa nazionale
Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici
Accordo di Partenariato 2021-2027 - Decisione di Esecuzione (UE) N.4787 del 2022
Delibera CIPESS 78/2021 del 22 dicembre 2021 – Programmazione della politica di coesione 2021 – 2027 -approvazione della proposta di Accordo di Partenariato 2021 – 2027 e definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi europei per il ciclo di programmazione 2021 – 2027 e relativo Allegato II
Decreto del Presidente della Repubblica n. 22, del 5 febbraio 2018, recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) per il periodo di Programmazione 2014/2020 [nei limiti di applicabilità al quadro normativo per la programmazione 2021 – 2027]
Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50
Decreto Ministeriale dell'11 gennaio 2017 CAM (Criteri Ambientali Minimi) per gli arredi per interni, per l'edilizia e per i prodotti tessili
Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture

Decreto Ministeriale del 2 dicembre 2016, recante “Definizione degli indirizzi generali di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara, di cui agli artt. 70, 71 e 98 del codice”
Decreto Ministeriale del 24 maggio 2016 sui CAM (Criteri Ambientali Minimi) per alcuni servizi e forniture
Legge 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella PA
Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 e ssmmi
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali e ssmmi
Decreto del Presidente della Repubblica n. 445, del 28 dicembre 2000, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa
Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123 - Disposizioni per la realizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell’articolo 4, comma 4, lettera c, della legge 15 marzo 1997, n. 59

A livello nazionale sono stati inoltre predisposti documenti di riferimento finalizzati a orientare l’Autorità di Audit nella definizione di assetti organizzativi e di modalità di funzionamento ottimali.

Tabella 4: Altri documenti nazionali di interesse

Altri documenti nazionali di interesse
Protocollo unico di colloquio v.1.0 del 17/04/2023 in ottemperanza a quanto previsto dalla legge 27 dicembre 2013, art. 1, comma 245
Indirizzi per la verifica climatica dei progetti infrastrutturali in Italia per il Periodo 2021-2027- Dpcoe – Mase – Jaspers del 6 Ottobre 2023
Linee guida nazionali per l’utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE – Versione 1.0 del 22 luglio 2019
Circolare n. 3 del Ministero dell’Economia e delle Finanze - Aggiornamento Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all’ambiente (cd. DNSH) - MEF - RGS - Prot. 239989 del 13/10/2022 - U
Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all’ambiente (cd. DNSH) – Edizione aggiornata allegata alla circolare RGS n. 33 del 13 ottobre 2022.
Agenzia per la Coesione Territoriale, Linee guida per la preparazione dei Conti, del 16 gennaio 2018

1.3 *Gli standard internazionali per l'attività di audit*

Le attività di audit si basano su principi individuati a livello internazionale. Tali principi sono rappresentati dagli standard internazionali INT.O.SAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), IIA (*Institute of Internal Auditors*) e ISA (*International Standard on Auditing*).

CV 11.3

I principi INT.O.SAI individuano due tipi di controllo: "controllo di regolarità" (anche definito "auditing finanziario-contabile") e "controllo di gestione".

Il controllo di regolarità è finalizzato ad attestare l'affidabilità e attendibilità della contabilità delle Amministrazioni, la conformità alla normativa e la regolarità delle procedure amministrative e contabili. Il controllo sulla gestione ha, invece, ad oggetto l'accertamento dell'effettiva attuazione di interventi, compresi piani o Programmi, adottati in sede normativa o amministrativa, del conseguimento di specifici obiettivi posti dalle leggi, della legittimità e della sana gestione e della valutazione dei risultati in termini di efficacia (risultati), efficienza (mezzi/risultati) ed economicità (mezzi).

Nella tabella che segue sono schematizzate le principali caratteristiche e differenze fra i due tipi di controllo.

Tabella 5: Caratteristiche e differenze "controllo di regolarità" e "controllo di gestione"

Oggetto	Controllo di regolarità	Controllo di gestione
Ambito	Puntuale	Ampio e aperto
Livello	Dettaglio	Sistema
Riferimento temporale	Periodo circoscritto all'anno finanziario	Un ciclo di diversi anni
Principali documenti presi in esame	Documenti contabili	Documenti relativi all'attuazione di Programmi e progetti
Dato preso in esame	Finanziario	Fisico, procedurale
Finalità	Esame dell'affidabilità e dell'attendibilità della contabilità. Esame della conformità alla normativa di riferimento	Accertamento dell'effettiva attuazione degli interventi, compresi piani e Programmi. Accertamento della legittimità e della sana gestione. Valutazione dei risultati in termini di efficacia ed efficienza
Prodotti	Rapporti puntuali	Rapporti vari nel contenuto, con vari punti di vista e argomentazioni

Nell'ambito delle predette attività di controllo, con specifico riferimento al controllo di legittimità, i principi INTOSAI impongono due fasi:

1. la preparazione del controllo;

2. l'ottenimento degli elementi probatori.

La preparazione del controllo prevede: la programmazione, l'analisi della rilevanza e dei rischi di controllo e la scelta degli elementi probatori.

L'ottenimento degli elementi probatori, che rappresenta la fase principale del controllo, avviene attraverso la valutazione del sistema di controllo interno, di cui fa parte anche il controllo dei sistemi informatici, e la verifica delle operazioni sia su base campionaria statistica che su base campionaria non statistica.

Nell'ambito dei controlli dei sistemi informatici i principi INTOSAI individuano due principali obiettivi:

1. gli obiettivi dei controlli sui sistemi generali che devono riguardare la politica in materia di sicurezza, continuità e ripresa dell'attività dopo un sinistro, gestione del patrimonio informativo e ricorso a fornitori di servizi esterni;
2. gli obiettivi dei controlli delle applicazioni che devono riguardare le fasi di immissione dei dati, elaborazione, trasmissione, archiviazione ed eventuale uscita esterna dal sistema.

Di seguito sono riportati i principali *standard* INTOSAI.

Tabella 6: Principi standard INTOSAI

Standard	Denominazione
ISSAI 11	Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence
INTOSAI-P12	The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens
INTOSAI-P20	Principles of transparency and accountability
ISSAI 21	Principles of Transparency and Accountability - Principles and Good Practices
INTOSAI 130	Code of Ethics
INTOSAI 140	Quality Control for SAIs
ISSAI 100	Fundamental Principles of Public Sector Auditing
ISSAI 200	Fundamental Principles of Financial Auditing
ISSAI 300	Fundamental Principles of Performance Auditing
ISSAI 400	Fundamental Principles of Compliance Auditing
ISSAI 1000 – 2999	General Auditing Guidelines on Financial Audit
ISSAI 4100	Compliance Audit Guidelines - For Audits Performed Separately from the Audit of Financial Statements
ISSAI 5310	Information System Security Review Methodology

Direttiva 25 delle Linee guida europee per l'attuazione delle norme di audit INTOSAI	L'uso dei lavori di altri controllori ed esperti
--	--

Gli *Standard IIA* mostrano i principi base che prescrivono come le attività di audit e di controllo debbano essere svolte. I principali *standard IIA* sono qui di seguito riportati.

Tabella 7: Principali standard IIA

Standard	Denominazione
Standard IIA 1000	Finalità, poteri e responsabilità
Standard IIA 1100	Indipendenza e obiettività
Standard IIA 1120	Obiettività individuale
Standard IIA 1210	Competenze
Standard IIA 1220	Diligenza professionale
Standard IIA 1300	Programma di assurance e miglioramento della qualità
Standard IIA 2010	Piano delle attività
Standard IIA 2050	Coordinamento delle attività
Standard IIA 2120	Gestione del rischio
Standard IIA 2130	Controllo
Standard IIA 2200	Pianificazione dell'incarico
Standard IIA 2201	Elementi della pianificazione
Standard IIA 2210	Obiettivi dell'incarico
Standard IIA 2240	Programma di lavoro
Standard IIA 2300	Svolgimento dell'incarico
Standard IIA 2310	Raccolta delle informazioni
Standard IIA 2320	Analisi e valutazione
Standard IIA 2330	Documentazione delle informazioni
Standard IIA 2340	Supervisione dell'incarico

Standard IIA 2400	Comunicazione dei risultati
Standard IIA 2500	Monitoraggio delle azioni correttive

I principali *Standard* internazionali ISA a cui l'Autorità di Audit deve attenersi nello svolgimento delle attività di controllo sono di seguito riportati.

Tabella 8: Principali standard ISA

Standard	Denominazione
ISA 200	Obiettivi generali del revisore indipendente e svolgimento della revisione contabile in conformità ai principi di revisione internazionali
ISA 220	Controllo della qualità dell'incarico di revisione contabile del bilancio
ISA 300	Pianificazione della revisione contabile del bilancio
ISA 500	Elementi probativi
ISA 530	Campionamento di revisione
ISA 600	La revisione del bilancio del gruppo – considerazioni specifiche (incluso il lavoro dei revisori delle componenti)
ISA 610	Utilizzo del lavoro dei revisori interni
ISA 620	Utilizzo del lavoro dell'esperto del revisore
ISA 700	Formazione del giudizio e relazione sul bilancio

Infine, nello svolgimento delle attività di audit le AdA devono considerare le disposizioni contenute nei documenti di seguito indicati:

- IPPF 1100 standard internazionali per la pratica professionale degli audit interni e Practice Advisory 1110-1 e IPPF Guida Pratica sulla "indipendenza e obiettività";
- COBIT per gli obiettivi di controllo relativi all'Information Technology;
- Standard 27001 "Tecnologie dell'informazione - Tecniche di sicurezza - Sistemi di gestione della sicurezza dell'informazione - Requisiti";
- ISO/IEC e ISO/IEC 27002 "Tecnologie dell'informazione - tecniche di sicurezza - Codice di pratica per i controlli di sicurezza delle informazioni".

2 Autorità di Audit

2.1 Sistema di Gestione e Controllo 2021-2027

Il Sistema di gestione e controllo dei programmi finanziati dai fondi SIE è disciplinato dagli articoli dal 69 all' 85 del Reg. (EU) 2021/1060 e dall'Allegato 2 alla Delibera n. 78 del 22/12/2021 del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile.

CV 1.2

Tale sistema si basa sui seguenti principi:

- organizzazione, procedure e strumenti delle Autorità dei programmi ispirati alla semplificazione al fine di assicurare l'efficacia, l'efficienza, la legalità e la regolarità nell'attuazione degli interventi;
- separazione delle funzioni tra le Autorità dei programmi e all'interno di queste.

La programmazione 2021-2027 apre ad un processo di snellimento dell'onere amministrativo ed economico relativo all'attività di gestione e controllo dei progetti finanziati attraverso i fondi strutturali. In questo senso, in conformità con quanto previsto dall'art. 71 del RDC, per la presente programmazione sono previste solamente l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Audit. Non viene quindi più individuata un'Autorità di Certificazione. Il Sistema di gestione e controllo è dunque imperniato su:

- **Autorità di Gestione:** Autorità pubblica o organismo pubblico nazionale, regionale o locale o organismo privato, designata per ciascun programma. Lo stesso organismo può fungere da AdG per più di un programma. L'autorità di gestione può ricoprire la funzione contabile. L'autorità di Gestione può individuare uno o più organismi intermedi che svolgono determinati compiti sotto la sua responsabilità, tali accordi vengono registrati per iscritto. L'AdG si occupa di selezionare le operazioni, svolgere le funzioni di gestione del programma previste dall'art. 74 del RDC, sostenere il lavoro del comitato di sorveglianza, supervisionare gli organismi intermedi, registrare e conservare elettronicamente i dati relativi a ciascuna operazione.
- **Autorità di Audit:** Autorità pubblica le cui attività possono essere svolte da un organismo pubblico o privato diverso da questa sotto la sua responsabilità. L'AdA è responsabile dello svolgimento degli audit dei sistemi, audit delle operazioni ed audit dei conti al fine di fornire alla Commissione una garanzia indipendente del funzionamento efficace dei sistemi di gestione e controllo e della legittimità e regolarità delle spese incluse nei conti presentati alla Commissione. L' Autorità di Audit deve essere funzionalmente indipendente dall' Autorità di Gestione e, se presente, dall'Autorità Contabile. L'AdA può essere responsabile di più programmi.
- **Funzione contabile:** la funzione contabile può essere ricoperta dall'AdG o da un organismo differente, in caso si va a configurare un'**Autorità Contabile (di seguito Organismo avente Funzione Contabile OFC)**, la quale può svolgere le sue funzioni per più programmi. In ogni caso l'organismo che svolge la funzione contabile è responsabile della redazione e presentazione dei conti e delle domande di pagamento alla Commissione Europa.

2.2 Compiti e Funzioni dell'Autorità di Audit

All'art. 77 del RDC vengono elencate le funzioni e i compiti dell'Autorità di Audit che, in generale, ha la responsabilità di garantire un funzionamento efficace dei Sistemi di gestione e controllo nonché la legittimità e regolarità delle spese incluse nei conti presentati alla Commissione. Le attività di audit sono svolte in conformità dei principi di audit riconosciuti a livello internazionale. Nello specifico tra i compiti dell'Autorità di Audit rientrano:

- la predisposizione della Strategia di audit la quale, sulla base di una valutazione dei rischi, programma l'audit dei sistemi, e definisce le modalità per lo svolgimento dell'audit delle operazioni e dell'audit dei conti. La Strategia di audit è redatta in conformità all'allegato XXII al RDC ed aggiornata annualmente, in seguito al Parere di audit e alla relazione annuale di controllo;
- garantire lo svolgimento degli audit dei sistemi al fine di verificare l'indipendenza e l'efficacia del sistema di gestione e controllo. L'audit dei sistemi sulle nuove autorità del programma deve avvenire entro 21 mesi dall'approvazione del Programma o della modifica del Programma che individua nuove Autorità. In caso di accesso alle modalità proporzionate migliorate, ai sensi dell'art. 83 RDC, l'Autorità di Audit può evitare di svolgere gli audit di sistema;
- garantire lo svolgimento degli audit delle operazioni. Questi devono essere eseguiti su un campione rappresentativo, sulla base delle spese dichiarate alla Commissione. In applicazione del principio dell'audit unico ex art. 80 del RDC, l'audit delle operazioni deve tener conto delle verifiche di gestione dell'AddG e di eventuali altri controlli portati avanti da altri organismi competenti (in particolare CE, Corte dei conti Europea);
- garantire lo svolgimento degli audit dei conti;
- redigere e presentare alla Commissione, per ogni periodo contabile, entro il 15 Febbraio successivo alla chiusura del periodo contabile (che avviene il 30 giugno dell'anno precedente):
 1. un Parere di audit annuale conforme all'articolo 63, paragrafo 7 del Reg. (UE, Euratom) 2018/1046 (cd "Regolamento finanziario") e all'allegato XIX del RDC, che, sulla base degli audit effettuati, relazioni riguardo:
 - a) la completezza, la veridicità e l'accuratezza dei conti;
 - b) la legittimità e regolarità delle spese incluse nei conti presentati alla Commissione;
 - c) il funzionamento efficace del sistema di gestione e controllo;
 2. una relazione annuale di controllo conforme all'articolo 63, paragrafo 5, lettera b) del Regolamento finanziario e all'allegato XX del RDC, che convalidi il Parere di audit e presenti una sintesi delle constatazioni, comprendente un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze riscontrati nei sistemi, le azioni correttive proposte e attuate nonché il risultante tasso di errore totale e il risultante tasso di errore residuo per le spese inserite nei conti presentati alla Commissione.
- l'attivazione di procedure di quality review relativa all'attività svolta dagli auditor interni ed esterni;
- la predisposizione di un apposito manuale in cui siano formalizzate le modalità di espletamento dell'attività di audit. Tale manuale deve essere condiviso con le autorità del programma;
- l'individuazione di modalità di monitoraggio dei follow-up e della corretta esecuzione delle misure correttive concordate con l'autorità di audit.

2.3 Organizzazione dell'Autorità di Audit

L'Autorità di Audit è un organismo pubblico regionale. L'individuazione dell'Autorità di Audit è avvenuta con deliberazione della Giunta regionale n. 481 dell'8 maggio 2023 di approvazione della revisione della struttura organizzativa dell'Amministrazione regionale a decorrere dal 1° gennaio 2023, per i programmi operativi regionali finanziati dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Ai sensi della medesima

CV 11.1

deliberazione, l'AdA è collocata in seno alla Presidenza della Regione, presso il Dipartimento bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate.

L'Autorità di Audit è individuata presso:

Regione Autonoma Valle d'Aosta

Presidenza della Regione

Dipartimento bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate

Struttura Autorità di audit dei fondi dell'Unione europea.

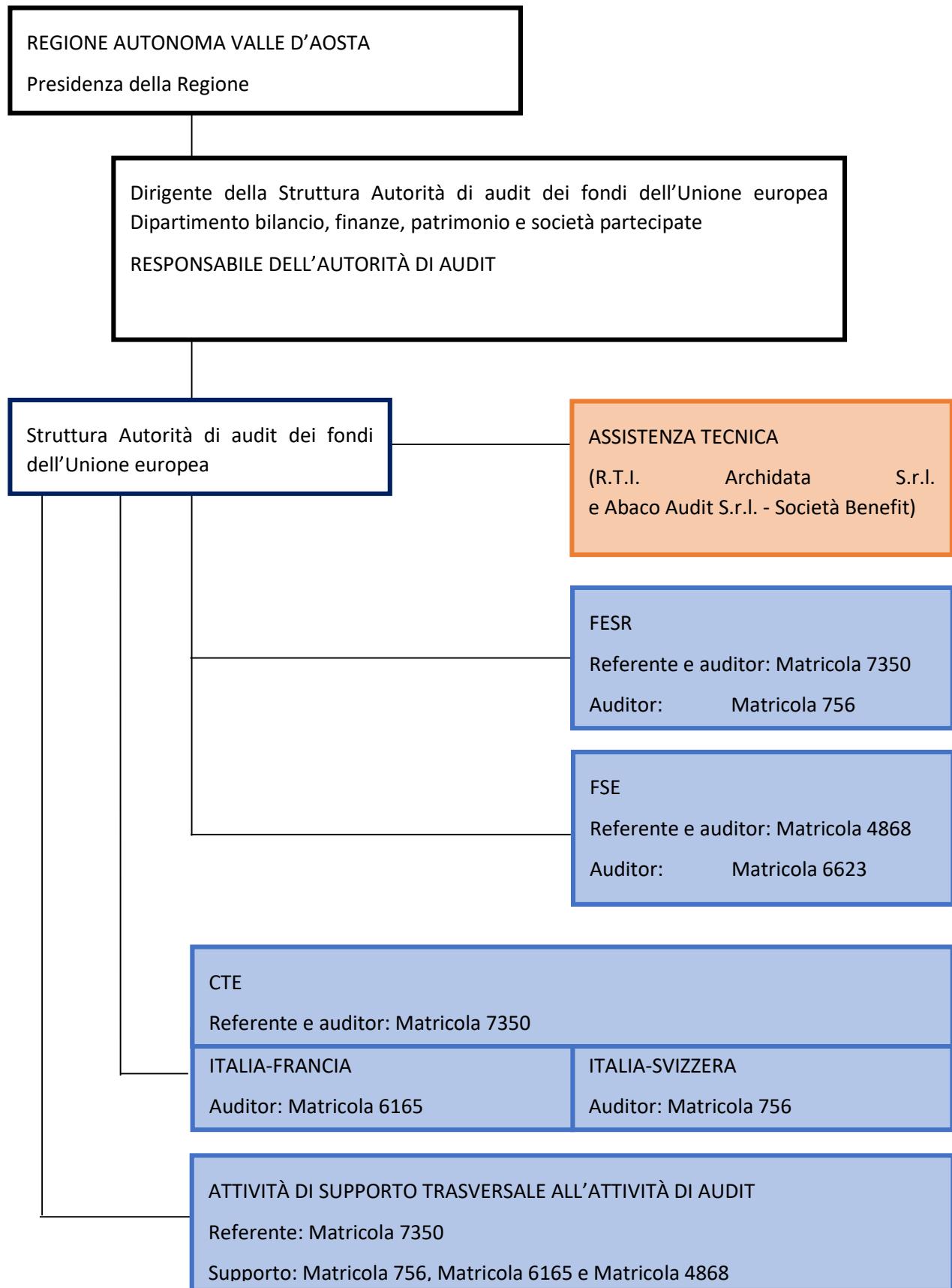
L'AdA è collocata in seno alla Presidenza della Regione, in posizione indipendente rispetto all'Assessorato affari europei, innovazione, PNRR e politiche nazionali per la montagna, da cui dipendono l'Autorità di gestione del programma FESR e del programma FSE+ (per tramite del Dipartimento politiche strutturali e affari europei) sia dall'Organismo avente Funzione Contabile, individuato nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura AREA VdA.

La Struttura, nell'esecuzione delle proprie funzioni di Autorità di Audit provvede a svolgere tutte le funzioni previste dall'art. 77 del Reg. (UE) n. 2021/1060 per il PR Valle d'Aosta FESR 2021-2027 – 2021IT16RFPR019 e per il PR Valle d'Aosta FSE+ 2021-2027 – 2021IT05SFPR017, garantisce la professionalità e l'esperienza adeguata del personale di cui si avvale, in base alla funzione e al ruolo che lo stesso è chiamato a svolgere.

Considerate le dimensioni dei Programmi regionali, l'AdA ritiene più efficace organizzarsi al suo interno in modo unitario, prevedendo dei gruppi di lavoro per ciascun fondo, ma prevedendo la flessibilità e la collaborazione tra gli auditor, nel rispetto dei vincoli posti da eventuali conflitti di interessi. In tal caso è auspicabile prevedere servizi distinti in base al programma o in base al fondo che finanzia tali programmi. La Struttura è dotata di un numero complessivo di unità interne, specializzate in diverse attività di audit o singoli macroprocessi, che ne consente l'efficace operatività in base alla complessità, alla dotazione finanziaria dei Programmi regionali e al numero di controlli che si prevede di effettuare.

Di seguito si riporta l'organigramma dell'Autorità di Audit:

Figura 1: Organigramma della struttura dell'Autorità di Audit



Al fine di garantire continuità nel passaggio di consegne in caso di nuove assunzioni o trasferimenti da altre unità organizzative, il personale neo assunto o trasferito viene affiancato dal personale in ruolo presso la Struttura.

L'Autorità di Audit non è intenzionata a demandare lo svolgimento di parte delle proprie attività agli Organismi di audit. Qualora tale orientamento dovesse mutare nel corso della programmazione l'AdA procederà a scegliere uno dei seguenti possibili modelli organizzativi.

Figura 2: Possibili scenari di organizzazione delle attività fra l'Autorità di Audit e gli Organismi di Audit



In ogni caso, prima di procedere a delegare le proprie attività ad altri Organismi di Audit, l'AdA dovrà assicurarsi che gli stessi garantiscano la propria indipendenza non solo rispetto a ogni altro Organo di gestione e controllo del Programma Regionale, ma anche rispetto ai Beneficiari responsabili dell'avvio o dell'esecuzione delle operazioni.

L'AdA si avvale dei servizi di assistenza tecnica e di auditor esterni, conservando la piena responsabilità sull'attività di quest'ultimi. Nello specifico, l'Autorità di Audit garantisce che le attività svolte da tali auditor sono conformi agli standard internazionalmente riconosciuti, alla Strategia di audit e alla normativa di

riferimento dell'UE, nonché che tali attività possono essere utili e valide all'elaborazione del Parere e della Relazione Annuale di Controllo.

In particolare, l'AdA impedisce istruzioni su:

- le specifiche funzioni e i compiti attribuiti agli auditor esterni;
- le interazioni degli auditor esterni, compresi gli obblighi e le modalità di reporting di questi nei suoi confronti, nonché le modalità di coordinamento e supervisione da parte dell'AdA;
- le procedure per accettare che tali auditor dispongano della necessaria indipendenza e non abbiano conflitti di interesse con le Autorità e gli altri soggetti preposti all'attuazione del PR e/o con le attività oggetto di audit.

L'organigramma e il funzionigramma dell'Autorità di Audit vengono definiti e approvati con Provvedimento dirigenziale.

In generale l'AdA assicura che:

- tutti i componenti dell'AdA stessa, nonché eventuali auditor esterni, sono tenuti al rispetto dei principi di deontologia professionale (funzione di interesse pubblico, integrità e obiettività, competenza professionale e diligenza);
- sono prevenuti i rischi rilevanti per l'indipendenza dei suoi componenti (autoriesame, interesse personale, esercizio del patrocinio legale, familiarità, fiducia eccessiva o intimidazione);
- è documentata periodicamente, di norma con cadenza annuale, l'assenza di situazioni di conflitto di interesse, da parte del responsabile dell'AdA e di tutti gli auditor;
- è favorita la comunicazione interna e con gli auditor esterni, ai fini di conoscenza delle Strategie e delle procedure e modalità di audit adottate dall'AdA, scambio di informazioni e rispetto degli standard di audit;
- sono definite modalità di conservazione e organizzazione degli archivi, cartacei e informatici, relativi a dati e documentazione pertinente le attività di audit, nel rispetto dello standard ISA 230 "Documentazione della revisione contabile";
- è favorita la formazione delle risorse assegnate all'AdA e l'aggiornamento a nuove discipline e orientamenti.

2.3.1 Coordinamento tra le Autorità di Audit

In base a quanto previsto dall'Allegato 2 alla Delibera CIPES n. 78 /2021, IGRUE ricopre il ruolo di Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Audit, previsto all'articolo 71, comma 6 del RDC, con il compito di promuovere la corretta ed efficace applicazione della normativa europea in materia di audit dei programmi cofinanziati dai fondi 2021-2027. Al fine di assicurare uniformità di azione e di indirizzo delle diverse Autorità di Audit istituite presso le singole Amministrazioni, IGRUE svolge attività di supervisione sul funzionamento delle Autorità di Audit e di coordinamento attraverso:

- a) la verifica in itinere dei Requisiti Chiave 11, 12, 13, 14 e 15 nonché la predisposizione di piani di azione e follow up nel caso in cui, in base alle predette verifiche, vengano rilevate delle criticità. Nello specifico la verifica del RC 11 viene eseguita ad avvio programmazione su tutte le AdA e successivamente solo sulle AdA per le quali si manifesti una modifica nell'assetto organizzativo. Gli esiti di tale attività confluiscano in una relazione complessiva condivisa con la Commissione; la verifica del RC 13 viene effettuata annualmente su alcune AdA secondo una pianificazione annuale concordata con la CE. La verifica dei RC 12, 14 e 15 non è obbligatoria ma verrà portata avanti se richiesta dai servizi di audit

della CE;

- b) la predisposizione e diffusione di linee guida, manualistica e altri strumenti di supporto metodologico necessari all'efficace operatività della funzione di audit. L'Organismo di coordinamento, ove necessario d'intesa con le Amministrazioni nazionali di coordinamento per l'attuazione dei Fondi (ACT e ANPAL), garantisce il confronto con le Autorità di audit e con i servizi di audit della Commissione europea, al fine di assicurare l'aggiornamento continuo dei documenti e degli strumenti rispetto alle innovazioni normative e interpretative sopravvenute;
- c) l'attivazione di gruppi di lavoro tematici, composti da IGRUE e da rappresentanti delle Autorità di Audit (AdA) esperti su oggetti di particolare rilevanza, i cui esiti potranno poi essere discussi congiuntamente con la Commissione anche durante gli incontri annuali, nell'ambito dei technical meeting, o in riunioni bilaterali dedicate;
- d) l'attivazione di corsi di formazione specifici per gli auditor, anche attraverso il coinvolgimento di organismi di formazione specializzati, finalizzati al miglioramento delle competenze ed all'aggiornamento professionale del personale delle Autorità di Audit;
- e) l'organizzazione di seminari, convegni e workshop per la circolazione delle informazioni e la diffusione di sistemi e best practices.

2.4 Obiettivi e contenuti dell'attività di audit

Le attività di audit si articolano, nel corso dell'intero periodo di programmazione, in diverse fasi, ciascuna con specifici obiettivi e contenuti. Per l'intera programmazione l'Autorità di Audit assicura il processo "ciclico" di esame, valutazione e correzione/implementazione, che trova i perni centrali nelle attività di audit dei sistemi, audit delle operazioni e audit dei conti. Da questo processo derivano le informazioni necessarie all'aggiornamento annuale della Strategia di audit che fissa, per ogni periodo contabile, gli obiettivi dell'audit e la pianificazione delle relative attività.

La figura che segue evidenzia graficamente quattro fasi:

1. una fase di programmazione;
2. una fase di attuazione;
3. una fase di chiusura annuale;
4. una fase di chiusura finale.

Figura 3: Le fasi dell'attività di audit



La **prima fase** delle attività di audit ha inizio con l'approvazione del Programma e prevede la stesura della Strategia di audit. All'inizio della programmazione 2021-2027 vengono definiti l'inquadramento, le funzioni e le responsabilità dell'Autorità di Audit, anche alla luce di quanto previsto all'interno del Sistema di Gestione e Controllo relativo al Programma. La Strategia sarà definita entro un termine che permetta di concludere gli audit previsti per il periodo contabile di riferimento, rispettando la scadenza per l'invio di RAC e Parere di audit prevista per il 15 febbraio ai sensi dell'art. 77 del RDC. La Strategia di audit è aggiornata annualmente, prima dell'avvio degli audit di sistema.

La **seconda fase** inizia con la messa a regime di quanto predisposto nella fase di programmazione (Strategia) e dovrebbe normalmente avere termine il 31 dicembre di ogni anno (n) fino al 2030, al fine di consentire la preparazione dei documenti da trasmettere alla Commissione europea ai sensi dell'art. 63 del Regolamento finanziario. Essa ha carattere permanente fino al 2030 e si riferisce al periodo contabile compreso tra il 01/07/n-1 e il 30/06/n. Gli Obiettivi di questa seconda fase di audit sono quelli di garantire che:

- le attività di audit di sistema siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo;
- le attività di audit delle operazioni siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;
- i Conti di cui alla lettera a) del paragrafo 5, art. 63 del Regolamento finanziario forniscono un quadro fedele sulla completezza e legittimità delle spese presentate alla Commissione.

La **terza fase** inizia normalmente dal 01/01/n+1 e termina il 15/02/n+1. Essa ha carattere permanente sino al 2031 e si riferisce alla chiusura delle attività di audit svolte con riferimento al periodo contabile compreso tra il 01/07/n-1 ed il 30/06/n.

In questa terza fase di chiusura annuale, l'Autorità di Audit è chiamata a:

- predisporre e presentare alla Commissione un Parere di audit entro il 15 febbraio di ogni anno sui documenti di cui alla lettera a) e b) del paragrafo 5, art. 63 del Regolamento finanziario, secondo il modello previsto dall'Allegato XIX del Reg. (UE) n. 2021/1060 (vedasi approfondimento al paragrafo

5.2 del presente Manuale);

- predisporre e presentare alla Commissione una Relazione Annuale di Controllo, secondo il modello previsto dall'Allegato XX del Reg. (UE) 2021/1060 e le indicazioni della *"Methodological note on the Annual Control Report, Audit Opinion and treatment of errors"* (vedasi approfondimento al paragrafo 4.1 e al paragrafo 4.2 del presente Manuale).

La **quarta fase** inizia il 1° luglio 2029, data di avvio dell'ultimo periodo contabile e finisce il 15 febbraio 2031 data di presentazione della Relazione di Annuale di Controllo finale.

Nell'ambito di questa fase l'AdA svolgerà, relativamente al periodo 1° luglio 2029 – 30 giugno 2030 le previste attività di audit (audit di sistema, audit delle operazioni, audit sui Conti annuali) ai fini della predisposizione e presentazione alla Commissione del Parere finale di audit e Relazione di Controllo finale, seguendo quanto indicato nella *"Methodological note on the Annual Control Report, Audit Opinion and treatment of errors"* – CPRE_23-0013-01 del 26 luglio 2023

2.5 Tempistica e pianificazione del lavoro di audit 2021 – 2027

Gli schemi che seguono riportano sinteticamente le attività in carico all'Autorità di Audit con la relativa tempistica in relazione a un singolo ciclo di attività di controllo, che ha inizio con l'audit di sistema relativo al periodo contabile che va dal 1° luglio x-1 al 30 giugno x e termina con la presentazione del Parere di audit e della Relazione Annuale di Controllo entro il 15 febbraio dell'anno x+1.

Nei sottostanti diagrammi sono riportati i flussi delle attività utili alla corretta programmazione della presentazione della documentazione prevista dall'art. 63 del Regolamento finanziario da parte delle Autorità del Programma e il periodo previsto per le successive valutazioni che devono essere eseguite dai competenti servizi della Commissione europea (cfr par. 4.3). Le date ivi indicate, suggerite dalle linee guida sulla Strategia², saranno concordate tra le Autorità dei Programmi.

² Cfr. EGESIF 14-0011-02 final del 27.08.2015.

Figura 4: Pianificazione dell'attività di audit (EGESIF 14-0011-02 final del 27.08.2015)

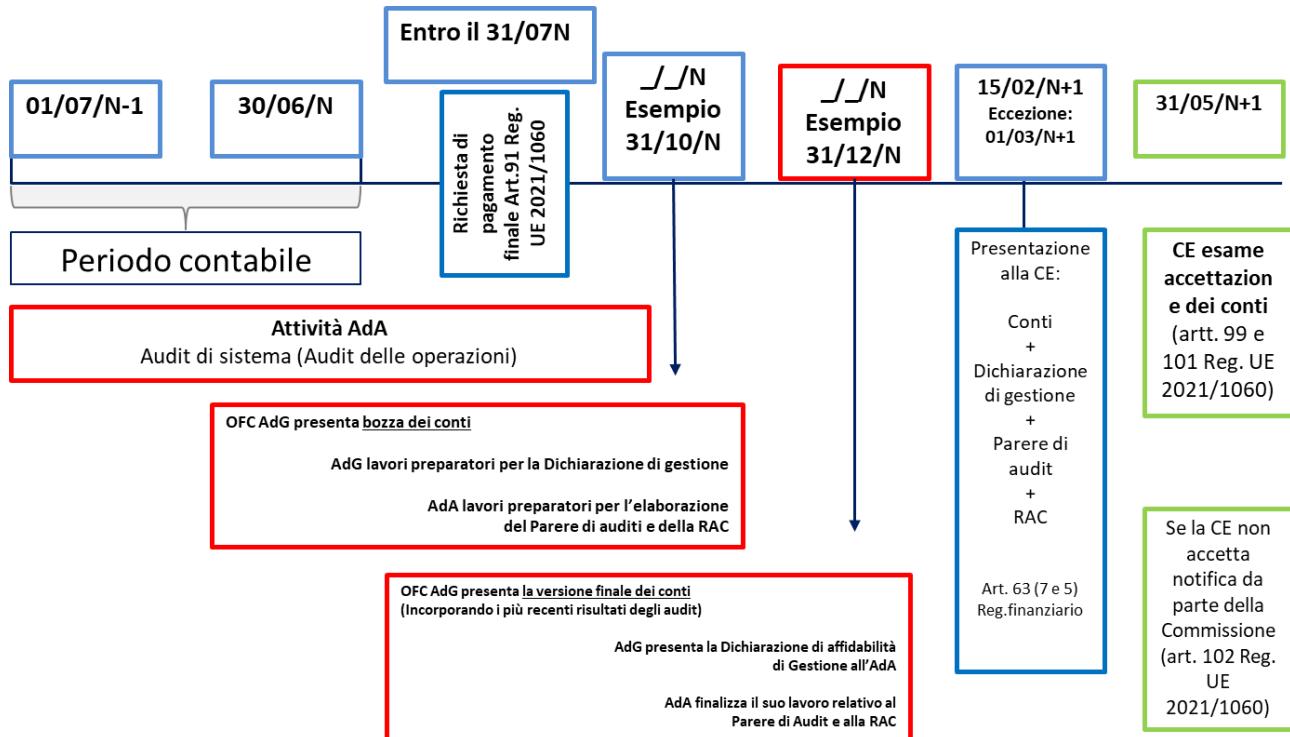
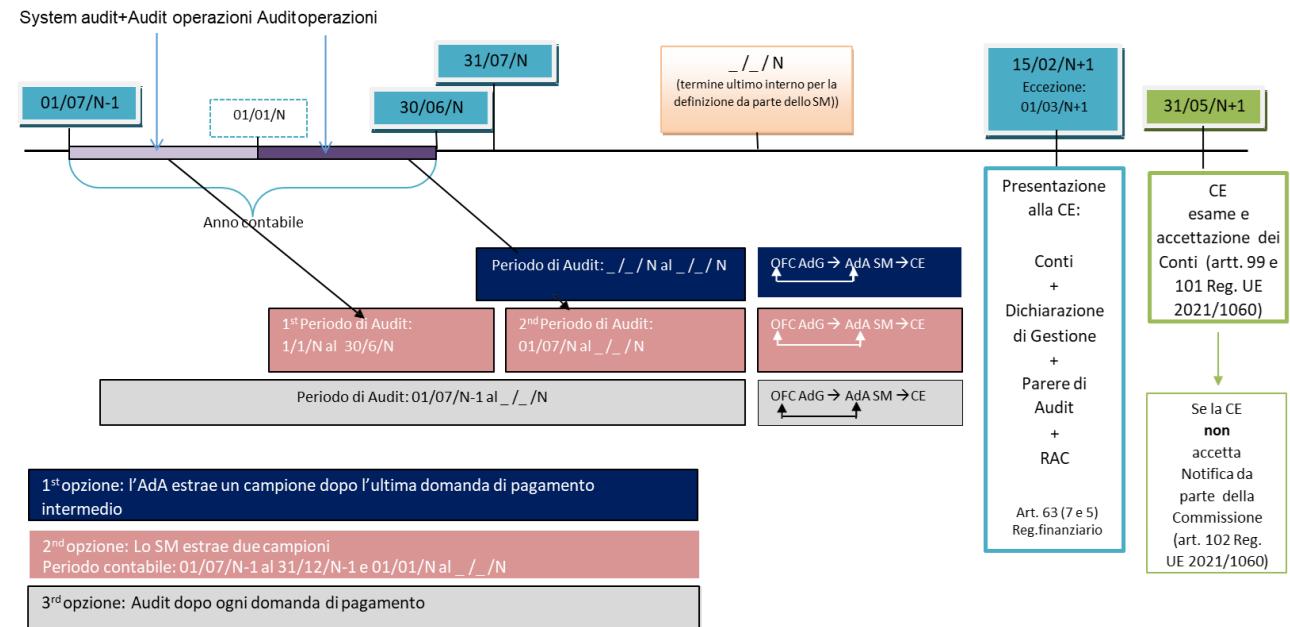


Figura 5: Pianificazione dell'attività di audit in presenza di più domande di pagamento (EGESIF 14-0011-02 final del 27.08.2015)



In relazione a quest'ultima pianificazione, i tre diversi calendari del lavoro di audit sono elaborati in base alla scelta operata da parte dell'Autorità di Gestione/OFC (se presente) di presentare un'unica Domanda di pagamento intermedia entro la chiusura del periodo contabile (30 giugno dell'anno N) oppure più Domande

di pagamento intermedio (massimo una Domanda per ogni periodo di tempo compreso tra le date seguenti: 28 febbraio, 31 maggio, 31 luglio, 31 ottobre, 30 novembre e 31 dicembre³).

Le diverse modalità di presentazione delle domande di pagamento e la loro dimensione consentono all'AdA la possibilità di procedere ad un campionamento unico, successivo alla chiusura del periodo contabile, oppure a più campionamenti correlati alle diverse domande di pagamento presentate nel corso del periodo contabile (campionamento multiperiodo).

Nei sottostanti diagrammi di flusso sono indicate delle possibili collocazioni temporali delle attività di audit di competenza dell'AdA, in funzione dei tempi di presentazione delle Domande di pagamento e delle loro dimensioni, in linea con gli orientamenti della Commissione europea sulla Strategia di audit⁴.

CV 11.1

Le date indicate nei successivi diagrammi, fatta eccezione per quelle previste direttamente dai Regolamenti, sono indicative e vanno associate alle opzioni sul campionamento unico, a due periodi o multiperiodo che l'AdA sceglierà sulla base dei criteri sopra descritti, ovvero, di altri fattori dalla stessa individuati e descritti all'interno della Strategia di audit. Tuttavia, l'AdA eseguirà gli audit su un campione adeguato di operazioni, sulla base delle spese dichiarate alla Commissione, al fine di rilasciare un parere affidabile sul corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del Programma. Infine, si precisa che la collocazione delle attività nel corso del periodo contabile potrebbe dipendere, oltre che dal numero di campioni che l'AdA intende eseguire, anche dalla rilevanza e validità dell'approccio *dual purpose* degli audit delle operazioni ai fini delle verifiche di sistema.

In linea generale, l'AdA è orientata ad effettuare un campionamento unico per il PR FESR (opzione n. 1) e un doppio campionamento per il PR FSE (opzione n. 2). L'Autorità di Audit indicherà nella Strategia di audit la modalità prescelta.

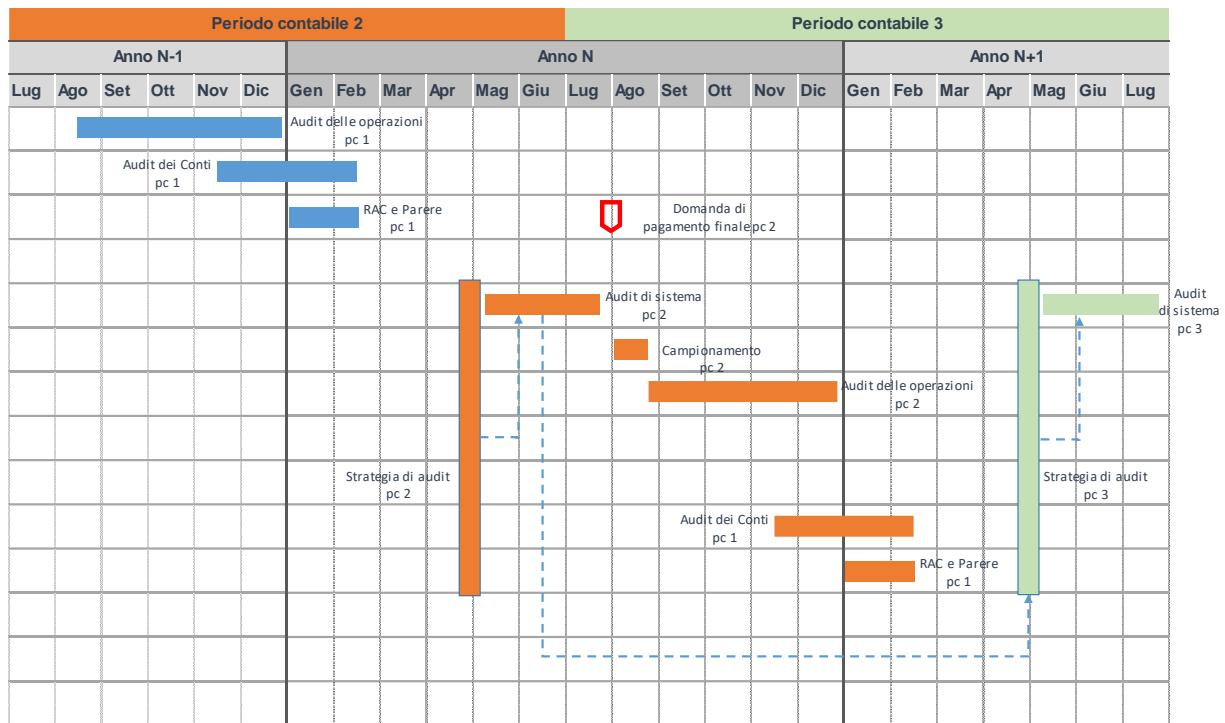
Opzione n. 1 – campionamento unico

Nel caso di Programmi che non presentano particolari complessità attuative e possiedono dimensioni finanziarie relativamente ridotte (meno di 500 milioni di euro complessivi), oppure un numero limitato di operazioni certificate o nel caso in cui sia stata presentata un'unica Domanda di pagamento intermedia annuale (31/07/N), l'Autorità di Audit può applicare l'opzione di eseguire il campionamento successivamente alla data di presentazione dell'ultima domanda di pagamento intermedia annuale presentata entro il 31/07/N. Come premesso, al fine di procedere ad un campionamento corretto dal punto di vista metodologico, per quella data dovrebbero essere ultimati e disponibili le valutazioni derivanti dagli audit dei sistemi. Nel diagramma sottostante è ipotizzato il flusso delle attività durante il corso dell'anno, laddove si ricorra all'utilizzo dell'opzione del campionamento unico eseguito successivamente alla presentazione dell'ultima domanda di pagamento intermedio, ovvero successivamente al 31 luglio di ogni anno.

³ Tali date, e in generale il primo comma dell'art. 91 del Reg. UE 2021/1060, non si applica ai programmi Interreg.

⁴ Cfr. EGESIF 14-0011-02 final del 27.08.2015.

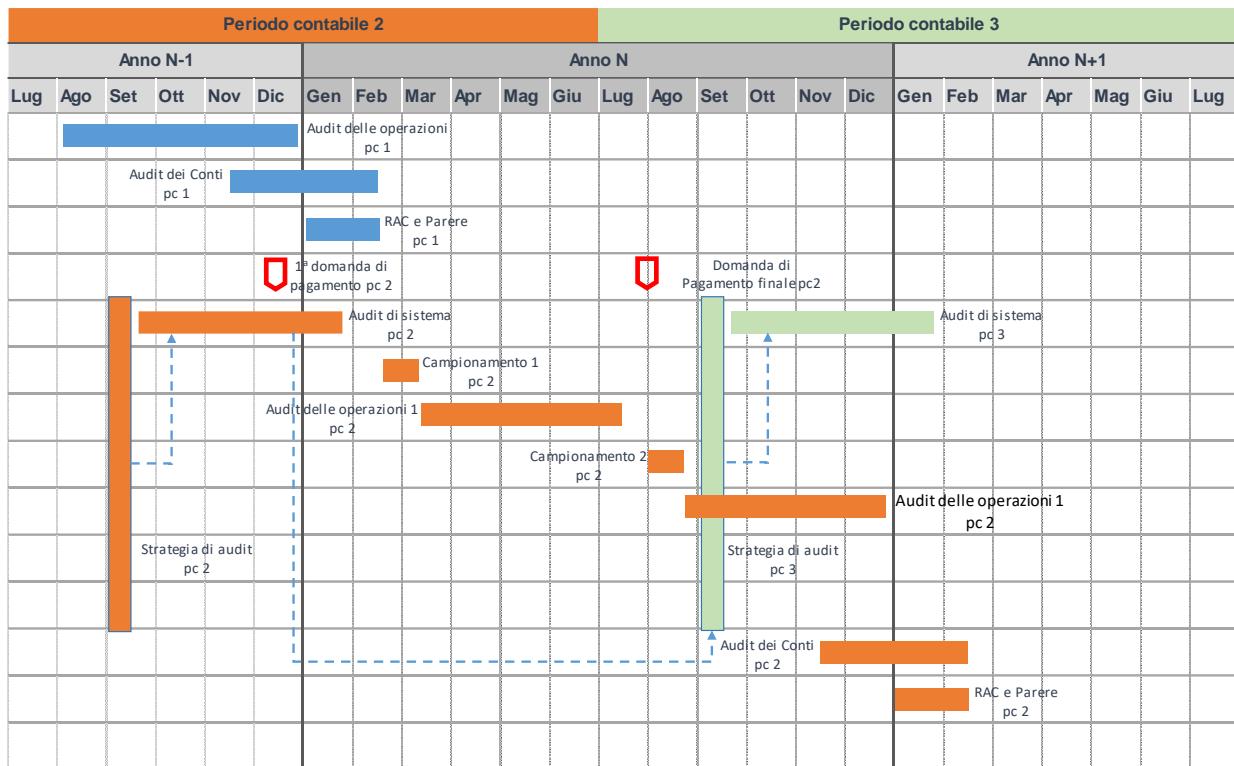
Figura 6: Collocazione temporale delle attività di audit in caso di campionamento unico



Opzione 2 – doppio campionamento

Nel caso in cui sia stata presentata una Domanda di pagamento nel corso del periodo contabile, generalmente al 31/12/N-1, e se il Programma non presenta particolari complessità attuative, possiede dimensioni finanziarie medie (oltre i 500 e fino a 2000 milioni di euro complessivi) e un numero non elevato di operazioni da certificare, l'AdA potrebbe eseguire un primo campionamento nel corso dei mesi di febbraio/marzo dell'anno N e poi, un secondo campionamento, successivamente alla data di presentazione dell'ultima domanda di pagamento intermedia annuale (31/07/N). Anche in questo caso si sottolinea che, allo scopo di operare prontamente le attività di campionamento, almeno per il primo campionamento dovrebbero essere ultimati e disponibili le valutazioni derivanti dagli audit di sistema o, in alternativa, disporre di informazioni utili a stimare i valori dei parametri di campionamento per il primo periodo, ferma restando la necessità di apportare le dovute correzioni in fase di estrazione del secondo ed ultimo campione. È da sottolineare che, nell'ipotesi in cui si scelga l'opzione del doppio campionamento, nell'ultimo trimestre dell'anno N-1 le attività relative all'audit delle operazioni e dei Conti del ciclo precedente si sovrappongono alle attività relative all'audit di sistema del successivo periodo contabile. Inoltre, per il primo trimestre dell'anno N+1 potrebbe presentarsi una sovrapposizione tra le attività relative alla predisposizione del RAC e del Parere del vecchio ciclo e quelle relative all'aggiornamento della Strategia di audit, alla selezione del campione e all'audit delle operazioni del nuovo ciclo di attività.

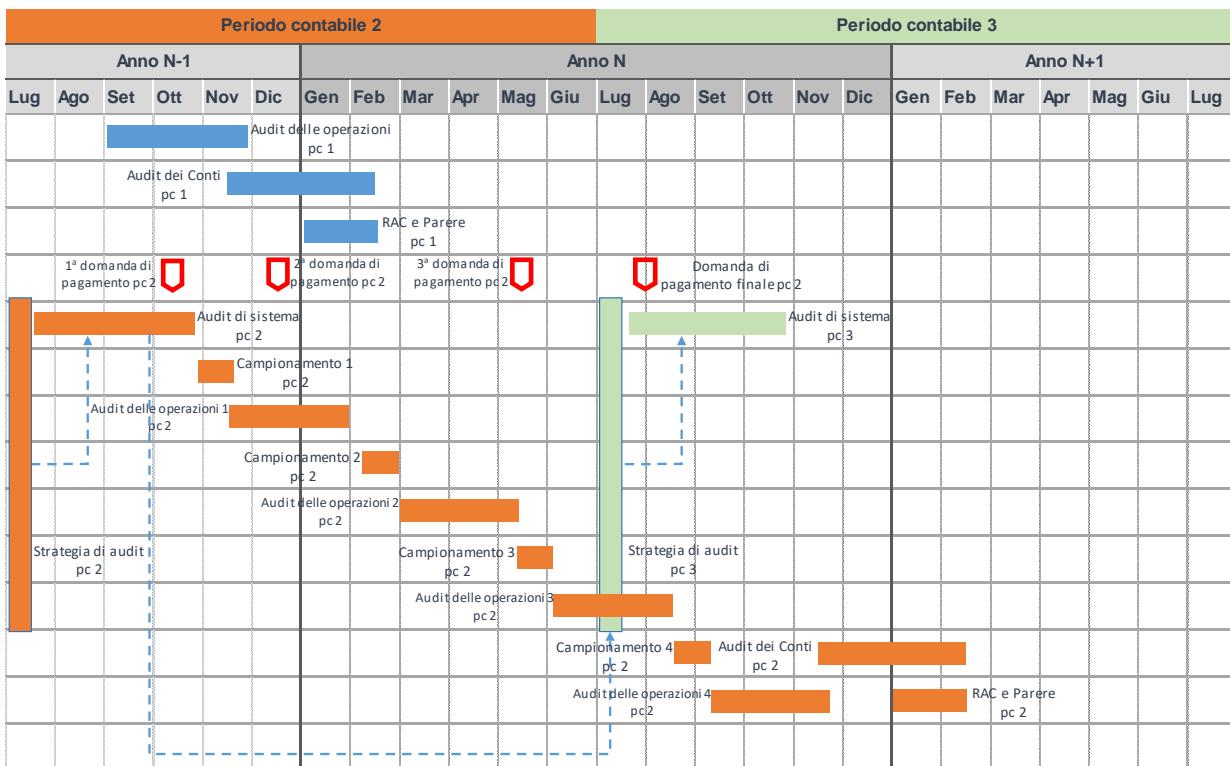
Figura 7: Collocazione temporale delle attività di audit in caso di doppio campionamento



Opzione 3 – campionamento successivo ad ogni domanda di pagamento intermedia

Laddove l'AdA ricorra all'opzione del campionamento successivo ad ogni domanda di pagamento intermedio si può ragionevolmente presupporre che i risultati degli audit dei sistemi siano disponibili già ad inizio del periodo contabile per poter operare da subito un campione a partire dalla prima domanda di pagamento intermedio. Tale circostanza presuppone quindi che gli audit dei sistemi siano stati condotti nel corso del secondo semestre dell'anno N-1. Questa opzione potrebbe essere confacente per Programmi che presentano complessità attuative e possiedono dimensioni finanziarie elevate (oltre i 2000 milioni di euro complessivi) ed un numero molto elevato di operazioni da certificare. Nel diagramma sottostante è ipotizzato il flusso delle attività durante il corso dell'anno, laddove si ricorra all'utilizzo dell'opzione del campionamento successivo ad ogni domanda di pagamento intermedia. È da sottolineare che, nell'ipotesi in cui si scelga l'opzione del campionamento successivo ad ogni domanda di pagamento intermedia, nell'ultimo trimestre di ogni anno le attività relative all'audit delle operazioni e dei Conti del ciclo precedente si sovrappongono alle attività relative alla predisposizione della Strategia di audit e degli audit di sistema relativi al successivo periodo contabile. Inoltre, per il primo trimestre dell'anno N potrebbe presentarsi una sovrapposizione tra le attività relative alla predisposizione del RAC e del Parere del vecchio periodo contabile e quelle relative alla selezione del campione e all'audit delle operazioni del nuovo ciclo di attività. È evidente come tale opzione sia molto più onerosa da percorrere in termini di tempo e risorse rispetto alle precedenti, senza ottenere significativi benefici in termini di efficacia dell'attività di audit.

Figura 8: Collocazione temporale delle attività di audit in caso di campionamento dopo ogni domanda di pagamento intermedia



2.6 Il controllo di qualità (Quality Review)

L'Autorità di Audit si configura come uno specifico *internal auditor* dell'Amministrazione titolare di un Programma cofinanziato, avente per missione la verifica del corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del Programma stesso. In quanto tale, l'Autorità di Audit è soggetta a precise indicazioni in merito all'ottimizzazione della qualità delle attività da essa svolte, conformemente alle indicazioni provenienti dagli Standard di audit internazionalmente riconosciuti, in modo da assicurare che le procedure di audit siano svolte in maniera coerente e conforme alla normativa di riferimento, anche dal punto di vista qualitativo.

CV 11.3

Tre diverse tipologie di Standard di audit internazionalmente riconosciuti forniscono indicazioni utili in merito al sistema finalizzato a garantire la qualità del lavoro di audit:

1. gli International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (IIA) elaborati da The Institute of Internal Auditors;
2. gli International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) elaborati dall'International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI);
3. gli International Standards on Auditing (ISA) elaborati dall'International Federation of Accountants (IFAC).

Con riferimento agli Standard di audit IIA ve ne sono alcuni preposti ad assicurare l'ottimizzazione della qualità, come di seguito indicati.

Lo Standard IIA 1100 ("Indipendenza e Obiettività") e 1120 ("Obiettività Individuale") sostengono che l'attività di internal audit deve essere indipendente e gli *internal auditor* devono essere obiettivi

nell'esecuzione del loro lavoro. Obiettività è l'attitudine mentale di imparzialità che consente agli *internal auditor* di svolgere gli incarichi in un modo che consenta loro di credere nella validità del lavoro svolto e nell'assenza di compromessi sulla qualità. In materia di audit, l'obiettività richiede che gli *internal auditor* non subordinino il loro giudizio a quello di altri. Eventuali ostacoli all'obiettività devono essere gestiti a livello di singolo auditor, di incarico, funzionale e organizzativo. Gli *internal auditor* devono avere un atteggiamento imparziale e senza pregiudizi ed evitare qualsiasi conflitto di interessi.

Lo Standard IIA 1300 ("Programma di Assicurazione e Miglioramento della Qualità") stabilisce che il responsabile dell'*internal auditing* deve sviluppare e mantenere un Programma di assicurazione e miglioramento della qualità che copra tutti gli aspetti delle attività dell'*internal auditing* e ne verifichi continuamente l'efficacia. Tale Programma comprende valutazioni periodiche interne ed esterne e attività di monitoraggio continuo. Ciascuna delle parti del Programma deve essere strutturata in modo da aiutare l'*internal auditing* a fornire valore aggiunto e migliorare l'operatività dell'organizzazione e per assicurare che l'attività stessa sia svolta in conformità agli Standard di audit. Il Programma, attuato direttamente dal responsabile dell'*internal auditing* o da risorse da esso delegate, deve essere strutturato per permettere di raggiungere un livello ottimale di competenza professionale; inoltre, per quanto possibile, le verifiche (relative alla qualità) devono essere effettuate in maniera indipendente dalle funzioni e attività analizzate.

Lo Standard IIA 1310-1 ("Valutazione del Programma di Qualità") prevede che l'*internal auditing* adotti un processo di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia complessiva del Programma di qualità. Il processo deve includere valutazioni sia interne che esterne all'attività. Tale processo prevede che siano comprese valutazioni sia continue che periodiche di tutte le attività di audit e di consulenza svolte dall'*internal auditing*. Tali valutazioni devono basarsi su processi rigorosi e completi, su una supervisione ordinaria continua, su test delle prestazioni di audit e di consulenza e su convalide periodiche della conformità agli Standard. Inoltre, il monitoraggio deve includere misurazioni e analisi continue dei parametri di prestazione (es. realizzazione del piano di audit). Se le valutazioni evidenziano aree di miglioramento possibili, spetta al responsabile dell'*internal auditing* realizzare i miglioramenti richiesti attraverso il Programma Assicurazione e Miglioramento Qualità. Le valutazioni interne continue (comprendenti verifiche interne e autovalutazione) devono costituire parte integrante delle attività quotidiane di supervisione, verifica e misurazione dell'attività di *internal auditing* secondo quanto previsto dallo Standard 1311-1 e devono essere condotte conformemente a tale ultimo Standard (vedi di seguito). Le valutazioni devono condurre a un giudizio sulla qualità dell'attività di *internal auditing* e alla formazione di raccomandazioni per eventuali miglioramenti.

Lo Standard 1311-1 ("Valutazioni interne") prevede che le valutazioni interne includano:

- il monitoraggio continuo della prestazione dell'attività di *internal auditing*;
- periodiche revisioni, effettuate per mezzo di processi di autovalutazione o tramite altre persone all'interno dell'organizzazione, che conoscano le metodologie dell'*internal auditing* e gli standard.

Il monitoraggio interno continuo si può avvalere di diversi processi e strumenti, tra i quali sono compresi checklist e altri strumenti che garantiscono che i processi previsti per l'attività di *internal auditing* (per esempio, quelli previsti dal Manuale delle procedure) siano effettivamente applicati. Si devono formulare valutazioni conclusive circa la qualità delle prestazioni in atto e devono essere intraprese azioni di follow-up per assicurare che vengano attuati gli opportuni miglioramenti.

Lo Standard 1311-2 ("Parametri quantitativi e qualitativi utili alla verifica della performance dell'attività di *internal auditing*") indica le modalità di determinazione di parametri da utilizzare per la verifica delle prestazioni dell'attività di *internal auditing*. Tra i parametri di prestazione suggeriti dalla guida pratica relativa

allo standard in questione sono compresi quelli relativi alla categoria innovazione e capacità. In particolare, i parametri di prestazione relativi a tale categoria fanno riferimento a tre dimensioni:

- formazione (presenza ed efficacia di appropriati corsi formativi);
- uso di tecnologia (capacità di utilizzo degli strumenti di supporto alle attività di audit);
- conoscenza del settore (conoscenza specifica del settore, delle attività e dei progetti oggetto dell'audit).

Lo Standard 1312-1 (“Valutazioni esterne”) prevede che almeno ogni cinque anni siano condotte valutazioni da parte di un valutatore o di un gruppo di valutatori qualificati e indipendenti dall’organizzazione; lo Standard 1312-2 (“Valutazioni esterne – Autovalutazione con convalida indipendente”) prevede che per attività di *internal auditing* di piccole dimensioni, al fine di evitare valutazioni esterne troppo onerose, si possa prevedere un processo alternativo basato su un’autovalutazione integrata da una convalida esterna. Infine, lo Standard 1320-1 (“Rapporto sul Programma di qualità”) dispone che il responsabile *dell’internal auditing* deve comunicare i risultati della valutazione esterna: il valutatore o il gruppo di valutatori esterni deve emettere un rapporto formale che esprima un giudizio sulla conformità dell’attività di *internal auditing* agli Standard.

Nell’ambito degli Standard ISSAI, lo Standard ISSAI 40 (Quality control for Supreme Audit Institutions) fissa i principi e le procedure per assicurare la qualità delle attività di audit. In particolare, lo Standard ISSAI 40 prevede che un sistema di controllo della qualità si basi sui seguenti sei punti:

1. Attribuzione della responsabilità della qualità in capo al vertice dell’Organismo di Audit: il Responsabile dell’Organismo ha il compito di stabilire indirizzi e procedure finalizzate a promuovere una cultura interna che riconosca che la qualità è essenziale per lo svolgimento degli incarichi. Tali indirizzi e procedure dovrebbero essere stabiliti dal capo dell’Organismo, il quale possiede la responsabilità complessiva del sistema di controllo della qualità e ha la facoltà di delegare la responsabilità operativa del controllo qualità a persone con sufficiente ed appropriata esperienza.
2. Pertinenti requisiti di carattere etico: un Organismo di Audit dovrebbe stabilire indirizzi e procedure finalizzati ad assicurare ragionevolmente che l’Organismo stesso, incluso tutto il personale e ogni altro organismo chiamato a svolgere l’incarico, si conformi ai pertinenti requisiti di carattere etico, con particolare riferimento ai temi di integrità, indipendenza, oggettività, imparzialità, segreto professionale e competenza.
3. Accettazione e continuazione degli incarichi di audit: un Organismo di Audit dovrebbe stabilire indirizzi e procedure finalizzati ad assicurare ragionevolmente che saranno svolti solo audit e altri incarichi per i quali tale Organismo:
 - è competente per l’esecuzione del lavoro e possiede le capacità, inclusi il tempo e le risorse, per portarlo a termine;
 - può conformarsi ai pertinenti requisiti etici;
 - ha considerato l’integrità dell’ente sottoposto ad audit e ha valutato come trattare i rischi per la qualità.

Gli indirizzi e le procedure dovrebbero riflettere l’ambito del lavoro svolto da ogni Organismo di Audit. In molti casi, gli Organismi di Audit hanno poca discrezionalità in merito al lavoro che svolgono.

4. Risorse umane: un Organismo di Audit dovrebbe stabilire indirizzi e procedure finalizzati ad assicurare ragionevolmente che esso possieda sufficienti risorse (personale e, ove rilevante, altre risorse appositamente contrattualizzate per svolgere l’incarico) con la competenza, le capacità e

l'impegno al rispetto di principi etici per:

- svolgere l'incarico in conformità con gli standard di riferimento e i requisiti normativi applicabili;
 - consentire all'Organismo di produrre rapporti appropriati alle circostanze.
5. Esecuzione degli audit e di altri adempimenti: un Organismo di Audit dovrebbe stabilire indirizzi e procedure finalizzati ad assicurare ragionevolmente che i suoi audit e altri suoi adempimenti siano svolti in conformità con gli standard di riferimento e i requisiti normativi applicabili e che l'Organismo di Audit produca rapporti appropriati alle circostanze. Tali indirizzi e procedure dovrebbero includere:
- aspetti inerenti a promuovere la coerenza nell'assicurare la qualità del lavoro svolto;
 - responsabilità relative alla supervisione del lavoro;
 - responsabilità relative alla verifica del lavoro.
6. Monitoraggio: un Organismo di Audit dovrebbe stabilire un processo di monitoraggio finalizzato ad assicurare ragionevolmente che indirizzi e procedure relative al sistema di controllo della qualità siano pertinenti e adeguati e operino efficacemente. Il processo di monitoraggio dovrebbe:
- includere una considerazione e valutazione continuativa del sistema di controllo della qualità dell'Organismo di audit, compresa la verifica di una campione di incarichi completati nell'ambito della gamma degli incarichi svolti dall'Organismo stesso;
 - prevedere che la responsabilità per il processo di monitoraggio sia assegnata a un individuo o a individui con sufficiente e adeguata esperienza e autorità nell'ambito dell'Organismo di Audit, tali da poter assumere detta responsabilità;
 - prevedere che coloro che svolgono le attività di verifica siano indipendenti (cioè non abbiano preso parte al lavoro o ad altre forme di controllo della qualità del lavoro);
 - assicurare che i risultati del *quality control reviews* siano riportati al Capo dell'organismo, o in ogni caso al responsabile dell'attività, in modo tempestivo.

Il sistema di controllo di qualità precedentemente descritto, previsto dallo Standard ISSAI 40, viene poi ripreso e articolato nell'applicazione degli Standard ISSAI di riferimento previsti per l'esecuzione degli incarichi di un Organismo di Audit (in particolare ISSAI 1000, 1220, 1620, 3100, 4100, 4200).

Infine, gli Standard ISA comprendono il principio di revisione internazionale ISA 220 "Controllo della qualità dell'incarico di revisione contabile del bilancio".

Lo Standard ISA 220 prevede anch'esso che un Organismo di Audit si doti di un sistema di qualità basato su alcune regole di seguito sintetizzate, affidando al responsabile dell'incarico di revisione anche la responsabilità della qualità complessiva del lavoro di revisione. In particolare, egli deve:

1. garantire il rispetto dei principi etici applicabili;
2. assicurare procedure appropriate per l'accettazione e il mantenimento dei rapporti con il cliente e dell'incarico di revisione;
3. garantire adeguate competenze e capacità delle risorse assegnate alla revisione;
4. assumere la responsabilità di direzione, supervisione e svolgimento del lavoro di revisione, nonché di riesame del lavoro di audit e della relativa qualità.

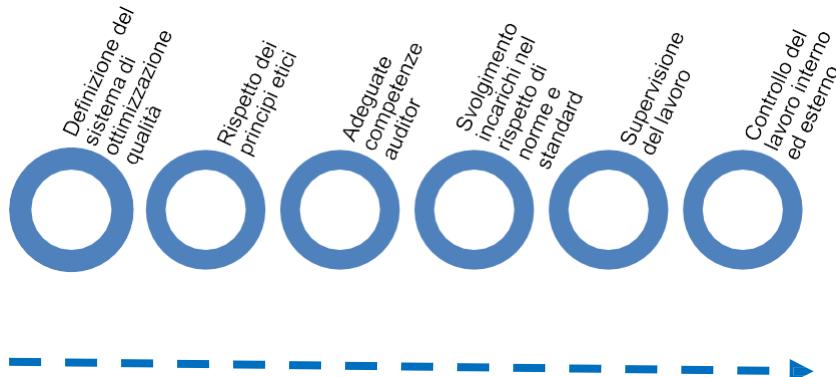
Inoltre, il sistema della qualità previsto dallo Standard ISA 220 comprende:

- procedure per la gestione delle divergenze di opinione;

- un adeguato processo di monitoraggio della qualità;
- un adeguato sistema di documentazione del lavoro di audit.

In sostanza, le tre diverse tipologie di Standard di audit precedentemente indicate indirizzano verso un sistema di garanzia della qualità del lavoro di audit basato sostanzialmente sui seguenti elementi:

Figura 9: Elementi del sistema di garanzia della qualità



Naturalmente, un sistema di garanzia della qualità deve tenere conto delle caratteristiche della specifica Autorità di Audit, con particolare riferimento a:

- organizzazione dell'Autorità di Audit, comprese le relazioni con eventuali auditor esterni;
- obiettivi e tipologie di audit e relativi processi di attuazione;
- tipologie e modalità di produzione degli output delle attività di audit;
- strumenti e sistemi di supporto adottati.

In particolare, nell'ambito del controllo della qualità, gli standard impongono verifiche interne del lavoro svolto. Come precedentemente indicato, il citato Standard IIA 1311-1 (“Valutazioni interne”) propone, al fine di ottenere una veritiera ed efficace auto-valutazione, l'utilizzo di apposite checklist finalizzate a esaminare internamente la qualità del lavoro di audit svolto. Lo sviluppo di checklist per documentare il lavoro di audit è ulteriormente sviluppato al prossimo paragrafo.

L'Autorità di Audit, al termine di ogni periodo in cui sono state concluse le diverse tipologie di attività di cui al capitolo 4 (a livello esemplificativo, ma non esaustivo: audit di sistema, audit delle operazioni...), organizza una riunione interna nella quale vengono individuate le criticità metodologiche emerse in sede di audit al fine di formulare e condividere proposte operative in un'ottica di miglioramento e aggiornamento continui.

Infine, nell'Allegato 18 del presente Manuale si propone un esempio di Checklist per il controllo della qualità del lavoro di audit, o Quality review, suddivisa in sezioni relative alle diverse attività di controllo della qualità corrispondenti alle varie fasi del lavoro tipicamente svolto dall'Autorità di Audit.

2.7 Documentare il lavoro di audit

Nel corso del Technical Meeting del 15 dicembre 2020, il *Working Group Audit Documentation* (composto dai rappresentanti delle Autorità di Audit nazionali e dai Servizi della Commissione che lavorano nell'area dei fondi SIE) ha presentato nella sua versione definitiva un *Reflection Paper* il cui scopo è quello di essere una

guida per ciò che riguarda la documentazione da controllare e conservare nello svolgimento del lavoro di audit nonché quello di fornire esempi di buone pratiche agli auditor. Mantenere una pista di controllo adeguata significa fornire una solida base per i risultati e le conclusioni dell'AdA e riducendo il rischio di contestazioni da parte dei revisori.

È importante quindi che ci siano indicazioni comuni sulle modalità con cui gli auditor dovrebbero documentare il lavoro di audit svolto e su quali documenti giustificativi dovrebbero essere conservati. Si riassumono nel presente paragrafo alcune indicazioni per le AdA riportate nel *Reflection Paper*.

I documenti di audit

Quando si parla di documenti di audit ci si riferisce a tutte quelle informazioni utilizzate dall'auditor per giungere alle conclusioni su cui si basa la sua opinione; questi includono le informazioni contenute nei registri contabili del beneficiario, le prove sottostanti alle spese dichiarate, nonché altre informazioni conservate dal beneficiario o informazioni da fonti indipendenti.

I documenti di audit devono essere:

- appropriati, in termini di qualità dei documenti, ovvero rilevanti e affidabili nel fornire supporto alle conclusioni su cui si basa il giudizio del revisore;
- sufficienti, in termini di quantità di elementi probatori richiesti, sulla base della valutazione da parte del revisore dei rischi di errori significativi e della qualità di tali documenti;
- corrobioranti: è possibile che il revisore non sia in grado di acquisire un unico elemento probatorio, che soddisfi i criteri di sufficienza e adeguatezza, ma che abbia bisogno di due o più tipi di prove anche da fonti diverse per sostenere una tesi.

La documentazione dell'audit dovrebbe includere la registrazione delle procedure di revisione svolte, gli elementi probatori acquisiti e le conclusioni raggiunte dal revisore anche attraverso il proprio giudizio professionale.

Esempi di documentazione di audit sono: programmi di audit, analisi dei rischi, memorandum di pianificazione, documenti di sintesi di questioni significative, lettere di conferma e rappresentanza, checklist, corrispondenza (compresa la posta elettronica) su questioni significative.

Le checklist

Le checklist sono lo strumento più comune utilizzato dalle AdA per documentare il loro lavoro di audit. Quando si compila una checklist, ogni auditor dovrebbe documentare:

- la natura, la tempistica e l'estensione del lavoro di revisione svolto per mostrare cosa e come è stato controllato;
- i risultati delle procedure di revisione svolte e gli elementi probativi acquisiti;
- questioni significative emerse durante l'audit, conclusioni e raccomandazioni proposte, il giudizio professionale applicato (di cui lasciare evidenza attraverso la compilazione del campo Note) e i riferimenti normativi, o ai documenti del PR, sui quali si basano le conclusioni raggiunte dall'auditor;
- riferimenti incrociati per i documenti probatori (è raccomandato l'uso di files di raccordo).

Altri documenti di lavoro

Le AdA possono documentare il lavoro di audit svolto anche facendo ricorso ad altri documenti di lavoro che possono essere standardizzati (es. griglie di raccordo) o predisposti ad hoc dal revisore (es. spese e riconciliazioni bancarie).

Questi documenti dovrebbero essere sufficientemente completi e dettagliati, chiari, leggibili, pertinenti e accurati e nel caso in cui dovessero essere utilizzati documenti elettronici dovrebbe esserci un'identificazione adeguata della loro origine, contenuto, data, versione e ubicazione.

Documenti a sostegno

"Ottenere" elementi probatori non significa necessariamente che i rispettivi documenti giustificativi (ad esempio una copia di una fattura) debba essere conservata nel fascicolo di audit dell'AdA (sia in formato elettronico che cartaceo). Deciderà l'AdA caso per caso, per ogni documento utilizzato a fini di ispezione e verifica, se ritiene necessario, o utile, conservarne una copia.

3 Principali innovazioni della programmazione 2021 – 2027

Il presente capitolo tratta due delle principali novità introdotte dal Regolamento (UE) 2021/1060 (RDC) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021: il principio dell'audit unico e le modalità proporzionate migliorate.

3.1 Principio dell'audit unico

Nell'ottica del raggiungimento di una maggiore semplificazione amministrativa, il legislatore europeo ha deciso, per la Programmazione 21-27, di investire maggiormente sul **principio dell'audit unico (art. 80 RDC)**.

Tale principio prevede, al verificarsi di specifiche condizioni, una **riduzione del numero di controlli potenziali ai quali sottoporre le operazioni e i beneficiari dei Fondi**. Una simile previsione implica, a livello nazionale, la necessità di una maggiore razionalizzazione delle attività di audit, che dovrà portare con sé, da un lato, un incremento di responsabilizzazione da parte delle AdG e delle AdA e, dall'altro, la ricerca di una crescente collaborazione con l'azione della Commissione e della Corte dei conti europea.

Secondo la normativa, nello svolgimento degli audit la Commissione e le AdA dovranno tenere in debito conto i principi dell'audit unico e di proporzionalità delle verifiche in rapporto al livello di rischio per il bilancio dell'Unione. L'obiettivo di questo significativo passaggio è di evitare la duplicazione di audit e verifiche di gestione di una stessa spesa dichiarata alla Commissione al fine di minimizzare i costi delle verifiche di gestione e degli audit e gli oneri amministrativi per i beneficiari.

In questo processo di semplificazione, l'Autorità di Audit e la CE utilizzeranno, in un primo momento, i documenti raccolti dalle AdG, anche in sede di verifiche di gestione, ed eventualmente, solo in una fase successiva, qualora il giudizio professionale dell'auditor li ritenesse fondamentali per corroborare solide conclusioni di audit, potranno avvalersi di ulteriori documenti e dati di audit richiesti ai beneficiari.

Pertanto, se i revisori della Commissione e/o l'Autorità di Audit possono ottenere tutta la documentazione durante l'audit di un'operazione esaminando le informazioni e i registri conservati elettronicamente e/o esaminando i risultati delle verifiche di gestione e, a tale riguardo, i revisori possono trarre conclusioni sulla legittimità e regolarità dell'operazione, non è necessario chiedere al beneficiario le predette e/o ulteriori informazioni e registrazioni.

Operativamente, dunque, per i programmi per i quali la Commissione conclude che il parere dell'Autorità di audit sia affidabile e lo Stato membro interessato partecipi alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, gli audit della Commissione si limiteranno alla verifica dell'operato dell'Autorità di audit.

Tra le maggiori semplificazioni derivanti dall'applicazione del principio dell'audit unico vi è senza dubbio la previsione di alcune soglie di spesa totale ammissibile entro le quali l'applicazione di tale principio diviene

obbligatoria rispetto all'audit sulle operazioni. Nello specifico, prima della presentazione dei conti del periodo contabile in cui l'operazione è completata, la Commissione o l'Autorità di audit non effettuano più di un audit relativamente alle operazioni per le quali le spese totali ammissibili non superano: € 400.000,00 per il FESR o il Fondo di coesione, € 350.000,00 per il JTF, € 300.000,00 per il FSE+ o € 200.000,00 per il FEAMPA, l'AMIF, l'ISF o il BMVI (soglie fissate dall'art. 80 par. 3).

Sono inoltre, soggette al medesimo regime di non duplicazione dell'audit per periodo contabile, le operazioni in qualsiasi anno nel quale è stato già svolto un audit dalla Corte dei conti, purché i risultati dell'audit svolto dalla Corte dei conti per tali operazioni possano essere utilizzati dall'Autorità di audit o dalla Commissione al fine di ottemperare ai loro rispettivi compiti.

Fanno **eccezione** alle prescrizioni sopra riportate i casi in cui:

- l'autorità di audit conclude, in base al proprio giudizio professionale, che non è possibile redigere un Parere di audit valido;
- esiste un rischio specifico di irregolarità o un sospetto di frode;
- è necessario ripetere il lavoro dell'autorità di audit per ottenere garanzie in merito al suo funzionamento efficace;
- vi sono indizi di carenza grave nell'operato dell'autorità di audit.

Secondo le prescrizioni contenute nell'Allegato II alla Delibera CIPES n. 78/2021 "Indicazioni Per I Sistemi Di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co) 2021-2027", l'AdA assicurerà la collaborazione con i servizi della Commissione europea nell'ambito dell'audit unico di cui all'art. 80 del regolamento (UE) n. 2021/1060, al fine di evitare la duplicazione degli audit e di minimizzare i costi degli audit e gli oneri amministrativi per i beneficiari, assicurando anche la trasmissione alla Commissione delle relazioni degli audit di sistema definitivi.

In sintesi, si può affermare che le implicazioni per l'AdA, in termini di applicabilità del principio dell'audit unico, siano le seguenti:

Tabella 9: Implicazioni del principio dell'audit unico per le AdA

Tipologia di operazione	Applicabilità di audit unico
Operazioni contenute in Programmi il cui audit è ritenuto affidabile dalla CE e lo Stato Membro partecipa alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea	Sì N.B. L'audit della CE riguarderà esclusivamente la verifica dell'operato dell'AdA
Operazioni art. 80 par. 3 del RDC	Sì
Operazioni già sottoposte ad audit della Corte dei conti europea con esito positivo	Sì N.B. I risultati dell'audit svolto dalla Corte dei conti per tali operazioni possano essere utilizzati dall'autorità di audit o dalla Commissione al fine di ottemperare ai loro rispettivi compiti

Operazioni per le quali l'autorità di audit conclude, in base al proprio giudizio professionale, che non è possibile redigere un Parere di audit valido	No
Operazioni in cui esiste un rischio specifico di irregolarità o un sospetto di frode	No
Operazioni in cui è necessario ripetere il lavoro dell'autorità di audit per ottenere garanzie in merito al suo funzionamento efficace	No
Operazioni in cui vi sono indizi di carenza grave nell'operato dell'autorità di audit	No

3.2 *Modalità proporzionate migliorate*

3.2.1 *Possibilità di applicazione e revoca*

Le modalità proporzionate, disciplinate dagli artt. 83-84-85 del RDC, rientrano tra le novità previste dalla Programmazione 21-27 con l'obiettivo di snellire e semplificare le attività di audit.

L'accesso a tali modalità è consentito per ciascuno Stato membro in qualsiasi momento della Programmazione purché siano rispettate le **condizioni descritte dall'articolo 84 del RDC**.

Secondo il Regolamento, la valutazione del funzionamento efficace del Sistema di gestione e controllo del programma da parte della Commissione tiene conto della partecipazione dello Stato membro in questione alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea.

L'applicazione, da parte dello Stato membro, di entrambe o solo una delle modalità proporzionate migliorate, avviene in presenza delle condizioni sopraesposte e a seguito di notifica alla Commissione dell'intenzione di applicare tali modalità. In tal caso queste saranno applicate dal periodo contabile successivo.

L'applicazione delle modalità proporzionate migliorate è possibile all'inizio del periodo di programmazione esclusivamente al verificarsi delle condizioni necessarie, in relazione a un programma analogo attuato nel periodo 2014-2020 e se le modalità di gestione e controllo stabilite per il programma 2021-2027 sono basate in gran misura su quelle relative al programma precedente.

Qualora uno Stato membro decidesse di applicare le modalità proporzionate migliorate è necessario che questo sia esplicitamente previsto all'interno del Si.Ge.Co. e della Strategia di audit.

Le Autorità di Gestione non hanno inserito nei loro Si.Ge.Co. tale decisione, riservandosi di applicarle nel solo caso del FSE+.

Le modalità proporzionate migliorate sono soggette a revoca nel caso si verifichino le condizioni di cui all'articolo 85 RDC. La revoca delle modalità proporzionate migliorate è proceduralizzata con precisione e prevede che:

1. se la Commissione o l'Autorità di Audit concludono, in base agli audit effettuati e alla Relazione Annuale di Controllo, che le condizioni di cui all'articolo 84 non sono più soddisfatte, la Commissione chiede all'Autorità di Audit di effettuare ulteriori attività di audit e di accertarsi che siano adottate

- azioni correttive;
2. se la successiva Relazione Annuale di Controllo conferma che le condizioni continuano a non essere soddisfatte, limitando in tal modo la garanzia di funzionamento efficace dei sistemi di gestione e controllo e di legittimità e regolarità delle spese fornita alla Commissione, la Commissione chiede all'autorità di audit di effettuare audit dei sistemi;
 3. La Commissione, dopo aver dato allo Stato membro la possibilità di presentare osservazioni, può informare lo Stato membro che le modalità proporzionate migliorate non si applicano più dal periodo contabile successivo.

CV 11.3

3.2.2 Implicazioni per l'attività di audit

Come previsto dagli artt. 83 e 84 del Reg. (UE) 2021/1060, per i Sistemi di Gestione e Controllo per i quali gli ultimi due Rapporti Annuali di Attività della Commissione europea (anche afferenti alla programmazione 2014 – 2020 nel caso di Si.Ge.Co. invariati) hanno evidenziato un giudizio di affidabilità del sistema di categoria 1 o 2 e un tasso di errore totale pari o inferiore al 2%, l'Autorità di Audit può limitare la propria attività all'audit delle operazioni, da effettuarsi su un campione basato **su una selezione statistica di 30 operazioni** per il programma o gruppo di programmi interessato. Qualora la popolazione fosse composta da meno di 300 unità di campionamento, l'Autorità di Audit può anche applicare un metodo di campionamento non statistico coprendo almeno il 10% delle unità di campionamento della popolazione del periodo contabile, selezionate in modo casuale mediante un'estrazione equiprobabile o proporzionata alla dimensione [articolo 79, paragrafo 2 del RDC]. Sempre in tal caso la Commissione Europea, per gli audit eventualmente svolti sulle AdA, andrà a limitare il proprio operato unicamente mediante la ripetizione dell'audit, salvo che le informazioni disponibili suggeriscano carenza grave nell'operato dell'autorità di audit.

Per quanto sopra, nel caso di applicazione delle modalità proporzionate migliorate, l'Autorità di Audit ha facoltà di non svolgere audit di sistema. L'Autorità di Audit deciderà di volta in volta in fase di pianificazione in merito alla necessità di svolgere l'audit di sistema.

Secondo le prescrizioni contenute nell'Allegato II “Indicazioni per i Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co) 2021-2027” della Delibera CIPPESS 78/2021, l'AdA assicurerà l'individuazione di specifiche modalità di monitoraggio dei follow-up sulle criticità e sulla realizzazione delle misure correttive concordate con l'Autorità di gestione e, se del caso, anche con il soggetto che svolge la funzione contabile anche ai fini del mantenimento delle condizioni per le modalità proporzionate migliorate.

Occorre altresì precisare che, qualora le modalità proporzionate migliorate siano applicate all'AdG, ai sensi dell'art. 83, par. 1 lettera a) “in deroga all'articolo 74, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 74, paragrafo 2, l'Autorità di Gestione può applicare solo procedure nazionali per effettuare verifiche di gestione” e par. 4 “Ai fini delle verifiche di gestione di cui al primo comma, lettera a), l'Autorità di Gestione può basarsi su verifiche effettuate da organismi esterni purché disponga di sufficienti elementi di prova della competenza di tali organismi.” Se, dunque, l'AdG ex art. 83 RDC adotta procedure nazionali per le verifiche di gestione o si basa su verifiche effettuate da organismi esterni, l'Autorità di Audit può:

- nel caso in cui essa stessa non applichi le modalità proporzionate migliorate, svolgere apposito audit di sistema sull'AdG e/o sui predetti organismi esterni in relazione all'esecuzione delle verifiche di gestione e alla loro affidabilità;
- nel caso in cui essa stessa applichi le modalità proporzionate migliorate, può decidere, almeno nei primi periodi contabili dell'applicazione delle modalità proporzionate migliorate, di eseguire audit di alcune operazioni già oggetto di verifica da AdG o organismi esterni per valutare la correttezza delle conclusioni di tale verifica.

3.3 *Audit su ambiti rilevanti per la programmazione 2021 - 2027*

È opportuno evidenziare che nell'ambito della programmazione 2021-2027 la Commissione Europea pone in particolare risalto alcuni principi da rispettare di seguito indicati:

- assenza di conflitto di interesse;
- principi di sostenibilità ambientale, con particolare riferimento al rispetto del principio DNSH e della resa a prova di clima delle infrastrutture;
- legittimità delle opzioni di costo semplificate.

Il rispetto di tali principi, già previsti in sostanza nella programmazione precedente, prevede nel periodo 2021-2027 un maggiore coinvolgimento delle Autorità di Audit, che devono operare per assicurarne l'effettiva applicazione nelle diverse fasi di attuazione del Programma.

Tenendo conto degli orientamenti e delle indicazioni risultanti dai documenti di riferimento nonché dalle riunioni (technical meeting) organizzati dalla Commissione Europea su tali argomenti, l'Autorità di Audit monitorerà tali ambiti mediante specifici audit tematici e gli specifici strumenti allegati al presente manuale quali checklist sul conflitto di interesse, DNSH e aspetti ambientali, OSC, antifrode.

Il rispetto di tali principi coinvolge l'AdA nelle varie fasi dell'attività di audit (audit di sistema, eventuale audit tematico, audit delle operazioni) secondo diverse modalità e intensità di verifica, in base all'esito della valutazione dei rischi e al proprio giudizio professionale.

L'attività di audit sugli aspetti in questione è differenziata in considerazione anche del grado di attuazione del Programma: es. la verifica dell'assenza di conflitti di interesse deve essere svolta fin dalla prima fase di attuazione, prudenzialmente ai fini di una corretta prevenzione di possibili irregolarità, mentre il rispetto del principio DNSH e la legittimità delle opzioni di costo semplificate potranno essere oggetto di audit in una fase di adeguato avanzamento fisico e finanziario del Programma. Resta inteso che, in ogni caso, i suddetti aspetti sono oggetto di adeguato controllo sia nell'ambito degli audit di sistema sia nell'ambito degli audit delle operazioni.

Nel seguito del Manuale saranno fornite precise indicazioni in merito agli audit relativi agli aspetti in questione, così come negli allegati sono riportati gli strumenti (checklist) e i punti di controllo riguardanti tali aspetti.

In particolare, con riferimento agli audit di sistema, l'**Allegato 2**, contenente il **Modello di Checklist per gli audit di sistema, prevede alcuni punti di controllo specifici per il rispetto della disciplina relativa al conflitto di interesse, del principio DNSH e della corretta adozione delle OSC.**

Come precedentemente illustrato, il ricorso all'audit tematico si ipotizza preminentemente per il conflitto di interessi: pertanto, **alcune indicazioni operative sono riportate a tale proposito nel par. 4.4.2 e una specifica checklist è stata predisposta a tale scopo (Allegato 4).**

Per quanto concerne gli audit delle operazioni, indicazioni di dettaglio sui controlli relativi alle Opzioni Semplificate dei Costi sono contenute nel paragrafo 4.6.3.3, indicazioni specifiche sui controlli del rispetto del principio DNSH e della resa a prova di clima delle infrastrutture sono fornite al par. 4.6.3.6, infine la descrizione degli audit riguardanti ipotesi di conflitti di interesse sono contenute nel par. 4.6.3.8. In corrispondenza, gli Allegati 10.C, 11.L e 11.M contengono le checklist da utilizzare, durante gli audit delle operazioni, per la verifica rispettivamente dei conflitti di interesse, del rispetto del principio DNSH e della resa a prova di clima delle infrastrutture e delle OSC.

4 La metodologia e le procedure di audit

4.1 La Strategia di audit 2021 – 2027

L'Autorità di Audit, ai sensi dell'art. 78 del Reg. (UE) n. 2021/1060, ha il compito di predisporre, previa consultazione con l'AdG, la propria Strategia di audit per lo svolgimento dell'attività di audit. In tale documento, come previsto dall'Allegato XXII al RDC, sono indicati gli Organismi incaricati delle attività di audit di sistema, audit sulle operazioni e audit dei conti, la metodologia di audit utilizzata in tali attività, il metodo relativo al campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione delle varie attività di controllo in relazione al periodo contabile corrente e ai due successivi (comprese informazioni su eventuali esternalizzazioni previste e la loro portata, se del caso), al fine di garantire che tutti gli organi soggetti all'audit siano coinvolti e che il controllo avvenga uniformemente durante l'intera programmazione. La Strategia di audit comprende audit dei sistemi delle nuove Autorità di Gestione e Organismi/Autorità incaricate della funzione contabile. Tali audit sono effettuati entro ventuno mesi dalla decisione di approvazione del programma o della modifica del programma che individua tale autorità.

CV 11.3

Lo scopo della Strategia di audit è quindi quello di pianificare tutte le attività connesse ai controlli che dovranno essere svolti dall'Autorità di Audit in modo da garantire, entro il 15 febbraio dell'anno N+1, la presentazione del Parere di audit e della Relazione Annuale di Controllo, sulla base delle attività di controllo svolte sui dati contenuti nei documenti di cui all'art. 63, paragrafo 5 lettera a) e b) e paragrafo 6 del Regolamento finanziario e delle verifiche svolte a livello di Sistema di Gestione e Controllo e a livello di operazioni, con riferimento al periodo contabile 1/07/N-1 – 30/06/N.

La Strategia di audit viene trasmessa al MEF-RGS-IGRUE quale Organismo di coordinamento nazionale e alla Commissione, solo su richiesta da parte della stessa (art 78 paragrafo 2 del Reg. (UE) n. 2021/1060), e deve essere aggiornata e riesaminata con cadenza annuale, al fine di tener conto dei cambiamenti e delle evoluzioni relative agli organismi incaricati delle attività di audit di sistema, audit sulle operazioni e audit dei Conti, alla metodologia di audit, al metodo di campionamento e alla pianificazione delle varie attività di controllo in relazione al periodo contabile corrente e ai due successivi. L'aggiornamento avviene successivamente alla prima relazione annuale di controllo e il Parere di audit forniti alla Commissione.

4.2 Focus – Il sistema ARACHNE

Il sistema “ARACHNE” è uno strumento informatico integrato a supporto dell’analisi dei potenziali rischi di frode, tramite le relative funzionalità di integrazione e analisi di dati. ARACHNE è quindi un tool attraverso il quale le Autorità dei Programmi possono raccogliere velocemente dati e informazioni utili nella definizione dei loro processi decisionali, senza tuttavia rivestire una forza probatoria negli esiti dei controlli.

Il sistema ARACHNE è alimentato da **fonti dati esterne**, quali:

- ORBIS fornitore commerciale Bureau Van Dijk, che fornisce i seguenti dati:
 - Informazioni sulle imprese (finanziarie, indirizzi, soci);
 - Azionisti/direzione/personale: nome, data di nascita, funzioni
- WORDL Compliance fornitore commerciale LexisNexis Risk Solutions, che fornisce i seguenti dati:
 - Profili di persone politicamente esposte, membri della loro famiglia e collaboratori stretti (PEP);
 - Lista di sanzioni;

- Lista di misure di esecuzione (ricevute dalle autorità di regolamentazione e governative) incluso il contenuto delle azioni e dei richiami nei confronti di persone e imprese;
- Monitoraggio di giornali e riviste dei Paesi dell'Unione Europea e dei Paesi terzi per la raccolta di informazioni rilevanti sui rischi.

Concorre all'arricchimento dei dati utilizzati da ARACHNE anche una **fonte dati interna** rappresentata dalle informazioni provenienti dalle singole Autorità di Gestione dei diversi Stati Membri titolari di Programmi FESR e FSE e relative allo stato di attuazione dei progetti, in particolare:

- beneficiario (nome, indirizzo, partita IVA, numero di dipendenti, fatturato);
- partner di progetto (nome, indirizzo, partita IVA, fatturato);
- appaltatori e subappaltatori (nome, indirizzo, partita IVA, fatturato);
- fornitori di servizi (nome);
- membri dei consorzi (nome, indirizzo, partita IVA, fatturato);
- esperti per i contratti di servizio (nome, data di nascita);
- persone coinvolte (nome, data di nascita, funzione)

IGRUE collabora con la Commissione Europea nell'alimentazione del sistema ARACHNE con i dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale degli interventi presenti nel Sistema Unitario Nazionale di Monitoraggio e realizza specifici percorsi formativi.

Figura 10: Alimentazione del sistema ARACHNE da fonte interna



Il sistema ARACHNE calcola e visualizza fino a 102 indicatori di rischio, classificati in **7 categorie principali di rischio**: appalti, gestione dei contratti, ammissibilità, concentrazione, prestazione, ragionevolezza e rischio per la reputazione e allerta frode. Il sistema calcola un punteggio complessivo per ciascuna delle 7 categorie (ognuna con punteggio massimo 50); la media dei punteggi delle 7 categorie di rischio origina un indicatore di "rischio globale" (con punteggio massimo 50) del progetto. **Il punteggio complessivo viene considerato significativo quando supera il valore 40.**

In continuità con quanto previsto nell'ambito della programmazione 2014 – 2020, nell'Accordo di Partenariato 2021 – 2027 è stata confermata l'istituzione del Comitato dell'Accordo di Partenariato (Comitato AP) e al suo interno del Sottocomitato Monitoraggio e Controllo e il relativo Gruppo tecnico presieduto dal MEF-RGS-IGRUE e composto da rappresentanti di alcune Autorità di Gestione e Autorità di Audit dei Programmi Operativi FESR e FSE, nonché da rappresentanti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro.

Nella precedente programmazione il Gruppo di lavoro, con l'obiettivo di fornire indicazioni comuni a livello nazionale circa le modalità operative di utilizzo del sistema ARACHNE, ha definito le **“Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE – vers. 1 del 29 luglio 2019”**, destinate alle Autorità e Organismi a vario titolo coinvolti nel processo di gestione e controllo dei Programmi Operativi. Le linee guida, che presentano le principali fasi amministrative nelle quali è raccomandato l'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di concorrere al rispetto della normativa in materia antifrode, sono in fase di aggiornamento con l'obiettivo di accogliere le principali novità normative introdotte dal nuovo ciclo di programmazione, con particolare riguardo alle verifiche connesse ai conflitti di interesse.

In tale contesto, l'Autorità di Audit può usufruire del sistema ARACHNE nelle diverse fasi del ciclo di audit, a partire dall'esecuzione della valutazione del rischio associato al Programma, funzionale alla definizione della **Strategia di audit**. In particolare, l'AdA potrà consultare ARACHNE per valutare la presenza di indicatori di rischio significativi associati a Beneficiari o a progetti e quindi per valorizzare il rischio intrinseco (IR) del Programma stesso nell'ambito della pianificazione delle attività in particolare dell'audit di sistema.

Nell'ambito dell'esecuzione **dell'audit di sistema**, l'AdA potrà valutare, nel quadro della realizzazione di test di conformità, l'effettivo utilizzo di ARACHNE da parte delle Autorità del Programma, sulla base delle procedure previste nell'ambito dei Sistemi di Gestione e Controllo dei PR. Se, ad esempio, il Sistema di Gestione e Controllo prevede il ricorso al sistema ARACHNE anche in fase di selezione delle operazioni e/o di esecuzione delle verifiche di gestione, l'Autorità di Audit si accerta che l'AdG/OI abbia svolto le attività di pertinenza e che la prova documentale delle verifiche effettuate sia verificabile.

Particolarmente rilevante è l'utilizzo del sistema ARACHNE nell'ambito della valutazione del *Requisito Chiave 7 “Efficace attuazione di misure antifrode proporzionate”*, per il quale l'AdA può verificare, con particolare riguardo all'attività svolta dal Gruppo di lavoro per l'autovalutazione del rischio di frode, specifici aspetti quali: l'attivazione delle utenze; la gestione dei livelli di responsabilità; le procedure e il calendario con le indicazioni delle fasi in cui il sistema è utilizzato; le modalità di gestione dei casi; la presenza dell'informativa ai Beneficiari per l'utilizzo dei dati ai fini del rispetto della normativa sulla privacy.

In tale ambito l'Autorità di Audit è supportata nella propria attività di verifica anche dalla **Piattaforma Integrata Antifrode – PIAF** istituita dall'IGRUE in collaborazione con IGIT. Attraverso il sistema PIAF l'AdA dispone di un sistema integrato di banche dati in grado di integrare dati camerale e societari (CCIAA, Bureau van Dijk), dati finanziari (MEF- IGRUE, Commissione, RNA, RDG – BDAP, RGS – ReGis) e dati contabili erariali (Corte dei Conti), ottenendo informazioni utili all'identificazione di posizioni di potenziale frode da parte di Beneficiari. Come nel caso di ARACHNE, anche la Piattaforma PIAF è da considerarsi uno strumento di supporto e non uno strumento in grado di identificare con certezza una condizione di frode. Sulla base delle indicazioni fornite, l'AdA valuterà l'opportunità di procedere ad ulteriori approfondimenti finalizzati a definire l'effettiva esistenza di condizioni tali da rendere necessario avviare la procedura connessa alla gestione e segnalazione di frodi e irregolarità.

L'Autorità di Audit può altresì consultare il sistema ARACHNE nell'ambito di audit trasversali su particolari tematiche ad esempio: società partecipate, in-house, PMI, ecc..

Nel quadro degli **audit delle operazioni**, l'Autorità di Audit può prevedere un utilizzo diretto di ARACHNE per acquisire informazioni relative ai Beneficiari delle operazioni che rientrano nel campione, quali ad esempio:

- presenza di conflitti di interessi (Beneficiario /fornitore, appaltante/appaltatore);
- esecutore/fornitore/prestatore di servizi in caso di appalti;
- concessione di altri finanziamenti (divieto di cumulo o doppio finanziamento);

- elevata concentrazione di finanziamenti;
- dimensione di impresa (impresa unica, piccola, media o grande impresa);
- riscontro dell'operatività di un Beneficiario nel periodo di vincolo ex post.

In particolare per quello che riguarda i controlli sul rischio di doppio finanziamento la Commissione raccomanda un controllo sui sistemi informatici dei fondi SIE o di altri organismi/banche dati nazionali (eventualmente basati sul rischio), riguardanti gli attuali e i precedenti periodi di programmazione e sottolinea come il controllo preventivo della posizione del beneficiario sul sistema ARACHNE rappresenti una buona prassi (ad esempio una valutazione del beneficiario in base al n. di operazioni degli ultimi anni, della dimensione dell'impresa, degli indicatori di solvibilità e rischio di frode).

Nell'ambito dell'esecuzione degli audit delle operazioni l'AdA deve altresì verificare il corretto utilizzo, da parte delle Autorità del Programma, del sistema ARACHNE qualora lo strumento sia previsto nel Sistema di Gestione e Controllo per l'esecuzione delle verifiche sia in fase di istruttoria (valutazione ex ante) sia in fase di attuazione delle operazioni (valutazioni ex post e verifiche di gestione).

Tutte le informazioni fornite dal sistema ARACHNE non rappresentano di per sé elementi probatori ma devono essere utilizzate come input per successive e approfondite attività di analisi e verifica.

Le "Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE", cui si rinvia, forniscono altresì i seguenti allegati:

- Manuale utente - versione 1.2 del 15 maggio 2017; modulo richiesta profilatura;
- decodifica dei dati del Protocollo Unico di Colloquio 2014-2020 per ARACHNE – versione 1.0;
- Carta per l'introduzione e l'applicazione dello strumento di valutazione del rischio di ARACHNE nelle verifiche di gestione – versione 1.5; calcolo dei rischi – versione 1.0 del 15 maggio 2017; suggerimenti operativi per la procedura di scarico dell'analisi di rischio e il campionamento delle operazioni;
- suggerimenti operativi per: la gestione del Caso in ARACHNE; la procedura di individuazione delle operazioni più rischiose; la raccolta dati del monitoraggio periodico dell'evoluzione del rischio del progetto.

4.3 *La pianificazione annuale dell'attività di audit*

Allo scopo di svolgere i propri compiti con efficacia ed efficienza e realizzare gli obiettivi di audit, l'AdA effettua una pianificazione annuale puntuale delle attività di audit, prevedendo delle congrue tempistiche che consentono di emettere il Parere di audit ed il RAC entro il 15 febbraio del periodo contabile successivo.

Per la programmazione annuale in cui si estrinseca, a sua volta, la programmazione pluriennale riportata nella Strategia di audit, l'AdA si dota di uno strumento di pianificazione adeguato e monitora il raggiungimento degli obiettivi delineati entro le tempistiche stabilite. Nello specifico, predisponde un "**Memorandum di audit**" (cfr. [Allegato 1a Modello di Audit Planning Memorandum](#)) il cui obiettivo è illustrare la pianificazione delle attività con riferimento allo svolgimento della missione di audit, oltre a consolidare e illustrare in maggior dettaglio le attività che devono essere eseguite, al fine anche di integrare le informazioni di dettaglio disponibili con eventuali verbali delle riunioni di kick-off.

La pianificazione annuale prevede la definizione:

- a. **degli obiettivi** dell'audit, sulla base della valutazione dei rischi effettuata dall'AdA, con cadenza annuale, con riferimento agli Organismi da sottoporre ad audit, ai processi/ambiti da sottoporre a controllo e alla tempistica da rispettare;

- b. **dell'estensione dell'incarico**⁵ per individuare, sulla base degli obiettivi, i processi, le procedure e le operazioni che saranno esaminati;
- c. **del cronoprogramma** per fissare le tempistiche entro cui gli obiettivi di audit devono essere realizzati.

La pianificazione degli audit viene svolta anche attraverso incontri di team all'interno dell'Autorità di Audit, finalizzati alla discussione (coerentemente con quanto prescritto dall'*ISA 300 Planning an Audit of Financial Statements*) dei seguenti aspetti:

- il carico di lavoro assegnato a ciascuna unità;
- gli obiettivi da raggiungere;
- la tempistica da rispettare;
- le modalità di acquisizione della documentazione;
- le modalità di review del lavoro svolto.

La pianificazione dell'audit, sulla base degli obiettivi definiti, comprende quanto meno le informazioni indicate nella tabella sottostante.

Tabella 10: Esempio di pianificazione degli audit dei sistemi sul Autorità e Organismi e su aspetti orizzontali

Autorità, Organismi o specifiche aree tematiche che dovranno essere controllate	AdG	OFC	OI	Aspetto orizzontale
N. CCI				
Titolo del programma				
Organismo responsabile dell'audit	AdA	AdA	AdA	AdA
Risultato della valutazione dei rischi				
Obiettivo ed ambito dell'audit - n				
Obiettivo ed ambito dell'audit - n + 1				
Obiettivo ed ambito dell'audit - n + 2				

Tali informazioni costituiscono parte integrante della Strategia di audit e, come previsto dal modello di Strategia contenuto nell'allegato XXII del RDC, confluiranno nell'ambito del par. 4 "Attività di audit pianificata".

⁵ Standard IIA 2220 – Ambito di copertura

4.3.1 *Memorandum di pianificazione degli Audit delle Operazioni*

L'AdA procederà, inoltre, alla compilazione **dell'Allegato 1b - Memorandum di pianificazione degli audit delle operazioni** che è uno strumento di ausilio di carattere operativo per l'attività di pianificazione ed organizzazione delle verifiche e concorre a definire, nel dettaglio, la programmazione periodica delle attività di controllo dell'AdA in conformità alla Strategia di audit adottata.

Nel dettaglio, i principali contenuti presenti all'interno del Memorandum sono i seguenti:

- l'elenco delle operazioni da verificare;
- la perimetrazione dell'ambito dell'audit ovvero una sintetica descrizione tipologica delle singole operazioni campionate e, per ciascuna di queste: l'indicazione puntuale dello strumento di controllo da utilizzare e delle sezioni delle checklist da compilare, specie nel caso in cui l'operazione sia stata già oggetto di verifiche da parte dell'AdA in precedenti periodi contabili; informazioni relative all'eventuale ricorso al principio dell'audit unico e, se del caso, al subcampionamento;
- l'indicazione degli iter procedurali da seguire per l'esecuzione del controllo, ivi inclusi quelli relativi alle modalità di acquisizione ed archiviazione elettronica della documentazione, nonché alla review del lavoro svolto;
- i nominativi e i recapiti degli auditor incaricati dello svolgimento delle verifiche;
- la tempistica di esecuzione dei controlli per ciascuna operazione.

Chiaramente non sarà possibile compilare il Memorandum all'inizio del periodo contabile per tutte le operazioni considerando che, spesso, alcune di queste potranno essere campionate solo successivamente; occorrerà in questi casi provvedere ad aggiornare il Memorandum quando le nuove operazioni saranno campionate.

L'Autorità di Audit dividerà le operazioni per gruppi di tipologie omogenee (aiuti; infrastrutture; avvisi concessori; interventi individuali; SIF; ecc.), ed eventualmente se lo riterrà più funzionale, le operazioni saranno divise semplicemente in operazioni campionate nel I° periodo, operazioni campionate nel II° periodo (in questo caso indicando per ogni operazione la tipologia cui appartiene), ecc.

Il documento che si allega al Manuale rimane un documento esemplificativo, le AdA sono libere di modificarlo a seconda dei casi concreti che si troveranno a dover verificare, aggiungendo ulteriori dettagli dell'operazione o togliendo richieste di informazioni che non ritengono pertinenti.

4.4 *L'audit di sistema*

Sulla base delle linee di condotta per le AdA, definite dalla Commissione per l'esecuzione degli audit di sistema, l'AdA non procederà ad un nuovo Audit di Sistema qualora alcune Autorità/Organismi del Sistema di Gestione e Controllo del periodo 2021-2027:

- siano già state oggetto di precedenti audit di sistema
- siano state valutate affidabili
- non abbiano subito nella nuova programmazione modificazioni sostanziali o significative nell'organizzazione, nelle funzioni e nelle procedure operative tali da modificare la valutazione dei relativi rischi,

In tal caso, l'Autorità di Audit riterrà ancora valido il giudizio di affidabilità espresso.

Inoltre, l'AdA concentrerà gli audit di sistema sui principali Organismi del SIGECO, in base agli esiti delle valutazioni dei rischi, all'inizio della Programmazione 2021 – 27 ma, una volta verificata l'affidabilità e la

corretta operatività degli stessi, non ripeterà l'audit di sistema su tali Organismi fino alla fine della programmazione, a meno che non si siano modificati i rischi che li riguardano.

4.4.1 *La valutazione del rischio*

La normativa dell'UE pone enfasi, anche per la Programmazione 2021-2027, sul ruolo centrale dell'attività di valutazione dell'affidabilità dei Sistemi di gestione e controllo dei Programmi.

L'Autorità di Audit, così come indicato dall'art. 77 del Reg. (UE) n. 2021/1060, ha l'obiettivo di accertare, attraverso lo svolgimento dell'attività di audit, l'efficace funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo dei Programmi Operativi, dando conto nella Relazione Annuale di Controllo e nel Parere di audit delle principali risultanze dei controlli e delle carenze riscontrate, nonché delle azioni correttive proposte e attuate.

Strumento fondamentale e prioritario per raggiungere tale obiettivo è la “valutazione dei rischi”, alla base della pianificazione delle attività di audit.

La valutazione dei rischi è eseguita dall'Autorità di Audit *prima facie* in sede di predisposizione della Strategia di audit che illustra la connessione tra i risultati di tale valutazione e la pianificazione dell'attività di audit di sistema. La valutazione dei rischi verrà eseguita con cadenza annuale e in ogni caso in cui vi siano eventi che determinano una modifica della Strategia di audit del relativo Programma.

Nell'ambito della Strategia di audit, l'Autorità di Audit riporta i fattori di rischio identificati e, alla luce dei risultati della valutazione di tali rischi, identifica un ordine di priorità tra organismi, processi, controlli e Programmi principali, nonché aspetti trasversali da sottoporre ad audit.

Le Linee guida per la Strategia di Audit⁶, nel fornire indicazioni alle Autorità di Audit sull'elaborazione della Strategia di audit, propongono anche una metodologia per elaborare la valutazione del rischio in relazione ai Programmi di competenza. Lo stesso documento prevede, nella sezione III, un modello di tabella in cui riportare i risultati della valutazione del rischio, al fine di elaborare una classificazione dei principali organismi del Si.Ge.Co. in base al livello di rischio rilevato per ciascun organismo.

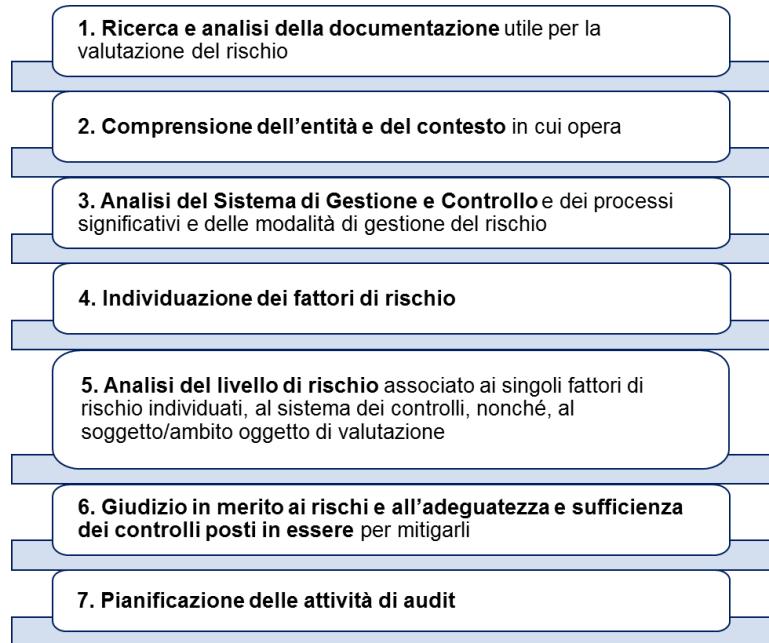
La **metodologia di valutazione del rischio esposta nelle Linee guida per la Strategia di Audit**, seppur rappresenti una prassi raccomandata, non costituisce l'unica ammissibile, soprattutto per i sistemi di piccole dimensioni. L'IGRUE a tal proposito ha elaborato una **metodologia nazionale** che include alcuni approfondimenti e alcune variazioni metodologiche rispetto alla metodologia proposta dalla citata Nota EGESIF (es. modifica del metodo di calcolo del c.d. “Risk score”; cfr. infra).

L'Autorità di Audit della Regione autonoma Valle d'Aosta ha deciso di adottare la metodologia elaborata a livello nazionale.

Il processo di valutazione del rischio prevede diverse attività, riportate nella figura che segue e descritte più in dettaglio nel prosieguo del presente paragrafo.

⁶ Nota EGESIF 14-0011-02 final Linee Guida per gli Stati membri sulla Strategia di Audit

Figura 11: La valutazione del rischio



1. Ricerca e analisi della documentazione utile per la valutazione del rischio

Per eseguire la valutazione del rischio è necessaria una fase preliminare di analisi della pertinente documentazione e, al riguardo, è possibile prendere in considerazione a titolo esemplificativo e non esaustivo i documenti riportati nella tabella sottostante.

Si precisa che l'elenco che segue è meramente indicativo ed è suscettibile di variazioni in relazione alle specificità dei singoli contesti, nazionali o regionali in cui opera l'AdA, nonché in relazione agli organismi sottoposti a controllo. Va considerata, quindi l'eventualità che alcuni di tali documenti non siano applicabili o disponibili in talune realtà o che esistano documenti rilevanti da esaminare ulteriori rispetto a quelli menzionati nella tabella che segue.

Tabella 11: Documentazione utile per la valutazione del rischio

Documentazione utile per la valutazione del rischio
– Programma Regionale
– Descrizione dei Sistemi di gestione e controllo
– Piste di controllo
– Esiti dei controlli svolti precedentemente
– Relazione annuali di controllo e Pareri di audit relativi ai precedenti periodi contabili
– Rapporti di audit della Commissione europea
– Informazioni deducibili dalle verifiche di gestione

- Informazioni deducibili dai controlli effettuati da altre Istituzioni, quali ad esempio la Corte dei Conti italiana, la Corte dei Conti europea
- Normativa UE e altri documenti di interesse
- Normativa nazionale e altri documenti nazionali di interesse
- Segnalazioni della Guardia di Finanza
- Segnalazioni di vario tipo (ad esempio segnalazioni dirette da parte dei Beneficiari o di semplici cittadini, ovvero eseguite ai sensi dell'art. 69, comma 7 del Reg. (UE) n. 2021/1060)
- Sistema di sorveglianza
- Vari documenti a seconda della specificità locali
- Valutazione del rischio eseguita per il precedente periodo contabile

2. *Comprensione dell'entità e del contesto in cui si opera, incluso il controllo interno (ambiente dei controlli) e, quindi, del quadro giuridico e normativo applicabile e dei rischi individuati in periodi precedenti*

L'auditor, conformemente ai principi di revisione di riferimento, svolge un'attività di analisi volta ad acquisire e aggiornare la relativa comprensione del funzionamento degli Organismi sottoposti a controllo e del contesto in cui operano - inclusi i relativi controlli interni - in misura sufficiente a identificare e valutare i possibili rischi, siano essi dovuti a frodi o a comportamenti o eventi non intenzionali, e per stabilire e svolgere le procedure di revisione in risposta ai rischi identificati e valutati.

3. *Analisi del Sistema di Gestione e Controllo, dei processi significativi e delle modalità di gestione del rischio*

Un'ulteriore analisi che l'auditor deve condurre attiene il Sistema di Gestione e Controllo adottato dalle Autorità del Programma, attraverso l'esame della relativa Descrizione e con particolare riguardo all'organizzazione, alle procedure e ai controlli implementati dall'Autorità di Gestione e dagli Organismi Intermedi. Al riguardo, soprattutto in fase di avvio di programmazione, saranno attentamente valutati i livelli di rischio associati a nuove procedure quali, ad esempio, l'esecuzione di verifiche di gestione amministrative su base campionaria, il ricorso delle opzioni di semplificazione dei costi in ambiti tradizionalmente esclusi (ad esempio gli appalti), il ricorso, da parte dell'AdG, a modalità proporzionate migliorate, ecc.

4. *Individuazione dei fattori di rischio*

Successivamente all'analisi condotta sul contesto di riferimento e sul Sistema di Gestione e Controllo, l'auditor provvede all'individuazione di specifici **fattori di rischio**, esaminando sia i **rischi intrinseci (Inherent risk, o IR)**, sia i **rischi di controllo (Control risk, o CR)** che potrebbero emergere nell'attuazione del Programma di competenza, secondo la suddivisione e le definizioni presentate nella figura che segue.

Figura 12: I fattori di rischio



Conformemente al **modello previsto dalla Nota EGESIF 14-0011-02**, considerando la necessità di adattare il modello alla Programmazione 21-27, l'auditor prenderà in considerazione i fattori di rischio elencati di seguito, eventualmente integrati con gli ulteriori fattori ritenuti rilevanti per il Programma.

Figura 13: I fattori di rischio secondo la Nota EGESIF 14-0011-02

Fattori di Rischio Intrinseci (IR)	Fattori di Rischio di Controllo (CR)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Importo di bilancio 2. Complessità della struttura organizzativa 3. Complessità delle regole e delle procedure 4. Ampia gamma di operazioni complesse 5. Beneficiari a rischio 6. Personale insufficiente e/o mancanza di competenze in settori chiave 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grado di cambiamento dal 2014 – 2020 2. Qualità dei controlli interni articolati in funzione dei Requisiti Chiave, per ogni Autorità/Organismo, come definiti dall'Allegato XI del Regolamento UE 2021/1060

Si precisa che, con l'adozione della **metodologia nazionale**, i fattori di rischio intrinseci sono identici a quelli previsti dalla metodologia di cui alla Nota EGESIF 14-0011-02, mentre i fattori di rischio di controllo tengono in considerazione i Requisiti Chiave di cui alla Nota Ares(2023)3757159 del 31 maggio 2023, differenziati in funzione della tipologia di organismo in esame (AdG, OFC e relativi Organismi delegati), oltre alla possibilità di prevedere fattori di rischio di controllo specifici per i Programmi in esame.

Figura 14: I fattori di rischio secondo la metodologia nazionale

Fattori di Rischio di Controllo per AdG e O.I. AdG	Fattori di Rischio di Controllo per OFC (ove presente)
1. Requisiti Chiave dall'1 al 9 (e 10 ove OFC non è presente)	1. Requisito Chiave 10
2. Valutazione Rischio Specifico (Scelta libera)	2. Valutazione Rischio Specifico (Scelta libera)

In entrambi i casi, si forniscono di seguito alcuni aspetti da considerare:

- la complessità della struttura organizzativa può essere connessa al numero di attori/Organismi Intermedi coinvolti e/o alle loro interrelazioni;
- la complessità delle operazioni può essere relativa alle specificità attuative di Strumenti Finanziari, appalti pubblici, aiuti di Stato o altre tipologie di operazioni, che richiedono, per il rilevante profilo di rischiosità, un maggior grado di analisi e di valutazione da parte dell'auditor;
- la rischiosità dei Beneficiari può dipendere dalla mancanza di esperienza nell'attuazione di progettualità inerenti lo specifico Programma e/o Fondo, dalla complessità o limitata conoscenza della relativa normativa, o, a esempio, da un elevato tasso di errore associato ai Beneficiari in esame nel corso di precedenti audit;
- nuovi ambiti/adempimenti previsti nell'ambito della programmazione 2021-2027: es. rispetto del principio DNSH, resa a prova di clima delle infrastrutture, orientamenti e procedure rafforzate in materia di conflitto di interessi, ecc.

La situazione specifica applicabile a ciascun Programma verrà descritta in maniera dettagliata e distinta nella Strategia di audit.

La valutazione dei fattori di rischio connessi con le singole Autorità e Organismi del Programma è inoltre eseguita tenendo conto dei precedenti audit di sistema (in fase iniziale si tiene conto delle risultanze degli audit per il periodo 2014 – 2020).

5. Analisi del livello di rischio associato ai singoli fattori di rischio individuati, al sistema dei controlli, nonché, al soggetto/ambito oggetto di valutazione

Una volta identificati i fattori di rischio e i controlli esistenti diretti a mitigare gli stessi, la fase successiva e centrale della valutazione del rischio è rappresentata **dall'analisi del livello di rischio**.

Il processo di analisi del livello di rischio si suddivide in:

- analisi del livello di rischio intrinseco (o inerente) il cui livello viene misurato sia in termini di **impatto** sul raggiungimento degli obiettivi dell'intervento, sia in termini di **probabilità o frequenza** del rischio stesso
- analisi del livello di rischio di controllo.

I due parametri devono essere valutati in modo del tutto indipendente gli uni dagli altri, al fine di valutarli in maniera il più possibile analitica e precisa.

Secondo la **metodologia nazionale** adottata, la scala dei possibili impatti dei rischi analizzati dall'auditor è maggiormente dettagliata rispetto alla metodologia di cui alla Nota EGESIF 14-0011-02.

Tabella 12 a e b: Matrici di rischio intrinseco e di controllo in caso di adozione della metodologia nazionale

Matrice di rischio intrinseco					
Impatto del rischio per probabilità	Probabilità Bassa	Probabilità Medio Bassa	Probabilità Media	Probabilità Medio Alta	Probabilità Alta
Impatto Alto	M	MA	MA	A	A
Impatto Medio Alto	M	M	MA	MA	A
Impatto Medio	MB	MB	M	MA	MA
Impatto Medio Basso	MB	MB	MB	M	M
Impatto Basso	B	MB	MB	M	M

Matrice di rischio di controllo					
Impatto del rischio per probabilità	Probabilità Bassa	Probabilità Medio Bassa	Probabilità Media	Probabilità Medio Alta	Probabilità Alta
Impatto Alto	MA	MA	MA	A	A
Impatto Medio Alto	MB	MA	MA	MA	A
Impatto Medio Basso	MB	MB	MB	MB	MA
Impatto Basso	B	MB	MB	MB	MB

A ciascuna delle classi di rischio intrinseco, l'auditor associa differenti valori, in questo caso espressi in valori assoluti (non in valori percentuali), secondo la gradazione di cui alle tabelle che seguono.

Tabella 13 a e b: Il livello di rischio in caso di adozione della metodologia nazionale

Quantificazione del livello di rischio intrinseco	
Livello di rischio	Quantificazione del rischio
A - Alto	1
MA – Medio-Alto	0,8
M – Medio	0,6

MB – Medio-basso	0,45
B - Basso	0,3

Quantificazione del livello di rischio di controllo	
Livello di rischio	Quantificazione del rischio
A - Alto	1
MA – Medio-Alto	0,8
MB – Medio-basso	0,45
B - Basso	0,3

Il Rischio Intrinseco (IR) è dato dalla somma dei prodotti di ciascun Valore del Rischio Intrinseco (VRI) di cui sopra, per il rispettivo Peso (P) moltiplicato per 100.

$$IR = \sum (VRI * P) * 100$$

Il Rischio di Controllo (CR) è invece dato dalla somma dei prodotti di ciascun Valore del Rischio di Controllo (VRC) di cui sopra, per il rispettivo Peso (P) moltiplicato per 100.

$$CR = \sum (VRC * P) * 100$$

6. Giudizio in merito ai rischi e all'adeguatezza e sufficienza dei controlli posti in essere per mitigarli

In tale fase l'auditor elabora una **valutazione generale del livello di rischio**, in termini di sintesi delle valutazioni rilevate per ogni fattore di rischio associato a ciascun soggetto/ambito oggetto di valutazione. Tale giudizio di sintesi tiene conto della diversa valutazione attribuita ai rischi intrinseci e ai rischi di controllo associati a ciascun soggetto/ambito oggetto di valutazione.

Una volta determinato il punteggio totale del rischio intrinseco (IR) e del rischio di controllo (CR) associato al soggetto/ambito oggetto di valutazione, dal prodotto tra i due punteggi totali (Totale IR x Totale CR) si ottiene il **“Risk Score”** (di seguito RS) per ciascun soggetto/ambito oggetto di valutazione. **Il Risk Score** (di seguito RS) associato a ogni Autorità/Organismo è quindi ottenuto dal prodotto tra il punteggio totale associato al rischio intrinseco (IR) e al rischio di controllo (CR).

$$RS = (\text{Totale IR} \times \text{Totale CR})$$

I risultati del *risk assessment* eseguito dall'auditor su ogni Autorità del Programma/Organismo Intermedio o area tematica specifica dovranno essere documentati ed esposti nella Strategia di Audit. Nel caso di adozione della metodologia di cui alla Nota EGESIF 14-0011-02, la tabella da adottare è allegata a tale Nota ed è rappresentata nella figura che segue; Nel caso di adozione della metodologia nazionale, la tabella da adottare è disponibile sul sistema informativo MyAudit.

7. Pianificazione delle attività di audit

Ferme restando le indicazioni della Commissione in relazione alla frequenza degli audit di sistema e al perimetro di audit, sulla base dei risultati ottenuti a seguito della valutazione del rischio associato a ciascun soggetto/oggetto da verificare, l'AdA provvede a pianificare il lavoro di audit dei sistemi, dando priorità ai controlli su Programmi, organismi, aree tematiche per i quali è stato rilevato un rischio più alto nel periodo contabile di riferimento.

La Strategia di audit viene aggiornata non appena conclusa la valutazione dei rischi e in occasione di ogni eventuale variazione, precisando le motivazioni di eventuali modifiche.

4.4.2 La valutazione di affidabilità del sistema

Ai sensi dell'art. 77 paragrafo 1 del Reg. (UE) n. 2021/1060, l'Autorità di Audit deve garantire che vengano condotte attività di audit per verificare l'efficace funzionamento del Sistema di gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del Programma, o audit di sistema.

La realizzazione di tali attività di audit si articola in tre fasi:

1. la fase di pianificazione delle attività di audit;
2. la fase di esecuzione vera e propria degli audit di sistema;
3. la fase di valutazione dell'affidabilità del sistema o fase conclusiva nella quale l'Autorità di Audit trae le proprie conclusioni sul livello di efficace funzionamento del Sistema di gestione e Controllo del Programma in esame.

FASE 1 - PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI AUDIT

Sulla base dei risultati ottenuti dalla valutazione del rischio associato a ciascun soggetto/oggetto di audit (cfr par. 4.4.1), l'AdA procede alla pianificazione delle attività di audit di sistema, concentrandosi sulle entità e aree di maggior rischio.

CV 12.1

In linea generale, gli audit di sistema interessano tutti gli Organismi di un SiGeCo (AdG e OI, OFC, organismi che attuano strumenti finanziari) e i relativi requisiti chiave, con le raccomandazioni di cui al par. 4.4.. In merito, resta possibile variare i Requisiti Chiave (cfr. *infra*) sui quali incentrare l'audit di sistema su ciascun soggetto negli anni, sulla base di un'analisi del rischio adeguatamente documentata che tenga conto di tutte le informazioni a disposizione dell'AdA, di eventuali rischi peculiari per alcuni Requisiti Chiave identificati nelle precedenti attività di audit e dello stato del *follow-up* dei precedenti audit.

Come previsto dall'art 78 del RDC, la Strategia di audit comprende audit dei sistemi delle nuove Autorità di gestione e Autorità incaricate della funzione contabile. Gli audit dei sistemi su tali organismi saranno effettuati entro 21 mesi dalla decisione di approvazione del Programma o della modifica del Programma che individua tale Autorità.

La frequenza e l'ambito di applicazione degli audit dei sistemi è stabilita dall'AdA sulla base della propria valutazione del rischio e tenendo conto dell'ISA 330, sulle risposte del revisore ai rischi valutati.

Inoltre, l'AdA può pianificare di svolgere degli **audit di sistema mirati ad aree tematiche specifiche**, in particolare quelle raccomandate dalla *"Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States"* e su ambiti rilevanti della programmazione 2021-2027, riepilogati nella tabella che segue.

CV 12.2

Tabella 14 Audit di sistema tematici

Audit di sistemi tematici raccomandati dalla Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States

Misure antifrode	Attuazione delle misure antifrode efficaci e proporzionate, sostenute da una valutazione del rischio di frode, ai sensi dell'art. 74, comma 1, lett. c), del Reg. (UE) n. 2021/1060.
Strumenti Finanziari	Costituzione ed attuazione degli Strumenti Finanziari a livello degli organismi che attuano gli Strumenti Finanziari
Selezione delle operazioni	Qualità della scelta dei progetti e delle verifiche di gestione, ex art. 74, comma 2, del Reg. (UE) n. 2021/1060.
Verifiche di gestione	Qualità delle verifiche amministrative e <i>in loco</i> , ex art. 74, comma 2, del Reg. (UE) n. 2021/1060, anche in relazione al rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato, requisiti ambientali, pari opportunità
Dati e target	Affidabilità dei dati relativi agli obiettivi e alle tappe intermedie e ai progressi del programma nel conseguimento dei suoi obiettivi, forniti dall'Autorità di Gestione.
Sistemi informativi	Funzionamento e sicurezza dei sistemi informatizzati e loro collegamento con il sistema SFC2021
Ritiri	Rettifiche finanziarie (Rendicontazione degli importi ritirati)
Eventuali ulteriori audit tematici su ambiti rilevanti della programmazione 2021-2027, ove appropriati	
Conflitto di interesse	Valutazione delle modalità di gestione e verifica dei conflitti di interesse nell'ambito delle procedure di selezione ed attuazione delle operazioni

Definita la pianificazione degli audit di sistema (Audit Planning Memorandum) l'AdA provvede a compilare la **Tabella di monitoraggio degli audit di sistema**

FASE 2 - ESECUZIONE DEGLI AUDIT DI SISTEMA

Gli audit di sistema sono svolti regolarmente e tempestivamente nel corso dell'anno, al fine di ottenere le informazioni da utilizzare per definizione dei parametri di campionamento delle operazioni da sottoporre ad audit e quindi di proseguire il ciclo di audit che garantirà la presentazione del Parere annuale di audit e della RAC nei tempi previsti dal RDC. Al riguardo si evidenzia che:

- in relazione all'analisi del Si.Ge.Co. e alla valutazione del rischio effettuata, l'AdA può decidere di svolgere gli audit di sistema per Programma o per Si.Ge.Co. oppure, qualora siano applicate modalità proporzionate migliorate (cfr par. 3.2) di non eseguire l'audit di sistema dandone adeguata informazione sia nell'ambito della Strategia di audit sia nell'ambito della RAC;
- l'AdA è dotata di strumenti di lavoro adattati ai propri audit dei sistemi, per garantire che tutti i requisiti e le procedure chiave siano coperti tramite audit completi e di follow-up, così da poter trarre conclusioni sul funzionamento del Si.Ge.Co. fin dalla prima RAC;
- l'AdA inoltre valuta l'opportunità di integrare le proprie attività di audit con audit tematici sui restanti Requisiti Chiave e su requisiti particolari, in particolare laddove il rischio sia ritenuto sistematico. Gli audit dei sistemi relativi a specifiche aree tematiche riguardano infatti uno o due Requisiti Chiave per un gruppo di entità e di Programmi, al fine di valutare un rischio orizzontale per la popolazione in esame in relazione a specifiche questioni correlate a tali Requisiti.

CV12.4

Nel corso degli audit, l'Autorità di Audit terrà inoltre conto delle osservazioni della Commissione e di altri organismi di audit nazionali e dell'UE (es. Guardia di Finanza, Corte dei Conti italiana, Corte dei Conti europea, OLAF) rilevate nell'ambito dei controlli di competenza, monitorandone l'attuazione da parte del soggetto sottoposto ad audit.

Tabella 15: Requisiti Chiave

Requisiti Chiave, o requisiti fondamentali dei Sistemi di Gestione e Controllo	
RC oggetto di verifica per Autorità di Gestione/OO.II.	Organismi/autorità interessati
RC 1. Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo	Autorità di Gestione
RC 2. Selezione appropriata delle operazioni	Autorità di Gestione
RC 3. Informazioni adeguate ai beneficiari sulle condizioni applicabili in relazione alle operazioni selezionate	Autorità di Gestione
RC 4. Opportune verifiche di gestione, comprese le procedure appropriate per la verifica del rispetto delle condizioni per il finanziamento non legato ai costi e per le Opzioni semplificate in materia di costi	Autorità di Gestione

RC 5. Esistenza di un sistema efficace idoneo ad assicurare che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati per garantire un'adeguata pista di controllo	Autorità di Gestione
RC 6. Sistema elettronico affidabile (compresi i collegamenti con lo scambio elettronico di dati con i beneficiari) per la registrazione e l'archiviazione dei dati per il monitoraggio, la valutazione, la gestione finanziaria, le verifiche e gli audit, compresi gli audit delle procedure adeguate per garantire la sicurezza, l'integrità e la riservatezza dei dati e l'autenticazione degli utenti.	Autorità di Gestione
RC 7. Efficace attuazione di misure antifrode proporzionate	Autorità di Gestione
RC 8. Procedure appropriate per la redazione della dichiarazione di gestione.	Autorità di Gestione
RC 9. Procedure appropriate per confermare che le spese rendicontate sono legali e regolari.	Autorità di Gestione
RC 10. Procedure appropriate per la compilazione e la presentazione delle domande di pagamento e per la certificazione della completezza, accuratezza e veridicità dei Conti annuali.	Autorità di Gestione/Organismo di funzione contabile

La *Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States* individua, inoltre, in relazione a ciascun Requisito Chiave e per Autorità, alcuni corrispondenti **“Criteri di Valutazione”**, cui si rinvia per specifici approfondimenti.

Secondo le raccomandazioni della *Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States* citata, infatti, l'audit sul corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo viene svolto a partire dall'esame dei singoli Criteri di Valutazione applicabili all'Autorità/soggetto in esame (cfr. *infra*).

Preliminamente all'avvio degli audit di sistema, gli auditor dovranno rilasciare apposita dichiarazione di assenza di conflitto di interesse con riferimento ai soggetti (AdG e relativa struttura preposta all'attuazione del Programma, Organismo con Funzione Contabile, Organismi Intermedi, ecc.) che saranno oggetto di controllo. In caso di sussistenza di conflitto di interesse, l'auditor si astiene dal controllo di detta operazione, che viene assegnata ad altro controllore. L'AdA si accerta che la procedura di assenza di conflitti di interesse sia pienamente rispettata.

La fase di effettiva esecuzione degli audit di sistema è articolata nelle seguenti attività:

Figura 15: Attività degli audit di sistema



a. Notifica dell'audit agli Organismi da verificare

L'AdA notifica l'intervento di audit agli Organismi da sottoporre a controllo, come individuati in sede di pianificazione, in particolare comunicando le date e gli orari concordati per l'audit, i nominativi degli auditor, l'agenda delle attività e l'elenco della documentazione richiesta per l'analisi preliminare.

b. Analisi preliminare

L'analisi preliminare ha lo scopo di identificare i punti critici da approfondire nel corso degli audit, mediante una prima verifica documentale riguardante gli RC e i Criteri di Valutazione relativi alle Autorità e Organismi sottoposti a controllo.

Tale attività comprende:

- acquisizione della documentazione e delle informazioni necessarie;
- esame della documentazione e dei dati raccolti (es. piste di controllo; dati sull'esecuzione delle operazioni, documenti sulle verifiche eseguite, ...) ed eventuale precompilazione delle corrispondenti sezioni delle checklist di audit;
- identificazione delle criticità o punti di attenzione da approfondire nel corso degli audit di sistema;
- mappatura delle transazioni significative⁷.

c. Incontri e interviste

L'audit è condotto mediante incontri con gli Organismi da sottoporre a controllo, a cui partecipano, oltre ai Dirigenti di riferimento dell'Organismo, i Responsabili delle funzioni e dei processi da verificare e il gruppo di lavoro dell'AdA.

Durante tali incontri sarà compito dell'AdA presentare gli obiettivi della missione di audit, comunicando lo scopo e l'ambito di copertura dell'*audit*, illustrando chiaramente il programma di lavoro e il calendario, gli *step* e le scadenze, la metodologia seguita e gli strumenti utilizzati, nonché chiarendo i ruoli e responsabilità dei diversi interlocutori. L'attività di audit svolta dovrà inoltre essere documentata con sufficiente dettaglio tale da rendere chiari questi aspetti.

Nell'ambito degli incontri, i responsabili degli Organismi (o delle operazioni interessate) sono intervistati con l'ausilio di una checklist predisposta appositamente per l'audit di sistema, in coerenza con la Nota Ares (2023)3757159 del 31 maggio 2023. Tale checklist deve tenere conto delle conoscenze acquisite nella fase di lavoro preliminare (**Allegato 2 un Modello di Checklist per gli audit di sistema**).

Le interviste sono effettuate nella forma di interviste "aperte", senza prevedere un percorso rigido e risposte predefinite. Nel corso dell'intervista sono esaminati i singoli RC e i relativi criteri di valutazione oggetto di audit, individuati all'interno della suindicata checklist.

La checklist costituisce la guida per l'esecuzione dell'audit di sistema; in tale checklist l'auditor documenta gli elementi esaminati e gli eventuali aspetti critici individuati con dettaglio sufficiente a confermare gli elementi di prova acquisiti e il percorso logico seguito quale base per le conclusioni dell'audit di sistema.

⁷ Tali transazioni significative possono essere di diversa natura e andranno identificate in funzione del Requisito Chiave oggetto di audit (a esempio: spese certificate, verifiche amministrative, verifiche *in loco*, bandi e avvisi, ecc.).

d. Test di conformità

Al fine di ottenere un alto livello di affidabilità e di formulare un parere sul funzionamento del Si.Ge.Co. fondato su maggiori elementi di prova, l'AdA effettuerà nell'ambito dell'audit di sistema, i test di conformità (o “**test sui controlli**” eseguiti).

CV 12.1

Tali test saranno eseguiti per un gruppo di progetti / operazioni / transazioni a livello dell'AdG, dell'Organismo Intermedio e dell'OFC, in relazione al Requisito Chiave da esaminare, comprendendo anche elementi di analisi relativi a specifici ambiti di rilevanza della Programmazione 2021-2027 (sistemi informativi, funzione contabile, condizioni abilitanti, ecc.).

Nello specifico, i test di conformità sono finalizzati a esaminare la conformità e l'efficacia delle procedure adottate nelle varie fasi di realizzazione delle operazioni che ricadono sotto la responsabilità delle Autorità/Organismi sottoposti ad audit, nel rispetto delle disposizioni normative di riferimento nonché di quanto previsto nella Descrizione delle funzioni e delle procedure dell'AdG e dell'OFC e nei rispettivi Manuali delle procedure. Come previsto dalla *Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States* anche gli esiti degli audit delle operazioni possono essere utilizzati quali test di conformità. Inoltre, i risultati dei test di conformità effettuati in relazione alle procedure connesse con la predisposizione dei conti (RC 10) a livello dell'AdG/OFC possono contribuire alla revisione dei Conti.

I test di conformità possono comprendere verifiche *walkthrough* dei fascicoli pertinenti, conservati dalle Autorità interessate, colloqui con il personale e la verifica di un campione di transazioni⁸.

La metodologia utilizzata per la selezione del campione di elementi da analizzare (es. campionamento qualitativo o selezione discrezionale) è definita dall'AdA, tenendo conto degli *standard* di audit internazionalmente riconosciuti (INTOSAI, IFAC o IIA). Al riguardo, si precisa che non risulta necessario limitare l'analisi a operazioni con spese certificate nel periodo contabile di riferimento; la selezione dei test di conformità è infatti correlata agli elementi probatori che l'Autorità di Audit ha necessità di acquisire ai fini delle proprie attività di audit di sistema.

A tal fine, l'AdA può tenere in considerazione le indicazioni previste dal Reg. delegato (UE) 2023/67 relativo all'utilizzo delle metodologie di campionamento standard nonché gli orientamenti contenuti nella Nota EGESIF 16-0014-01 del 20/01/2017 (“*Guida ai metodi di campionamento per le autorità di audit - Periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020*”) ove pertinenti, nella specifica sezione sulle tecniche di campionamento applicabili agli audit di sistema.

Considerando che gli audit di sistema hanno come obiettivo quello di fornire all'auditor informazioni sulla natura e le cause degli errori riscontrati nel Sistema di Gestione e controllo, la selezione delle operazioni su cui eseguire i test di conformità potrebbe anche avvenire senza ricorrere ad un metodo statistico.

Spetta quindi al giudizio professionale dell'AdA stabilire quale metodologia di campionamento utilizzare, considerando soprattutto la necessità di dover o meno proiettare i risultati ottenuti dai test di controllo sull'intera popolazione.

⁸ Attraverso la tecnica di c.d. “Walkthrough” (i.e. “camminare attraverso” la procedura), l'auditor, partendo dall'item selezionato per i test di conformità (es. bando di gara; singola transazione di spesa rendicontata/certificata, intera operazione, ecc.), ricostruisce “dall'inizio alla fine” il flusso logico e documentale della procedura/processo in esame e ripercorre la pista di controllo dell'operazione, al fine di comprenderne efficacemente il funzionamento e di cogliere eventuali gap o rilievi nel regolare svolgimento di tale procedura o processo.

Nel caso in cui l'AdA opti per il ricorso ad un metodo di campionamento statistico, le Linee guida sul campionamento – cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti metodologici - suggeriscono il ricorso ad un **campionamento per attributi**, quale metodo capace di supportare gli auditor nella definizione del livello di affidabilità di un Sistema di Gestione e Controllo nonché nella valutazione della frequenza con cui gli errori compaiono nel campione.

Nel caso in cui l'AdA ritenga non necessario procedere alla definizione del campione attraverso un metodo statistico, si considereranno alcuni fattori generali e si terrà conto degli *standard* di audit riconosciuti a livello internazionale (es. ISA 330, ISSAI 4100, ISSAI 1320, ISSAI 1450).

I risultati dell'esecuzione delle verifiche condotte nell'ambito dei test di conformità dovranno essere registrati in apposite checklist (cfr **Allegato 3**).

Inoltre, nel pianificare gli audit di sistema, l'AdA definisce preliminarmente anche la soglia oltre la quale eventuali carenze rilevate nel corso dell'esecuzione di tali audit sono da considerarsi rilevanti. Nel caso in cui le carenze riscontrate superino tale soglia, l'AdA provvederà all'estensione del campione allo scopo di verificare l'eventuale sistematicità delle carenze e valutarne la portata. Ai fini di tale valutazione, l'AdA tiene conto del legame tra le eccezioni rilevate e le categorie di valutazione di cui alla *Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States*.

Ad esempio, qualora l'AdA abbia testato i controlli relativi a un determinato RC, ad es. Adeguate procedure per la selezione delle operazioni, selezionando un campione di 20 operazioni (su una popolazione fino a 250 operazioni) e rilevato delle carenze per 8 operazioni su 20 (40%), può concludere che la procedura di selezione delle operazioni adottata risulta inefficace/irregolare. In tal caso, considerata l'alta percentuale di eccezioni rilevate, al RC non potrà essere attribuita una categoria di valutazione elevata.

Si riporta di seguito una tabella che riporta soglie indicative che l'AdA utilizzerà per definire le soglie di rilevanza negli audit di sistema, tenendo conto che nella valutazione finale dovranno essere presi in considerazione anche fattori qualitativi⁹.

Tabella 16: Eccezioni in caso di test di conformità e Categorie di giudizio

Legame tra eccezioni al controllo rilevate e categorie di valutazione			
Categoria 1	Categoria 2	Categoria 3	Categoria 4
Funziona bene. Sono necessari solo piccoli miglioramenti	Funziona, ma sono necessari alcuni miglioramenti	Funziona parzialmente, sono necessari sostanziali miglioramenti	Sostanzialmente non funziona
Meno del 10% di eccezioni	Meno del 25% di eccezioni	Meno del 40% di eccezioni	Più del 40% di eccezioni

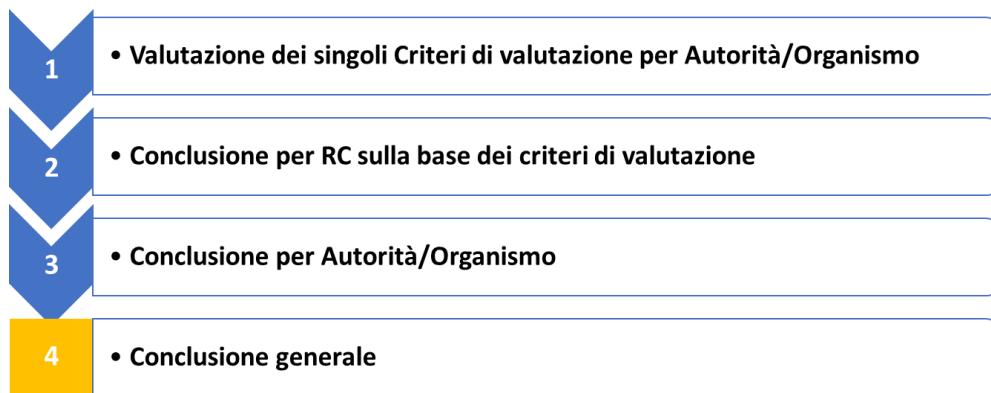
⁹ Cfr. Linee guida per gli Stati membri sulla Strategia di audit – Periodo di programmazione 2014/2020 – EGESIF 14-0011-02-final del 27/08/2015

FASE 3 - LA VALUTAZIONE DI AFFIDABILITÀ DEL SISTEMA

I risultati degli audit di sistema, comprensivi dei test di conformità, costituiscono la base della valutazione di affidabilità del Sistema di Gestione e Controllo, determinante per la definizione del livello di fiducia in base al quale calcolare il dimensionamento del campione di operazioni da sottoporre ad audit.

Secondo gli orientamenti di cui alla *Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States*, la valutazione dei Si.Ge.Co. risponde a una metodologia di valutazione per fasi, così come rappresentata nella figura che segue¹⁰.

Figura 16: La valutazione del Sistema di Gestione e Controllo



La valutazione da parte dell'AdA avverrà per ciascuna delle fasi sopra evidenziate, ovvero innanzitutto per ciascun Criterio di Valutazione, quindi per ciascun Requisito Chiave, poi per ciascuna Autorità e infine con riguardo alla conclusione generale sul Si.Ge.Co..

Per ciascuno step, l'AdA adotta le seguenti **Categorie di giudizio**, quali definite dalla *Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States*:

- **Categoria 1. Funziona bene.** “Non occorrono miglioramenti o sono necessari solo piccoli miglioramenti. Le carenze sono assenti o minori. Tali carenze non hanno alcun impatto, ovvero hanno un impatto minimo, sul funzionamento dei Requisiti Chiave/delle Autorità /del Sistema”;
- **Categoria 2. Funziona.** “Sono necessari dei miglioramenti. Ci sono una o più (non gravi) carenze. Tali carenze hanno un impatto moderato sul funzionamento dei Requisiti Chiave/delle Autorità/del Sistema. Sono state formulate raccomandazioni che l'organismo sottoposto ad audit dovrà attuare”;
- **Categoria 3. Funziona parzialmente.** “Sono necessari miglioramenti sostanziali. Ci sono una o più gravi carenze che espongono i Fondi al rischio di irregolarità. L'impatto sul funzionamento efficace dei Requisiti Chiave/delle Autorità/del Sistema è significativo. Sono state formulate raccomandazioni per migliorare sostanzialmente il sistema di attuazione da parte delle Autorità/Organismi soggetti a audit”;
- **Categoria 4. Sostanzialmente non funziona.** “Sono state riscontrate numerose carenze gravi¹¹ e/o

¹⁰ Cfr. Nota Ares (2023)3757159 del 31 maggio 2023

¹¹ Articolo 2, punto 32 del RDC: per «carenza grave» si intende una carenza nell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo di un programma per la quale sono necessari miglioramenti significativi dei sistemi di gestione e

di vasta portata che espongono i Fondi al rischio di irregolarità. L'impatto sul funzionamento efficace dei Requisiti Chiave/delle Autorità/del Sistema oggetto di valutazione è significativo; i Requisiti Chiave/le Autorità/il Sistema oggetto di valutazione funzionano male o non funzionano affatto. Sono state formulate raccomandazioni per migliorare o riformare radicalmente il sistema delle Autorità/Organismi soggetti ad audit”.

In tutte le fasi del processo di valutazione l'AdA dovrà applicare il proprio giudizio professionale tenendo conto di ogni elemento probatorio a disposizione. L'AdA esprime quindi preliminarmente un **giudizio per singolo Criterio di Valutazione**.

Su tale base, l'AdA trae una **conclusione per Requisito Chiave**. Tale conclusione deve tenere conto, in particolare per i Requisiti principali, ai sensi dell'Allegato XI del Reg. 2021/1060 e Nota Ares (2023)3757159 del 31 maggio 2023, dei seguenti aspetti:

- l'impatto del mancato o parziale rispetto di una particolare disposizione di legge o di un Requisito Chiave sull'identificazione di errori, irregolarità e sul Si.Ge.Co.;
- L'aumento della probabilità che le spese irregolari non vengano prevenute, individuate e/o adeguatamente corrette a causa dell'inosservanza di una disposizione di legge;
- L'esistenza di misure di correzione in relazione al Requisito Chiave oggetto di valutazione. Ad esempio: se la partecipazione degli Stati membri alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO può costituire una misura attenuante per la valutazione del Requisito Chiave 7 (attuazione efficace di misure antifrode proporzionate).

L'AdA, a seguito delle conclusioni per singoli RC, formula anche una conclusione in relazione a ciascuna Autorità (o Organismo), partendo dai risultati della valutazione di ciascun RC. In merito, vengono di seguito riepilogati gli orientamenti contenuti nella Nota Ares (2023)3757159 del 31 maggio 2023.

Tabella 17: Orientamenti Nota Ares (2023)3757159 del 31 maggio 2023

Orientamenti di cui alla Nota Ares (2023)3757159 del 31 maggio 2023, ai fini delle conclusioni per Requisito Chiave e per singola Autorità
<ul style="list-style-type: none"> • “Ogni Requisito Chiave deve essere valutato indipendentemente dagli altri all'interno della stessa Autorità. Ciò significa che una debolezza in uno dei Requisiti Chiave in un'Autorità non può essere compensata da un altro Requisito Chiave che funziona bene nella stessa Autorità. Le valutazioni di compensazione dei controlli sono considerate solo a livello di valutazione complessiva del Sistema [...]” • “Alcuni Requisiti Chiave sono essenziali per quanto riguarda la legalità e la regolarità delle spese e l'efficace funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo nell'Autorità interessata. I Requisiti Chiave essenziali per determinare gravi carenze nel Sistema di Gestione e Controllo, come definito nell'articolo 2(32) [del Regolamento 2021/1060] riguardano: per l'AdG: Requisiti Chiave 2, 4, 5 e 9. [...]” • “Una classificazione di categoria 1 o 2 dei Requisiti Chiave essenziali [cfr. punto precedente] avrebbe un'influenza positiva sulla conclusione complessiva.” • “Se uno dei Requisiti Chiave essenziali [...] o due o più degli altri requisiti chiave di un'Autorità sono

di controllo e in cui uno qualsiasi dei requisiti chiave 2, 4, 5, 9, 12, 13 e 15 di cui all'allegato XI, o due o più degli altri Requisiti Chiave sono valutati nelle categorie 3 e 4 di tale allegato

classificati nelle categorie 3 o 4, tale Autorità non può essere valutata complessivamente in una categoria migliore della categoria 3. In altre parole, la carenza di un Requisito Chiave essenziale non può essere compensata da una migliore classificazione degli altri Requisiti Chiave per l'Autorità in questione.”

- “Se alcune funzioni sono state delegate agli OI, si applicheranno gli stessi criteri utilizzati nel caso dell'AdG per giungere a una conclusione per l'OI e, su tale base, per l'AdG nel suo complesso.”
- “Le sinergie tra la valutazione dei Requisiti Chiave 2, 4 e 5 devono essere considerate quando si tratta dell'obbligo di garantire un'adeguata pista di controllo (documentazione ed evidenze sufficienti e pertinenti), poiché si tratta di una questione trasversale. Ad esempio, quando i RC 2 o RC 4 sono in categoria 3 a causa di problemi legati alla pista di controllo, anche la valutazione del RC 5 dovrebbe essere allineata.”

L'analisi dell'AdA dovrà essere documentata nell'ambito di una checklist di audit predisposta per ciascun Organismo sottoposto ad audit, in coerenza con la *Methodological Note for the assessment of Management and Control System in the Member States*. A conclusione dell'audit di sistema, l'AdA riporta all'interno di specifici Rapporti di controllo l'attività di audit svolta, le valutazioni operate, i risultati raggiunti, le eventuali carenze riscontrate e il relativo Piano di azione al fine di sanare tali carenze. **L'Allegato 5** fornisce un **Modello di Rapporto di audit di sistema**. Più in particolare:

- l'**Allegato 5** fornisce un modello di Rapporto di audit di sistema applicabile qualora l'AdA ritenga di predisporre un unico Rapporto, inclusivo delle informazioni su tutti gli audit realizzati (AdG / eventuale OFC / eventuali OI). In questo caso, si raccomanda all'AdA di adottare modalità che garantiscono la comunicazione agli OI o all'OFC delle sole informazioni di competenza;
- l'**Allegato 6a** fornisce un modello di Rapporto di audit di sistema per la sola AdG;
- l'**Allegato 6b** fornisce un modello di Rapporto di audit di sistema per il solo OFC;
- l'**Allegato 6c** fornisce un modello di Rapporto di audit di sistema per il solo OI.

Al termine dell'attività di audit e della procedura di contraddittorio, l'AdA nella definizione del proprio giudizio finale, terrà conto di eventuali **fattori attenuanti e controlli compensativi** che, riscontrati presso un'Autorità, sono in grado di ridurre concretamente il rischio di inefficace funzionamento del Si.Ge.Co. a livello complessivo. A titolo esemplificativo, un fattore di attenuazione potrebbe essere l'adozione di un Piano di azione, prima della formulazione del Parere di audit, che, una volta attuato, potrebbe migliorare, l'efficacia del Sistema di Gestione e Controllo (per evitare irregolarità analoghe in futuro) e correggere le irregolarità non rilevate in precedenza (rettifiche finanziarie di spese precedentemente dichiarate).

CV 11.3

La **Conclusione generale per il Sistema di Gestione e Controllo** viene quindi riportata in un documento nel quale sono riportate le valutazioni per ogni singola Autorità/Organismo sottoposti ad audit e la conclusione generale sul funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo nel suo complesso, come indicato di seguito.

Tale conclusione generale sul funzionamento del SI.Ge.Co. nel suo complesso costituisce la base per determinare il livello di affidabilità dello stesso e il livello di confidenza da utilizzare per le operazioni da sottoporre ad audit.

Si riportano:

- in **Allegato 7**, dei formati di Tabelle di valutazione per l'audit di sistema;
- in **Allegato 8**, un modello di documento a comprova della valutazione complessiva del Sistema di Gestione e Controllo effettuata dall'AdA.

I risultati ottenuti dallo svolgimento dell'audit di sistema confluiranno nella Relazione Annuale di Controllo e nel Parere di audit da presentare alla Commissione Europea entro il 15 febbraio di ciascun esercizio successivo al periodo contabile di riferimento.

4.5 *Il campionamento*

4.5.1 *Metodi di campionamento*

L'Autorità di Audit esegue gli audit delle operazioni su un campione di spese dichiarate alla Commissione durante un periodo contabile. Tale campione, come previsto dall'art. 79, par. 1 del Reg. (UE) 2021/1060, è rappresentativo e basato su **metodi di campionamento statistici**¹².

Il campione statistico può coprire uno o più programmi che ricevono sostegno dal FESR, dal FSE+, dal Fondo di coesione e dal JTF e, effettuata la stratificazione ove opportuno, uno o più periodi di programmazione secondo il giudizio professionale dell'Autorità di Audit.

Il campione statistico è composto da almeno 30 unità e non meno di 3 unità per ciascuno strato in ogni singolo periodo di campionamento.

In conformità dell'articolo 79, paragrafo 2, del Reg. (UE) 2021/1060, qualora la popolazione di riferimento sia composta da meno di 300 unità di campionamento l'AdA, previo giudizio professionale, può adottare **un metodo di campionamento non statistico**. In questo caso la dimensione del campione dovrà essere sufficiente a consentire all'AdA di redigere un Parere di audit valido. Il metodo di campionamento non statistico copre almeno il 10% delle unità di campionamento della popolazione del periodo contabile, selezionate in modo casuale (utilizzando il metodo eguali probabilità o con probabilità proporzionale alla dimensione).

Inoltre, l'AdA, in fase di pianificazione del lavoro di audit (cfr. par. 2.5), può decidere di effettuare il campionamento in diversi periodi dell'anno, generalmente in corrispondenza dei due semestri o anche di più periodi (**campionamento multi-periodo**).

Sulla base delle esperienze e delle conoscenze acquisite nel precedente ciclo di programmazione ad integrazione di quanto previsto dall'art. 79, è stato adottato il **Reg. delegato (UE) 2023/67** che stabilisce **metodologie di campionamento pronte all'uso** da applicarsi agli audit delle operazioni per il periodo di programmazione 2021-2027 (di seguito anche Regolamento sul campionamento).

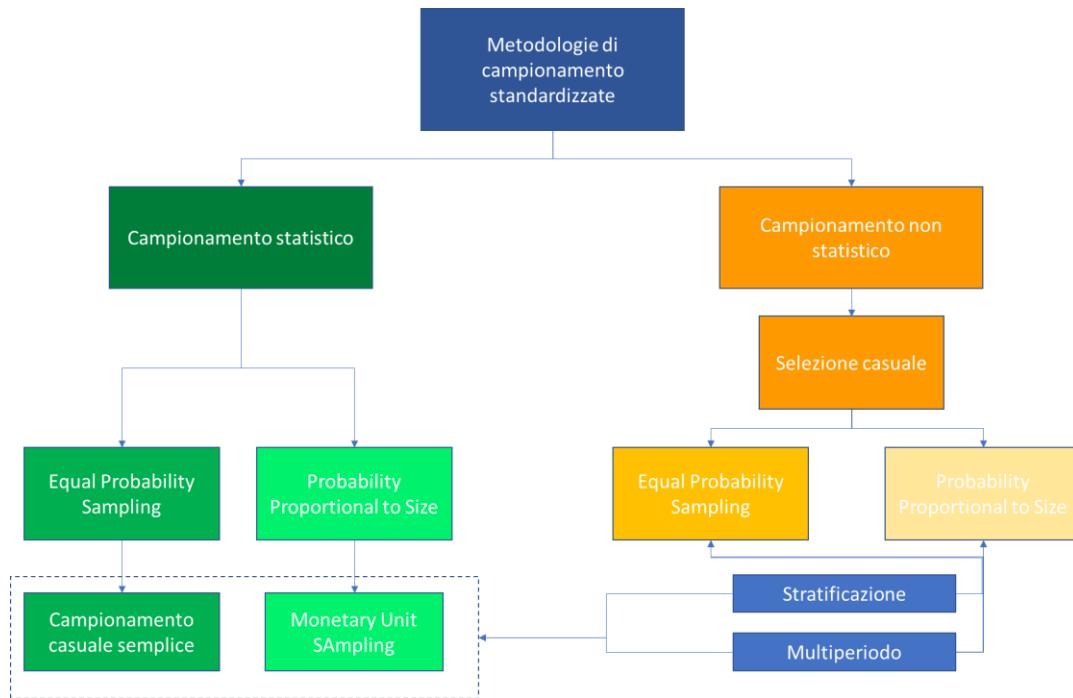
CV 13.1

In continuità con quanto operato nel precedente periodo contabile, il Regolamento delegato propone metodi di campionamento basati su una selezione con eguali probabilità (Equal Probability Sampling) mediante il ricorso al campionamento casuale semplice (CCS) o su una selezione del campione con probabilità proporzionale alla dimensione (Probability Proportional to Size – PPS) mediante il ricorso al campionamento per unità monetaria (Monetary Unit Sampling - MUS).

L'allegato II al Reg. (UE) 2023/67 riporta le formule per il calcolo della dimensione del campione e per l'estrapolazione degli errori relative ad entrambe le metodologie di campionamento, anche nel caso di ricorso alla stratificazione e di ricorso al campionamento multi-periodo.

¹² Ai sensi dell'art. 2, par. 3 del Reg. delegato (UE) 2023/67, per metodo di campionamento statistico si intende un metodo di campionamento che garantisce una selezione casuale delle unità di campionamento e l'applicazione della teoria delle probabilità per valutare la precisione e il rischio di campionamento

Figura 17: Metodologie di campionamento standardizzate pronte all'uso



Con l'obiettivo di semplificare le procedure di campionamento e ridurre l'onere amministrativo degli audit, il Regolamento sul campionamento prevede che l'Ada titolare di programmi valutati **in categoria 1 o 2** (di cui alla tabella 2 dell'allegato XI del regolamento (UE) 2021/1060) e non soggetti all'applicazione di modalità proporzionate migliorate ai sensi dell'articolo 83 di tale regolamento) può fissare un **tetto massimo per le dimensioni del campione a 50 unità**. Il tetto massimo delle dimensioni del campione viene applicato ad un campione per l'intera popolazione che comprende, se del caso, più di un programma.

Le metodologie di campionamento stabilite nel Regolamento delegato integrano il regolamento (UE) 2021/1060 e non limitano l'applicazione di altre metodologie di campionamento da parte delle autorità di audit a norma dell'articolo 79 del regolamento (UE) 1060/2021.

La scelta tra le diverse metodologie di campionamento sarà effettuata sulla base della variabilità degli errori che si prevede di rilevare nella popolazione di riferimento, degli esiti dei precedenti controlli, nonché sulla base del giudizio professionale dell'Ada. Indipendentemente dal metodo di campionamento prescelto, l'Autorità di Audit può stratificare la popolazione di un Programma o di un gruppo di Programmi, dividendola in sottopopolazioni, ognuna delle quali è composta da un gruppo di unità di campionamento che hanno caratteristiche simili, in particolare sotto il profilo del rischio o del tasso di errore atteso. La stratificazione può essere effettuata in funzione di Programmi, Fondi, aree territoriali, Organismi intermedi, periodi di programmazione, valori delle operazioni, valori delle unità di campionamento, tipi di operazioni e rischi delle operazioni.

Una volta individuato il metodo di campionamento, si procede a:

1. definire la popolazione da sottoporre a campionamento e la relativa unità di campionamento;
2. definire i parametri di campionamento, in particolare:

- a. il livello di confidenza in funzione al “livello di affidabilità” accordato al Sistema di Gestione e Controllo del Programma a seguito degli audit di sistema;
 - b. la soglia di rilevanza (pari al 2% della popolazione, in conformità a quanto indicato al punto 5.9 dell’Allegato XX del Reg. (UE) 2021/1060);
 - c. il tasso di errore atteso e deviazione standard. Tali parametri possono essere stabiliti utilizzando un campione pilota, dati storici derivati da precedenti procedure di campionamento e il giudizio professionale;
3. calcolare la dimensione del campione sulla base della metodologia di campionamento prescelta e descritta in sede di Strategia di audit;
 4. selezionare il campione ed effettuare l’audit delle operazioni;
 5. proiettare il tasso di errore rilevato sul campione e confrontarlo con la soglia di rilevanza e con il limite superiore.

Le attività relative al campionamento vengono quindi dettagliatamente documentate dall’Autorità di Audit nella Strategia, dove dovrà essere specificata la metodologia di campionamento scelta. In particolare, l’AdA espliciterà l’eventuale giudizio professionale impiegato per stabilire i metodi di campionamento; è inoltre necessario procedere alla verbalizzazione delle fasi di pianificazione, con particolare riguardo alla definizione dei parametri di campionamento, di calcolo della dimensione del campione e di selezione delle operazioni da sottoporre ad audit al fine di dimostrare l’idoneità della procedura seguita.

4.5.2 *Campionamento e audit delle unità negative*

Secondo quanto previsto dal Reg. delegato 2023/67 solo le unità di campionamento con valori positivi fanno parte della popolazione di campionamento; pertanto, le operazioni con importo negativo sono escluse dalla popolazione e sottoposte ad un audit separato (audit degli importi negativi).

Per quanto riguarda le modalità delle procedure da applicare con le operazioni di importo negativo si rimanda indicazioni fornite dalla Commissione nell’apposito capitolo “4.6. Unità di campionamento negative” della Nota EGESIF 16-00145-01 del 20/10/2017.

Nell’ambito dell’elaborazione della RAC, l’Autorità di Audit riconcilia le spese totali dichiarate alla Commissione per il periodo contabile di riferimento con la popolazione da cui è stato estratto il campione su base casuale, considerando anche le unità di campionamento negative, se sono state apportate rettifiche finanziarie relative al periodo contabile.

Le unità negative artificiali (errori materiali, storni nei conti non corrispondenti a rettifiche finanziarie e trasferimento di operazioni da un programma a un altro - oppure all’interno di un programma - non correlati a irregolarità rilevate in tale operazione) non dovrebbero essere escluse dalle procedure di campionamento e saranno trattate tenendo in considerazione quanto indicato dalla Commissione nella Nota EGESIF sul Campionamento nel succitato capitolo.

Nel caso in cui l’AdA dovesse constatare che gli importi corretti in dichiarazione di spesa siano inferiori rispetto a quanto stabilito, la stessa fornirà un’adeguata informativa in sede di elaborazione della RAC (par. 5.5 dell’Allegato XX), poiché tale constatazione costituisce una carenza relativamente alla capacità di gestione delle correzioni da parte dell’Amministrazione titolare del PR. Eventuali errori riscontrati nell’ambito degli importi decertificati devono essere corretti e non concorrono alla determinazione del tasso di errore complessivo. In questi casi, l’AdA può decidere di estendere le verifiche e di controllare anche gli eventuali

importi decertificati nel corso di periodi precedenti. Anche in questo caso si precisa che i risultati di tali verifiche non concorrono alla determinazione del tasso di errore totale relativamente al periodo contabile in esame.

Sebbene gli esiti dei controlli sulle operazioni con importo negativo non concorrono alla determinazione del tasso di errore complessivo, nel caso in cui l'AdA decida di procedere ad una verifica su base campionaria, ricorrerà ad una selezione casuale delle stesse.

Per ogni singolo importo negativo, oppure controllando un campione rappresentativo, l'AdA quindi provvede a:

- individuare la fonte della decertificazione;
- individuare il numero di certificazione in cui detto importo era stato decertificato;
- condurre un'indagine documentale per verificare e dettagliare l'informazione ricevuta: controllo dei verbali di rendiconto, verbali di verifica in loco, verbali di supplemento d'istruttoria, rapporti audit di sistema e di audit delle operazioni AdA.

4.5.3 *Sub-campionamento*

Sebbene tutte le unità di campionamento selezionate debbano essere sottoposte ad audit in modo esaustivo, l'AdA nel corso dell'audit può ricorrere a una metodologia di sub-campionamento delle voci di spesa afferenti a una unità di campionamento selezionata. Obiettivo di tale approccio è consentire procedure di audit efficaci nell'ambito delle quali sia comunque garantita l'estrapolazione degli errori a livello di singola unità di campionamento.

Si precisa che, se la metodologia di campionamento del campione principale è di tipo statistico, allora deve esserlo anche il sub-campione e che il metodo di campionamento utilizzato a livello di sub-campione può non essere uguale a quello usato per il campione principale.

Indipendentemente dalla metodologia di campionamento utilizzata per determinare le dimensioni del campione, l'AdA garantisce che i sub-campioni abbiano dimensioni non inferiori a 30 documenti di spesa.

Una volta eseguito il controllo sul sub-campione si procede alla proiezione dell'errore osservato nel sub-campione sull'unità statistica da cui è stato estratto in base al metodo di sub-campionamento utilizzato. Quindi si procede alla proiezione e valutazione dei risultati a livello di intera popolazione (spesa certificata), secondo la metodologia di campionamento utilizzata per il campione principale.

Per le diverse modalità di definizione della dimensione del campione e di proiezione dell'errore nell'ambito del sub-campionamento l'AdA fa riferimento al Reg. (UE) 2023/67 e alla Nota EGESIF n. 16-0014-01 del 20/01/2017 "Guidance on sampling methods for audit authorities".

4.5.4 *Campionamenti aggiuntivi al campionamento ordinario*

Qualora l'AdA riscontri irregolarità o rischi di irregolarità, può decidere, sulla base del proprio giudizio professionale, di sottoporre ad audit un campione complementare di operazioni non sottoposte ad audit nel campione casuale, in modo da tenere conto degli specifici fattori di rischio individuati dall'AdA stessa.

I risultati del campionamento statistico casuale, infatti, devono essere valutati in relazione ai risultati dell'analisi del rischio di ciascun Programma. Nel caso in cui l'AdA ritenga che il campione statistico casuale, in quanto tale, non consenta di verificare alcune specifiche aree ad alto rischio, tale campione viene

completato da un'ulteriore selezione di operazioni che costituisce il campione complementare a quello casuale.

I risultati degli audit eseguiti sul **campione complementare** saranno tuttavia analizzati separatamente, rispetto ai risultati degli audit relativi al campione statistico casuale. In particolare, gli errori rilevati nel campione complementare non sono presi in considerazione per il calcolo del tasso di errore risultante dall'audit del campione statistico casuale. Ciò nonostante, anche gli errori rilevati nel campione complementare saranno segnalati alla Commissione Europea nella Relazione Annuale di Controllo.

In ogni caso, l'AdA procede ad un'analisi dettagliata degli errori identificati nel campione complementare, al fine di identificare la natura degli stessi e fornire raccomandazioni adeguate a garantirne la correzione.

Qualora l'AdA riscontri problemi di **carattere sistematico** e pertanto tali da comportare un rischio per altre operazioni nel quadro del Programma, l'Autorità di Audit assicura che vengano effettuati ulteriori esami, compresi, se necessario, **audit supplementari**, per definire l'entità di tali problemi e prescrivere adeguate misure correttive.

CV 15.3

Gli audit supplementari possono essere effettuati anche su base campionaria (campione supplementare). Il **campione supplementare** sarà composto da operazioni certificate estratte dalla popolazione di riferimento, generalmente con la medesima metodologia utilizzata per il campionamento ordinario, e permetterà di indagare più nel dettaglio le possibili cause degli errori materiali riscontrati.

L'Autorità di Audit analizzerà separatamente i risultati degli audit del campione supplementare; trarrà le proprie conclusioni sulla base di tali risultati e le comunicherà alla Commissione Europea nella Relazione Annuale di Controllo. Le irregolarità riscontrate nel campione supplementare non sono incluse nel calcolo del tasso di errore estrapolato del campione principale.

In aggiunta al campionamento complementare e al campionamento supplementare, l'AdA può eseguire anche un **campionamento addizionale**, cui è possibile ricorrere nel caso in cui l'audit condotto sulle operazioni non sia in grado di dare sufficienti garanzie che la popolazione non sia affetta da errori superiori alla soglia di materialità. In tal caso, l'AdA procede a un ricalcolo della dimensione del campione, utilizzando il valore dell'errore proiettato ottenuto dall'esame delle operazioni del campione originario in luogo del tasso di errore atteso (Anticipated error - AE).

La dimensione del campione addizionale si ottiene come differenza tra la dimensione del campione originario e la dimensione del campione ricalcolato; le operazioni addizionali da sottoporre ad audit vengono selezionate attraverso lo stesso metodo utilizzato per il campione originario.

I due campioni (originario e addizionale) vengono quindi sommati, dando origine al campione finale. I risultati dell'audit (errore proiettato e precisione di campionamento) vengono quindi ricalcolati utilizzando i dati ottenuti dal campione finale.

Inoltre, nel rispetto del principio dell'audit unico, i campioni complementare, supplementare e addizionale non contengono operazioni già sottoposte a verifiche di gestione od altri audit a meno che non ricorrono le condizioni previste dai par. 4 e 5 dell'art. 80 del Reg. (UE) 2021/1060.

4.6 *L'audit delle Operazioni*

A norma dell'art. 77 del Reg. (UE) 2021/1060, l'Autorità di Audit è responsabile dello svolgimento degli audit dei sistemi, degli audit delle operazioni e degli audit dei conti, al fine di fornire alla Commissione una garanzia indipendente del funzionamento efficace dei Sistemi di gestione e controllo e della legittimità e regolarità delle spese incluse nei conti presentati alla Commissione.

Gli obiettivi degli audit delle operazioni possono essere così sintetizzati:

Figura 18: Obiettivi dell'Audit delle operazioni

Audit delle operazioni

- L'operazione sia stata selezionata secondo i criteri di selezione del Programma.
- L'operazione non sia stata materialmente completata o pienamente realizzata prima della presentazione, da parte del Beneficiario, della domanda di finanziamento nell'ambito del Programma Regionale.
- L'operazione sia stata concretamente attuata conformemente alla decisione di approvazione e rispetti le condizioni applicabili al momento dell'audit, relative alla sua funzionalità, al suo utilizzo e agli obiettivi da raggiungere.
- Le spese dichiarate dalla Commissione siano basate sulla presenza, completezza e correttezza degli elementi obbligatori della pista di controllo, conformemente a quanto indicato nell'Allegato XIII del RDC in relazione alle diverse tipologie di operazione.
- I dati relativi agli indicatori e ai target intermedi siano affidabili.
- Il contributo pubblico sia stato pagato al Beneficiario in conformità all'articolo 74, paragrafo 1, lettera b) del Reg. (UE) n. 2021/1060.

L'audit delle operazioni comprende due momenti, a valle del processo di campionamento precedentemente descritto, di seguito indicati:

- una fase nella quale si analizzano i documenti giustificativi che costituiscono la pista di controllo, relativi alle operazioni campionate (fase documentale o desk);
- una fase in loco, ove necessario, per verificare la realizzazione materiale dell'operazione.

L'Audit delle operazioni è condotto nel rispetto dei seguenti principi:

- le prove e i risultati di ciascun audit sono adeguatamente documentati nelle relative checklist di controllo. Al riguardo, si riportano i formati di **checklist di audit sulle operazioni**, suddivisi per tipologia di operazione e aspetto oggetto di audit, negli **Allegati da 10.A a 10.E e da 11.A a 11.O**;
- le prove e i risultati di ciascun audit sono adeguatamente documentati nel **rapporto sull'audit delle operazioni, provvisorio e definitivo** (i cui Modelli sono rispettivamente contenuti nell'**Allegato 14 e 15**). Gli esiti finali dell'audit si basano sempre su elementi probatori certi;
- viene garantito un livello minimo di audit in loco necessari ai fini di un'efficiente gestione dei rischi, aumentando tale livello, se necessario. Il suindicato livello minimo può essere ridotto in caso di corretto funzionamento dei Sistemi di Gestione e di Controllo e qualora i tassi di errore si mantengano a un livello accettabile;
- viene assicurato il rispetto dell'art. 80 del RDC "Modalità dell'audit unico", già precisate nel precedente par. 3.1 cui si rinvia.

CV 13.3

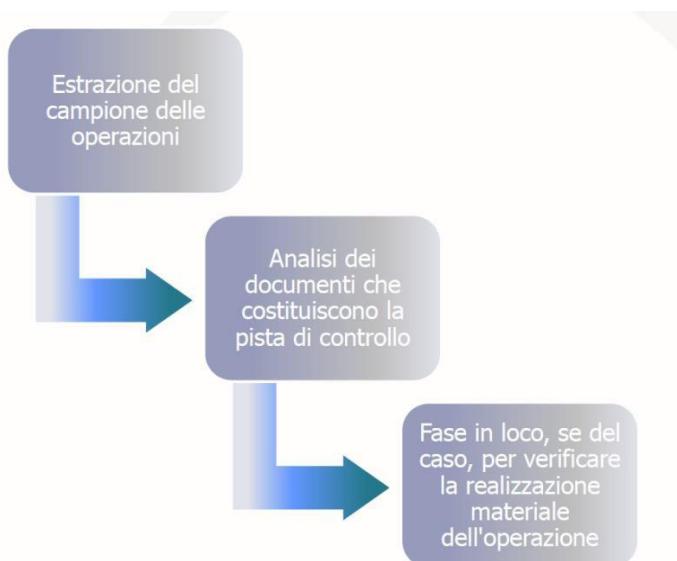
Operativamente, l'attività di audit delle operazioni viene avviata una volta estratto il campione delle operazioni da controllare.

La prima attività da svolgersi è la ripartizione delle operazioni da sottoporre ad audit tra gli auditor, i quali rilasceranno apposita dichiarazione di assenza di conflitto di interesse con riferimento ai soggetti (beneficiario, soggetti attuatori e, se del caso, destinatari finali) coinvolti nell'esecuzione dell'operazione da controllare. In caso di sussistenza di conflitto di interesse, l'auditor si astiene dal controllo di detta operazione, che viene assegnata ad altro controllore. L'AdA si accerta che la procedura di assenza di conflitti di interesse sia pienamente rispettata.

Quindi l'AdA procede, previa pianificazione dei controlli, all'invio di comunicazioni scritte ai soggetti da sottoporre ad audit. All'interno di queste comunicazioni sono riportate le informazioni relative ai nominativi dei referenti incaricati del controllo, i dettagli sullo svolgimento dell'incontro, nonché la documentazione da mettere a disposizione. Gli audit delle operazioni saranno effettuati sulla base dei documenti giustificativi che costituiscono la pista di controllo e verificano la legittimità e la regolarità delle spese dichiarate alla Commissione Europea.

CV 13.1

Figura 19: Fasi degli audit delle operazioni



Gli audit sulle operazioni tengono conto delle peculiari discipline relative a ciascuna tipologia di operazione e della modalità attuativa, di cui ai Regolamenti UE e alla disciplina nazionale e regionale applicabile, a esempio in relazione a: investimenti in infrastrutture per la cultura e il turismo sostenibile, Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, Gruppi di Azione Locale, Investimenti Territoriali Integrati, Strumenti Finanziari (cfr. *infra*), Assistenza Tecnica, Opzioni di Semplificazione dei Costi (cfr. *infra*), Piani d'Azione Comuni, ecc..

Nel corso degli audit, l'Autorità di Audit tiene inoltre conto delle osservazioni della Commissione Europea e di altri Organismi di audit nazionali e dell'UE (es. Guardia di Finanza, Corte dei Conti italiana, Corte dei Conti europea, OLAF) rilevate nell'ambito dei controlli di rispettiva competenza, monitorandone l'attuazione da parte del soggetto sottoposto ad audit.

L'attività di audit, conformemente alle norme INTOSAI, è condotta sulla base di elementi probatori adeguati, pertinenti e reperiti a un costo ragionevole. A tal fine, occorre che l'Autorità di Audit, nel programmare i

controlli sulle operazioni, tenga conto del contesto di riferimento e quindi di specifici fattori, quali ad esempio:

- Programma oggetto del controllo;
- Fondo/i interessato/i;
- Categoria di operazione interessata (per esempio acquisizione di beni e servizi, realizzazione di opere e lavori pubblici, aiuti di Stato, formazione, erogazione di voucher/buoni servizio, Strumenti finanziari, ecc.);
- Tipologia di Beneficiario (Pubblica Amministrazione, Ente pubblico, Ente privato);
- Modalità di assegnazione del contributo (per esempio bando/avviso pubblico, a sportello, diretta ecc.);
- Altri elementi considerati in base al caso specifico.

Inoltre, durante l'audit delle operazioni, l'AdA verifica l'accuratezza e la completezza delle corrispondenti spese registrate dall'Organismo con Funzione Contabile nel suo sistema contabile, nonché la riconciliazione tra i dati, a ogni livello della pista di controllo.

4.6.1 *Analisi dei documenti giustificativi che costituiscono la pista di controllo relativi all'operazione selezionata*

La fase di analisi dei documenti giustificativi che costituiscono la pista di controllo, relativi all'operazione selezionata, consiste nella verifica della documentazione amministrativo-contabile reso disponibile mediante il sistema informativo dei PR Valle d'Aosta FSE+ e FESR 2021/2027.

CV 13.2

Sulla base di quanto stabilito dall'art. 69, par. 8 del Reg. (UE) 2021/1060, per cui tutti gli scambi di informazioni tra i Beneficiari e le Autorità del Programma devono essere effettuati mediante sistemi elettronici per lo scambio di dati in conformità dell'allegato XIV, l'AdA acquisirà ai fini del controllo i documenti rilevanti che costituiscono la pista di controllo in formato digitale. I documenti cartacei possono essere previsti solo in casi eccezionali ai sensi dell'art. 69, par. 8 del Reg. (UE) 2021/1060.

Questa fase del controllo ha l'obiettivo di accertare, tra l'altro, se le fasi di selezione e gestione siano state condotte nel rispetto dei criteri di selezione stabiliti dal Comitato di Sorveglianza e in osservanza delle disposizioni contenute nel bando/avviso pubblico, a partire dalla sua pubblicazione, fino alla selezione dei Beneficiari/soggetti attuatori.

CV 13.3

Scopo fondamentale di tale fase è quello di accertarsi della corretta selezione dell'operazione e con essa del Beneficiario, nonché della correttezza delle domande di rimborso presentate.

Di conseguenza, la documentazione probante dovrebbe essere reperita sul sistema informativo dell'AdG, conformemente al Sistema di Gestione e Controllo adottato e alla pista di controllo esistente.

L'AdA, salvo che le specifiche condizioni suggeriscano diversamente, completerà l'analisi di tale documentazione prima dell'eventuale esecuzione della verifica in loco, con particolare riferimento non solo agli aspetti amministrativi ma anche a quelli finanziari, consentendo di accettare la veridicità/ammissibilità della spesa dichiarata dal Beneficiario, la legittimità nel rispetto delle normative UE, nazionali e regionali in materia, l'efficacia e l'efficienza gestionale, in particolare:

- l'effettività: effettivo esborso monetario;

- la realtà basata sulla sussistenza dei beni/servizi acquisiti/resi;
- l'inerenza: collegamento funzionale e temporale tra le spese imputate e azione realizzata;
- la legittimità: esame dei documenti elementari, verifica della regolarità e corretta contabilizzazione (obblighi civilistici/ fiscali di registrazione contabile)
- la veridicità: corrispondenza tra importo dichiarato e il riscontro con i documenti giustificativi e la registrazione in contabilità analitica / sezionale e in contabilità generale;
- ammissibilità ai sensi della normativa comunitaria e nazionale.

Si precisa che, in caso di applicazione di una delle opzioni di semplificazione dei costi (OSC), l'effettività, la legittimità e la veridicità di cui sopra concernono la corretta applicazione del metodo predefinito per il calcolo del costo ammissibile dell'operazione e del relativo contributo. Per maggiore dettaglio in merito alle OSC si veda il par. 3.9.3.3.

Nello specifico, durante la fase di analisi dei documenti giustificativi che costituiscono la pista di controllo relativi all'operazione selezionata, l'AdA effettua le verifiche che seguono. Maggiori dettagli e adattamenti alle diverse tipologie di operazioni sono forniti nelle checklist allegate al presente Manuale.

A. Verifica della corretta procedura di informazione ai potenziali Beneficiari o soggetti attuatori in conformità alla normativa e alle disposizioni del Programma (soprattutto mediante la verifica, rispettivamente, degli avvisi pubblici per la selezione dei Beneficiari o degli atti di gara per la selezione dei soggetti attuatori);
B. Verifica della sussistenza di una procedura idonea per l'acquisizione e la protocollazione delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse o delle istanze di partecipazione;
C. Verifica della idonea organizzazione delle attività di valutazione delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse, delle istanze di partecipazione, dei progetti formativi (es. nomina di una commissione di valutazione) e la conformità di tale organizzazione alla normativa e alle disposizioni previste per il Programma;
D. Verifica della corretta applicazione dei criteri di valutazione delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse, delle istanze di partecipazione o dei progetti formativi in conformità sia alle norme amministrative nazionali e UE (con particolare riferimento a quelle inerenti l'erogazione di aiuti e gli appalti pubblici), sia con riferimento alla conformità dei criteri adottati a quelli che risultano dal Programma.
E. Verifica della completezza e della coerenza della documentazione giustificativa di spesa (fatture quietanzate o documentazione contabile avente forza probatoria equivalente) ai sensi della normativa nazionale e UE di riferimento, al Programma, al bando di selezione/bando di gara, al contratto/convenzione e alle sue eventuali varianti. Alternativamente, in caso di opzioni di semplificazioni dei costi (OSC), verifica della corretta determinazione e applicazione del metodo per il calcolo del costo ammissibile dell'operazione e del relativo contributo (vedere par. 4.6.3.3)
F. Verifica della correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo (civilistico e fiscale). Non applicabile in relazione a costi determinati in base a OSC.

G. Verifica dell'ammissibilità della spesa in quanto sostenuta nel periodo consentito dal Programma, dal bando di selezione/di gara, dal contratto/convenzione e sue eventuali varianti

H. Verifica di ammissibilità della spesa in quanto riferibile alle tipologie di spesa consentite congiuntamente dalla normativa nazionale e UE di riferimento, dal Programma, dal bando di selezione/di gara, dal contratto/convenzione e sue eventuali varianti

I. Verifica del rispetto dei limiti di spesa ammissibile a contributo previsti dalla normativa UE e nazionale di riferimento (es. dal regime di aiuti cui l'operazione si riferisce), dal Programma, dal bando di selezione/bando di gara, dal contratto/convenzione e dalle sue eventuali varianti; tale verifica deve essere riferita anche alle singole voci di spesa incluse nella rendicontazione sottoposta a controllo

J. Verifica della riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata esattamente al Beneficiario che richiede l'erogazione del contributo e all'operazione oggetto di contributo

K. Verifica dell'assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili

L. Verifica della sussistenza di una contabilità separata o di un sistema di registrazione e codifica interno al sistema contabile del Beneficiario per le spese sostenute nell'ambito dell'operazione cofinanziata a valere sul Programma

M. Verifica che le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento siano conformi a quanto previsto dalla normativa UE e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso pubblico di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (Organismo Intermedio) e Beneficiario

N. Verifica dell'adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla normativa UE, dal Programma e dal Piano di Comunicazione predisposto dall'Autorità di Gestione in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo Strutturale di riferimento e sul Programma

O. Verifica della conformità dell'operazione alle indicazioni inerenti il rispetto dei principi orizzontali ex art. 9 del Re. (UE) 2021/1060

P. Verifica del rispetto del principio DNSH e della prova a resa di clima delle infrastrutture

Q. Verifica dell'assenza di conflitti di interesse

4.6.2 Controlli in loco delle operazioni selezionate

Successivamente all'ultimazione dell'analisi dei documenti giustificativi che costituiscono la pista di controllo relativi all'operazione selezionata, stante la non obbligatorietà dei controlli in loco, l'Autorità di Audit sulla base delle proprie valutazioni derivanti da analisi dei rischi ovvero dal proprio giudizio professionale esegue un controllo allo scopo di verificare la realizzazione fisica dell'operazione.

CV 13.4

In conformità a quanto previsto dall'art. 79 del Reg. (UE) 2021/1060, gli audit delle operazioni comprendono le verifiche *in loco* dell'attuazione materiale dell'operazione solo se la tipologia di operazione in questione lo richiede.

Ciò, nel quadro della semplificazione e della riduzione dell'onere amministrativo dei controlli implica, per esempio, che l'Autorità di Audit non dovrebbe svolgere verifiche in loco presso il beneficiario in relazione ad operazioni di carattere immateriale (es. interventi formativi o aiuti a singoli destinatari) già concluse per le quali, ex post, non sia utile accertarsi in loco della concreta attuazione, specialmente se l'Autorità di Audit ha ottenuto ragionevoli garanzie sulla corretta attuazione in base alle verifiche di gestione in loco in itinere da parte dell'AdG su un adeguato campione di operazioni analoghe terminate con esito positivo.

Inoltre, nel rispetto del principio dell'audit unico, l'Autorità di Audit potrebbe evitare di svolgere audit in loco di operazioni già verificate *in loco* dall'Autorità di Gestione o da altra Autorità di controllo, e basarsi sugli esiti di tali verifiche se considerati attendibili.

Al contrario, l'AdA, comunque basandosi sul proprio giudizio professionale, potrebbe concentrare gli audit in loco su tipologie di operazioni (appalti pubblici di lavori e/o forniture di beni; erogazione di aiuti a imprese per la realizzazione di investimenti o per l'acquisto di beni) per le quali solo il controllo ex post può fornire adeguate garanzie dell'attuazione materiale dell'operazione nonché del rispetto di alcune precise prescrizioni ex articoli 65 (stabilità delle operazioni) e 66 (divieto delocalizzazione) del RDC.

Le attività di verifica ivi svolte riguardano, in sintesi:

- l'operatività del beneficiario selezionato nell'ambito del Programma (con particolare riferimento ai Beneficiari privati);
- la sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (compresa la documentazione giustificativa di spesa); questo punto non è applicabile in relazione a costi determinati in base a OSC
- la sussistenza presso la sede del Beneficiario di una contabilità separata relativa alle spese sostenute nell'ambito dell'operazione cofinanziata a valere sul Programma, anche al fine di evitare il doppio finanziamento delle spese attraverso altri Programmi nazionali o comunitari;
- il corretto avanzamento ovvero il completamento dell'opera pubblica o della fornitura di beni o dei servizi oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della richiesta di erogazione del contributo e in linea con le tempistiche prestabilite;
- la conformità delle opere, dei beni o dei servizi oggetto del cofinanziamento con quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione stipulata con il Beneficiario, dagli atti di affidamento ai soggetti attuatori;
- l'adempimento degli obblighi di informazione e pubblicità previsti dalla normativa comunitaria.

Laddove le verifiche sul posto vengano effettuate ad intervento concluso (ad es. in occasione di una domanda per saldo) esse mireranno ad accertare, oltre a quanto sopra elencato, anche la funzionalità e la fruibilità dell'investimento o dell'opera realizzati con il contributo.

Nello specifico, durante la fase di verifica *in loco* l'AdA effettuerà le verifiche che seguono. Maggiori dettagli e adattamenti alle diverse tipologie di operazioni sono forniti nelle checklist indicate al presente Manuale.

A. Verifica dell'esistenza e dell'operatività del Beneficiario/Soggetto attuatore selezionato nell'ambito del Programma, Asse prioritario, gruppo di operazioni (con particolare riferimento ai Beneficiari privati)
B. Verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (compresa la documentazione giustificativa di spesa) che è prescritta dalla normativa

UE e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione, dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (Organismo Intermedio) e Beneficiario. Non applicabile in relazione a costi determinati in base a OSC.

C. Verifica della documentazione amministrativa relativa all'operazione che dimostri il suo corretto finanziamento a valere sul Programma e che giustifichi il diritto all'erogazione del contributo da parte del Beneficiario richiedente: in particolare, verifica della sussistenza del contratto/convenzione (o altra forma di impegno giuridicamente vincolante) tra Autorità di Gestione (Organismo Intermedio) e Beneficiario e della sua coerenza con il bando di selezione/bando di gara, lista progetti e Programma

D. Verifica del corretto avanzamento ovvero del completamento dell'opera pubblica, della fornitura di beni e/o servizi, della realizzazione dell'intervento formativo oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della richiesta di erogazione del contributo

Per lo svolgimento delle verifiche *in loco*, l'AdA si avvarrà di un apposito *planning* per la pianificazione delle missioni di controllo. Tale *planning*, a titolo esemplificativo, potrà contenere:

- l'elenco delle operazioni da verificare;
- la tempistica di esecuzione delle verifiche *in loco* per ciascuna operazione;
- il nominativo dell'auditor responsabile della verifica *in loco*;
- i nominativi dei Beneficiari/soggetti attuatori per lo svolgimento delle verifiche *in loco*;
- l'importo delle operazioni ammesse a finanziamento e quello certificato;
- il termine per formalizzare le risultanze delle verifiche *in loco*.

Tale *planning* rappresenterà la guida operativa che l'auditor seguirà durante la missione di audit.

Prima dell'avvio delle verifiche *in loco*, l'AdA potrà convocare una riunione di pianificazione, durante la quale discutere con tutto il gruppo di lavoro, al fine di chiarire aspetti essenziali, quali:

- i contenuti del *planning* predisposto;
- il carico di lavoro assegnato a ciascuna risorsa;
- gli obiettivi da raggiungere e le modalità operative;
- la tempistica da rispettare;
- le modalità di svolgimento della verifica;
- le modalità di *review* del lavoro svolto.

Inoltre, gli auditor incaricati, prima di avviare gli audit *in loco*, dovranno approntare un dossier dell'operazione al fine di preparare l'audit *in loco* (attraverso la consultazione del progetto approvato, degli stati avanzamento lavori, dei collaudi e dei prospetti di rendiconto finali, dei risultati delle verifiche di gestione, del rapporto di audit nella fase *desk*) ed effettuare una preliminare istruttoria in merito alle caratteristiche dell'operazione.

In relazione alle verifiche *in loco* l'AdA predisponde la notifica di avvio del controllo per il Beneficiario/soggetto interessato e coordina le operazioni di verifica.

Gli auditor formalizzano le attività di controllo mediante il completamento della checklist relativa all'audit dell'operazione.

I RISULTATI DEGLI AUDIT

I risultati degli audit delle operazioni (controllo desk ed, eventualmente, controllo *in loco*) sono soggetti a un procedimento di contraddittorio con il Beneficiario e le Autorità e/o organismi interessati, assegnando un congruo termine allo scopo di consentire la formulazione di osservazioni, integrazioni o controdeduzioni. Decoro il termine stabilito per il contraddittorio, il rapporto di audit si intenderà definitivo. Qualora questo contenga l'evidenza di errori o irregolarità, sarà trasmesso alle Autorità e soggetti competenti con la richiesta di applicare le necessarie misure correttive. Contemporaneamente all'invio del rapporto definitivo, l'AdA provvede ad avviare un meccanismo di *follow-up* e di sorveglianza finalizzato alla verifica dell'effettiva e corretta implementazione delle misure richieste.

CV 13.5

Il trattamento di eventuali errori e/o delle irregolarità avverrà conformemente alle indicazioni presenti nella Nota CPRE_23-0013-01 del 26/07/2023 recante "*Methodological note on the annual control report, audit opinion and treatment of errors - programming period 2021-2027*".

Per ogni operazione soggetta ad audit viene predisposto un fascicolo digitalizzato all'interno del quale è conservata tutta la documentazione acquisita e verificata durante le attività di audit, inclusa la documentazione relativa alla eventuale verifica *in loco*, le comunicazioni con l'AdG ed il Beneficiario/Organismo Intermedio, le checklist di controllo (differenziate in relazione alla tipologia di operazione da esaminare) e il Rapporto sull'audit delle operazioni (provvisorio e definitivo).

4.6.3 Aree specifiche

4.6.3.1 Appalti pubblici

L'AdA verifica che le operazioni realizzate da un'amministrazione aggiudicatrice rispettino la disciplina europea e nazionale in materia di appalti pubblici. Il rispetto di tale normativa permette il funzionamento del mercato unico europeo nonché garantisce l'uso efficiente dei fondi pubblici. Per quanto concerne la normativa comunitaria devono essere osservate le prescrizioni indicate nelle seguenti direttive:

- Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici;
- Direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali;
- Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

L'inosservanza di tali norme costituisce un'irregolarità a cui fa seguito una appropriata rettifica finanziaria secondo le indicazioni contenute nella **decisione finale 3452 del 14/05/2019 della Commissione Europea**. Tale decisione stabilisce anche che le rettifiche indicate possono essere applicate "*per analogia*" alle similari fattispecie di irregolarità in violazione dalla normativa nazionale. Si evince quindi l'obbligo per l'auditor di verificare anche la conformità con la seguente normativa nazionale, in relazione al rispettivo periodo di validità:

- Decreto legislativo 50/2016 ("vecchio" codice degli appalti);
- Decreto legislativo 36/2023 ("nuovo" codice degli appalti).

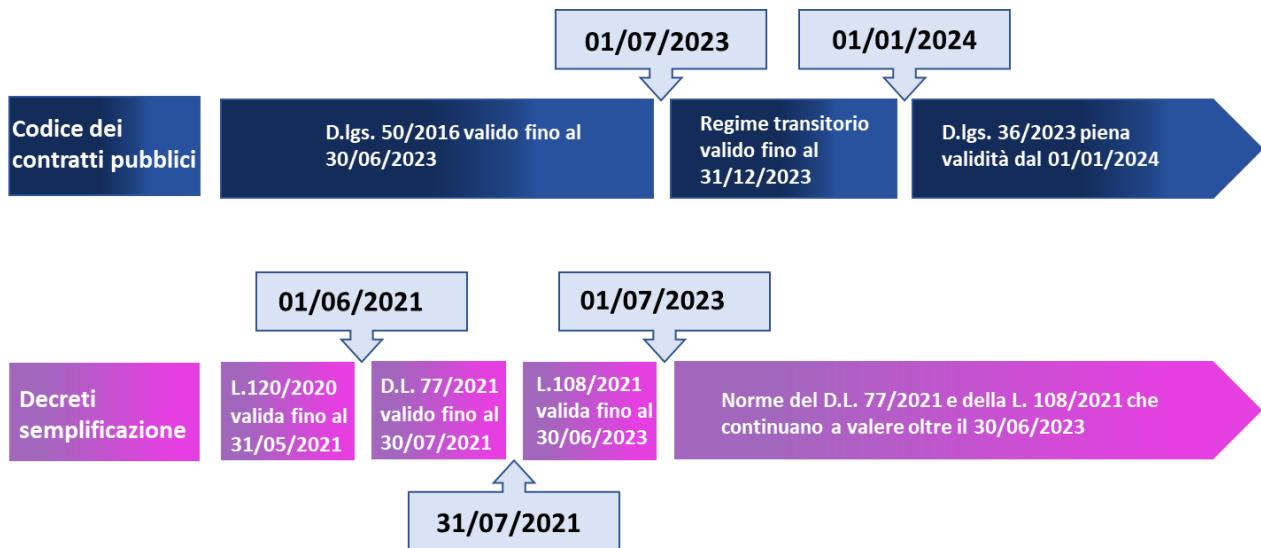
L'avvio della programmazione 2021-2027 si colloca temporalmente nella fase di "transizione" dal precedente codice degli appalti, D.lgs. 50/2016, al nuovo codice introdotto con il D.lgs. 36/2023. Inoltre, fino al

30/06/2023 rilevano le modifiche e integrazioni apportate al D. Lgs 50/2016 dai c.d. "decreti semplificazione", di seguito elencati, di cui alcune norme continuano a valere anche successivamente all'adozione del D.lgs. 36/2023:

- D.L. 76/2020 convertito con modificazioni nella L. 120/2020.
- D.L. 77/2021 convertito con modificazioni nella L. 108/2021.

Di seguito, al fine di facilitare la comprensione dei periodi di applicazione delle diverse norme nazionali, si presenta una schematizzazione su base temporale:

Figura 20: Periodi di vigenza della normativa nazionale



CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il D. Lgs. 50/2016 ha avuto validità fino al 30/06/2023 e dal 01/07/2023 è in vigore il nuovo codice degli appalti, il D. Lgs. 36/2023. Il passaggio da una normativa all'altra avviene però gradualmente; infatti, alcune norme del D. Lgs. 50/2016 restano in vigore fino al 31/12/2023. Si viene a creare, quindi, il cosiddetto "regime transitorio" regolato dagli articoli 224, 225, 226, 227, 228 e 229 del D.lgs. 36/2023.

Dal 01/01/2024 ha invece piena validità il D.lgs. 36/2023, di cui si riportano di seguito le principali innovazioni.

Tabella 18: Principali innovazioni del D.lgs. 36/2023

Argomenti	Riferimento Normativo	Novità normative
Responsabile Unico di Progetto e supporto al RUP	Art. 15 del D. Lgs. 36/2023	<p>Nel nuovo codice degli appalti alla figura del Responsabile Unico del Procedimento, prevista dal precedente codice, viene sostituita quella del Responsabile Unico di Progetto. Questo è chiamato a governare l'intera e complessa realizzazione di un intervento pubblico, caratterizzata da più procedimenti collegati tra loro.</p> <p>La nomina avviene da parte della stazione appaltante e degli enti concedenti e può indirizzarsi anche verso dipendenti a tempo</p>

		<p>determinato, preferibilmente in servizio presso la stazione appaltante.</p> <p>Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono, inoltre, prevedere l'istituzione di una struttura a supporto dei compiti del RUP. A tal fine si può destinare l'1% dell'importo a base di gara e gli incarichi di supporto avvengono tramite affidamento diretto.</p>
Collegio consultivo tecnico	Art.215 del D.lgs. 36/2023	<p>Il Collegio Consultivo Tecnico, introdotto dal c.d. "decreto semplificazioni" D.L. 76/2020, viene ripreso nel nuovo codice degli appalti che gli attribuisce il compito di <i>"prevenire le controversie o consentire la rapida risoluzione delle stesse o delle dispute tecniche di ogni natura che possano insorgere nell'esecuzione dei contratti"</i>. La costituzione del Collegio è una possibilità che può essere richiesta da ciascuna delle parti, mentre è un obbligo nei seguenti casi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea; - forniture di beni e servizi di importo pari o superiore a 1 milione di euro.
Progettazione e appalto integrato	Artt. dal 41 al 47 del D.lgs. 36/2023	<p>La progettazione nel nuovo codice degli appalti presenta diverse innovazioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) viene divisa in due differenti livelli (non più tre, come previsto dal precedente codice): <ul style="list-style-type: none"> - Il progetto di fattibilità tecnico-economica; - Il progetto esecutivo. <p>Queste fasi possono essere avviate solo successivamente all'approvazione del Documento di Indirizzo alla Progettazione. Entrambe le fasi sono soggette a verifica secondo le modalità indicate all'art. 42 e nell'allegato I.7 del D.lgs.36/2023.</p> 2) È ampliata la possibilità di utilizzare l'appalto integrato. La stazione appaltante può, infatti, stabilire se il contratto preveda, oltre l'esecuzione, anche la progettazione esecutiva, che deve avvenire sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica. L'utilizzo dell'appalto integrato deve comunque essere motivato nei documenti di gara e nella motivazione devono essere dimostrate le esigenze che hanno portato ad avvalersi di tale possibilità. Inoltre, la motivazione deve tenere conto del rischio di scostamento dei costi. L'appalto integrato non può essere utilizzato per gli appalti di manutenzione ordinaria. 3) La stazione appaltante, al fine di approvare il progetto di fattibilità tecnico-economica nonché l'ubicazione dell'opera, convoca una conferenza dei servizi.

Appalti sottosoglia	Artt. 50, 52,53 e 54 del D.lgs. 36/2023	<p>Il D.lgs.36/2023 disciplina le procedure per appalti di importo inferiore alle soglie comunitarie riprendendo essenzialmente quanto previsto in precedenza dalla L.120/2020. Il nuovo decreto legislativo prevede che gli appalti vengano affidati come di seguito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Affidamenti diretti per appalti di lavori d'importo inferiore ai 150.000 euro; - Procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 5 operatori per appalti di lavori d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro; - Procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 10 operatori per appalti di lavori d'importo superiore a 1 milione di euro e inferiore alle soglie comunitarie; - Affidamento diretto di forniture di beni e servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, d'importo inferiore ai 140.000 euro; - Procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 5 operatori per forniture di beni e servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, d'importo superiore a 140.000 euro e inferiore alle soglie comunitarie. <p>Inoltre, per le procedure d'importo inferiore alle soglie comunitarie, non viene richiesta la garanzia provvisoria, salvo nel caso di procedure negoziate senza bando quando questa richiesta sia debitamente motivata. In tal caso l'ammontare non può superare l'1% dell'importo previsto nell'avviso.</p> <p>Se debitamente motivato, la stazione appaltante può non richiedere la garanzia definitiva il cui ammontare, in ogni caso, non può superare il 5% dell'importo previsto nell'avviso.</p> <p>Infine, importante innovazione del nuovo codice degli appalti è quella introdotta dall'art. 52, il quale prevede che per le procedure d'importo inferiore ai 40.000 euro il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti dalla procedura viene attestato attraverso autodichiarazione. Le autodichiarazioni sono verificate dalla stazione appaltante su base campionaria.</p>
Commissione giudicatrice	Art. 93 del D.lgs. 36/2023	<p>Diverse innovazioni sono apportate anche in quest'ambito. Nello specifico il nuovo codice degli appalti prevede che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la commissione può essere presieduta da un dipendente; - può partecipare anche il RUP; - non vi è incompatibilità con chi ha svolto altro incarico tecnico o amministrativo; - nel caso di annullamento di una prima aggiudicazione la commissione aggiudicatrice rimane la stessa.

		<p>In mancanza di figure adeguate, presidente e componenti possono essere ricercati anche presso altre Amministrazioni o in assenza anche all'esterno della Pubblica Amministrazione.</p>
Cause esclusione	di Arts. 94, 95 e 96 del D.lgs. 36/2023	<p>La normativa riguardo le cause di esclusione viene notevolmente aggiornata. Le cause di esclusione vengono divise in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cause automatiche di esclusione, nei confronti delle quali non vi è spazio per alcuna valutazione da parte della stazione appaltante, indicate all'art. 94 del D.lgs. 36/2023; - cause non automatiche di esclusione, soggette alla valutazione della stazione appaltante, indicate all'art. 95 del D.lgs 36/2023; <p>All'art. 96 del D.lgs. 36/2023 viene, invece, normata la disciplina sull'esclusione delle offerte. Si evidenzia come la non veridicità o l'omissione, da parte del partecipante, di fatti che potrebbero determinare l'esclusione dalla gara non costituisca in sé una causa di esclusione, ma piuttosto rientra negli aspetti relativi all'illecito professionale.</p> <p>Viene ampliata la disciplina del "<i>self cleaning</i>" rispetto a quanto previsto dal vecchio codice, prevedendo che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - se le cause di esclusione si sono verificate prima del termine per la presentazione delle offerte, l'operatore deve comprovare di aver adottato le misure di <i>self cleaning</i>, o di non poterle adottare prima della presentazione delle offerte e rimediare successivamente; - se le cause si sono verificate successivamente la presentazione delle offerte l'operatore deve comunicarlo alla stazione appaltante e adottare le misure di <i>self cleaning</i>.
Subappalto	Art.119 del D.lgs. 36/2023	<p>Viene reso possibile il c.d. "subappalto a cascata" ovvero il subappalto del subappalto.</p> <p>Il subappalto è tuttavia nullo nei seguenti casi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prestazioni per cui questa possibilità viene esclusa nei documenti di gara a causa di particolari necessità, quali rischio di infiltrazioni criminali, controllo del cantiere, tutela della salute, tutela della sicurezza etc.; - affidamento a terzi dell'intera esecuzione delle prestazioni previste da contratto; - affidamento della prevalente esecuzione della categoria di lavoro principale del contratto.
Soccorso istruttorio	Art. 101 del D.lgs. 36/2023	<p>Il D.lgs. 36/2023 chiarisce le funzioni del soccorso istruttorio, il quale deve mantenere l'ottica di leale collaborazione tra le parti ed è portato avanti in una delle seguenti forme:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - soccorso integrativo o completivo che ha l'obiettivo di riparare alla carenza di documentazione amministrativa necessaria alla partecipazione alla gara; - soccorso sanante il quale mira a correggere inesattezze o omissioni presenti nella documentazione di gara; - soccorso istruttorio in senso stretto che permette alla stazione appaltante di sollecitare chiarimenti o spiegazioni da parte dell'operatore economico sull'offerta presentata; - soccorso correttivo che permette al concorrente di rettificare errori presenti nell'offerta presentata. <p>In ogni caso il soccorso istruttorio non può modificare l'offerta presentata al fine di costituire nella sostanza una nuova offerta.</p>
--	--	--

DECRETI SEMPLIFICAZIONE

È necessario evidenziare che il D. Lgs. 36/2023 prevede al comma 8 dell'art. 225 che le innovazioni normative introdotte dal D.L. 77/2021 (convertito in L.108/2021) continuano a valere per le operazioni finanziate tramite fondi strutturali dell'UE. Quindi, nonostante il nuovo codice degli appalti recepisca gran parte delle innovazioni introdotte dai decreti semplificazioni, quelle che non vengono recepite nel nuovo decreto legislativo continuano comunque a valere anche successivamente al 30/06/2023.

IL RUOLO DELL' AUTORITÀ NAZIONALE ANTI CORRUZIONE

Il ruolo dell'ANAC è definito all'art. 222 del D. Lgs. 36/2023, nel quale tale Autorità viene indicata come responsabile della vigilanza e controllo degli appalti pubblici al fine di contrastare illegalità e corruzione.

ATTIVITÀ DI AUDIT

L'attività di audit verifica pertanto la compliance delle operazioni rispetto alle normative comunitarie e nazionali in materia di appalti pubblici e, a tale fine, utilizza apposite checklist. Negli **Allegati 11.A e 11.B** sono riportati i Modelli di checklist per l'audit delle operazioni relative ad appalti pubblici soggette al D. Lgs 36/2023, rispettivamente per l'acquisizione di beni e servizi e per le opere pubbliche.

L'Autorità di audit nel corso della verifica di una procedura pubblica presta particolare attenzione ad alcuni aspetti di particolare rilevanza quali:

1. Il processo di valutazione delle offerte portato avanti dall'AdG rispetto al quale potrebbe essere opportuno per l'auditor ripetere, conformemente alla normativa e alle regole specifiche della procedura, l'assegnazione dei punteggi previsti e, quindi, l'aggiudicazione dell'appalto.
2. L'assenza di conflitto d'interessi. Questa deve essere verificata in particolar modo tra il personale della pubblica amministrazione beneficiaria che svolge un ruolo nella procedura pubblica e il soggetto appaltatore.
3. L'assenza del doppio finanziamento. Tale controllo avviene attraverso l'utilizzo di banche dati nazionali (Regis, PIAF, ecc.), il Registro Nazionale Aiuti di Stato ed il sistema ARACHNE.

AFFIDAMENTI AD ENTI IN HOUSE E ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Nel rispetto del principio di auto organizzazione della Pubblica Amministrazione, le Amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di affidare un appalto di esecuzioni di lavori, di fornitura di beni o fornitura di servizi ad un Ente in House (persona giuridica di diritto pubblico o privato controllata dall'Amministrazione) o ad un'altra Amministrazione.

ENTI IN HOUSE

La Direttiva 24/2014 della CE (Public Procurement Directive – PPD) prevede all'art. 12, par. 1 che un'Amministrazione contraente possa aggiudicare un appalto pubblico ad un Ente in House quando sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- 1) l'Amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- 2) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'Amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- 3) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di voto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei Trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Si ritiene che un'Amministrazione aggiudicatrice soddisfi il punto 1) e quindi eserciti un controllo su una persona giuridica nel momento in cui tale Amministrazione svolga un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Questo controllo può avvenire anche tramite una terza persona giuridica che a sua volta è controllata dall'Amministrazione aggiudicatrice.

Nel caso in cui il controllo su una persona giuridica non venga esercitato da una sola Amministrazione aggiudicatrice ma da più di una, si può comunque aggiudicare un appalto tramite affidamento diretto purché siano rispettate le condizioni al par. 3 dell'art. 12 della Direttiva 24/2014.

Al paragrafo 2 l'art. 12 del PPD si prevede, inoltre, che l'affidamento possa avvenire anche da parte di una persona giuridica controllata, che è un'Amministrazione aggiudicatrice, verso l'Amministrazione aggiudicatrice controllante o altra persona giuridica da essa controllata, alle condizioni specifiche indicate nello stesso paragrafo.

La procedura istituita tra Amministrazione aggiudicatrice ed Ente in House non rientra nell'ambito di applicazione del PPD.

Infine, il codice degli appalti pubblici D.lgs. 36/2023 all'art. 7 prevede che nel momento in cui vengano adottati affidamenti diretti ad Enti in house, sia data evidenza delle motivazioni, vantaggi ed esternalità che giustificano tale affidamento nei documenti di avvio della procedura. In ogni caso l'affidamento deve avvenire nel rispetto dei principi di fiducia, risultato ed accesso al mercato di cui agli artt. 1, 2 e 3 del D.lgs 36/2023.

L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è, invece, disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

Le medesime disposizioni di cui all'art. 12 par. 1, 2 e 3 del PPD sono previste anche dall'art. 5 del D.lgs. 50/2016.

Nell'**Allegato 11.C** viene proposto il Modello di Checklist per l'audit delle operazioni relative ad affidamenti ad Enti In House.

ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Gli accordi tra le Pubbliche Amministrazioni vengono normati al par. 4 dell'art. 12 del PPD e al comma 4 dell'art. 7 del D. Lgs. 36/2023. Tali accordi non rientrano nell'ambito di applicazione di entrambi i testi normativi, devono però rispettare le seguenti condizioni:

- 1) intervengono esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse;
- 2) garantiscono la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni;
- 3) determinano una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna Amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle Amministrazioni aderenti;
- 4) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

Le medesime disposizioni sono previste anche all'art. 5, comma 6 del D.lgs. 50/2016.

Dal punto di vista operativo gli Accordi tra Pubbliche Amministrazioni si attuano in base all'art. 15 della L. 241/1990.

Nell'**Allegato 11.D** viene proposto il Modello di Checklist sugli accordi tra Pubbliche Amministrazioni.

4.6.3.2 Aiuti di Stato

Gli Stati membri devono garantire il rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato, conformemente ai principi generali stabiliti dagli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'audit delle operazioni che si configurano quali aiuti di Stato, si caratterizza per alcune peculiarità e richiede l'applicazione di uno specifico percorso di analisi, riepilogato di seguito. L'auditor, secondo le disposizioni previste dalle diverse normative in materia, infatti:

- si accerta che l'operazione oggetto di controllo sia stata correttamente configurata quale aiuto di Stato;
- verifica la tipologia di aiuto nella quale rientra il caso in esame, al fine di individuare correttamente la disciplina di riferimento; accettare quindi il rispetto della disciplina così individuata, in tutte le specifiche disposizioni applicabili all'intervento oggetto di controllo;
- controlla il corretto espletamento della procedura utilizzata per la concessione e l'erogazione del finanziamento;
- effettua le ulteriori verifiche sull'operazione, con particolare riferimento alle verifiche relative all'impresa beneficiaria, all'ammissibilità delle spese sostenute, all'output fisico realizzato, al rispetto dei principi, ove applicabili, di separazione contabile e informazione e pubblicità, alla tenuta documentale, ecc.;
- controlla il corretto trattamento dell'operazione da parte dell'Autorità di Gestione del Programma (es. concessione ed erogazione al Beneficiario, verifiche di gestione ecc.) e da parte dell'OFC (contabilizzazione delle spese, eventuali ritiri ecc.), accertando anche l'attuazione di eventuali misure correttive da parte di altri Organismi di controllo.

In merito si precisa che l'art. 2 del Reg. (UE) n. 2021/1060 prevede che siano beneficiari:

- "c) nel contesto dei regimi di aiuti di Stato, l'impresa che riceve l'aiuto;

- d) nel contesto degli aiuti «*de minimis*» forniti a norma dei Reg (UE) 2023/2831, Reg. (UE) n. 1407/2013 o n. 717/2014 della Commissione, lo Stato membro può decidere che il beneficiario sia l'organismo che concede gli aiuti, se è responsabile dell'avvio o sia dell'avvio che dell'attuazione dell'operazione”,

con le relative conseguenze anche sulla nozione di spesa e di anticipo certificabile alla Commissione Europea nel caso di aiuti di Stato, nonché sulle informazioni da inserire nelle Domande di pagamento al riguardo.

Ne deriva che alcuni dei controlli descritti nel presente paragrafo andranno realizzati a livello del Beneficiario, quale organismo che riceve o concede l'aiuto a seconda dei casi; altri controlli attengono alla qualifica di impresa e quindi si analizzano tali punti in relazione alle imprese che ricevono l'aiuto; altri controlli ancora saranno considerati in relazione ad entrambi i livelli. Per maggiori dettagli si rinvia al modello di Checklist per l'audit delle operazioni relative ad aiuti di Stato, riportato in **Allegato 11.O**.

Il processo di audit si articola nelle seguenti fasi di dettaglio.

Figura 21: Il processo di audit in caso di aiuti di Stato



Come indicato, nella **Fase 1) Verifica dell'esistenza di un aiuto di Stato**, l'auditor verifica che l'operazione in esame sia stata correttamente configurata quale aiuto di Stato, in conformità con gli art. 107, paragrafo 1 del TFUE. Al riguardo, la Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (2016/C 262/01) approfondisce i diversi aspetti da prendere in considerazione ai fini di una corretta attuazione del citato art. 107.

Nella **Fase 2) Scelta e analisi della tipologia di aiuto interessata**, l'auditor determina, a seconda delle caratteristiche dell'operazione, la tipologia di aiuto configurabile, al fine di individuare la disciplina pertinente e verificare la corretta applicazione delle specifiche disposizioni normative. Le tipologie di aiuto configurabili sono le seguenti:

Figura 22: Tipologia di aiuti di Stato



AIUTI SOTTOPOSTI A PROCEDURA DI NOTIFICA ALLA COMMISSIONE EUROPEA

Nel caso in cui l'operazione si configuri quale aiuto soggetto ad autorizzazione da parte della Commissione Europea ex art. 108 del TFUE, l'auditor deve verificare, in particolare:

- il corretto espletamento della procedura di notifica tempestiva alla Commissione Europea;
- l'adempienza da parte dell'Amministrazione delle disposizioni previste dalla Commissione Europea nella Decisione di approvazione dell'aiuto e in eventuali altri atti pertinenti la misura di cui trattasi (es. Decisioni in ambito di sospensione delle erogazioni degli aiuti, di recupero provvisorio degli aiuti concessi illegalmente, ecc.)

Gli aiuti in regime di notifica della Commissione Europea sono disciplinati in particolare dal Reg. (UE) n. 1589 del 13 luglio 2015, che sancisce disposizioni specifiche sull'*iter* procedurale da adottare.

Per quanto concerne la notifica dell'aiuto, il sito della DG Concorrenza: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register può essere di supporto anche nella fase di audit.

Si precisa che in risposta alla crisi causata dall'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia Covid-19 e all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, la Commissione europea (CE) ha adottato specifiche disposizioni eccezionali e temporanee per fronteggiare la situazione di crisi causata dai due eventi sopra menzionati¹³. Per il **“Quadro temporaneo per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale epidemia di Covid 19”** si rimanda alla Nota ACT-IGRUE del 29 aprile 2021 per i dettagli sulla normativa in deroga.

Di tali disposizioni sarà tenuto conto in sede di controllo delle operazioni per tutti quegli aiuti concessi nel periodo temporale di validità del Temporary Framework.

AIUTI IN ESENZIONE

In caso di aiuto non notificato alla CE, l'auditor deve verificare se tale aiuto rientri nel campo di applicazione, nelle casistiche e nei limiti di soglie previste dalle norme europee che disciplinano le categorie di aiuti di Stato per le quali è ammessa l'esenzione dalla notifica alla Commissione Europea, e in particolare, ad oggi, dal Reg. (UE) n. 651/2014 e s.m.i., in vigore sino al 31 dicembre 2026.

L'auditor, dunque, una volta individuata la categoria di riferimento per l'operazione oggetto di audit, deve verificare che l'aiuto in esenzione sia stato concesso in conformità con le disposizioni specifiche previste per la categoria in questione.

Nel caso invece di aiuti concessi per Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG - Regolamento (UE) n. 360/2012 e Regolamento (UE) 2023/2832), l'auditor deve verificare la conformità della concessione dell'aiuto alla disciplina specifica prevista per tali servizi, rinvenibile al link della CE: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/sgei_en.

Ulteriori tipologie di aiuti in esenzione sono definite da discipline settoriali, quali a esempio quelle applicabili alle imprese attive nel settore dell'agricoltura o della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

¹³ Tali disposizioni e gli emendamenti succedutisi nel tempo sono disponibili al seguente link: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation_en.

AIUTI C.D. “DE MINIMIS”

I c.d. “aiuti *de minimis*” si configurano nel caso di agevolazioni concesse dagli Stati membri dell’UE a un’impresa, di importo così limitato da non essere considerate aiuti di Stato ai sensi del TFUE in quanto inidonee ad alterare la libera concorrenza tra gli Stati Membri.

A riguardo l’auditor deve verificare, in particolare:

- la presenza dei criteri previsti dalla normativa per l’applicazione del regime di aiuto in questione;
- la corretta modalità di concessione dell’aiuto e il rispetto del divieto di cumulo degli aiuti;
- la corretta modalità di registrazione e conservazione dei dati da parte dell’AdG.

Tale tipologia di aiuto è disciplinata, ad oggi, dal Reg. (UE) 2023/2831 che prevede disposizioni specifiche in materia di aiuti “*de minimis*” che abroga e sostituisce il Reg. (UE) n. 1407/2013.

La **Fase 3) Scelta e analisi della procedura attuativa interessata** si incentra invece sulla verifica della corretta applicazione delle disposizioni normative inerenti alle procedure di concessione ed erogazione del finanziamento, in conformità con quanto previsto dal D. Lgs. 123/98, ove applicabile.

Nella **Fase 4) Analisi sull’operazione e sul Beneficiario** l’auditor verifica che le caratteristiche dell’impresa beneficiaria siano conformi con quanto previsto dalle disposizioni in materia di aiuti di Stato applicabili, nonché con i requisiti/criteri previsti dall’Avviso/Bando per l’accesso all’agevolazione e dal Programma.

L’audit deve inoltre essere effettuato sulle spese sostenute dal Beneficiario, con riferimento alla conformità delle stesse alla normativa nazionale ed europea e alle disposizioni specifiche di ammissibilità della spesa previste dal Programma di riferimento e dal Bando/Avviso di concessione dell’agevolazione. Inoltre, deve essere verificata, in funzione delle spese ammissibili, l’erogazione del contributo in misura corrispondente alla corretta intensità dell’aiuto, in base al regime di aiuto applicato.

Infine, l’auditor verificare *in loco* l’*output* dell’operazione, ovvero l’avanzamento fisico del progetto, gli originali dei documenti amministrativi e contabili connessi allo stesso, il sistema o codice contabile adottato dal Beneficiario, le modalità di archiviazione e conservazione documentale, il rispetto del principio di informazione e pubblicità, ecc..

Da ultimo, nella **Fase 5) Verifiche a cura di AdG e altri Organismi di controllo in relazione all’operazione oggetto di audit** l’auditor verifica in particolare che siano stati correttamente effettuati: i controlli di competenza sull’attuazione dell’operazione da parte dell’Autorità di Gestione, in conformità con la normativa e le procedure previste, le erogazioni a favore del Beneficiario, la contabilizzazione delle spese, di eventuali ritiri, ecc..

Sarà altresì verificato se siano state correttamente adottate dall’Amministrazione interessata le misure disposte a seguito di un audit/ispezioni di ulteriori Organismi di controllo (es. Commissione Europea, Corte dei Conti dell’UE, ecc.).

Al fine di consentire di svolgere gli audit delle operazioni dei programmi operativi per i profili rilevanti ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato secondo una metodologia, che non risenta in maniera significativa delle modifiche che la Commissione europea potrebbe apportare alla normativa di riferimento durante il suo periodo di applicazione e nel corso dell’attuazione della programmazione 2021-2027, si svolgerà le attività di controllo con l’ausilio di una checklist (cfr **Allegato 11.O**) che contiene i seguenti punti di verifica:

- sussistenza di eventuali profili di aiuto di Stato ex articolo 107, paragrafo 1 del TFUE;
- rispetto dell’obbligo di notifica di un progetto di aiuto di Stato ex articolo 108, paragrafo 3 del TFUE

e della relativa decisione di autorizzazione della Commissione europea in merito all'aiuto di cui trattasi;

- rispetto delle disposizioni del Regolamento de minimis “generalista” Regolamento (UE) 2023/2831;
- rispetto delle disposizioni del Regolamento de minimis “SIEG” Regolamento (UE) 2023/2832;
- rispetto delle disposizioni comuni del Regolamento (UE) n. 651/2014.

Con particolare riferimento agli aiuti concessi in esenzione dall’obbligo di notifica ai sensi del Regolamento (UE) n. 651/2014, si osserva che al fine di consentire di svolgere le attività di controllo secondo il principio del *tempus regit actum*, di farlo costantemente secondo la versione in vigore al momento dell’audit e quindi comprensiva di eventuali modifiche nel frattempo intervenute, nonché di rendere più agevole la lettura e l’utilizzo della checklist, i controlli sulle singole categorie di aiuto di Stato potranno essere svolti utilizzando direttamente la disposizione del Capo III del Regolamento (UE) n. 651/2014 applicabile all’operazione oggetto di verifica.

Sarà, in ogni caso, possibile redigere apposite check list per le singole categorie di aiuto di maggiore applicazione o interesse da parte delle Autorità di gestione dei programmi operativi.

4.6.3.3 Opzioni di semplificazione dei costi (OSC)

INQUADRAMENTO NORMATIVO

Le Opzioni di Costo Semplificate (OSC) per la Programmazione 2021-2027 sono disciplinate dagli [articoli 51-57 e 94 del Regolamento \(UE\) 2021/1060 \(RDC\)](#).

Le OSC sono una **modalità innovativa di calcolare ed erogare le sovvenzioni e l’assistenza rimborsabile** nell’ambito dei Fondi della Politica di Coesione. Tale modalità si configura come alternativa rispetto alla classica procedura dei “costi reali”, consentendo di calcolare il contributo finanziario in base a tassi predefiniti o in base agli output/risultati dell’operazione.

Il principale elemento di innovazione risiede nel fatto che, a differenza della procedura dei “costi reali”, non è necessaria la tracciatura di ogni singolo euro di spesa cofinanziata né, dunque, la produzione di un’elevata e complessiva mole di documenti finalizzati alla rendicontazione delle spese di progetto (fatture, mandati, ecc.).

Le forme che possono assumere le OSC sono le seguenti: finanziamenti a tasso forfettario, tabelle standard di costi unitari, somme forfettarie, finanziamenti non collegati ai costi.

Di seguito una tabella che sintetizza le **principali caratteristiche di ciascuna OSC**:

Tabella 19: Principali caratteristiche per ciascuna OSC

FINANZIAMENTO A TASSO FORFETTARIO	<p>Nel caso di finanziamento a tasso forfettario, categorie specifiche di costi ammissibili, chiaramente identificati in precedenza, sono calcolate applicando una percentuale stabilita ex ante per una o diverse altre categorie di costi ammissibili. Questi ultimi saranno rendicontati invece a costi reali.</p> <p>I finanziamenti a tasso forfettario possono riguardare: i costi diretti (costi direttamente legati a una singola attività dell’ente laddove il legame con tale singola attività può essere dimostrato); i costi indiretti (costi che non sono o non possono essere collegati direttamente a un’attività specifica dell’ente in</p>
--	---

	questione (es. spese amministrative); i costi per il personale (costi derivanti da un accordo tra il datore di lavoro e il lavoratore).
TABELLE STANDARD DI COSTI UNITARI	Nel caso delle tabelle standard di costi unitari, tutti o parte dei costi ammissibili di un'operazione sono calcolati sulla base di attività, input o risultati quantificati, moltiplicati utilizzando tabelle standard di costi unitari predeterminate. Questa possibilità può essere usata per qualsiasi tipo di progetto o parte di progetto quando è possibile definire le quantità legate a un'attività e le tabelle standard di costi unitari. Tali tabelle si applicano di solito a quantità facilmente identificabili.
SOMME FORFETTARIE	Nel caso di importi forfettari tutti i costi ammissibili o parte dei costi ammissibili di un'operazione sono calcolati sulla base di un importo forfettario predeterminato (la definizione dell'importo forfettario deve essere giustificata dall'autorità di gestione) conformemente ai termini predefiniti dell'accordo sulle attività e/o sugli output. La sovvenzione è versata se i termini predefiniti dell'accordo sulle attività e/o sugli output sono rispettati.
FINANZIAMENTO NON COLLEGATO AI COSTI	Si tratta di una nuova forma di finanziamento non collegata ai costi delle operazioni e si basa sul rispetto di determinate condizioni ex ante oppure sul conseguimento dei risultati, misurato rispetto ai target intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance. Contribuisce a potenziare: l'orientamento ai risultati dei progetti finanziati, dal momento che è proprio sui risultati che è focalizzata tale fattispecie di finanziamento (i); il ricorso da parte delle Amministrazioni a modelli di policy making maggiormente orientati alla realizzazione degli interventi (ii).

Il RDC consente, inoltre, una combinazione delle predette forme e dei costi reali a condizione che ciascuna forma copra diverse categorie di costi, o che siano utilizzate per progetti diversi facenti parte di un'operazione o per fasi successive di un'operazione.

L'art. 53 del RDC prevede che gli importi delle sovvenzioni per un'operazione basate su costi unitari, somme forfettarie e finanziamenti a tasso forfettario debbano essere stabiliti in uno dei modi seguenti:

- a. un metodo di calcolo **giusto, equo e verificabile**, basato:
 - i. su dati statistici, altre informazioni obiettive o valutazioni di esperti;
 - ii. su dati storici verificati dei singoli beneficiari;
 - iii. sull'applicazione delle normali prassi di contabilità dei costi dei singoli beneficiari;
- b. progetti di bilancio redatti caso per caso e approvati ex ante dall'organismo che seleziona l'operazione, ove il costo totale dell'operazione non superi € 200 000;
- c. conformemente alle norme di applicazione dei corrispondenti costi unitari, somme forfettarie e tassi forfettari applicabili nelle politiche dell'Unione per tipologie analoghe di operazioni;
- d. conformemente alle norme di applicazione dei corrispondenti costi unitari, somme forfettarie e tassi forfettari applicati in meccanismi di sovvenzione finanziati totalmente dallo Stato membro per tipologie analoghe di operazioni;
- e. tassi forfettari e metodi specifici previsti dal presente regolamento o dai regolamenti specifici relativi a ciascun fondo o stabiliti sulla base degli stessi.

Con riferimento al punto e) il RDC stabilisce direttamente agli artt. 54-56 alcuni tassi forfettari standard, la cui applicazione non prevede che sia necessario documentare uno degli altri metodi di cui ai precedenti punti da a) a d).

La principale novità regolamentare della Programmazione 21-27 è l'introduzione di una soglia massima fissata in € 200.000,00 di costo totale di un'operazione entro la quale è obbligatorio l'utilizzo dei Costi Semplificati nelle forme dei costi unitari, delle somme forfettarie o dei tassi forfettari (art. 53, par. 2 RDC). Quando si ricorre al finanziamento a tasso forfettario possono essere rimborsate a costi reali solo le categorie di costi cui si applica il tasso forfettario.

Fanno **eccezione** al predetto obbligo:

- le operazioni il cui sostegno configura un **aiuto di Stato** (diverso dal regime *de minimis*);
- previa decisione delle AdG e approvazione del Comitato di Sorveglianza alcune operazioni nel settore della ricerca e innovazione nonché le indennità e gli stipendi versati ai partecipanti.

Il Regolamento (UE) 2021/1060, agli articoli 54-55-56, stabilisce alcune metodologie standard di finanziamento a tassi forfettari; in particolare:

- l'art. 54 stabilisce le percentuali applicabili per il tasso forfettario dei costi indiretti di un'operazione;
- l'art. 55 stabilisce le percentuali applicabili per il tasso forfettario dei costi diretti per il personale;
- l'art. 56 stabilisce le percentuali applicabili per il tasso forfettario dei costi ammissibili diversi dai costi diretti per il personale.

Si riporta quindi di seguito uno specchietto di sintesi relativo alle percentuali la cui applicazione non è soggetta a verifiche preventive da parte della CE.

Tabella 20: Percentuali dei tassi forfettari esenti da verifiche preventive

Riferimento normativo	Percentuale tasso forfettario
Art. 54 RDC	<p>Per il calcolo del tasso forfettario dei costi indiretti di un'operazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fino al 7% dei costi diretti ammissibili; • fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale; • fino al 25% dei costi diretti ammissibili a condizione che il tasso sia calcolato in base a un metodo di calcolo giusto, equo e verificabile, compresa l'applicazione di tassi forfettari già definiti nella precedente programmazione per operazioni analoghe ai sensi dell'art. 67, paragrafo 5, lettera a), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per operazioni analoghe.
Art. 55 RDC	<p>Per il tasso forfettario dei costi diretti per il personale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tasso forfettario fino al 20% dei costi diretti dell'operazione diversi dai costi diretti per il personale. <p>N.B. I costi diretti dell'operazione non devono comprendere appalti pubblici di lavori o di forniture o servizi il cui valore superi le soglie stabilite dall'art. 4 della direttiva 2014/24/UE del PE e del Consiglio</p>

Art. 56 RDC	<p>Per il tasso forfettario dei costi ammissibili diversi dai costi diretti per il personale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tasso forfettario fino al 40% dei costi diretti ammissibili per il personale che può essere utilizzato per coprire i costi ammissibili residui di un'operazione
-------------	---

L'utilizzo delle OSC presenta i seguenti **vantaggi**:

- **riduce significativamente gli oneri amministrativi** delle Autorità di Gestione (AdG) e dei Beneficiari;
- consente alle amministrazioni di spostare il focus dalla raccolta e verifica della documentazione amministrativa al raggiungimento degli obiettivi delle politiche e degli interventi. In particolare, si attribuisce una maggiore attenzione nei confronti degli output e dei risultati anziché sulla verifica e sul controllo di tutti i costi effettivamente sostenuti;
- **semplifica il processo di controllo** riducendo il rischio di errori, determinando un minor numero di interruzioni e sospensioni e quindi un'accelerazione del rimborso delle spese. A riguardo la stessa Corte dei conti Europea ha riscontrato un tasso di errore inferiore nel caso di operazioni che hanno utilizzato le OSC. Tra le più significative semplificazioni del processo di controllo vi è il fatto che "le verifiche di gestione e gli audit non riguarderanno le singole fatture e le specifiche procedure d'appalto che sono alla base delle spese rimborsate mediante opzioni semplificate in materia di costi. Di conseguenza questi documenti finanziari o d'appalto alla base delle spese non sono richiesti ai fini della verifica degli importi (di spesa) sostenuti e pagati dal beneficiario" (punto 5.3 della Comunicazione 2021/C 200/01 del 27 maggio 2021). Questa previsione, ribadita dalla CE durante il Technical Meeting CE-AdA del 24-25 maggio 2023, non implica tuttavia che sia possibile derogare l'applicazione delle norme in materia di appalti;
- facilita l'accesso ai fondi SIE per i piccoli beneficiari in virtù dei minori oneri amministrativi.

In affiancamento alle disposizioni regolamentari, la Commissione Europea ha prodotto una **"Guida alle Opzioni Semplificate in materia di costi"**, adottata con Comunicazione 2021/C 200/01 del 27 maggio 2021, relativa alla Programmazione 14-20 e rispetto alla quale la stessa Commissione ha confermato la sostanziale validità di buona parte dei contenuti nelle more dell'emanazione di una nuova guida ad hoc per la Programmazione 21-27.

Il RDC consente l'utilizzo delle Opzioni di Costo Semplificate secondo due modalità:

- Utilizzando le OSC definite dal singolo stato membro in modo autonomo ai sensi dell'art. 53 del RDC. Le OSC ex art.53 riguardano le sovvenzioni definite tra l'AdG e il beneficiario. Tale metodologia di calcolo è soggetta ad Audit e la metodologia per stabilire le opzioni semplificate in materia di costi non è valutata ex ante dalla Commissione;
- **Presentando le proprie OSC alla Commissione ai sensi dell'art. 94 del RDC e vincolandosi all'approvazione della stessa.** Tale proposta deve avvenire utilizzando l'apposito Modello per la trasmissione dei dati all'esame della Commissione (Allegato V – Appendice 1 del RDC). Se approvate, le OSC ex art. 94 definiscono il contributo erogato direttamente dalla CE al Programma in base a costi unitari, somme forfettarie e tassi forfettari e l'AdG rimborsa il beneficiario con qualsiasi forma di sostegno. Questa modalità presenta degli ulteriori vantaggi rispetto a quelli già menzionati precedentemente. Tra tutti, garantisce allo Stato Membro la certezza giuridica della correttezza della metodologia utilizzata per il calcolo dell'OSC. In questo caso la valutazione ex ante dell'AdA è obbligatoria e la metodologia deve essere dichiarata alla Commissione nel Programma, appendice I. **La metodologia di calcolo non è sottoposta ad audit** (perché è già stata analizzata e approvata dalla Commissione ex ante al momento dell'approvazione del programma o della sua modifica).

In conclusione, vale, inoltre, la pena segnalare alcuni ulteriori riferimenti alle OSC contenuti all'interno del regolamento istitutivo del FSE+ (1057/2021):

- Tra i considerando viene formulata la raccomandazione che segue: “Le forme di finanziamento e i metodi di esecuzione ai sensi del presente regolamento dovrebbero essere scelti in base alla rispettiva capacità di conseguire gli obiettivi specifici delle azioni e di produrre risultati, tenuto conto, in particolare, dei costi dei controlli, degli oneri amministrativi e del previsto rischio di inottemperanza. **Per le sovvenzioni è opportuno prendere in considerazione l'impiego di somme forfettarie, tassi fissi e costi unitari, come pure di finanziamenti non collegati ai costi**, come previsto all'articolo 125, paragrafo 1, lettera a), del regolamento finanziario. **Per attuare misure intese a favorire l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi**, e in conformità dell'articolo 94 del regolamento (UE) 2021/1060, **la Commissione può rimborsare gli Stati membri utilizzando opzioni semplificate in materia di costi, incluse le somme forfettarie.**”;
- **L'art. 16 “Ammissibilità”** stabilisce che, per quanto riguarda i fondi a gestione concorrente, i costi diretti per il personale sono ammissibili solo *“se sono in linea con la consueta pratica di retribuzione del beneficiario per la categoria di funzione in questione o in linea con il diritto nazionale applicabile, gli accordi collettivi o le statistiche ufficiali”*;
- **L'art. 22 “Ammissibilità delle spese”** fissa le percentuali di tassi forfettari applicabili nell'ambito dei costi ammissibili relativi al sostegno FSE+ volto a contrastare la depravazione materiale.

IMPLICAZIONI PER L'ATTIVITÀ DI AUDIT

Facendo riferimento alla **“Guida alle Opzioni Semplificate in materia di costi”**, adottata con Comunicazione della Commissione Europea 2021/C 200/01 del 27 maggio 2021, è possibile delineare con precisione le caratteristiche dell'attività di audit nei casi di operazioni con OSC.

Su richiesta dell'AdG, l'AdA effettuerà una valutazione ex ante dell'impostazione della metodologia delle OSC da adottare, considerando che la responsabilità sull'adozione delle OSC sia esclusivamente in capo all'Autorità di Gestione e, pertanto, la valutazione e la convalida ex ante di tale metodologia e del suo calcolo, da parte dell'Autorità di Audit ha unicamente come funzione quella di aumentare la qualità delle OSC. Tale servizio, da parte dei revisori, si configura come un servizio di consulenza che non compromette la loro imparzialità nella successiva revisione dei costi dichiarati sulla base di una OSC durante l'attuazione dell'intervento. Qualora la valutazione ex ante abbia esito positivo, ciò può essere validamente considerato nell'ambito di successivi audit delle operazioni a cui sono applicate le OSC in questione.

L'attività di audit riguarderà le realizzazioni/i risultati nel caso dei costi unitari e delle somme forfettarie e i costi di base in caso di finanziamento a tasso forfettario e non riguarderà invece le singole fatture e le specifiche procedure d'appalto che sono alla base delle spese rimborsate.

Le verifiche saranno effettuate su due livelli:

1. Verifica della corretta determinazione del metodo di calcolo utilizzato per stabilire l'OSC;
2. Verifica della corretta applicazione del tasso/dei tassi e dell'importo/degli importi stabiliti.

Relativamente alle piste di controllo si fa riferimento agli elementi contenuti nell'allegato XIII del RDC, nello specifico per quanto riguarda il contributo dell'Unione in base a costi unitari, somme forfettarie e tassi fissi rimborsato dalla Commissione a norma dell'articolo 94 e al finanziamento non collegato ai costi rimborsato dalla Commissione a norma dell'articolo 95, sono richiesti solo gli elementi di cui alle sezioni III e IV rispettivamente.

Di seguito è riportato schema di sintesi delle verifiche che verranno effettuate per ciascuna tipologia di controllo OSC nell'ambito di un audit.

Tabella 21: Verifiche per ciascuna tipologia di controllo delle OSC

Tipologia di controllo	Indicazioni per la verifica
1. Verifica della corretta determinazione del metodo di calcolo utilizzato per stabilire l'OSC	<p>L'AdA verifica se l'OSC sia stata stabilita in conformità con i requisiti e le disposizioni del RDC e delle disposizioni pertinenti definiti dalle autorità responsabili del programma.</p> <p>La verifica riguarda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informazioni relative al metodo di calcolo al fine di stabilire se queste siano opportunamente documentate, facilmente tracciabili e applicate in maniera coerente; • Costi compresi nei calcoli al fine di stabilire se questi siano pertinenti e costituiscano costi ammissibili; • Affidabilità/accuratezza dei dati; • Esistenza di tutte le categorie di costi coperti dalle OSC e descrizione dettagliata delle varie fasi che hanno portato a definire l'OSC. <p>N.B. Nei casi di tassi forfettari, somme forfettarie e costi unitari che non richiedono un calcolo per la determinazione del tasso applicabile, gli audit si concentrano sulla definizione delle categorie di costi.</p>
2. Verifica della corretta applicazione dei tassi forfettari	<p>L'AdA verifica le categorie di costi dell'operazione a cui è applicato il tasso forfettario, ossia i cosiddetti «costi di base», oppure le modalità per determinarli laddove per definirli siano utilizzate altre opzioni semplificate in materia di costi.</p> <p>Al momento di verificare la corretta applicazione dei tassi forfettari i revisori hanno il compito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • esaminare le norme del programma relative a tale opzione e gli accordi conclusi con il beneficiario, al fine di verificare che: il tasso forfettario tenga conto delle giuste categorie di costi, ossia riguardi la categoria corretta e utilizzi la categoria o le categorie corrette di costi ammissibili su cui il tasso forfettario si basa (i); la percentuale del tasso forfettario sia stata utilizzata in maniera corretta (ii); • controllare i «costi di base» (ad esempio le spese dichiarate in base al costo reale) a cui è applicato il tasso forfettario, al fine di verificare che: i «costi di base» non includano spese non ammissibili (i); la stessa voce di costo non sia dichiarata due volte, ossia verificare che il «costo di base» o qualunque altro costo reale non includa voci di costo a cui solitamente è applicato il tasso forfettario. Ad esempio, i costi amministrativi coperti da un tasso forfettario utilizzato per il calcolo dei costi indiretti non possono essere inclusi in un'altra categoria di costi, quali i costi diretti reali per consulenze esterne, qualora contengano anche costi amministrativi indiretti, onde scongiurare il rischio di doppio

	<p>finanziamento (ii); l'importo calcolato mediante applicazione del tasso forfettario sia adeguato proporzionalmente in caso di modifica del valore del costo o dei costi di base a cui è applicato il tasso forfettario. Un'eventuale riduzione dell'importo ammissibile accettato dei «costi di base» a seguito di verifiche effettuate sulle categorie di costi ammissibili a cui è applicato il tasso forfettario (ossia in relazione al bilancio stimato o a seguito di una rettifica finanziaria) si rifletterà proporzionalmente sull'importo accettato per le categorie di costi calcolati mediante applicazione di un tasso forfettario ai «costi di base» (iii).</p>
<p>3. Verifica della corretta applicazione delle tabelle standard di costi unitari</p>	<p>La valutazione sarà volta ad accertare che siano state soddisfatte le condizioni stabilite in termini di processo, realizzazioni e/o risultati per il rimborso dei costi.</p> <p>L'AdA ha il compito di verificare che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le unità prodotte dal progetto in termini di risorse, realizzazioni o risultati quantificati coperti dal costo unitario siano documentate e dunque verificabili e siano reali; • l'importo dichiarato sia pari al costo unitario fissato, moltiplicato per le unità effettivamente prodotte dal progetto. <p>Gli auditor provvederanno anche a verificare il rispetto di altre eventuali condizioni stabilite nel documento che specifica le condizioni per il sostegno. I revisori e i controllori non dovrebbero accettare costi unitari che siano stati pagati e dichiarati alla Commissione in anticipo senza che sia stata previamente realizzata la parte corrispondente del progetto. Il Beneficiario è tenuto a comunicare e comprovare soltanto il numero di unità fornite e non il costo effettivo sottostante.</p>
<p>4. Verifica della corretta applicazione delle somme forfettarie</p>	<p>L'attività di audit sarà finalizzata a verificare se le fasi concordate (target intermedi, se del caso) del progetto siano state completate e se le realizzazioni/i risultati siano stati prodotti nel rispetto delle condizioni stabilite dalle Autorità responsabili del Programma.</p> <p>N.B. I costi effettivamente sostenuti dal Beneficiario in relazione alle realizzazioni/ai risultati prodotti non saranno sottoposti al controllo.</p>
<p>5. Verifica della correttezza della corretta applicazione dei finanziamenti non collegati ai costi</p>	<p>L'attività di audit mirerà esclusivamente a verificare il rispetto delle condizioni per il rimborso da parte della Commissione o il conseguimento dei risultati.</p>
<p>6. Verifica in caso di combinazione di opzioni nell'ambito operazione</p>	<p>Le attività di audit e controllo devono confermare che tutti i costi dell'operazione siano dichiarati una sola volta. A tale proposito occorre verificare che le metodologie applicate garantiscano che le spese di un'operazione non possano essere addebitate nell'ambito di più tipi di OSC e, se del caso, di costi diretti (doppia dichiarazione dei costi, ad esempio se gli stessi costi sono dichiarati come costi diretti e come costi indiretti).</p>

4.6.3.4 Strumenti finanziari

I PR, di cui l'Autorità di Audit è titolare al momento attuale, non presentano Strumenti Finanziari (SF) attivi. Qualora tali Strumenti venissero attivati nel corso della programmazione l'AdA provvederà ad aggiornare il presente manuale, in conformità alle disposizioni in materia.

L'utilizzo di Strumenti Finanziari all'interno di Programmi Nazionali/Regionali viene normato agli artt. dal 58 al 62 del Reg. (UE). Questi vengono previsti al fine di fornire sostegno ai destinatari finali allo scopo di investire in beni materiali, immateriali e capitale circolante, a condizione che l'investimento sia finanziariamente sostenibile e che non sussistano a tal fine sufficienti finanziamenti da fonti di mercato.

Lo Strumento Finanziario (di seguito anche SF) può essere combinato con il sostegno proveniente da qualsiasi altro fondo o strumento dell'Unione Europea. Ciò può avvenire in due modalità:

- Le due forme di sostegno rientrano nello stesso accordo finanziario e sono erogate in un'unica operazione dallo stesso organismo che attua lo Strumento Finanziario (comma 5 art. 58 del RDC);
- Le due forme di sostegno vengono erogate tramite due distinte operazioni (comma 4 art. 58 del RDC).

In ogni caso, quando lo Strumento Finanziario viene combinato con un sostegno da altro fondo o strumento dell'UE deve essere tenuta una contabilità separata per ciascuna fonte di sostegno.

La costituzione di Strumenti Finanziari si basa su una previa valutazione ex ante, la quale deve prevedere tutti gli elementi indicati al comma 3 dell'art. 58 del RDC.

La valutazione ex Ante viene effettuata dall'AdG che, in base ad essa, decide come attuare gli Strumenti Finanziari. Infatti, l'AdG può procedere in una delle seguenti modalità:

1. Attuare gli strumenti finanziari direttamente.

In conformità all'art. 59, comma 1, del RDC l'AdG può attuare direttamente uno o più Strumenti Finanziari. In tal caso, l'AdG dovrà elaborare un documento strategico in cui siano indicati i termini e le condizioni dei contributi del Programma allo Strumento Finanziario e che contenga tutti gli elementi indicati nell'allegato X del RDC. In questa ipotesi, l'Autorità di Gestione potrà erogare solamente prestiti o garanzie.

2. Selezione di un organismo che attua lo strumento sotto responsabilità dell'AdG

L'AdG, come previsto dal comma 2 dell'art. 59 del RDC, può decidere di selezionare, tramite procedura pubblica, un organismo che attui gli Strumenti Finanziari sotto responsabilità della stessa. In tal caso l'AdG per il finanziamento dello strumento può decidere di adottare una delle seguenti configurazioni:

- investimento di risorse del Programma nel capitale di una persona giuridica;
- blocchi separati di conti finanziari o fiduciari.

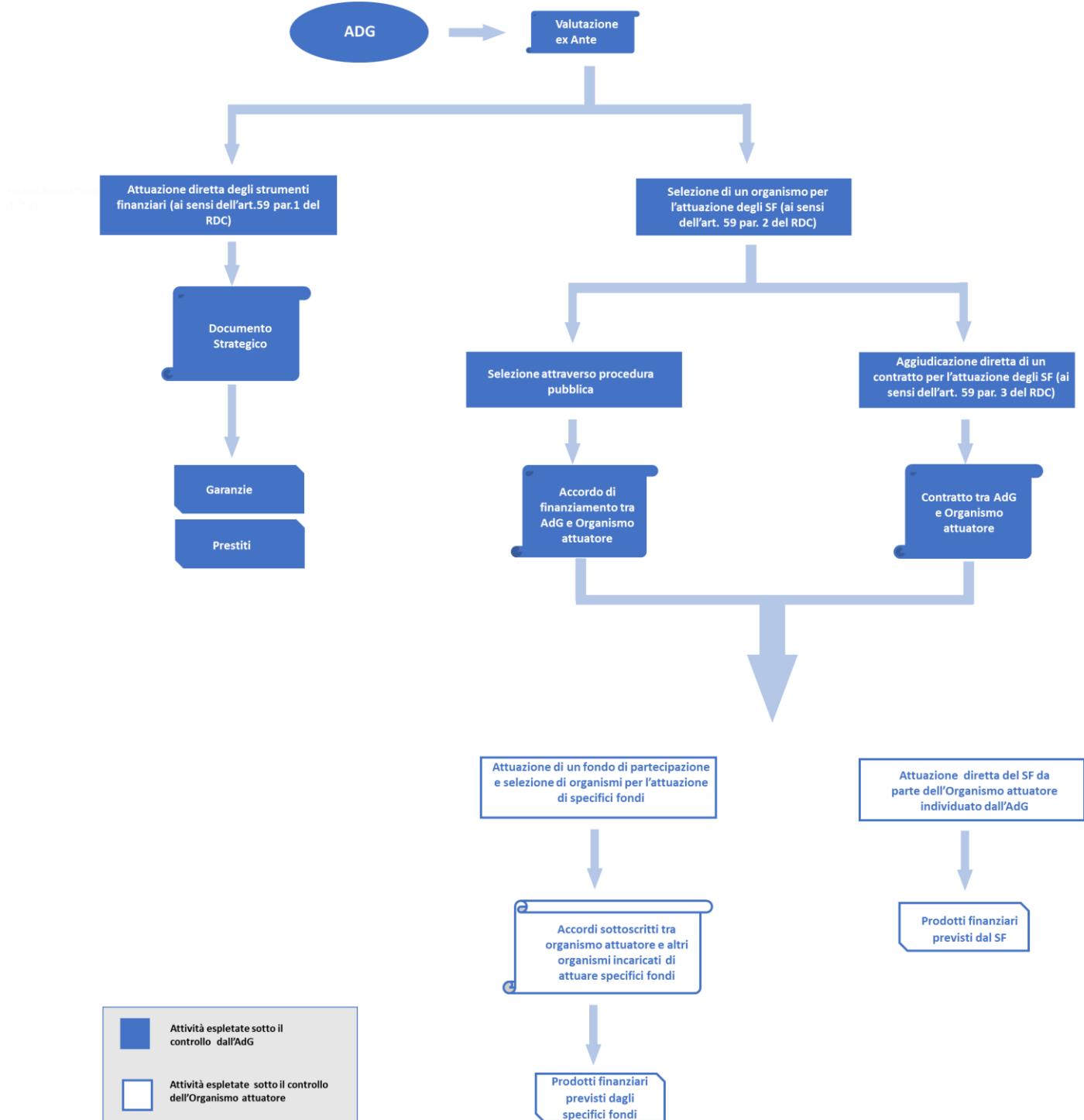
Gli SF finanziabili potranno essere diversi tra cui, a titolo non esaustivo, garanzie, sovvenzioni rimborsabili, prestiti, abbuoni e capitale di rischio. Al fine di attuare lo Strumento Finanziario, dovrà essere redatto un accordo di finanziamento in cui siano indicati i termini e le condizioni dei contributi del Programma allo Strumento Finanziario e che contenga tutti gli elementi indicati nell'allegato X del RDC.

L'AdG può designare direttamente la BEI o gli altri organismi previsti al comma 3 dell'art. 59 del Reg.(UE) 2021/1060, con cui stipula un apposito contratto per l'attuazione di uno Strumento Finanziario, che contiene gli elementi indicati nell'allegato X del RDC.

Nel caso in cui l'organismo selezionato dall'AdG attui un Fondo di partecipazione (Found of Funds, FoF) potrà selezionare, a sua volta, altri organismi per attuare fondi specifici.

Di seguito si propone una schematizzazione di quanto detto sopra.

Figura 23: Attuazione degli strumenti finanziari



AUDIT DELLE OPERAZIONI PER GLI SF

L'audit delle operazioni riguardo gli Strumenti Finanziari deve seguire quanto previsto dal Documento "Audit Methodology for auditing financial instrument del 24/10/2023" (CPRE-23-0011-00).

Come si evince dall'art. 2 del RDC nell'ambito degli Strumenti Finanziari con l'espressione operazione si intende "il contributo del Programma a uno Strumento Finanziario e il successivo sostegno finanziario fornito ai destinatari finali da tale Strumento Finanziario".

Gli audit delle operazioni vengono effettuati sulla base delle spese dichiarate alla Commissione. Le metodologie standardizzate di campionamento utilizzate per la selezione del campione principale e le modalità per coprire uno o più periodi di programmazione sono stabilite nel Regolamento Delegato (UE) 2023/67 della Commissione. I principi generali di campionamento per il periodo di programmazione 2021-2027 rimangono gli stessi utilizzati per il periodo di programmazione 2014-2020, nel senso che solo la spesa dichiarata alla Commissione è inclusa nella popolazione di audit. Tuttavia, esistono diverse norme relative alla dichiarazione delle spese degli SF nelle domande di pagamento alla Commissione che influiscono sulla popolazione sottoposta ad audit. In base a quanto previsto dall'art. 92 del RDC le spese dichiarate possono essere differenti in base alla modalità in cui vengono attuati gli SF:

- a) Se gli SF vengono attuati secondo quanto previsto dal par. 1 dell'art. 59 del RDC (attuazione diretta dello strumento finanziario da parte dell'AdG), le domande di pagamento in conformità dell'allegato XXIII comprendono gli importi totali versati per prestiti dall'AdG o, nel caso di garanzie, gli importi accantonati per i contratti di garanzia dall'Autorità di Gestione a favore dei destinatari finali di cui all'articolo 68, paragrafo 1, lettere a), b) e c);
- b) Nel caso in cui lo Strumento Finanziario venga attuato secondo quanto previsto dal par. 2 dell'art. 59, (attuazione dello Strumento Finanziario sotto la responsabilità dell'AdG da parte di un organismo da essa selezionato) si avranno due differenti tipologie di domande di pagamento:
 - La prima domanda di pagamento può corrispondere all'anticipo versato dall'AdG all'organismo attuatore, che può rappresentare fino al 30% dell'importo totale dei contributi del Programma impegnati per lo Strumento Finanziario in base all'accordo finanziario e non è legata a spese effettivamente effettuate o garanzie prestate nei confronti dei destinatari,
 - Domande di pagamento successive alla prima, che includono le spese ammissibili ai sensi dell'art. 68 par. 1 del RDC.

Quindi, nella popolazione campionaria di un SF attuato a norma art. 59 par. 2 relativa ad un determinato anno contabile potrebbero essere compresi sia l'anticipo incluso nella prima domanda di pagamento sia le spese incluse nelle domande di pagamento successive. Ai fini del campionamento, è facoltà dell'AdA decidere di stratificare la popolazione ed effettuare dei subcampionamenti differenziati per l'audit relativo all'anticipo incluso nella prima domanda di pagamento e per le spese incluse nelle successive domande di pagamento.

AUDIT RELATIVO ALL'ANTICIPO PRESENTATO NELLA PRIMA DOMANDA DI PAGAMENTO

Come precedentemente indicato, se un SF è attuato a norma dell'art. 59 par. 2, l'auditor dovrà controllare che sia stato rispettato quanto previsto dall'art. 92 par. 2 lett. a) del RDC, nello specifico dovrà verificare:

- a) che l'anticipo sia effettivamente corrisposto all'organismo che attua gli SF;
- b) che tale anticipo non sia superiore al 30% dell'importo totale dei contributi del Programma relativi agli Strumenti Finanziari come concordato all'interno dell'accordo finanziario.

La non osservanza di una di queste due condizioni, come qualsiasi altro errore relativo all'anticipo indicato nella prima domanda di pagamento (es. versamento su un conto diverso da quello indicato nell'accordo di

finanziamento, ecc.), si configura come una possibile irregolarità e come tale viene inclusa nel calcolo del tasso di errore totale.

AUDIT DELLE SPESE SOSTENUTE INSERITE NELLE DOMANDE DI PAGAMENTO SUCCESSIVE

Con riferimento all'audit delle spese effettivamente sostenute dallo Strumento Finanziario e incluse nelle domande di pagamento ai sensi dell'Art.92 par. 1 e 2 lett. b), se l'unità di campionamento selezionata nel campione complessivo corrisponde alle spese sostenute per l'operazione "Strumento Finanziario", in linea con l'articolo 7 del Regolamento delegato UE 2023/67 della Commissione, i revisori possono verificarla in modo esaustivo (in caso di un numero limitato di investimenti/ altre voci di spesa) o mediante l'applicazione di una metodologia di sottocampionamento.

Di seguito sono specificate le modalità di audit delle spese effettivamente sostenute dallo Strumento Finanziario.

L'attività di audit deve riguardare le fasi di progettazione, costituzione e implementazione dello Strumento Finanziario.

Progettazione e costituzione

Il controllo di queste fasi deve verificare:

- La valutazione Ex- ante** la quale deve essere redatta sotto la responsabilità dell'AdG e deve essere conforme con quanto previsto dall'art. 58 comma 3 del RDC. La verifica della valutazione ex-ante deve essere completata prima che l'AdG eroghi il contributo del programma allo Strumento Finanziario. Variazioni rispetto a quanto previsto dalla valutazione ex-ante sono possibili se debitamente giustificate dall'AdG.
- La selezione da parte dell'AdG dell'organismo attuatore di Fondo dei fondi o del singolo Strumento Finanziario.** Nel caso di selezione di tale organismo ai sensi dell'art. 59 par. 2 del RDC, la selezione deve rispettare la normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti, per la verifica della quale si dovrebbe utilizzare l'apposita sezione della checklist sugli appalti pubblici. L'AdG, come sopra indicato, può ricorrere alla designazione diretta dell'organismo attuatore nei casi previsti dall'art. 59 par. 3 del RDC.

Con riferimento a questo ambito, è opportuno riportare le indicazioni fornite dalla CE nell'ambito del Technical Meeting del 7 dicembre 2023. Gli organismi per l'attuazione di Strumenti Finanziari (Body implementing financial instruments, BIFI) forniscono servizi in cambio di una remunerazione attraverso un contratto stipulato con un'amministrazione aggiudicatrice (definita ai sensi dell'art. 2 comma 1 della Direttiva CE 24/2014 "Public Procurement Directive" – di seguito anche PPD) quale l'AdG/OI o in alcuni casi un organismo per l'attuazione di un Fondo di partecipazione (Body Implementing a Holding Fund – BIHF). Tali servizi rientrano nell'ambito di applicazione dei principi e delle regole in materia di procedure pubbliche disciplinate dalla PPD e dalla normativa nazionale. Tuttavia, non sempre è necessario utilizzare una procedura di appalto.

Al fine di individuare quale tipo di procedura deve essere utilizzata, si definiscono di seguito gli organismi che, a seconda dei casi, sono coinvolti nell'attuazione o gestione degli strumenti finanziari:

- organismi per l'attuazione di un Fondo di partecipazione (Body Implementing a Holding Fund, BIHF);
 - organismi per l'attuazione di uno specifico fondo (Body Implementing a Specific Fund, BISF).
- c) Vanno, inoltre, definite le differenti fasi:

1 Selezione di un BIFI da parte dell'AdG/OI;

d) Nella prima fase l'Amministrazione aggiudicatrice è l'AdG/OI e questa seleziona un BIFI attraverso una procedura pubblica quale:

- procedura aperta;
- procedura ristretta;
- procedura competitiva con negoziazione;
- dialogo competitivo;
- procedura negoziata senza bando.

e)

L'obbligatorietà dell'utilizzo dell'affidamento ai sensi della PPD viene meno nei seguenti casi:

- ✓ Istituzioni di cui all'art. 59 par. 3 lettere a) e b) del RDC;
- ✓ Banche pubbliche che rispettano le sei condizioni indicate all'art. 59 par. 3 lett. c) del RDC
- ✓ Enti in House che rispettano le condizioni di cui all'art. 12 della direttiva 24/2014, in particolare:
 - Controllo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice sull'ente
 - Più dell'80% delle attività dell'ente vengono eseguite per lo svolgimento dei compiti affidatogli dall'amministrazione aggiudicatrice o da altro soggetto controllato dalla stessa
 - Assenza di altri capitali privati che conferiscono potere decisionale.
- ✓ Cooperazione tra Amministrazioni che rispettano le condizioni di cui all'art. 12 comma 4 della direttiva 24/2014.
- ✓ Nel caso di procedure sotto le soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 4 della PPD, per le quali non si applica la normativa europea in materia di appalti pubblici ma deve comunque essere rispettata la normativa nazionale prevista (codice degli appalti). Andrà garantito, in ogni caso, il rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, obiettività, assenza di conflitto d'interessi.

f)

g)

h) In generale, si può affermare che la procedura di affidamento in conformità alla PPD deve essere applicata nel momento in cui valgono le seguenti condizioni:

- L'entità che avvia la selezione è un'Amministrazione aggiudicatrice;
- Il contratto è al di sopra delle soglie comunitarie di cui all'art. 4 della PPD;
- L'oggetto del contratto è un servizio che rientra nell'ambito di applicazione dei principi e delle regole in materia di procedure pubbliche;
- La condizione di esclusione dall'applicazione degli appalti di servizi prevista dall'art. 10 lett. e) della PPD non è applicabile (servizi finanziari relativi all'emissione, all'acquisto, alla vendita e al trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari ai sensi della direttiva 2004/39/CE).

2 Selezione di un BISF da parte di un BIHF.

- i) Nella seconda fase, in cui il BIHF deve selezionare un BISF, la tipologia di procedura da adottare dipende dalla modalità con cui l'organismo attuatore di un Fondo di partecipazione è stato selezionato. Se il BIHF è stato selezionato tramite procedura prevista dalla PPD allora la selezione di organismi per l'attuazione di specifici fondi (BISF) non deve avvenire obbligatoriamente attraverso l'utilizzo di una procedura di appalto. Invece, se il BIHF non è stato selezionato attraverso una procedura prevista dalla direttiva 24/2014 della CE, allora la selezione dell'organismo per l'attuazione di uno specifico fondo deve avvenire attraverso una procedura prevista dalla PPD, a meno che non si rientri in uno dei casi esenti precedentemente esplicitati.
- j) Si evidenziano di seguito alcuni casi che meritano una particolare attenzione in relazione all'audit della fase di selezione degli organismi che attuano Strumenti Finanziari:



ASPETTI A CUI PRESTARE ATTENZIONE

- Una richiesta pubblica di manifestazione d'interesse è differente da una procedura aperta prevista dalla PPD
- La selezione di un organismo per l'attuazione di uno Strumento Finanziario (BIFI) è differente dalla selezione di un'operazione che si configura come uno Strumento Finanziario
- Un organismo per l'attuazione di un Fondo di partecipazione (BIHF) non può selezionare direttamente un organismo per l'attuazione di uno Strumento Finanziario (BIFI) ricorrendo all'art. 10 lett. e) della PPD, perché i servizi previsti da tale articolo sono diversi da quelli acquistabili da un'Amministrazione aggiudicatrice
- Un organismo per l'attuazione di un Fondo di partecipazione che si configura come un'Amministrazione aggiudicatrice non può avviare una richiesta pubblica di manifestazione di interesse per un servizio sopra soglia di gestione di fondi di venture capital attraverso l'esclusiva pubblicazione sul proprio sito web, ma deve necessariamente pubblicare un bando/avviso di gara sui mezzi d'informazione ufficiali previsti dalla normativa
- Un BIHF che si configura come un'Amministrazione aggiudicatrice e presta garanzie a copertura del rischio di credito di banche commerciali può selezionare banche partner al di fuori delle procedure previste dalla PPD, perché l'erogazione di garanzie, non prevedendo un'obbligazione vincolante di risultato, non rientra nel campo di applicazione della PPD.

k)

- c) La conformità con la disciplina in materia di **aiuti di stato** per tutti gli organismi coinvolti nell'attuazione: organismi attuatori di Fondi di partecipazione (se presenti), organismi attuatori dei singoli Strumenti Finanziari, investitori privati e destinatari finali; per la relativa verifica gli auditor dovrebbero utilizzare le sezioni applicabili della specifica checklist sugli aiuti di Stato.
- d) **Accordo di finanziamento e documento strategico** i quali devono essere redatti in conformità con quanto indicato nell'allegato X del RDC. A tale proposito, l'audit deve verificare le prescrizioni e le procedure per la gestione del contributo fornito allo Strumento Finanziario dal Programma, incluse le prescrizioni applicabili in base all'art. 59 par. 2 lett. b) del RDC in merito alla sussistenza di blocchi separati di conti finanziari o fiduciari. L'organismo attuatore di SF dovrebbe garantire una contabilità separata delle spese afferenti a ogni priorità/obiettivo specifico interessato dallo Strumento Finanziario.

L'audit relativo alla fase di costituzione dello SF può essere svolto dopo l'inoltro della prima domanda di pagamento ai sensi dell'art. 92 comma 2 lett. a) del RDC oppure anche successivamente in un audit comprendente anche le successive domande di pagamento ai sensi dell'art. 92 comma 2 lett. b).

Implementazione

L'audit sulla fase di implementazione del SF comprende:

- a) L'audit relativo all'ammissibilità della spesa

Le spese dichiarate alla Commissione Europea devono essere conformi con quanto previsto dall'articolo 68 del Reg.(EU) 2021/1060, Regolamenti dei singoli fondi interessati, regole stabilite dallo specifico accordo di finanziamento.

Gli audit delle operazioni a livello delle spese erogate dovrebbero riguardare l'ammissibilità dei destinatari finali e dei loro progetti rispetto alle norme di ammissibilità (area ammissibile, spesa ammissibile, status di PMI, aspetti relativi agli aiuti di Stato, ecc.) e alle condizioni della decisione di investimento. Anche l'ammissibilità dei costi e delle commissioni di gestione dovrebbe far parte dell'audit delle operazioni (articolo 68, paragrafo 1, lettera d), dell'RDC). In alcuni casi, il Programma può avere condizioni di ammissibilità specifiche (es. previste dalla specifica categoria di aiuti prevista dal Regolamento generale di esenzione per categoria).

Il lavoro di audit dovrebbe comprendere la verifica dell'ammissibilità di diversi tipi di spesa, quali:

- pagamenti ai destinatari finali (ad esempio, prestiti effettivamente erogati) e a beneficio dei destinatari finali, e la conformità di tali pagamenti con l'accordo di finanziamento e le relative decisioni di investimento;
- risorse accantonate per contratti di garanzia, in essere o già giunti a scadenza, al fine di onorare eventuali richieste di garanzia per perdite, calcolate sulla base di un rapporto moltiplicativo stabilito per i rispettivi sottostanti nuovi prestiti erogati, investimenti equity o quasi-equity a beneficio dei destinatari finali, nonché la conformità delle risorse destinate ai contratti di garanzia con l'accordo di finanziamento e le relative decisioni di investimento;
- pagamento delle commissioni di gestione e rimborso dei costi di gestione sostenuti dagli organismi che attuano lo SF. Per quanto riguarda la dichiarazione dei costi e delle commissioni di gestione ammissibili alla Commissione, questi devono rispettare le soglie stabilite all'articolo 68, paragrafo 4, a seconda dei diversi casi applicabili indicati nello stesso paragrafo. In caso di aggiudicazione diretta ai sensi dell'art. 59 par. 3 del RDC, il livello finale dei costi e delle commissioni di gestione può essere noto solo al momento della liquidazione dell'importo incluso nella prima domanda di pagamento ("anticipo") in base al livello di attuazione dello strumento finanziario (ossia l'importo totale dei contributi del Programma erogati ai destinatari finali) durante il periodo di ammissibilità.

Pertanto, il lavoro di audit mira a confermare che la spesa dichiarata alla Commissione è ammissibile ai sensi dell'articolo 68 RDC (tenendo conto anche degli articoli 63 e 64 del RDC – particolare attenzione dovrebbe essere rivolta all'ammissibilità dell'acquisto di terreni e dell'IVA) e non supera la somma dell'importo totale del sostegno dei Fondi versati allo Strumento Finanziario e del corrispondente cofinanziamento nazionale (articolo 68, paragrafo 6, dell'RDC).

b) L'audit relativo all'utilizzo della spesa per gli scopi previsti

Il controllo di audit deve verificare che presso l'organismo che attua lo Strumento Finanziario sia presente la documentazione che evidensi che lo SF sarà utilizzato per lo scopo previsto. A differenza della programmazione 2014-2020 non è necessaria una verifica sull'effettivo utilizzo dello SF per lo scopo previsto. L'Allegato XIII par. II del RDC elenca la documentazione e gli elementi che devono essere prodotti e archiviati dagli organismi attuatori dello SF al fine di dimostrare che lo stesso sarà utilizzato per lo scopo previsto. In particolare, gli organismi attuatori si assicurano che lo SF sarà utilizzato per lo scopo previsto sulla base dei seguenti documenti:

- L'accordo di finanziamento o Il documento strategico, che dovrebbe definire i termini e le condizioni dei contributi del Programma, compresi gli obiettivi specifici e i risultati della priorità pertinente. Particolare attenzione dovrebbe essere posta sulla Strategia e sulla politica di investimento, compresi i prodotti finali che saranno erogati.
- Il business plan o documenti equivalenti (come domanda di prestito, valutazione dello scopo del prestito, ecc.) presentati dai destinatari finali. Il business plan dovrebbe specificare come verrà

utilizzato il sostegno degli SF. Gli organismi che attuano uno Strumento Finanziario dovrebbero verificare se l'intenzione di utilizzare il sostegno, come descritto nel piano aziendale, non si discosta dagli elementi definiti nell'accordo di finanziamento o nei documenti strategici.

- Evidenza dell'attività istruttoria condotta dall'organismo attuatore e della relativa decisione di investimento contenente le condizioni per il sostegno.
- Gli accordi contrattuali (ad esempio contratto di prestito) tra i destinatari finali e gli organismi che attuano gli SF (o gli organismi che erogano i sottostanti nuovi prestiti, nel contesto delle garanzie).

c) L'audit riguardante la combinazione di Strumenti Finanziari e sovvenzioni

Come previsto dall'art. 58, paragrafo 5 del RDC, le sovvenzioni possono essere combinate con gli SF in un'unica operazione, all'interno di un unico accordo di finanziamento. In tal caso, le norme applicabili agli SF si applicano all'intera operazione, compresa la parte sovvenzione. Contrariamente al periodo 2014-2020, tutti i tipi di sovvenzioni possono essere combinati se direttamente collegati e necessari allo Strumento Finanziario e non superano il valore degli investimenti sostenuti dal prodotto finanziario. Entrambe le forme di sostegno dovrebbero essere fornite dall'organismo che attua lo Strumento Finanziario.

Nel caso in cui il sostegno dello SF si combina con una sovvenzione nell'ambito della stessa operazione, l'audit dovrebbe assicurare la conformità della stessa con quanto stabilito dall'art. 58, paragrafi 5, 6 e 7 e in particolare garantire che:

- il sostegno del Programma sotto forma di sovvenzioni è direttamente collegato e necessario per il funzionamento degli Strumenti Finanziari in base all'esito della valutazione ex ante e alla strategia di investimento/piano aziendale concordati nell'accordo di finanziamento;
- il sostegno degli SF e le sovvenzioni sono coperti da un unico accordo di finanziamento;
- il sostegno del Programma sotto forma di sovvenzioni non supera il valore degli investimenti sostenuti dal prodotto finanziario. Ciò dovrebbe essere osservato a livello del portafoglio dello SF non oltre l'ultimo anno contabile (o un anno contabile precedente se lo SF viene liquidato prima dell'ultimo anno contabile);
- vengono mantenute registrazioni separate per ciascuna forma di sostegno. L'organismo che attua lo SF combinato con la sovvenzione dovrebbe garantire una contabilità e una rendicontazione distinte dei due elementi del sostegno;
- la somma di tutte le forme di sostegno combinato (ad esempio la componente di sovvenzione e il sostegno degli Strumenti Finanziari) non supera l'importo totale della voce di spesa interessata;
- siano rispettate le norme applicabili sugli aiuti di Stato.

Se, invece, la combinazione di sovvenzione con intervento dello Strumento Finanziario avviene tramite operazioni separate, come indicato al paragrafo 4 del dell'art. 58 del Reg.(UE) 1060/2021, l'operazione SF viene sottoposta ad audit secondo la metodologia prevista dalla Nota ARES CPRE_23-0011-01 del 24/10/2023 e l'audit dell'operazione che consiste in una sovvenzione deve seguire la relativa metodologia. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata ad evitare il doppio finanziamento nell'ambito dello SF. È responsabilità dell'AdG stabilire e implementare metodi di verifica per accertare tale requisito. L'AdA dovrebbe prestare particolare attenzione al rischio di doppio finanziamento nei suoi audit delle operazioni tenendo anche conto del Sistema di Gestione e Controllo messo in atto dall'AdG. L'audit dovrebbe garantire che siano conservati registri separati per ciascuna fonte di sostegno in conformità all'articolo 58, paragrafo 6, del RDC.

Il lavoro di audit dovrebbe tenere conto del fatto che, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 7, del RDC, le sovvenzioni non devono essere utilizzate per rimborsare il sostegno ricevuto dallo SF e lo SF non deve essere

utilizzato per prefinanziare sovvenzioni. Gli auditor dovrebbero verificare che gli Stati membri non dichiarino alla Commissione un importo di spesa ammissibile superiore all'investimento sovvenzionato (ad esempio, il prestito e il rimborso in conto capitale non dovrebbero essere superiori all'investimento sovvenzionato).

d) L'audit relativo agli Interessi ed altri utili generati dai Fondi per gli strumenti finanziari

Il lavoro di audit dovrebbe garantire che gli interessi e gli altri guadagni generati dal sostegno dei Fondi agli Strumenti Finanziari siano gestiti in conformità con le disposizioni dell'articolo 60 dell'RDC e siano contabilizzati separatamente, in conformità con le disposizioni dell'articolo 59, paragrafo 9, dell'RDC.

Al più tardi nell'ultimo anno contabile (o in un anno contabile precedente se lo SF viene liquidato prima dell'ultimo anno contabile) gli interessi e gli altri utili dovrebbero essere utilizzati dagli organismi che attuano lo SF in linea con le disposizioni dell'articolo 60, paragrafo 2 del RDC. Tuttavia, poiché non si tratta di risorse del Programma, qualsiasi deviazione dalle disposizioni dell'articolo 60, paragrafo 2, dell'RDC non può incidere sui tassi di errore riportati nella Relazione Annuale di Controllo.

Laddove venga accertato che gli interessi e altri utili non vengono utilizzati come previsto dalle disposizioni dell'articolo 60, paragrafo 2, del RDC, l'AdA dovrebbe confermare nella (ultima) RAC che tali risorse sono state detratte dai conti presentati per l'ultimo anno contabile o altro anno contabile, se lo SF è stato liquidato prima dell'ultimo anno contabile.

e) L'audit relativo al riutilizzo delle risorse attribuibili al sostegno dei Fondi

Il lavoro di audit dovrebbe garantire che le risorse restituite attribuibili ai Fondi siano gestite in conformità con le disposizioni dell'articolo 62 del RDC e registrate in un conto separato in conformità con le disposizioni dell'articolo 59, paragrafo 9, del RDC.

f) L'audit relativo al rispetto dell'articolo 50 del RDC

Dovrebbe essere condotto un lavoro di audit sulla conformità ai requisiti di pubblicità ai sensi dell'articolo 50 del RDC. L'articolo 50, paragrafo 1, lettere a) e b), la prima frase dell'articolo 50, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 50, paragrafo 3, del RDC si applicano ai beneficiari e agli organismi che attuano gli Strumenti Finanziari come definiti rispettivamente all'articolo 2, paragrafo 9 lett. e) e articolo 2, paragrafo 22 del RDC.

L'articolo 50, paragrafo 1, lettera c) del RDC dovrebbe essere letto congiuntamente all'articolo 50, paragrafo 2, secondo comma del RDC. Il secondo comma dell'articolo 50, paragrafo 2, del RDC prevede che i beneficiari garantiscano, mediante clausole contrattuali, per esempio negli accordi di prestito firmati con i destinatari finali, che questi ultimi rispettino i requisiti di cui all'articolo 50, paragrafo 1, lettera c) del RDC.

Le disposizioni dell'articolo 50, par. 1, lettera c) del RDC prevedono espressamente che l'obbligo relativo all'esposizione di targhe o cartelloni durevoli riguarda solo gli investimenti fisici e la loro realizzazione nonché l'installazione delle attrezzature acquistate. Il sostegno al capitale circolante esula dall'ambito di applicazione di tale disposizione, in quanto è inteso a rafforzare le attività generali di un destinatario finale (ad esempio un'impresa) senza indurre alcun investimento fisico definito o l'acquisto di attrezzature che sarebbero considerate un bene tangibile. Parimenti, le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui sia previsto il sostegno per l'acquisizione di beni immateriali per mancanza di consistenza fisica di tali beni.

Ai beneficiari degli strumenti finanziari non si applica la seconda frase dell'articolo 50, paragrafo 1, lettera d) del RDC poiché tale punto si applica solo alle persone fisiche.

L'articolo 50, paragrafo 1, lettera e) del RDC si applica ai beneficiari e agli organismi che attuano gli Strumenti Finanziari:

- qualora l'operazione SF sia inclusa nell'elenco delle operazioni di rilevanza strategica;

- in caso di operazioni il cui costo totale supera i 10.000.000 di euro.

Quando gli obblighi di cui sopra non sono rispettati e non sono state messe in atto azioni correttive, l'AdG è tenuta ad applicare misure ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, del RDC, tenendo conto del principio di proporzionalità, cancellando fino al 3% del sostegno dei Fondi all'operazione in questione.

g) Audit relativo alla rendicontazione

L'audit dovrebbe essere condotto sulla completezza e affidabilità dei dati trasmessi alla Commissione in conformità all'articolo 42, paragrafo 3, del RDC. Tale norma prevede che, oltre alle informazioni fornite per qualsiasi tipologia di operazione, in caso di SF vengano forniti anche i dati riguardanti:

- le spese ammissibili per tipologia di prodotto finanziario;
- l'importo dei costi e delle commissioni di gestione dichiarati come spese ammissibili;
- l'importo, per tipologia di prodotto finanziario, delle risorse pubbliche e private mobilitate in aggiunta ai Fondi;
- gli interessi e altre plusvalenze generate dal sostegno dei Fondi agli strumenti finanziari, di cui all'articolo 60 del RDC, e le risorse restituite imputabili al sostegno dei fondi, di cui all'articolo 62 del RDC;
- il valore totale dei prestiti e degli investimenti azionari o quasi azionari nei confronti di destinatari finali garantiti con le risorse del programma ed effettivamente versati ai destinatari finali.

L'AdA svolge l'audit dell'operazione relativa allo Strumento Finanziario attraverso la compilazione dell'apposita checklist allegata al presente manuale (**allegato 11.I**). Gli errori rilevati durante l'audit delle operazioni vengono valutati al fine del calcolo del tasso di errore.

CONTROLLO DELLE SPESE PER LA LIQUIDAZIONE DELL'ANTICIPO

Le spese sottostanti la liquidazione dell'anticipo di cui all'art. 92 comma 3 del RDC vengono indicate separatamente nelle domande di pagamento, specificatamente alle colonne C e D dell'appendice 1 all'allegato XXIII. Queste spese non entrano nella base campionaria relativa al programma e non sono sottoposte ad audit delle operazioni; la base campionaria è composta solo dalle spese indicate nelle domande di pagamento. L'AdA verifica la legittimità e regolarità di questo tipo di spese non incluse nelle domande di pagamento attraverso specifici test di audit durante gli audit dei sistemi e gli audit dei conti da svolgere nel periodo contabile in cui ha luogo la liquidazione dell'anticipo. Il lavoro di audit sugli importi che liquidano l'anticipo dovrebbe essere svolto entro e non oltre l'ultimo esercizio contabile. Gli errori riscontrati in questi test di controllo non vengono valutati al fine del computo del tasso di errore ma andranno riportati nella Relazione Annuale di Controllo.

CONTROLLO RELATIVO ALLE SPESE ATTUATE DALLA BEI E DA ALTRA ISTITUZIONE FINANZIARIA INTERNAZIONALE IN CUI LO STATO MEMBRO E' AZIONISTA QUALI ATTUATORI DI STRUMENTI FINANZIARI

Va evidenziato che se l'Autorità di Gestione decide di disegnare la BEI o altra istituzione finanziaria internazionale in cui lo Stato membro detiene una partecipazione come attuatore di Strumenti Finanziari l'AdA non svolge audit delle operazioni ai sensi dell'art. 81, comma 5 del RDC.

Gli auditor dovrebbero tenere conto dei seguenti documenti forniti dalla BEI e da altre istituzioni finanziarie internazionali di cui uno Stato membro è azionista:

- relazioni di controllo a favore dell'AdG a sostegno delle domande di pagamento, previste dall'articolo 81, paragrafo 2, secondo comma, del RDC;

- una relazione annuale di audit redatta dai loro revisori esterni secondo il modello di cui all'allegato XXI del RDC e inviata alla Commissione e alle AdA, ai sensi dell'articolo 81 paragrafo 5 secondo comma del RDC, entro la fine di ogni anno solare. Nella relazione annuale di audit, il revisore esterno fornisce una ragionevole garanzia sull'impostazione e sull'efficacia del sistema di controllo interno messo in atto dalla BEI o da altre istituzioni finanziarie internazionali. Le AdA baseranno il loro lavoro di audit sulla garanzia fornita nel presente audit annuale.

L'AdA dovrebbe continuare a svolgere audit dei sistemi e audit delle operazioni conformemente agli articoli 77, 79 o 83 del RDC, a seconda dei casi, a livello degli organismi che attuano lo Strumento Finanziario e, nel contesto dei fondi di garanzia, a livello degli organismi che forniscono i nuovi prestiti sottostanti.

La BEI o altre istituzioni finanziarie internazionali forniscono alle AdA/AdG tutti i documenti necessari a loro disposizione per consentire loro di adempiere ai propri obblighi, ai sensi dell'articolo 81 par. 6 del RDC.

4.6.3.5 Principio di pari opportunità e non discriminazione

I principi di pari opportunità e non discriminazione rientrano nei principi fondamentali della Programmazione 21-27. Infatti, ai sensi dell'art. 9 del RDC gli Stati membri e la Commissione:

- Provvedono affinché la parità tra uomini e donne, l'integrazione di genere e l'integrazione della prospettiva di genere siano prese in considerazione e promosse in tutte le fasi della preparazione, dell'attuazione, della sorveglianza, della rendicontazione e della valutazione dei Programmi (cd. principio di pari opportunità), in attuazione dei principi generali di cui all'art. 157 del TFUE;
- Adottano le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su genere, origine razziale o etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza, rendicontazione e valutazione dei Programmi. In particolare, in tutte le fasi della preparazione e dell'attuazione dei Programmi si tiene conto dell'accessibilità per le persone con disabilità (c.d. principio di non discriminazione), in attuazione dei principi generali di cui all'art. 10 del TFUE.

Tra le condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, al FSE+ e al Fondo di coesione – articolo 15, paragrafo 1, contenute nell'allegato IV del RDC, si segnala inoltre la “4.2. Quadro strategico nazionale in materia di parità di genere” che prevede che sia in atto un quadro politico strategico nazionale o regionale per la parità di genere comprensivo di:

1. l'individuazione, sulla base di dati concreti, delle problematiche relative alla parità di genere;
2. misure atte ad affrontare le disuguaglianze di genere in termini di occupazione, retribuzione e pensione, e a promuovere l'equilibrio tra vita professionale e vita privata per donne e uomini, anche migliorando l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia, inclusa la definizione di obiettivi, nel rispetto del ruolo e dell'autonomia delle parti sociali;
3. modalità per la sorveglianza, la valutazione e la revisione del quadro politico strategico e dei metodi di raccolta dei dati basati su dati disaggregati per genere;
4. modalità per garantire che progettazione, attuazione, sorveglianza e revisione del quadro siano condotte in stretta collaborazione con i pertinenti portatori di interessi, compresi gli organismi per la parità di genere, le parti sociali e le organizzazioni della società civile.

Nell'ambito dell'attività di audit, l'auditor verificherà che:

- L'operazione oggetto di controllo promuova, o, comunque, rispetti i principi di pari opportunità e non discriminazione, di cui all'art. 9 del RDC.
- I principi di pari opportunità e non discriminazione, ivi inclusa l'accessibilità per le persone con disabilità,

siano stati tenuti in considerazione e promossi in tutte le fasi dell'operazione.

- Al riguardo, rappresenta un utile supporto anche alle attività di audit, la Comunicazione della Commissione “Guida all’osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nell’attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei” (2016/C 269/01)75 che fornisce esempi di attuazione di tali diritti nelle diverse fasi di gestione e controllo dei Fondi SIE, quali la selezione delle operazioni o le verifiche di gestione.
- Inoltre, tale Comunicazione ricorda che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) del dicembre 2010 è stata firmata dall’UE ed è pertanto applicabile anche negli Stati membri nell’attuazione delle politiche UE. Inoltre, l’Unione Europea ha adottato la Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un’Europa senza barriere, la quale ha il fine di *“...mettere le persone con disabilità in condizione di esercitare tutti i loro diritti e di beneficiare di una piena partecipazione alla società e all’economia europea, in particolare mediante il mercato unico”*;
- Ai sensi dell’art. 73 del RDC, per la selezione delle operazioni l’Autorità di Gestione stabilisca e applichi criteri e procedure non discriminatori e trasparenti, garantisca l’accessibilità per le persone con disabilità, garantisca la parità di genere e tenga conto della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, del principio dello sviluppo sostenibile e della politica dell’Unione in materia ambientale in conformità dell’articolo 11 e dell’articolo 191, paragrafo 1, TFUE.
- Siano rispettate dai Programmi le condizioni abilitanti in materia di parità di genere.
- Sia rispettata la **prescrizione contenuta nell’allegato V** (Tabella 8: dimensione 7 - Dimensione della parità di genere del FSE+, FESR, Fondo di coesione e JTF) secondo la quale in linea di principio, un contributo del 40 % a titolo del FSE+ è destinato al tracciamento in materia di parità di genere ed il 100 % si applica quando lo Stato membro sceglie di ricorrere all’articolo 6 del regolamento FSE+ nonché ad azioni specifiche del Programma in materia di parità di genere.
- Siano state adottate tutte le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, con riguardo sia a rischi di “discriminazione diretta”, sia di “discriminazione indiretta”.
- Ai sensi dell’art. 22 del RDC per ciascun obiettivo specifico i Programmi stabiliscano **le azioni a tutela dell’uguaglianza, dell’inclusione e della non discriminazione**.
- **il Sistema di Gestione e Controllo favorisca la promozione e il rispetto dei principi di pari opportunità e non discriminazione**, prevedendo a esempio che la manualistica e la documentazione predisposte dall’AdG contemplino, a tutti i livelli, indicazioni per l’integrazione dei principi in questione nell’attuazione del Programma, con riferimento sia ad azioni direttamente dedicate alla promozione di tali principi, sia ad azioni che possono contribuire indirettamente a tale scopo.
- l’Autorità di Gestione abbia fornito indicazioni - definite ad esempio di concerto con i competenti referenti dell’Amministrazione (es. Consigliera di Parità) – ai Beneficiari in relazione **agli obiettivi, criteri ed indicatori ai fini della promozione dei principi di pari opportunità e non discriminazione alle relative operazioni**.
- Anche le procedure per la verifica delle operazioni tengano in debito conto la conformità delle operazioni alle politiche trasversali dell’UE.

L’Autorità di Audit potrebbe, infine, prevedere, **audit di sistema tematici in materia di pari opportunità e non discriminazione**, in fase di aggiornamento delle Strategie di audit e a completamento della valutazione del rischio intrinseco o inerente, nonché della valutazione dell’affidabilità del Sistema di Gestione e Controllo.

4.6.3.6 Principio DNSH e resa a prova di clima delle infrastrutture

Uno degli obiettivi strategici dei Fondi FESR e FSE+, previsto dall'art. 5 del Reg. (UE) 2021/1060 è “un’Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile”.

L’art.6 del Reg. (UE) 2021/1060 concerne il sostegno che gli Stati membri devono assicurare per il conseguimento degli obiettivi climatici e prevede che sia lo Stato membro sia la Commissione esercitano la sorveglianza per il rispetto di tali obiettivi.

L’art. 9, par. 4, del Reg. (UE) 2021/1060 stabilisce che gli “obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l’obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all’articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell’accordo di Parigi e del principio «non arrecare un danno significativo»”.

Il principio di sviluppo sostenibile diventa dunque a pieno titolo un obiettivo fondamentale della Politica di Coesione, che viene declinato nelle varie priorità e tipologie di azione previste dai Programmi elaborati dalle Amministrazioni interessate. Tale principio si coniuga con quello di «non arrecare un danno significativo» (do not a significant harm, DNSH), ovvero non sostenere o realizzare attività economiche che arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali secondo le indicazioni dell’art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852.

Lo stesso considerando art. 10 del Reg. (UE) 2021/1060 stabilisce che “i fondi dovrebbero sostenere attività che rispettino le norme e le priorità climatiche e ambientali dell’Unione e non arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell’articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio. Meccanismi adeguati a garantire l’immunizzazione dagli effetti del clima degli investimenti in infrastrutture sostenuti dovrebbero essere parte integrante della programmazione e dell’attuazione dei fondi”.

Pertanto, un particolare ambito di audit riguarda la verifica del rispetto dell’applicazione del principio DNSH per le operazioni incluse nei programmi del periodo 2021-2027. A tale proposito, la Nota esplicativa EGESIF_21-0025-00 del 27/09/2021, relativa all’applicazione del principio DNSH nell’ambito della Politica di Coesione, prevede che, in esito ad appropriata valutazione, ciascun Programma dovrà includere, nella sezione 2.1.1.1.1 *Interventi dei Fondi* sotto ciascun obiettivo specifico e ciascun tipo di azione, la seguente dichiarazione, selezionando una delle opzioni proposte:

“Le tipologie di azioni sono state valutate compatibili con il principio DNSH, in quanto:

- I) non si prevede che abbiano alcun impatto ambientale negativo significativo a causa della loro natura, oppure
- m) sono stati valutati compatibili ai sensi della RRF, o
- n) sono stati valutati come compatibili secondo la guida tecnica RRF DNSH, oppure
- o) sono stati valutati come compatibili secondo la metodologia dello Stato membro.”

La Nota EGESIF citata richiede che sia assicurata la conformità a tale principio non solo in fase di preparazione dei Programmi ma anche nella fase di implementazione degli stessi. A tale scopo, non è necessario procedere alla verifica del rispetto di tale principio per ogni singola operazione, piuttosto **occorre assicurare che le operazioni siano comprese nell’ambito delle tipologie di azione che, in fase di programmazione, sono state considerate conformi al principio DNSH.**

Inoltre, durante il Technical Meeting CE-Autorità di Audit del 7 dicembre 2023 è stato precisato che il rispetto del principio DNSH a livello di singola operazione implica:

- 1) la conformità dell'operazione con la normativa comunitaria, compresa quella in materia ambientale;
- 2) l'operazione deve ricadere nel tipo di azioni definite nel Programma compatibili con il principio DNSH;
- 3) coerenza dell'operazione con le strategie e la documentazione di riferimento relativa alle condizioni abilitanti pertinenti;
- 4) ove previsto, l'operazione deve essere soggetta a valutazione di impatto ambientale o monitoraggio ambientale;
- 5) per le infrastrutture, presenza della prova a resa di clima (come più avanti indicato).

A tale scopo le Autorità di Gestione devono applicare criteri di selezione che:

- riguardano specificatamente il tipo di azione valutata conforme al principio DNSH nel Programma;
- includono elementi sulla base dei quali le tipologie di azione sono state valutate conformi al principio DNSH (fare riferimento alla valutazione DNSH del Programma);
- comprendano le misure di mitigazione identificate a seguito della valutazione DNSH.

Ciò implica per l'Autorità di Audit la necessità di verificare:

- la correttezza delle attività di selezione delle operazioni, finalizzata al sostegno delle sole operazioni conformi con le regole del Programma, con la normativa europea e con quella nazionale, compresa l'appartenenza ai tipi di operazioni prestabili. Questa verifica riguarda pertanto il corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo e la risoluzione di ogni irregolarità in tale ambito;
- la corrispondenza delle operazioni alle azioni conformi al DNSH come definite nel Programma, **applicando criteri di selezione dei progetti adeguati**. A tale proposito i risultati della Valutazione Ambientale Strategica, preliminare al Programma, possono costituire un riferimento per garantire la conformità al DNSH, stabilendo criteri di selezione per verificare la compatibilità delle operazioni con le azioni conformi al DNSH. Il rapporto della Commissione Europea *“Integration of environmental considerations in the selection of projects supported by the European Structural and Investment Funds”* fornisce indicazioni pratiche sui criteri di selezione che hanno lo scopo di sostenere progetti più rispettosi dell'ambiente e su altri strumenti con lo scopo di migliorare le prestazioni ambientali dei progetti. In particolare, tale rapporto fornisce alcuni suggerimenti e indicazioni di *best practices* quali:
 - la possibilità che la stessa Valutazione Ambientale Strategica fornisca linee di indirizzo per la definizione di criteri di selezione delle operazioni orientati verso il rispetto del principio di sviluppo sostenibile;
 - definizione di criteri di ammissibilità che garantiscono, quanto meno, la conformità alla normativa ambientale di riferimento e, eventualmente, assicurino anche l'attuazione di alcune buone pratiche di riferimento;
 - definizione di criteri di valutazione delle operazioni (specifici in base al tipo di azione, quantificabili e con una chiara evidenziazione per il beneficiario delle informazioni necessarie a corrispondervi) che orientino la selezione verso progetti dotati di migliori caratteristiche di impatto ambientale, mediante l'attribuzione di punteggi dedicati;
 - applicazione del modello “appalti pubblici verdi” (green public procurement) per gli affidamenti da parte di soggetti pubblici di lavori, servizi e forniture. A tale proposito,

l’Unione Europea ha sviluppato appositi criteri (intesi come criteri di selezione, specifiche tecniche, criteri premiali e clausole di prestazione contrattuale), a loro volta distinti in criteri base e criteri completi, per gli affidamenti pubblici in diversi settori, rivolti a migliorare l’impatto ambientale (cfr. https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en);

- rafforzamento amministrativo delle Autorità dei Programmi affinché si dotino delle specifiche conoscenze e competenze, in ambito ambientale e climatico, necessarie alla selezione dei progetti più adeguati sotto tali aspetti. A tale proposito, si suggerisce che l’Autorità di Gestione predisponga apposite Linee Guida e/o realizzi seminari formativi, a beneficio delle risorse inserite nella struttura di gestione, per evidenziare le modalità e gli strumenti per integrare le tematiche e gli obiettivi ambientali nell’ambito del complessivo macroprocesso di gestione e controllo del Programma, con particolare riguardo alla fase di selezione. Inoltre, il rafforzamento istituzionale in tale ambito può essere perseguito mediante il coinvolgimento di Organismi o risorse esterne con specifiche competenze, con funzioni di supporto e consulenza. Infine, risulta rilevante altresì la collaborazione con stakeholders quali Autorità ambientali e Organizzazioni Non Governative impegnate su temi sensibili per l’ambiente.
- promuovere la capacità dei potenziali beneficiari di integrare gli aspetti ambientali nelle loro domande di sostegno a valere sui Programmi, mediante l’appontamento da parte dell’Autorità di Gestione di apposite Linee Guida, helpdesk e servizi di consulenza specifica, iniziative formative e di accrescimento della consapevolezza su temi ambientali, forme di dialogo continuo con i potenziali beneficiari, condivisione di *best practices* e previsione di incentivi finanziari finalizzati alla considerazione di tematiche ambientali nella proposta progettuale.

Quindi, in concreto, con riferimento al rispetto del principio DNSH, l’Autorità di Audit nel corso degli audit verificherà che:

- l’operazione oggetto di audit sia inquadrata nell’ambito di uno dei tipi di azione previsti dal Programma e già valutati in relazione al principio DNSH;
- l’applicazione da parte dell’Autorità di Gestione di criteri di selezione che:
 - garantiscono la compatibilità con la legislazione EU in materia ambientale, applicabile ai vari settori;
 - includono elementi sulla base dei quali le tipologie di azione interessate sono state valutate positivamente rispetto al principio DNSH;
 - riflettono le misure di mitigazione identificate nella valutazione DNSH per le tipologie di azione interessate;
 - in base alle indicazioni scaturenti dalla VAS o dal Rapporto della Commissione Europea “Integration of environmental considerations in the selection of projects supported by the European Structural and Investment Funds” garantiscono le migliori opzioni sotto il profilo dell’impatto ambientale.

Parallelamente al rispetto del principio DNSH, nell’ambito del perseguitamento di obiettivi ambientali stabiliti a livello internazionale e UE, i programmi del periodo 2021-2027 devono assicurare che gli investimenti in infrastrutture siano a prova di clima. In particolare, l’art. 73, par. 3, lett. j) del RDC stabilisce che nella selezione delle operazioni l’Autorità di Gestione “garantisce l’immunizzazione dagli effetti del clima degli investimenti in infrastrutture la cui durata attesa è di almeno cinque anni”. A tale proposito la Comunicazione della Commissione Europea *Orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027*

(2021/C 373/01) definisce il processo per rendere le infrastrutture “a prova di clima”. Gli Orientamenti assicurano il rispetto dei requisiti stabiliti dalla legislazione rilevante in materia, in particolare:

- sono coerenti con l'accordo di Parigi e con gli obiettivi climatici dell'UE, compreso il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050;
- seguono il principio di «efficienza energetica al primo posto» definito all'articolo 2, paragrafo 18, del Regolamento (UE) 2018/1999;
- seguono il principio di «non arrecare un danno significativo» (DNSH), sancito dal Regolamento (UE) 2020/852.

La resa a clima delle infrastrutture è un processo suddiviso in due pilastri (mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici) e due fasi (screening, analisi dettagliata).

Con riferimento al primo pilastro (mitigazione dei cambiamenti climatici), lo scopo è quello di misurare gli effetti sul clima (in particolare, emissione di gas a effetto serra) collegati alla realizzazione e gestione di una specifica infrastruttura. La prima fase di screening è finalizzata a discriminare:

- le tipologie di infrastrutture che non richiedono una valutazione dell'impronta di carbonio (indicate nei predetti Orientamenti), per le quali è sufficiente una dichiarazione di screening della neutralità climatica, basata su una analisi di base dell'emissione di gas a effetto serra;
- le tipologie di infrastrutture che richiedono la valutazione dell'impronta di carbonio.

Per queste ultime tipologie è necessario attivare la fase 2 e svolgere un'analisi dettagliata diretta a calcolare l'impronta di carbonio e la conseguente monetizzazione, basata sul costo ombra del carbonio, secondo la metodologia adottata dalla BEI.

Con riferimento al secondo pilastro (adattamento ai cambiamenti climatici), lo scopo è quello di valutare la resistenza di una specifica infrastruttura agli eventi metereologici ed impatti climatici. La prima fase di screening è finalizzata a verificare se la particolare infrastruttura oggetto di indagine è vulnerabile a rischi climatici. In caso di risposta negativa, è sufficiente la documentazione sullo screening di resilienza climatica.

Per quelle infrastrutture che evidenziano vulnerabilità a rischi climatici, è necessario procedere alla fase 2 che consiste in una analisi dettagliata che, mediante l'analisi della probabilità dei pericoli climatici e della gravità degli impatti, determini una valutazione dei rischi climatici per tali infrastrutture.

A valle degli Orientamenti CE per la resa a prova di clima delle infrastrutture, che indicano le metodologie di riferimento per le predette valutazioni, il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha pubblicato il documento *“Indirizzi per la verifica climatica dei progetti infrastrutturali in Italia per il periodo 2021-2027”* che fornisce una guida dettagliata per l'applicazione delle predette metodologie, indicando nell'Allegato l'ambito di applicazione della verifica climatica per settore di intervento, in base ai codici di intervento dell'Allegato 1 RDC.

Per quanto riguarda i compiti dell'Autorità di Audit, questa ha il compito di verificare che la resa a prova di clima degli interventi infrastrutturali finanziati dai Programmi oggetto di controllo sia stata eseguita, secondo quanto previsto dagli Orientamenti CE e dal predetto documento nazionale, che l'Autorità di Gestione abbia quindi verificato in fase di selezione l'effettiva sussistenza della documentazione che dimostra l'esecuzione delle analisi per la prova a resa di clima e che i risultati di tali analisi supportino la decisione di realizzare l'infrastruttura.

4.6.3.7 Contrasto alle frodi

L'AdG, ai sensi dell'art. 74, paragrafo 1, lettera c) del Reg. (UE) 2021/1060, *"pone in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati"* e l'AdA deve effettuare delle verifiche volte ad accertare la conformità delle misure adottate dall'AdG.

Pertanto, gli audit sulle operazioni includono anche la verifica che, per l'operazione oggetto di audit, siano state adottate da parte dell'AdG tutte le misure necessarie, nel rispetto delle pertinenti misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e ai fini della prevenzione, individuazione e rettifica di eventuali irregolarità e frodi, tenendo conto del modello di cui all'Allegato 1 alla Nota EGESIF n. 14-0021-00 del 16/06/2014, "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate".

Per ciascun rischio individuato nell'ambito di tale valutazione, l'Autorità di Gestione deve aver predisposto appropriate misure e verifiche per l'attenuazione di tale rischio, considerando i suggerimenti di cui all'Allegato 2 della Nota EGESIF citata.

Di conseguenza, al momento degli audit sulle operazioni, l'auditor verificherà se sussista effettivo riscontro dell'attuazione delle misure antifrode quali definite dall'Autorità di Gestione a seguito della propria Valutazione dei rischi di frode. L'AdA ha predisposto una checklist dedicata all'argomento (Allegato 10.E Checklist misure antifrode).

Nell'ambito dell'attività di audit delle operazioni, verificherà che:

- L'AdG abbia effettuato una valutazione tempestiva del rischio di frode, compresi i rischi connessi al conflitto di interessi (impatto e probabilità dei rischi rilevanti per l'attuazione dei programmi) e che sia stata effettuata una corretta ponderazione degli elementi principali di approccio nella lotta alla frode;
- L'AdG/Organismo intermedio abbiano aggiornato regolarmente la valutazione del rischio di frode (ad esempio su base annuale o ogni due anni, a seconda dei livelli di rischio). Poiché l'AdG ha l'obbligo di adottare misure antifrode efficaci e proporzionate, i risultati della valutazione del rischio di frode devono essere approvati dalla direzione dell'AdG;
- Le misure e le procedure antifrode per prevenire i conflitti di interesse siano strutturate intorno a tre elementi chiave: prevenzione, individuazione e correzione;
- Per mitigare il rischio di frode e di conflitto di interessi a un livello accettabile siano in atto misure preventive adeguate e proporzionate, adattate alle situazioni specifiche (ad esempio la dichiarazione di principi, il codice di condotta, linea adottata nelle comunicazioni dall'alto, l'assegnazione delle responsabilità, azioni formative e di sensibilizzazione antifrode);
- Esistano e funzionino efficacemente misure adeguate per prevenire, individuare e correggere le irregolarità, compresi i casi di (sospetta) frode, e per identificare i "cartellini rossi" e gli indicatori di frode, tra cui la raccolta di dati appropriati sui titolari effettivi dei beneficiari e dei contraenti e l'analisi delle informazioni digitali, ad esempio attraverso l'uso di uno strumento di data mining o di risk scoring;
- Esistano misure adeguate per la segnalazione e il monitoraggio delle irregolarità e dei casi di (sospetta) frode, compresi i conflitti di interesse; i casi di sospetta frode vengono comunicati agli organi investigativi penali. Tali meccanismi di segnalazione assicurano un sufficiente coordinamento tra le autorità di gestione e/o di audit, le autorità investigative competenti dello Stato membro, l'EPPO e l'OLAF, compresa la segnalazione elettronica alla Commissione tramite il Sistema di Gestione delle Irregolarità (IMS) da parte dell'organismo competente dello Stato membro, come previsto dall'Allegato XII del Reg. (UE) 2021/1060, ove applicabile.

Nell'ambito della lotta alla frode (e alle irregolarità), le Autorità possono ricorrere all'utilizzo della piattaforma ARACHNE che consente, attraverso la classificazione del rischio, di aumentare l'efficienza del controllo in ambito di selezione dei progetti, verifica di gestione e audit, nonché potenziare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi. Lo strumento è, inoltre, particolarmente appropriato per l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode nell'ambito dei Fondi, incluso, tra gli altri, il settore degli appalti pubblici, particolarmente esposto a frodi e irregolarità, quali le offerte collusive. **È pertanto fortemente raccomandato l'utilizzo di ARACHNE quale strumento fondamentale per la conduzione degli audit.**

Ulteriori elementi di supporto all'auditor nell'individuazione di casi di possibile sospetta frode sono forniti dalle **Note informative dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** a esempio in materia di conflitti di interessi e contraffazione dei documenti, nonché dalla Raccolta di casi di frode anonimizzati pubblicati dall'OLAF stesso.

4.6.3.8 Conflitti di interesse

Nel corso degli audit delle operazioni, le AdA devono garantire il rispetto della normativa nazionale ed europea in materia di conflitto d'interessi. A livello comunitario il conflitto d'interessi viene disciplinato da parte dell'art. 61 del Regolamento 1046/2018 (EURATOM) nel quale, al paragrafo 3, si afferma che:

“Esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto.”

L'AdA, al fine di garantire un adeguato controllo, verificherà:

- la presenza di un Codice di condotta per AdG/OI/Beneficiario coinvolti nella gestione dell'operazione;
- che ai beneficiari sia stata fornita un'informativa sull'assenza di conflitto d'interessi;
- che siano state fornite autodichiarazioni sull'assenza di conflitto d'interesse e, se del caso un'autodichiarazione relativa agli interessi passati (relativa almeno agli ultimi 5 anni), da parte dei soggetti dell'AdG/OI coinvolti nella gestione (compresi i membri di commissione di valutazione) e nei controlli di primo livello, da parte dei soggetti erogatori di aiuti (compresi i membri di commissione di valutazione), da parte dei beneficiari e da parte di tutti i soggetti intervenuti con compiti funzionali nella fase aggiudicativa o esecutiva dell'operazione.

Le predette autodichiarazioni dovranno essere rilasciate in conformità con quanto previsto dal DPR 445/2000 e prevedere:

- un chiaro riferimento ai compiti assegnati in relazione all'operazione;
- il nome completo del firmatario, la data di nascita, la posizione nell'organizzazione e le funzioni dettagliate;
- la data della firma;
- l'indicazione degli eventuali interessi percepiti o che potrebbero essere percepiti da parte del firmatario come in conflitto con il finanziamento dell'operazione e/o se si trova in una situazione di conflitto d'interessi legato all'attuazione dell'operazione;
- se vi sono circostanze (compresi gli interessi) a causa delle quali potrebbe trovarsi in una situazione di conflitto d'interessi nel prossimo futuro;
- che il firmatario segnalerà immediatamente ogni possibile conflitto d'interessi qualora si verifichino circostanze che possano condurre a una tale conclusione.

Le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi devono essere soggette a verifiche di veridicità, da parte dell'AdG, attraverso la consultazione di apposite piattaforme e banche dati (ARACHNE, PIAF, REGIS, opencoesione ecc.). L'AdA acquisirà gli esiti di tali verifiche e controllerà se, in caso di accertamento da parte dell'AdG di conflitti di interesse, siano state applicate le misure prestabilite.

Se, invece, l'AdG non abbia svolto verifiche di veridicità delle dichiarazioni o comunque l'AdA ritenga di ampliare le verifiche svolte dall'AdG, l'AdA svolgerà un controllo, anche su base campionaria, delle autodichiarazioni rese, attraverso la consultazione delle apposite banche dati e piattaforme.

Infine, come indicato nella comunicazione 121/2021 della CE *"Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario"*, nel corso dell'audit l'autorità porrà particolare attenzione ai seguenti indicatori di rischio:

- l'assenza di una dichiarazione di conflitto d'interessi, qualora questa sia obbligatoria o richiesta;
- un membro del personale dell'amministrazione aggiudicatrice, prima di entrare a far parte di quest'ultima, abbia lavorato per un'impresa che potrebbe presentare un'offerta in una gara che tale membro del personale deve preparare;
- un membro del personale dell'amministrazione aggiudicatrice ha familiari stretti impiegati in un'impresa che potrebbe presentare un'offerta in una gara;
- la modifica delle condizioni del contratto concluso tra il beneficiario e il soggetto attuatore;
- l'esistenza di relazioni o di un rapporto di conoscenza tra il beneficiario e il personale dell'AdG/OI o tra il beneficiario finale e i contraenti;
- il fatto che il beneficiario e il soggetto attuatore (o subcontraente) condividano uffici o locali o abbiano lo stesso indirizzo o una denominazione sociale simile determinando un'interdipendenza economica;
- i membri della commissione di valutazione non possiedono le competenze tecniche necessarie per valutare le offerte presentate e sono guidati da un'unica persona;
- uno o più membri del comitato di esperti che valuta i progetti occupano una posizione di livello elevato in una delle entità che presentano un progetto per ottenere un finanziamento;
- gli elementi soggettivi sono sovrarappresentati nel sistema dei criteri o nella valutazione di un'offerta;
- il capitolato d'oneri presenta molte similitudini con il prodotto o i servizi offerti dall'aggiudicatario, in particolare quando include una serie di requisiti molto specifici che pochissimi offerenti potrebbero soddisfare;
- l'importo stimato o l'importo massimo del contratto non è comunicato nei documenti di gara accessibili al pubblico (è registrato solo a livello interno), ma l'offerta è molto vicina a tale importo stabilito internamente (ad esempio presenta una differenza dell'1-2%);
- l'entità beneficiaria è stata creata immediatamente prima della presentazione della domanda di sovvenzione;
- vi sono pochi candidati, o meno candidati del previsto, per un invito a presentare proposte o offerte;
- la stessa impresa si aggiudica ripetutamente appalti consecutivi;
- la cattiva esecuzione del contratto non comporta l'applicazione di sanzioni o l'esclusione del contraente o prestatore di servizi dall'aggiudicazione di ulteriori appalti.

Questi non costituiscono, di per sé, un conflitto d'interessi, ma, nel momento in cui sia riscontrata la presenza di uno o più di essi, l'AdA provvederà ad approfondire la possibilità della presenza di conflitto d'interessi attraverso la consultazione di piattaforme e banche dati (ARACHNE, PIAF, REGIS etc.).

4.6.4 *La valutazione dei risultati ed il calcolo del Tasso di Errore Totale (TET)*

Come indicato dalla nota Ares CPRE_23-0013-01 del 26/07/2023 *"Methodological note on the Annual Control Report, Audit opinion and treatment of errors"* per il ciclo di programmazione 2021-2027, al termine dell'esecuzione degli audit delle operazioni, gli eventuali errori riscontrati vengono sottoposti a valutazione¹⁴ al fine di determinarne la tipologia. In particolare, secondo le indicazioni fornite nella Nota cui si rinvia per approfondimenti, gli errori riscontrati in fase di audit, possono essere categorizzati in:

- errore casuale;
- errore sistemico;
- errore anomalo;
- errore noto.

Tale attività è funzionale al corretto calcolo del **Tasso di Errore Totale (TET)**, dato dalla somma degli errori casuali estrapolati, compresi gli errori determinati negli strati esaustivi e, se del caso, gli errori sistemici delimitati e gli errori anomali non corretti, divisa per le spese della popolazione sottoposta ad audit (art. 8 del Reg. (UE) 67/2023). L'estrapolazione degli errori viene effettuata secondo il metodo di campionamento prescelto dall'AdA, in conformità con le formule previste in Allegato II al Regolamento sul campionamento, cui si rinvia, sia nel caso di errori riscontrati nel campione sia nel caso di errori riscontrati nelle unità di sub-campionamento. Qualora alle operazioni sottoposte ad audit si applichino le condizioni relative alle modalità di audit unico l'estrapolazione degli errori viene effettuata sulla base di quanto previsto all'Allegato III del Regolamento sul campionamento, in funzione della scelta operata di escludere l'unità di campionamento dalla popolazione (popolazione rettificata) oppure di sostituire l'unità di campionamento selezionata.

In esito alla valutazione degli errori riscontrati, quindi, l'AdA procede al calcolo dell'Errore Totale che viene poi rapportato all'importo della spesa nella popolazione sottoposta a campionamento per l'anno contabile di riferimento al fine di ottenere il Tasso di Errore Totale (TET).

Il TET rappresenta la migliore stima dell'errore nella popolazione¹⁵ per quell'anno contabile e viene quindi riportato nella RAC. Si ricorda che il TET rappresenta il tasso di errore prima che eventuali misure correttive siano state applicate dallo Stato Membro a seguito degli audit delle operazioni, al netto di alcuni casi peculiari di errori rilevati dall'AdG o da altro organismo prima della selezione del campione da parte dell'AdA per il cui trattamento si rinvia a quanto previsto dalla sezione IV, par. 2.2 della Nota Ares CPRE_23-0013-01 del 26/07/2023.

Definito il TET, l'AdA procede anche al calcolo della **precisione (SE)**, quale misura dell'incertezza associata all'estrapolazione. Le due grandezze definite sono funzionali al calcolo, in base al metodo di campionamento

¹⁴ Norme internazionali di audit, ISA 530

¹⁵ Come previsto nell'ambito della Nota ARES CPRE_23-0013-01 del 26/07/2023 *"Methodological note on the Annual Control Report, Audit opinion and treatment of errors"*, quando la somma dei singoli errori nel campione e degli errori noti (e relativi alle spese del periodo contabile) è superiore alla proiezione degli errori casuali, l'AA dovrebbe considerare la somma di questi errori come stima migliore dell'errore nella popolazione rispetto all'errore previsto. In questi casi entrambi gli errori dovrebbero essere indicati nella RAC.

statistico applicato come riportato in Allegato II al Regolamento sul campionamento, del **limite superiore dell'errore (ULE = TET + SE)**. L'errore (TET) e il limite superiore (ULE) sono quindi entrambi confrontati con l'errore massimo tollerabile (TE) fissato pari al 2% della spesa, per trarre le conclusioni dell'audit delle operazioni:

- se $TET > TE$ il revisore conclude che gli errori nella popolazione sono superiori alla soglia di materialità;
- se $TET < TE$ e anche $ULE < TE$ il revisore conclude che gli errori nella popolazione sono inferiori alla soglia di materialità;
- se $TET < TE$ ma $ULE > TE$ è necessario lavoro aggiuntivo¹⁶ (campione addizionale) visto che non ci sono garanzie per sostenere che la popolazione non è affetta da errori superiori alla soglia di materialità.

Il lavoro aggiuntivo richiesto, come indicato dalla Linea Guida INTOSAI n. 23, consiste in una delle seguenti possibilità:

- richiedere all'Organismo controllato di esaminare gli errori/le eccezioni rilevati e quelli che si potrebbero verificare in futuro. Ciò potrebbe comportare adeguamenti concordati dei resoconti finanziari;
- effettuare ulteriori verifiche al fine di attenuare il rischio del campionamento e di conseguenza la tolleranza che deve rientrare nella valutazione dei risultati (ad esempio un campione addizionale);
- utilizzare procedure di audit alternative per conseguire una garanzia supplementare.

Più in particolare, nel caso in cui i controlli effettuati sul campione non consentano di pervenire a conclusioni accettabili, ai fini della Relazione Annuale, l'AdA può procedere all'estrazione di un campione addizionale di ulteriori operazioni, in relazione a specifici fattori di rischio individuati, al fine di garantire per ogni Programma una copertura sufficiente dei diversi tipi di operazioni, dei Beneficiari, degli Organismi intermedi e o di altri aspetti di natura prioritaria (si rinvia al riguardo al paragrafo 4.5.5. Campionamenti aggiuntivi al campionamento ordinario).

4.7 *L'audit dei Conti*

L'AdA svolge, per ogni anno contabile, un audit sui conti finalizzato ad accertare che vi sia una ragionevole garanzia sulla completezza, accuratezza e veridicità degli importi comunicati negli stessi, in conformità con l'articolo 77, paragrafo 1 e paragrafo 3 lettera a), punto ii) del Reg. (UE) 2021/1060 e in coerenza con la Nota metodologica CPRE_23-0012-01 del 25/08/2023 sulla preparazione, presentazione, esame e audit dei conti per il periodo di programmazione 2021-2027.

CV 14.1

Per l'esecuzione dell'audit dei conti, da svolgersi in linea con quanto previsto dalla Strategia di Audit, l'AdA prende in considerazione i risultati del lavoro di audit esistenti per l'esercizio contabile in corso, quali gli audit di sistema e gli audit delle operazioni o anche gli esiti dei propri audit sui conti precedenti (compresi quelli del periodo di programmazione 2014-2020), a condizione che tali risultati siano ancora pertinenti. In questi casi, l'AdA, su proprio giudizio professionale e valutando la portata dell'errore, può decidere di limitare l'attività di audit sui conti. Tuttavia, ciò non dovrebbe applicarsi nel caso di nuove Autorità responsabili della

¹⁶ L'eventuale lavoro aggiuntivo può non essere necessario nel caso in cui sia necessario procedere ad un ricalcolo del livello di confidenza, secondo le indicazioni metodologiche fornite dalla Nota EGESIF n. 16-0014-01 del 20/01/2017, che sia compatibile con il giudizio di affidabilità del SiGeCo

funzione contabile o di nuove funzioni contabili affidate alle Autorità di gestione esistenti¹⁷. In ogni caso, la scelta di limitare l'audit dei Conti sarà chiaramente descritta e giustificata nella Strategia e ben dettagliata nella sezione 6 della relazione annuale di controllo.

Per quanto concerne le risultanze dell'audit di sistema, l'AdA assegnerà, tra gli altri, una particolare rilevanza:

- nell'ambito dell'audit di sistema sull'AdG/OFC al Requisito chiave n. 10 “Procedure adeguate per la redazione e la presentazione delle domande di pagamento e dei conti e per confermare la completezza, l'accuratezza e la veridicità dei conti”. A riguardo si ritiene che già a partire dagli esiti dei test di controllo condotto sul predetto Requisito chiave si possano ottenere ragionevoli garanzie sulle procedure adottate da quest'ultima, anche con riferimento all'affidabilità dei Conti;
- nell'ambito dell'audit di sistema sull'AdG al Requisiti chiave n. 9 “*Procedure adeguate per confermare che le spese iscritte nei conti sono legali e regolari*”. A riguardo si specifica che le attività di audit di sistema sui pertinenti Requisiti Chiave dell'AdG possono fornire all'AdA elementi probatori utili anche ai fini dell'audit sui Conti, con particolare riguardo, a esempio, al Requisito Chiave 6 relativo alla presenza di un Sistema Informativo affidabile. Gli audit di sistema per la revisione dei conti comprendono difatti anche la verifica dell'affidabilità dei sistemi contabile dell'AdG/OFC e, su base campionaria, dell'esattezza delle spese e degli importi ritirati, registrati nel sistema contabile.

A riguardo qualora l'audit di sistema sull'OFC rilevi gravi carenze sul SiGeCo, con particolare riferimento al RC10, l'AdA concluderà il proprio Parere di audit con riserva; tale parere potrebbe riguardare non solo il funzionamento del SiGeCo ma potrebbe anche comportare una riserva sul giudizio riguardante i conti.

Per il dettaglio sull'utilizzo dei risultati degli audit di sistema per le verifiche sui conti si rimanda al par. 3.1 della Nota CPRE_23-0012-01 del 25/08/2023.

Come specificato nella Nota CPRE_23-0012-01 del 25/08/2023, l'AdA può prendere in considerazione anche gli esiti dei propri audit sui conti precedenti, ivi inclusi quelli relativi alla programmazione 2014-2020, a condizione che non vi siano variazioni sul sistema di gestione e controllo, con particolare riferimento al Requisito chiave 9 e 10. In tali casi, l'AdA avvalendosi del proprio giudizio professionale e considerando i rischi rilevanti, può decidere di limitare la portata dell'audit dei conti, compresi i test effettuati in relazione ai dati riportati nelle Appendici dei conti. Tale limitazione dell'audit, se presente, sarà chiaramente indicata e descritta nella Strategia di audit dell'AdA ed essere coerente con le indicazioni riportate nella sezione 6 della RAC.

Allo scopo di eseguire l'audit dei Conti in maniera esaustiva ed affidabile, l'AdA include nell'attività in questione i risultati degli audit delle operazioni, in coerenza con quanto previsto dalla Nota CPRE_23-0012-01 del 25/08/2023, paragrafo 3.2 alla quale si rimanda.

Tra le verifiche effettuate dall'AdA vi è altresì l'accertamento che i conti siano stati predisposti in conformità con il pertinente modello di cui all'Allegato XXIV del Reg. (UE) 1060/2021 e che gli stessi contengano le opportune rettifiche finanziarie occorse, conseguenti agli esiti di audit di sistema, audit delle operazioni, audit svolti da altri Organismi di controllo (es. CE e Corte dei Conti) e controlli svolti dall'AdG.

CV 14.2

Più in particolare, una volta ricevuta la bozza dei Conti, tenuto conto anche dei risultati dell'audit di sistema sull'AdG/OFC e degli esiti finali degli audit delle operazioni, l'AdA esegue **verifiche aggiuntive finali sulla**

¹⁷Nota CPRE_23-0012-01 25/08/2023 “Methodological Note on the Preparation, Submission, Examination and Audit of Accounts- Programming period 2021-2027”

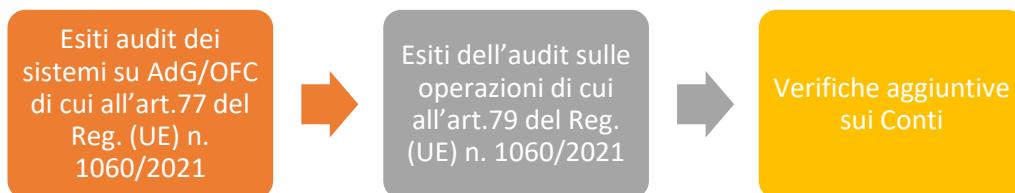
bozza dei Conti. Le verifiche aggiuntive sui Conti predisposti dall'AdG/OFC avranno lo scopo di accertare che tutti gli elementi richiesti dall'art. 98 del Reg. (UE) 1060/2021 siano correttamente inclusi nei Conti e che siano supportati da documenti sottostanti in possesso delle Autorità/Organismi competenti e dei Beneficiari.

Come indicato nel par. 3.3 della Nota CPRE_23-0012-01 del 25/08/2023 alla quale si rimanda, nello svolgimento dei controlli aggiuntivi finali dei conti l'AdA svolge test di controllo e verifiche per confermare le seguenti informazioni contenute nei conti:

- le voci di spesa certificate (Appendice 1 dei conti), ovvero sugli importi totali delle spese ammissibili registrate nel sistema contabile dell'AdG/OFC e figuranti nelle Domande di pagamento per il periodo contabile a norma dell'articolo 98, paragrafo 3, lettera a) del Reg. (UE) 1060/2021;
- gli importi ritirati (Appendice 2 dei conti) a norma dell'articolo 98, paragrafo 3, lett. b) del Reg. (UE) 1060/2021;
- gli importi dei contributi per programma versati agli Strumenti Finanziari (Appendice 3 dei conti);
- gli anticipi erogati per gli aiuti di Stato di cui all'articolo 91, paragrafo 5, del Reg. (UE) n. 1060/2021, ivi incluso il rispetto di tali condizioni per la certificazione di questi anticipi;
- la riconciliazione delle spese (Appendice 4 dei conti), in particolare, a norma articolo 98, paragrafo 3, lettera d), del Regolamento (UE) n. 1060/2021, verrà riscontrata la riconciliazione delle spese inserite nella bozza dei Conti, con l'importo complessivo registrato nei sistemi contabili dell'AdG/OFC e con le spese inserite nelle Domande di pagamento presentate alla Commissione Europea nel corso del periodo contabile di riferimento;
- le Informazioni sulle spese collegate a obiettivi specifici per cui non sono soddisfatte le condizioni abilitanti (Appendice 5 dei conti)

Nella sottostante figura è riportato il processo concernente gli audit dei Conti.

Figura 24: Processo complessivo concernente l'audit dei Conti



Gli audit dei Conti vengono eseguiti prima della data del 15/02 di ogni anno contabile N+1, in modo da poter essere utilmente inclusi nella Relazione Annuale di Controllo, da presentare entro la data sopra indicata. A riguardo, l'art. 98 del Reg. (UE) 1060/2021 dispone che i documenti del pacchetto di affidabilità (conti, dichiarazione di gestione, Parere di audit e RAC) relativi al periodo contabile precedente devono essere forniti alla CE entro il 15 febbraio dell'anno successivo; tuttavia tale termine può eccezionalmente essere prorogato dalla CE al 1° marzo, previa comunicazione dello Stato membro interessato (art. 98, paragrafo 2 del Reg. (UE) 1060/2021).

CV 15.4

Gli esiti delle verifiche sui conti vengono registrati in appositi strumenti (cfr. **Allegato 16 - Modello di checklist per l'audit dei Conti**).

I risultati del lavoro di audit hanno inoltre lo scopo di consentire all'AdG/OFC, se necessario, di correggere ulteriormente i Conti prima della certificazione alla Commissione Europea. Pertanto, gli esiti della valutazione della bozza dei Conti, presentati nel Rapporto provvisorio sull'audit dei Conti, sono trasmessi per un sollecito riscontro all'AdG/OFC. Ai fini del rilascio dell'esito dell'audit sui Conti, l'AdA terrà conto della soglia di rilevanza del 2% degli importi iscritti nella bozza dei Conti prima che vengano effettuate le rettifiche.

CV 14.2

Nel proprio Rapporto definitivo sull'audit dei Conti, l'AdA esamina se le misure correttive e raccomandazioni formulate nel Rapporto provvisorio sono state recepite dall'AdG/OFC nella versione finale dei Conti. Pertanto, il Rapporto definitivo sui Conti rifletterà l'opinione dell'AdA sull'ultima versione dei Conti, esattamente la versione che sarà inserita dall'AdG/OFC sul sistema SFC2021 ai fini della trasmissione alla Commissione Europea. L'esito definitivo dell'audit sui Conti può essere senza riserve nell'ipotesi in cui l'AdG/OFC rifletta nei Conti definitivi tutte le rettifiche ritenute necessarie dall'AdA.

Si riporta in Allegato 17 un Modello di Rapporto sull'audit dei Conti.

Nel caso in cui persistano criticità o raccomandazioni anche a seguito della versione definitiva dei Conti, l'AdA attiva le necessarie procedure allo scopo di monitorare l'attuazione delle raccomandazioni o misure correttive indicate nel Rapporto definitivo di audit dei Conti.

CV 14.4

Le informazioni dettagliate relative al lavoro di audit svolto e i risultati dell'audit dei Conti saranno quindi inserite nella specifica sezione della Relazione Annuale di Controllo (All. XXI "Modello per la relazione annuale di controllo" cap. 6 del Reg. (UE) n. 2021/1060).

Il Parere di audit (cfr. par. 5.2) riferirà, tra l'altro, anche se il lavoro di audit metta in dubbio le asserzioni contenute nella Dichiarazione di gestione elaborata dall'Autorità di Gestione come previsto nell'Allegato XVIII "Modello per la dichiarazione di gestione" del Regolamento (UE) n. 1060/2021. In questo quadro, l'AdA esamina anche la fase di preparazione della Dichiarazione di gestione predisposto dall'AdG ed esegue delle verifiche di coerenza ai fini del rilascio del Parere di audit (ivi incluse verifiche di coerenza della dichiarazione di gestione con le conclusioni di tutti gli audit e controlli svolti), i cui esiti sono poi riportati nella RAC (cfr. CPRE_23-0013-01 26/07/2023 - *Methodological note on the Annual Control Report, Audit opinion and treatment of errors Programming period 2021-2027*).

Relativamente alle scadenze legate alla presentazione della documentazione da parte di tutte le Autorità interessate dal Programma, o dal Sistema di Gestione e Controllo qualora questo sia comune a più Programmi, alla luce delle scadenze previste nelle Linee guida recanti gli orientamenti per la Strategia di audit – Nota EGESIF 14-0011-02 final del 27.08.2015, saranno ulteriormente definite delle scadenze interne, da concordare in anticipo, tra AdG, OFC e AdA, in grado di consentire il rispetto dei termini previsti dai Regolamenti e dagli orientamenti.

Si riporta di seguito, in coerenza con gli orientamenti per la Strategia di audit – Nota EGESIF 14-0011-02 final del 27.08.2015, il flusso delle attività e le scadenze indicative associate con riferimento all'audit dei Conti.

Tabella 22: Flusso di attività e scadenze indicative degli audit dei Conti

OFC entro 31/10/N	AdA sulla base delle scadenze interne	OFC entro 31/12/N	AdA entro 15/02/N+1
<p>Presenta Bozza dei Conti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Allegato XXIV del Reg. (UE) n. 1060/2021; Importi registrati nei sistemi contabili; Importi ritirati durante il periodo contabile; Importi dei contributi per programma erogati agli SF; riconciliazione delle spese; Informazioni sulle spese collegate a obiettivi specifici per cui non sono soddisfatte le condizioni abilitanti anticipi versati nel quadro di aiuti di Stato 	<p>Esegue le verifiche aggiuntive su Bozza dei conti con riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> voci di spesa certificate; importi ritirati importi dei contributi versati agli SF e anticipi per aiuti di Stato; riconciliazione delle spese; Informazioni sulle spese collegate a obiettivi specifici per cui non sono soddisfatte le condizioni abilitanti <p>Trasmette all'AdA le proprie osservazioni raccomandazioni in vista della versione definitiva dei conti</p>	<p>Elabora il modello dei conti sulla base evenuale di nuovi fatti e in ogni caso delle osservazioni e raccomandazioni derivanti da controlli:</p> <ol style="list-style-type: none"> dell'AdA; della CE; della Corte dei Conti europea. <p>Trasmette all'AdA la versione definitiva del modello dei conti sulla base dell'Allegato XXIV del Reg. (UE) n. 1060/2021</p>	<p>Verifica che tutte le osservazioni e raccomandazioni siano state recepite dall'AdG/OFC, include i risultati degli audit dei conti nella RAC ed emette un parere senza riserve nell'ipotesi in cui l'AdG/OFC rifletta nei conti definitivi tutte le rettifiche ritenute necessarie dall'AdA.</p> <p>Nel caso in cui siano rilevate criticità, nell'ambito degli audit dei conti, sono attivate le opportune procedure allo scopo di monitorare l'attuazione di raccomandazioni di natura preventiva o correttiva.</p>

4.8 Analisi degli esiti degli audit

Al termine di ogni singola attività di audit l'AdA procede ad una valutazione dei risultati ottenuti al fine della predisposizione dei relativi Rapporti di audit, al fine di determinare se siano presenti irregolarità, di analizzarne la natura e quindi di attivare se necessario le necessarie misure correttive e/o comunicazioni.

In particolare, l'analisi degli esiti dell'attività di audit deve evidenziare se le eventuali irregolarità riscontrate siano sistemiche o isolate e quindi se l'errore sia ricorrente e imputabile a gravi lacune nel Sistema di Gestione e Controllo, tanto da richiedere una revisione del Sistema stesso, o al contrario l'errore sia conseguenza di una inadempienza occasionale o anomala (cfr. paragrafo 4.6.4). Per l'esecuzione di tale analisi verrà adottata la classificazione di cui alla **Tabella di classificazione delle tipologie di irregolarità** riportata in **Allegato 12**.

Compito dell'Autorità di Audit è quindi, a valle dell'accertamento, valutazione e classificazione di irregolarità, anche quello di definire misure preventive e/o correttive e meccanismi di *follow-up* il loro ripetersi e contribuire a ridurre al massimo il rischio per le altre operazioni del Programma. In quest'ottica l'Autorità di Audit si rivolge direttamente al soggetto controllato per raccogliere ulteriori elementi che servano a qualificare la carenza o l'irregolarità.

L'analisi pertanto deve evidenziare in modo particolare i seguenti aspetti:

- definizione dell'impatto finanziario:** l'Autorità di Audit quantifica l'impatto, certo o potenziale, che

le irregolarità riscontrate possono arrecare a livello finanziario. La valutazione contribuisce a determinare l'eventuale necessità di procedere a un campionamento supplementare, come indicato nel paragrafo 4.5.5;

- **determinazione della natura sistemica o occasionale dell'irregolarità:** il ripetersi di una irregolarità, o la sua riconducibilità ad un mancato controllo non previsto dalle piste di controllo e dalle checklist, evidenzia una lacuna nel sistema e determina, quindi, la necessità di procedere ad una sua revisione. Laddove, invece, l'irregolarità si sia manifestata per un occasionale errore di attuazione della procedura, l'Autorità di Audit formula delle raccomandazioni dirette ai responsabili delle operazioni interessate affinché provvedano ad apportare i necessari correttivi;
- **determinazione di casi urgenti e sospetti di frode:** l'Autorità di Audit accerta la natura di urgenza e/o il sospetto di frode per avviare le necessarie procedure e consentire così alle Autorità competenti di effettuare le tempestive comunicazioni alla Commissione;
- **determinazione delle misure correttive:** l'analisi si conclude con la definizione di misure correttive da apportare al Sistema in generale, se accertata l'inefficacia dello stesso, o ai singoli specifici organismi responsabili, che potrebbero portare ad adeguamenti del Sistema di Gestione e Controllo.

L'insieme degli esiti degli audit effettuati nel periodo preso in esame e l'analisi degli stessi da parte dell'Autorità di Audit consente di determinare il livello di affidabilità del Sistema di Gestione e Controllo espresso nell'ambito del Parere di audit.

4.9 *Attività di reporting*

Al fine di garantire un flusso informativo regolare e formalizzato tra i principali attori del Sistema di Gestione e Controllo, l'Autorità di Audit notifica le risultanze degli audit e le eventuali osservazioni/raccomandazioni ai diversi Organismi controllati, con invio diretto agli stessi, e per conoscenza all'Autorità di Gestione. Gli auditor dell'Ada, responsabili dell'attività di audit (audit di sistema, audit delle operazioni, audit dei Conti), dispongono di strumenti di reporting attraverso i quali registrare gli esiti delle attività svolte, i quali serviranno come base informativa per un eventuale contraddittorio e per la redazione della Relazione Annuale di Controllo. Il processo di reporting accompagna le diverse fasi del controllo e assicura la corretta registrazione delle informazioni pertinenti ciascuna fase, attraverso il ricorso a strumenti differenziati, quali verbali, rapporti provvisori e rapporti definitivi. Questi strumenti si distinguono in:

- rapporto provvisorio e definitivo sull'audit di sistema;
- rapporto provvisorio e definitivo sull'audit delle operazioni;
- rapporto provvisorio e definitivo sull'audit dei Conti.

I **rapporti sull'audit** rappresentano una descrizione completa dell'attività svolta e contengono in maniera chiara le conclusioni dell'audit indicando, qualora siano state rilevate irregolarità, i possibili interventi correttivi. Nel caso degli audit delle operazioni i rapporti dovranno anche riportare gli importi sottoposti a controllo e gli importi eventualmente ritenuti non ammissibili.

I rapporti sull'audit devono essere firmati dai controllori, controfirmati dall'Autorità di Audit e trasmessi ai soggetti interessati:

- p) il rapporto provvisorio sull'audit di sistema viene trasmesso all'organismo controllato per il contraddittorio (a seconda che si tratti di Autorità di Gestione, eventuale Organismo con funzione contabile o Organismo Intermedio);

- q) il rapporto provvisorio sull'audit delle operazioni viene trasmesso al Beneficiario, all'Autorità di Gestione (o soggetto gestore comunque denominato) e all'Organismo con funzione contabile

Nella nota di trasmissione dei rapporti provvisori, l'Autorità di Audit specificherà i tempi stabiliti per la ricezione di eventuali controdeduzioni, tenendo conto della complessità delle criticità e/o irregolarità rilevate. Qualunque integrazione e controdeduzione dovrà essere trasmessa all'Autorità di Audit per iscritto ed entro i termini stabiliti. Nel caso di controdeduzioni in sede di audit delle operazioni sarà l'Autorità di Gestione o, se presenti, gli Organismi Intermedi, a richiedere al soggetto controllato di formulare controdeduzioni e fornire documentazione integrativa utile alla risoluzione della criticità emersa, entro tempi stabiliti. L'Autorità di Gestione o gli Organismi Intermedi dovranno poi trasmettere le eventuali controdeduzioni e la documentazione integrativa all'Autorità di Audit, completate da ulteriori informazioni in loro possesso che ritengano utili alla risoluzione della criticità. Una volta concluso il contraddittorio, qualora permangano delle criticità irrisolte, le conseguenti azioni da intraprendere e i relativi tempi di attuazione saranno formulati nel rapporto definitivo sull'audit, secondo le specifiche procedure previste dalla Strategia di audit.

I **rapporti definitivi** integrano il contenuto di quello provvisorio, menzionando le controdeduzioni dell'organismo sottoposto a controllo (se ci sono), fornisce le conseguenti valutazioni e le conclusioni, indicando se le criticità sono state superate, oppure indicando le modifiche ritenute assolutamente necessarie per risolvere le criticità emerse in sede di audit e non risolte con il contraddittorio (da verificare in sede di *follow-up*) nonché, nel caso di audit sulle operazioni, le opportune rettifiche finanziarie. Tali rapporti devono essere firmati in originale dai controllori, controfirmati dall'AdA e trasmessi, nel caso di audit di sistema e audit dei conti, agli organismi sottoposti al controllo mentre nel caso di audit sulle operazioni, all'AdG e OFC se presente.

I rapporti sono sempre trasmessi anche in caso di esito positivo e l'esame comparato dell'esito degli audit (audit di sistema, audit delle operazioni, audit dei Conti) contribuirà alla stesura della Relazione di controllo e del Parere di audit.

Nel caso degli audit dei Conti, l'AdA assicura che gli esiti delle verifiche aggiuntive finali sulla bozza dei Conti certificati⁸⁸ saranno trasmessi in tempo utile all'OFC, allo scopo di rispettare le scadenze previste dagli orientamenti e avere a disposizione il tempo necessario utile alla verifica dell'effettiva implementazione di eventuali raccomandazioni.

Inoltre, l'AdA assicura che anche gli esiti della verifica sulla dichiarazione di gestione, saranno trasmessi in tempo utile all'AdG, allo scopo di consentire a quest'ultima la possibilità di recepire eventuali osservazioni e raccomandazioni formulate in sede di verifica, prima della presentazione del Parere di audit e della Relazione Annuale di Controllo di cui all'art. 77, par. 3 lett. a) e b) del Reg. (UE) 1060/2021.

Gli esiti dei controlli sono registrati infine nel database dell'Autorità di Audit indicando a titolo esemplificativo i seguenti elementi: soggetto controllato; data del controllo; eventuali criticità riscontrate; codice criticità; eventuali irregolarità riscontrate; tasso di errore; data di invio del rapporto al soggetto controllato; aggiornamenti del follow-up (nel caso di irregolarità).

Per i format degli strumenti (rapporti e verbali) a supporto dell'audit di sistema, delle operazioni e dei conti si rimanda ai modelli allegati del presente manuale.

4.10 **Follow-up e monitoraggio delle azioni correttive**

Nel caso in cui nel rapporto definitivo di audit di sistema o delle operazioni l'Autorità di Audit abbia proposto modifiche di sistema o rettifiche finanziarie, si apre la fase di *follow-up*, durante la quale la predetta Autorità verifica l'attuazione delle osservazioni formulate.

Per quanto concerne il *follow-up* degli audit di sistema, l'Autorità di Audit verifica che le correzioni proposte nel rapporto definitivo siano implementate entro i termini prestabiliti.

Per quanto concerne il *follow-up* degli audit delle operazioni, l'Autorità di Audit monitora con particolare attenzione l'applicazione della rettifica finanziaria proposta.

In particolare, la rettifica finanziaria ha come conseguenza la deduzione dell'importo relativo all'irregolarità accertata dalla prima certificazione utile.

Per quanto concerne il *follow-up* degli audit dei Conti e della verifica in merito alla dichiarazione di gestione, l'AdA attiva le opportune procedure allo scopo di monitorare l'attuazione di raccomandazioni di natura preventiva o correttiva, al fine di assicurare che i Conti rispettino tutte le condizioni stabilite nell'art. 98 del Reg. (UE) n.1060/2021 e che la Dichiarazione di gestione non presenti incongruenze e contraddizioni rispetto ai risultati del lavoro di audit svolto dall'AdA.

Si precisa che le procedure di *follow-up* riguardano anche eventuali raccomandazioni relative al periodo contabile precedente a quello in relazione al quale è stato eseguito l'audit la cui attuazione non sia stata ancora completata.

Inoltre, l'Autorità di Audit monitora anche l'attuazione delle osservazioni della Commissione Europea e di altri Organismi di controllo nazionali e dell'UE (es. Guardia di Finanza, Corte dei Conti italiana, Corte dei Conti europea, OLAF) pertinenti gli audit di competenza.

L'AdA registra le informazioni sui follow-up, insieme a tutte le altre informazioni raccolte nel corso delle numerose attività di audit, nel proprio sistema informativo. L'adozione delle misure richieste sarà monitorata dall'AdA attraverso una tabella che riporti le azioni richieste e la loro attuazione con conseguente chiusura del monitoraggio; il prospetto sarà aggiornato tutte le volte che l'AdA riceverà informazioni circa l'adozione delle misure richieste e, con cadenza periodica, il prospetto sarà condiviso con l'AdG e con l'OFC.

Tale tabella, debitamente compilata dai soggetti interessati, deve essere restituita all'Autorità di Audit per l'aggiornamento sull'adozione delle misure correttive entro la scadenza indicata dall'AdA.

I soggetti tenuti al *follow-up* forniscono all'Autorità di Audit evidenza anche documentale che attesti l'avvenuta esecuzione delle misure correttive. A titolo esemplificativo:

- nel caso di miglioramento dei Sistemi di Gestione e Controllo dell'organismo sottoposto ad audit: provvedimento formale di tale organismo che adempie alle richieste indicate nel rapporto definitivo sull'audit di sistema;
- nel caso di rettifica finanziaria a seguito di un audit sulle operazioni: evidenza dell'avvenuta decertificazione dell'importo irregolare da parte AdG/OFC;
- nel caso di differenze o disallineamenti tra il totale delle spese inserite nella bozza dei Conti e le spese inserite nelle domande di pagamento presentate dalla Commissione nel corso dell'anno contabile di riferimento, a seguito di audit dei Conti: prova dell'avvenuta rettifica apportata e riflessa nei Conti.

L'Autorità di Audit si riserva di svolgere apposite verifiche anche *in loco* per l'accertamento dell'adempimento delle misure correttive prestabilite.

A seguito dell'adozione dei provvedimenti correttivi, la procedura di *follow-up* terminerà con l'archiviazione della documentazione e l'inserimento dei dati acquisiti nel Sistema Informativo. Tali dati saranno, infine, ripresi in sede di elaborazione del Parere annuale.

Nel caso in cui, invece, gli organismi preposti non procedano all'adozione delle misure correttive richieste dall'Autorità di Audit, questa stessa ne farà menzione nella Relazione Annuale di Controllo la sussistenza di criticità nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo, nonché, la mancata decertificazione della spesa per l'importo ritenuto non regolare, relativo all'operazione interessata o a tutte le operazioni se la criticità rilevata avesse natura di sistematicità rilevata anche a seguito di un audit dei Conti.

In tali circostanze, l'AdA adottagli adeguati strumenti di monitoraggio dei rilievi emersi in sede di audit dei sistemi, delle operazioni e dei Conti, in modo tale da garantirne la tracciabilità nel tempo.

4.11 Archiviazione della documentazione e tenuta dei fascicoli di audit

Sulla base delle indicazioni fornite dagli Standard ISA e in particolare dallo Standard 230 “Documentazione del revisore contabile” e dello Standard 500 “Gli elementi probativi del revisore”, l'AdA si assicura che la documentazione fornisca:

- una sufficiente ed appropriata evidenza documentale degli elementi a supporto del rapporto di controllo;
- l'evidenza che il controllo sia stato pianificato e svolto in conformità ai principi di revisione ed alle disposizioni di legge e regolamentari applicabili.

L'AdA definisce e svolge procedure di controllo che gli consentano di acquisire elementi probativi sufficienti e appropriati per poter trarre conclusioni ragionevoli su cui basare il proprio giudizio.

Sulla base degli Standard, il controllore predisponde una documentazione del controllo che sia sufficiente a consentire ad un controllore esperto, che non abbia alcuna cognizione dell'incarico, di comprendere:

- a) la natura, la tempistica e l'estensione delle procedure di controllo svolte per conformarsi ai principi di revisione e alle disposizioni di legge e regolamentari applicabili;
- b) i risultati delle procedure di controllo svolte e gli elementi probativi acquisiti;
- c) gli aspetti significativi emersi nel corso del controllo, le conclusioni raggiunte al riguardo, nonché i giudizi professionali significativi formulati per giungere a tali conclusioni.

La documentazione inerente le attività dell'AdA è organizzata in fascicoli che riportano al loro interno un indice della documentazione presente. I fascicoli, in linea di massima, sono distinti per Fondo (FESR o FSE) e per tipologia, ad esempio audit di sistema, audit delle operazioni, audit dei Conti, RAC, ecc... A questi, si aggiungono fascicoli a contenuto più trasversale ai due PR come ad esempio, per la corrispondenza, per gli incontri di coordinamento o per altre attività di competenza dell'AdA.

L'accesso ai fascicoli è riservato al personale della Struttura Autorità di Audit dei fondi dell'Unione europea che è tenuto alla confidenzialità delle informazioni ivi contenute.

I documenti che costituiscono il fascicolo di audit possono essere conservati sia in formato elettronico che cartaceo. L'organizzazione del fascicolo è la stessa nei due formati.

L'AdA, per le attività amministrative di posta certificata e protocollo, è supportata dall'ufficio segreteria e dall'ufficio archivio e protocollo del Dipartimento Bilancio, finanze, patrimonio e società partecipate. I

documenti protocollati sono archiviati attraverso un sistema di gestione elettronica documentale, denominato GED, al quale si accede attraverso l'utilizzo di password. All'interno del sistema la documentazione è organizzata in fascicoli e sottofascicoli.

Lo scambio documentale all'interno dell'AdA e l'archiviazione di tutta la documentazione inerente le attività da essa svolte avviene attraverso una cartella di lavoro condivisa, allocata sul server regionale. L'accesso alla cartella di rete è protetto dall'utilizzo di password.

5 **Preparazione del Pacchetto di affidabilità (art. 98 del Reg. (UE) 2021/1060)**

5.1 **Relazione Annuale di Controllo**

L'art. 77, paragrafo 3, lettera b), del Reg. (UE) n. 2021/1060, prevede che l'AdA elabori una Relazione Annuale di Controllo (RAC) che rifletta le conclusioni tratte dalle attività di audit svolte, comprese le carenze riscontrate nei Sistemi di gestione e di controllo e le azioni correttive proposte e attuate.

CV 15.2

Ai sensi della Nota ARES (2023) 3757159-31/05/2023 per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo negli Stati membri, l'Autorità di Audit deve attuare procedure adeguate all'emissione di una Relazione Annuale di Controllo e Parere di audit affidabili [RC15].

La RAC è redatta conformemente al modello di cui all'Allegato XX del Reg. (UE) n. 1060/2021 e costituisce la sintesi di tutte le attività di audit (audit di sistema, audit delle operazioni e audit dei conti) condotte con riferimento ad uno specifico periodo contabile compreso tra il 01/07 dell'anno N ed il 30/06/ dell'anno N+1 (scadenza per l'ultima domanda di pagamento relativa all'esercizio contabile 31/07/N+1).

Tale Relazione unitamente al Parere di audit, in conformità all'art. 63 (comma 5 e comma 7) del Reg. (UE, EURATOM) n. 1046/2018, deve essere presentata ai competenti Servizi della Commissione Europea entro il 15/02 di ogni anno, con riferimento al periodo contabile precedente. Il termine del 15 febbraio può essere eccezionalmente prorogato dalla Commissione al 1° marzo, previa comunicazione da parte dell'Amministrazione titolare del Programma interessato.

Ai fini della predisposizione della RAC, l'AdA può seguire gli orientamenti espressi dalla Commissione nella *"Methodological note on the Annual Control Report, Audit Opinion and treatment of errors"* – CPRE_23-0013-01 del 26 luglio 2023, che riporta i contenuti del documento illustrandone nel dettaglio le modalità di compilazione, secondo quanto dettato dal RDC.

Per quanto attiene le procedure per l'elaborazione della Relazione Annuale di Controllo e quindi del rilascio del Parere di audit, in coerenza con quanto previsto dalle Linee guida sulla Strategia di audit per gli Stati membri, l'AdA prevede di:

- eseguire gli audit di sistema ai fini della valutazione dell'affidabilità del Sistema di Gestione e Controllo utilizzando le categorie di valutazione previste dalla tabella 2 dell'Allegato XI del RDC e dalla Nota ARES (2023) 3757159-31/05/2023 *"Methodological note for the assessment of management and control systems in the Member States"*: Tali audit dei sistemi, alla luce dei risultati dell'analisi dei rischi, sono svolti sulle Autorità e sugli Organismi del Sistema di Gestione e Controllo. Nel caso di Autorità/OFC di nuova designazione, l'AdA esegue audit di Sistema entro 21 mesi dalla data di approvazione del programma;
- eseguire delle attività di campionamento, in conformità alle opzioni previste dal Regolamento delegato (UE) n.67/2023. A tal fine, in linea con l'Allegato 3 dello standard ISA 530, più alta è la valutazione dei rischi di errori significativi da parte degli auditor, conseguente agli esiti dell'audit di

sistema, maggiore deve essere la dimensione del campione;

- eseguire degli audit sulle operazioni di cui all'art. 79 del Reg. (UE) n. 1060/2021;
- riscontrare, preferibilmente entro il 31/10 di ogni anno, presso l'AdG, i lavori preparatori per la Dichiarazione di Gestione e la predisposizione della bozza dei Conti;
- avviare entro il 31/12/N dei lavori preparatori per l'elaborazione della RAC e del Parere di audit, da trasmettere entro il 15/02 di ogni anno, conformemente all'art. 63 del Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018;
- acquisire, preferibilmente, entro il 31/12 di ogni anno:
 - la versione finale dei Conti predisposta dall'OFC, con inclusi i risultati più recenti degli audit dell'AdA;
 - la Dichiarazione di gestione dell'AdG;
- eseguire gli audit dei Conti e l'esame della Dichiarazione di gestione dell'AdG, da finalizzare entro la data del 15/02 di ogni anno.

Nell'ambito della predisposizione della RAC, l'AdA indica l'eventuale ricorso alle modalità proporzionate migliorate, fornendo una sintesi delle modalità utilizzate nell'ambito del Programma sia da parte dell'Autorità di Gestione, sia da parte della stessa AdA. Tali informazioni saranno riportate nella RAC, attraverso l'alimentazione diretta di SFC2021.

Il mancato ricorso alle modalità proporzionate migliorate per il Programma oggetto della RAC verrà comunque segnalato nella RAC e in SFC2021.

Ai fini dell'elaborazione della RAC, l'AdA si avvale delle procedure informatiche a supporto delle attività di audit fornite dal proprio sistema informativo, il quale contribuirà alla visualizzazione e all'acquisizione dei dati necessari a supportare le attività ordinarie di audit e le attività connesse alla predisposizione del Parere di audit e della Relazione Annuale di Controllo. A tal fine, l'Autorità di Audit, per l'esercizio delle proprie attività, utilizzerà l'apposito sistema MyAudit, sviluppato e reso disponibile da parte dell'IGRUE. Tale sistema, attraverso un apposito protocollo di colloquio, assicurerà la disponibilità telematica per il Ministero dell'Economia e delle Finanze – DRGS/IGRUE - dei dati di interesse comune residenti presso i sistemi informatici delle Autorità di Audit, riguardanti l'esercizio della funzione di audit, gli esiti dei controlli e i follow-up sull'implementazione delle azioni correttive.

PROCEDURE RELATIVE ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE DI CONTROLLO – AUDIT DEI SISTEMI

1. Verifica della presenza delle condizioni necessarie per il ricorso alle modalità proporzionate migliorate e quindi della mancata esecuzione degli audit di sistema
2. Verifica preliminare del rapporto sull'audit di sistema trasmesso alla Commissione Europea per il periodo precedente e relativo follow-up
3. Aggiornamento dell'audit di sistema del periodo precedente: analisi dei rischi
4. Realizzazione dell'audit di sistema

5. Descrizione provvisoria dei fenomeni rilevati, relativa descrizione delle aree di criticità rilevate e formulazione di prime ipotesi di miglioramento: eventuale difformità dal modello di gestione e controllo rappresentato nella descrizione del Sistema di Gestione e Controllo; difformità da quanto rilevato per il periodo precedente in occasione degli audit di sistema e della Relazione Annuale di Controllo; ecc.

Da quest'analisi scaturiscono: aree di criticità e raccomandazioni di miglioramento che sono descritte in un rapporto provvisorio

6. Controdeduzioni e rapporto definitivo di audit di sistema

7. Stime quantitative sull'affidabilità dei sistemi, che potrebbero alimentare la numerosità del campione di operazioni da controllare con i relativi audit

8. Dopo la conclusione degli audit delle operazioni, mentre si svolge la procedura di raccolta delle osservazioni e controdeduzioni da parte dei Beneficiari controllati, formulazione di ulteriori ipotesi di miglioramento da applicare sui sistemi che possano essere emerse dagli audit sulle operazioni e loro invio ai soggetti interessati all'applicazione delle stesse (Autorità di Gestione, Organismo avente Funzione Contabile, Organismi Intermedi). Possibilità, da parte di questi, di formulare osservazioni e controdeduzioni in forma scritta

9. Esame delle controdeduzioni e osservazioni dei soggetti interessati alle eventuali raccomandazioni ulteriori formulate a seguito degli audit sulle operazioni (decisione al riguardo e relativa comunicazione ai soggetti interessati), nonché follow-up delle raccomandazioni incluse nel rapporto di audit di sistema precedentemente trasmesso, in modo da fornire nella Relazione Annuale di Controllo informazioni il più aggiornate possibile

10. Redazione della Bozza della Relazione Annuale di Controllo e del Parere annuale di controllo per le pertinenti sezioni.

11. Condivisione della bozza con Autorità di Gestione e Organismo avente Funzione Contabile (se presente): osservazioni, controdeduzioni, proposte

PROCEDURE RELATIVE ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE DI CONTROLLO – AUDIT DELLE OPERAZIONI

1. Campionamento delle operazioni avendo a riguardo:

- delle modalità di audit unico per la definizione della popolazione di riferimento;
- della possibile applicazione delle modalità proporzionate per la definizione della dimensione del campione e delle procedure di estrazione delle operazioni.

2. Formulazione di un calendario completo per il periodo di audit delle operazioni e comunicazione dello stesso ad Autorità di Gestione prima dell'inizio dei controlli. Definizione delle operazioni per le quali la verifica in loco viene considerata necessaria per la verifica della realizzazione fisica della stessa e a supporto del giudizio di audit.

3. Comunicazione del calendario dei controlli ai soggetti incaricati di svolgere gli audit (verificatori)

- | |
|---|
| 4. Comunicazione dell'avvio del procedimento ai Beneficiari interessati con opportuno anticipo con in copia Autorità di Gestione |
| 5. Ricezione della documentazione relativa alle verifiche di gestione da Autorità di Gestione |
| 6. Per ogni operazione verifica amministrativo-contabile: acquisizione documentazione amministrativa e di spesa e relativa analisi, interviste, eventuale richiesta di integrazioni |
| 7. In linea con quanto indicato nella Strategia dell'AdA esecuzione della verifica in loco: verifica dei beni e servizi, acquisizione di eventuali integrazioni alla documentazione di spesa, ecc. |
| 8. Per ogni controllo effettuato, redazione di un rapporto/verbale di audit (sulla base della checklist standard) con formulazione di un esito conclusivo del controllo da parte del verificatore. Se non sono certificate una o più voci di spesa, queste vengono descritte dettagliatamente e documentate, indicandone la motivazione |
| 9. Controllo del rapporto e documentazione relativa da parte dell'Amministrazione centrale/Regione; formulazione di un parere conclusivo (che potrebbe anche discostarsi da quello del verificatore) adeguatamente dettagliato e motivato, con l'indicazione di prescrizioni obbligatorie/facoltative e di azioni correttive da segnalare al Beneficiario e ad Autorità di Gestione/OFC se presente |
| 10. Invio del rapporto di controllo al Beneficiario, ad Autorità di Gestione e OFC (se presente) |
| 11. Raccolta ed esame di eventuali controdeduzioni del Beneficiario, di Autorità di Gestione |
| 12. Predisposizione, controllo e invio del rapporto di audit definitivo |
| 13. Se si sono riscontrate anomalie, l'Autorità di Gestione procede con la correzione adottando, se del caso, la revoca totale o parziale del finanziamento, e con l'attuazione delle misure correttive |
| 14. Raccolta di tutti i rapporti di audit in esito agli audit delle operazioni |
| 15. Eventuale redazione di un rapporto di audit che sintetizza quanto esaminato nel corso dell'audit delle operazioni e i risultati generali, i correttivi segnalati come necessari, le procedure per controllare la loro applicazione, ecc. |
| 16. L'AdA procede ad un esame comparato dell'esito dell'audit di sistema delle operazioni e dei Conti e formulazione della bozza di Relazione Annuale di Controllo sulla base del modello di cui all'Allegato XX del Reg. (UE) n. 1060/2021 |
| 17. Redazione della Bozza di Relazione Annuale di Controllo e del Parere annuale di controllo per le pertinenti sezioni. |
| 18. Condivisione della bozza con Autorità di Gestione e Organismo avente Funzione Contabile (se presente): osservazioni, controdeduzioni, proposte. |

PROCEDURE RELATIVE ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE DI CONTROLLO – AUDIT DEI CONTI

1. L'OFC entro 31/10/N presenta la Bozza dei Conti sulla base dell'Allegato XXIV del Reg. (UE) 1060/2021
2. L'AdA verifica la riconciliazione delle spese
3. L'AdA, sulla base delle scadenze interne, esegue le verifiche aggiuntive su Bozza dei Conti
4. L'AdA trasmette all'AdG/OFC le proprie osservazioni raccomandazioni in vista della versione definitiva dei Conti
5. L'AdG/OFC entro 31/12/N elabora i Conti sulla base eventualmente di nuovi fatti e in ogni caso delle osservazioni e raccomandazioni derivanti da controlli e audit: dell'AdA; della CE; della Corte dei Conti Europea. L'AdG trasmette all'AdA la versione definitiva dei Conti sulla base dell'Allegato XXIV del Reg. (UE) n. 1060/2021
6. Svolgimento degli audit dei Conti, per i quali l'Autorità di Audit tiene conto, in particolare, dei risultati degli audit di sistema eseguiti a carico dell'AdG/OFC e degli audit delle operazioni; evidenziazione di eventuali miglioramenti del Sistema di Gestione e Controllo la cui necessità emerge in sede di audit dei Conti

PROCEDURE RELATIVE ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE DI CONTROLLO – PREDISPOSIZIONE DELLA VERSIONE DEFINITIVA DI RAC E DI PARERE DI AUDIT

1. Esame comparato dell'esito dell'audit di sistema, dell'audit delle operazioni e dell'audit dei Conti e formulazione della bozza di Relazione Annuale di Controllo , sulla base del modello di cui dall'Allegato XX del Reg. (UE) 1060/2021, ivi inclusa la Formulazione definitiva di azioni di miglioramento, possibili correttivi ecc., con individuazione dei ruoli e della tempistica, relativamente ai miglioramenti ancora da realizzare (si suggerisce di prevedere una tempistica di riferimento per l'applicazione di questi ultimi di massimo 1 anno, ovvero l'intervallo dato dalla periodicità delle Relazioni Annuali di Controllo)
2. Condivisione della bozza con Autorità di Gestione e Organismo avente Funzione Contabile (se presente): osservazioni, controdeduzioni, proposte.
3. L'AdA entro 15/02/N+1 verifica che tutte le osservazioni e raccomandazioni siano state recepite dall'AdG, include i risultati degli audit dei Conti nella RAC ed emette un Parere senza riserve nell'ipotesi in cui l'AdG rifletta nei Conti definitivi tutte le rettifiche ritenute necessarie dall'AdA. Nel caso in cui siano rilevate criticità, nell'ambito degli audit dei Conti, sono attivate le opportune procedure allo scopo di monitorare l'attuazione di raccomandazioni di natura preventiva o correttiva.
4. Trasmissione della Relazione Annuale di Controllo e del Parere annuale di audit.

Nel quadro delle attività di preparazione della Relazione Annuale di Controllo, l'Autorità di Audit procede altresì al calcolo del Tasso di Errore Totale Residuo (TETR), ovvero il tasso di errore che si stima residui nella popolazione di spese certificate alla Commissione Europea per il periodo contabile di riferimento, dopo che sono state apportate correzioni finanziarie o sono stati esclusi importi oggetto di valutazione in corso. La

Nota CPRE_23-0013-01 26/07/2023 "Methodological note on the annual control report, audit opinion and treatment of errors programming period 2021-2027" fornisce chiarimenti sul calcolo del tasso di errore totale, del tasso di errore residuo, delle relative misure correttive e del loro impatto sul Parere di audit presentato dalle AdA ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 3, lettera a) del RDC.

Come richiesto dagli standard di audit internazionali, in particolare dall'ISA 530, la RAC deve contenere una valutazione degli errori rilevati nel contesto degli audit delle operazioni svolti dall'AdA, oltre alle relative misure correttive da applicare. Conseguentemente alla valutazione degli errori, l'AdA è tenuta a calcolare il TET (il tasso di errore totale) e il TETR (il tasso di errore totale residuo, che tiene conto delle correzioni attuate dello Stato Membro) (cfr par. 4.6.4).

A tal proposito, l'AdA pianifica il lavoro in modo tale che la valutazione possa essere effettuata correttamente e che le misure correttive possano essere adottate dallo Stato membro in tempo utile, prima della presentazione del pacchetto di garanzia, e riportate all'interno dei conti. La ratio utilizzata dall'AdA per la valutazione degli errori viene spiegata all'interno della RAC.

In linea con quanto esposto dall'articolo 98 comma 5 del RDC, il TETR non deve mai superare la soglia di rilevanza del 2%, pena l'inammissibilità dei conti. Di seguito, si riporta un esempio per il calcolo corretto del TETR illustrato nella già citata Nota metodologica EGESIF_23-0007-01 24/05/2023:

CV 14.3

Tabella 23: Calcolo corretto del TETR - esempio

A	Popolazione	1.000
B	Spese sottoposte ad audit	100
C	Errori nel campione	2
D	Tasso di errore totale (TET)	2,20%
E1	Importi di cui all' art. 98 comma 6 lettera b del Reg. (UE) 1060/2021 (valutazioni in corso)	50
E2	Altri importi negativi che riducono la spesa originariamente dichiarata nell'anno contabile di riferimento	0
F=A-E	Popolazione senza importi in corso di valutazione e senza altri importi negativi che riducono la spesa originariamente dichiarata nell'anno contabile di riferimento	950
G=D*F	Importo a rischio (2,2% * 1000)	20,9
H	Rettifiche finanziarie relative a errori rilevati dall'AA o applicati dall'AG/AC se tali rettifiche intendono ridurre i rischi identificati da AA	2

I=F H	Importo certificabile nei Conti (950 - 2)	948
J=G H	Quantità residua a rischio (20.9 – 2)	18,9
K=J/I	Tasso di errore totale residuo (TETR)	1,99% (≤2,0%)

Tutte le correzioni incluse nel calcolo del TETR figurano nella colonna F della tabella 10.2 “Risultanze degli audit delle operazioni” della RAC così come riportata nell’Allegato 2 della Nota metodologica EGESIF_23-0007-01 24/05/2023.

5.2 *Parere annuale*

L’Autorità di Audit prepara, ai sensi dell’art. 77 (3, a) del Reg. (UE) n. 1060/2021, un Parere di audit a norma dell’art. 63, comma 7, del Regolamento finanziario, n. 1046/2018.

Il Parere accerta se i Conti forniscono un quadro fedele, se le spese per le quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione sono legittime e regolari e se i sistemi di controllo istituiti funzionano correttamente. Il Parere riferisce, altresì, se l’esercizio di revisione contabile mette in dubbio le asserzioni contenute nella Dichiarazione di affidabilità di gestione dell’Autorità di Gestione. In particolare, ai fini del Parere di audit, per concludere che i Conti forniscono un quadro fedele, l’Autorità di Audit verifica che tutti gli elementi prescritti dall’articolo 98 del Reg. (UE) n. 1060/2021 siano correttamente inclusi nei Conti e trovino corrispondenza nei documenti contabili giustificativi conservati da tutte le Autorità o da tutti gli Organismi competenti e dai Beneficiari. Il Parere di audit riferisce se:

CV 15.1

- i Conti forniscono un quadro fedele e veritiero;
- le spese delle quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione e che sono dichiarate nei Conti siano legittime e regolari;
- il Sistema di Gestione e Controllo istituito funzioni correttamente;
- l’esercizio di revisione contabile metta in dubbio le asserzioni contenute nella Dichiarazione di gestione elaborata dall’Autorità di Gestione.

L’AdA assicura, inoltre, che gli audit del Programma siano stati eseguiti conformemente alla Strategia di audit, tenendo conto degli standard di audit riconosciuti a livello internazionale. Tali standard richiedono che l’Autorità di Audit soddisfi requisiti etici e svolga il lavoro di audit per ottenere ragionevole certezza ai fini del Parere di audit. In merito, ai fini del Parere di audit e della determinazione del tasso di errore del Programma in esame, tutti gli errori rilevati nel corso degli audit sono segnalati ed analizzati.

Il Parere annuale riveste infatti una fondamentale importanza, in quanto, qualora il Parere con riserva o Parere negativo sia dovuto ad una delle condizioni previste dall’art.97 del Reg. (UE) 2021/1060, la

Commissione Europea potrebbe decidere di sospendere la totalità o una parte dei pagamenti intermedi, a livello di Priorità o di Programmi Operativi, per contenere il rischio di utilizzo improprio dei Fondi UE.¹⁸

Il Parere annuale di audit viene presentato entro il 15 di febbraio dell'esercizio successivo ai sensi dell'art. 63, paragrafo 5, del Regolamento finanziario. Tale termine del 15 febbraio può essere eccezionalmente prorogato dalla Commissione Europea al 1° marzo, previa comunicazione da parte dell'Amministrazione titolare del PR interessato. La proroga del termine viene debitamente motivata per iscritto e inviata alla Commissione Europea, al più tardi entro il 15 febbraio.

Il Parere di audit, predisposto secondo il modello previsto dall'Allegato XIX del Reg. (UE) 2021/1060, è suddiviso nei seguenti punti:

1. Introduzione
2. Responsabilità delle Autorità di Gestione
3. Responsabilità dell'Autorità di Audit
4. Limitazioni dell'ambito dell'Audit
5. Parere: questo si basa sulle conclusioni tratte sulla base degli esiti delle attività di audit e può essere con o senza riserve.

Ai fini della predisposizione del Parere di audit, l'AdA può seguire gli orientamenti espressi all'interno della Nota CPRE 23-0013-01 del 26/07/2023, nella quale sono indicati i parametri previsti e riportati nella sottostante tabella.

¹⁸ Art.97, par. 1 del Reg. (UE) 2021/1060 “La Commissione può sospendere la totalità o una parte dei pagamenti, ad eccezione del prefinanziamento, dopo aver dato allo Stato membro la possibilità di presentare osservazioni, se è soddisfatta una delle condizioni seguenti:

- lo Stato membro ha omesso di adottare le azioni necessarie per porre rimedio alla situazione che ha dato origine a un'interruzione ai sensi dell'articolo 96;
- esiste una carenza grave;
- le spese figuranti nelle domande di pagamento sono collegate a un'irregolarità che non è stata rettificata;
- esiste un parere motivato della Commissione in relazione a una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE riguardo a una questione che mette a rischio la legittimità e la regolarità delle spese.

Parametri per il corretto rilascio del Parere di audit

Con riferimento alla tabella sotto riportata, la Nota CPRE 23-0013-01 del 26/07/2023 fornisce dettagli in merito all'interpretazione della stessa ed elementi utili al rilascio del Parere di audit.

Tabella 24: Parametri per il corretto rilascio del Parere di audit

Tipo di Parere di audit	Funzionamento del Si. Ge. Co (risultati degli audit di sistema confermati o rettificati dai risultati degli audit delle operazioni- TET o/e miglioramenti per superare le carenze presenti nel Si.Ge.Co.)		Legalità e regolarità delle spese certificate nei Conti	Conti	Misure correttive necessarie (correzioni finanziarie o miglioramenti di sistema/procedurali o entrambi)
	Risultati degli audit di sistema	TET (risultati degli audit delle operazioni)	TETR (TET attenuato da correzioni finanziarie attuate prima della presentazione dei conti alla Commissione)		
1- Senza riserva	Sistema in categoria 1 o 2	e TET \leq 2%	e TETR \leq 2%	e adeguamenti da compiere nei Conti \leq 2%	Rettifiche dei singoli errori nel campione implementato
2 – Con riserva (con impatto limitato)	Sistema in categoria 2	e/o $2\% < TET < 5\%$	NA ¹⁹	NA	Rettifiche dei singoli errori nel campione implementato. Miglioramenti per superare eventuali carenze nel Si.Ge.Co.
3 - Con riserva (con impatto significativo)	Sistema in categoria 3	e/o $5\% \leq TET \leq 10\%$	e/o TETR > 2%	e/o adeguamenti da compiere nei conti > 2%	Rettifiche finanziarie extrapolate per riportare il TETR al di sotto o uguale al 2%, tenendo conto delle rettifiche già applicate a seguito degli audit dell'AdA (incluse rettifiche di singoli errori nel campione) + piano d'azione correttivo per superare eventuali carenze nel Si.Ge.Co.
4 - Negativo	Sistema in categoria 4	e/o TET > 10%	e/o TETR > 2%	e/o adeguamenti da compiere nei conti > 2%	+ implementazione degli aggiustamenti da apportare ai Conti

¹⁹ Per quanto riguarda l'elemento di garanzia sulla legalità / regolarità e la contabilità, l'opinione di revisione è qualificata / sfavorevole (livello materiale di errore residuo) oppure no. Qualsiasi aggiustamento o errore residuo oltre la materialità per le spese certificate nei Conti annuali è considerato un problema significativo inerente

Al momento di formulare il proprio Parere di audit, l'AdA tiene conto dei diversi livelli di affidabilità e dei risultati di audit ottenuti per ciascun elemento del Parere di audit stesso. In particolare, secondo quanto indicato dalla Nota CPRE 23-0013-01 del 26/07/2023:

- Se l'AdA ritiene che il Si.Ge.Co rientri nella categoria 1 o 2 e che sia il TET che il TETR siano inferiori o uguali al livello di significatività del 2%, il giudizio di revisione può essere senza riserve (a meno che l'AdA non ritenga che i miglioramenti e le azioni correttive richieste per quel Si.Ge.Co meritino una riserva).
- Se il Si.Ge.Co è classificato nella categoria 1 o 2 e/o il TET è superiore al 2%, ciò indica che, nonostante la valutazione positiva dell'AdA in merito agli audit di sistema, il Si.Ge.Co non è sufficientemente efficace nel prevenire, individuare e correggere le irregolarità. Un Parere di audit con riserva, in questi casi, è quindi generalmente ritenuto appropriato (eventualmente con un impatto limitato se il TET segnalato è compreso tra il 2% e il 5% e il TETR è inferiore o uguale al 2%).
- Analogamente, sempre nel caso di cui sopra, una volta che lo Stato membro ha attuato misure correttive adeguate (cioè correzioni finanziarie, individuali o estrapolate, per portare il TETR al di sotto o uguale al 2%) prima della finalizzazione della RAC, l'AdA può emettere un parere con riserva con impatto limitato a causa dei miglioramenti necessari nel Si.Ge.Co., mentre l'aspetto della legalità/regolarità non merita una riserva (TET portato al di sotto o uguale al 2%).
- In alternativa, se oltre alle rettifiche finanziarie richieste si ritengono necessarie azioni correttive che comportino miglioramenti per superare le carenze del Si.Ge.Co. (a seconda della natura e del tipo di errori che portano a un TET superiore al 2% e della gravità del TETR) e vengono attuate, è possibile fornire un parere senza riserve.
- Un giudizio con riserva con impatto significativo dovrebbe essere comunicato quando il Si.Ge.Co. è stato valutato nella categoria 3 e/o il TET è superiore al 5%. Tuttavia, la valutazione può riguardare solo il Si.Ge.Co. una volta che il TETR è stato portato al 2% o al di sotto attraverso appropriate correzioni finanziarie (individuali e/o estrapolate) prima che il pacchetto di garanzia venga presentato alla Commissione.
- Se, nel caso di cui sopra, l'AdA dispone di prove sufficienti sull'effettiva attuazione delle misure correttive relative alle carenze del sistema e ha potuto testarne l'effettiva attuazione prima della finalizzazione della RAC, l'AdA può decidere di emettere un parere senza riserve.
- In alternativa, se le misure correttive relative alle carenze del sistema non sono state attuate, si prevede che il Parere di audit rimanga con riserva anche se il TETR è stato portato al di sotto o uguale al 2%, poiché il Si.Ge.Co. continua a generare spese contenenti un rischio di errore superiore al 5%.
- Se l'AdA stabilisce errori rilevanti nei conti, il giudizio dovrebbe essere con riserva anche se il Si.Ge.Co. è di categoria 1 o 2 e sia il TET che il TETR sono inferiori o uguali al 2%. In questo caso, la riserva si riferisce solo alla completezza, all'accuratezza e/o alla veridicità dei conti.

La tabella sopra riportata costituisce un'indicazione che l'AdA può seguire, senza però venir meno al proprio giudizio professionale, in particolare nei casi in cui le misure correttive possano riguardare:

- rettifiche finanziarie (volte a un TETR inferiore o uguale al 2%);
- miglioramenti per superare le carenze nel Sistema di Gestione e Controllo (non coperte dalle rettifiche finanziarie);
- una combinazione di entrambe le misure suindicate.

Inoltre, la già citata Nota CPRE 23-0013-01 del 26/07/2023 illustra le tipologie di parere che l'AdA può esprimere nel formulare la propria valutazione, cui si rinvia.

In presenza di un Parere qualificato, l'AdA dovrebbe:

- dettagliare e spiegare le irregolarità riscontrate;
- valutare il loro impatto: limitato/significativo;
- quantificare l'impatto, in relazione alle spese dichiarate in termini assoluti.

In generale, la quantificazione dell'impatto corrisponde al TETR (in %) moltiplicato per la spesa certificata nei Conti (come importo), tranne se la qualifica si riferisce solo ai Conti. In questo caso, la quantificazione dell'impatto è l'intero importo identificato dall'AdA come errato nei Conti.

Quando la riserva riguarda solo (parte del) il Si.Ge.Co., l'AdA dovrebbe indicare gli importi inclusi nei Conti e relativi al Si.Ge.Co. (o a parte di esso) e stimare gli importi interessati dalla riserva.

La stima dell'impatto di una riserva sul Si.Ge.Co. come "limitata" si configura in presenza di irregolarità (non ancora corrette nei Conti) corrispondenti ad una spesa superiore al 2%, ma inferiore o uguale al 5% della spesa totale certificata in tali Conti. Se tali irregolarità superano il 5% della spesa totale certificata nei Conti, la riserva corrispondente dovrebbe essere valutata come "significativa". Lo stesso ragionamento si applica quando l'importo esatto delle irregolarità non può essere quantificato con precisione dall'AdA e viene utilizzato un tasso forfettario (per esempio, in presenza di carenze a livello di sistema).

Per quanto riguarda la riserva sulla legalità e regolarità delle spese ("L/R"), in tutti i casi in cui il TETR sia superiore al 2% l'impatto è considerato significativo; allo stesso modo, qualsiasi riserva sui Conti configura un impatto significativo.

Il Parere indica se le irregolarità attengono ai Conti, alla legittimità e alla regolarità delle spese, e/o ai Sistemi di gestione e controllo o a più fattispecie contestualmente.

Limitazione dell'ambito di applicazione

Una limitazione dell'ambito di applicazione viene emessa quando, a causa di fattori esterni, l'AdA non è in grado di svolgere tutto il lavoro di audit pianificato, che le avrebbe permesso di esprimere un Parere di audit valido e motivato.

Nel caso in cui si ritenga necessaria una limitazione dell'ambito di applicazione, l'AdA ne stima l'impatto (se esistente) sulla spesa dichiarata nei conti. Nel caso in cui l'impatto venga stimato come rilevante, non è possibile esprimere un parere senza riserve. In questi casi, l'AdA formula un parere con riserve o, in casi eccezionali, prende in considerazione di rinunciare al giudizio.

Esclusione del parere

In casi eccezionali, l'AdA può presentare una dichiarazione di non responsabilità. Questo avviene solo quando l'AdA non è in grado di verificare i conti, le spese dichiarate o il funzionamento del Si.Ge.Co. a causa di fattori esterni imprevedibili che esulano dalle responsabilità dell'AdA. In questi casi, l'AdA spiega perché non ha potuto esprimere un Parere di audit.

Caso di "assenza di conti"

Nel caso in cui non sia stata presentata alcuna domanda di pagamento alla Commissione durante l'esercizio contabile di riferimento e quindi non siano stati presentati i conti, non vi è alcun obbligo di presentare i documenti del pacchetto di garanzia (ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del RDC). Tuttavia, l'Autorità di Audit può decidere di presentare una RAC per riferire su importanti cambiamenti relativi al sistema di gestione e controllo, tra cui modifiche alle disposizioni proporzionali rafforzate o alla Strategia di audit, o per

fornire informazioni sul seguito dato a precedenti questioni o misure richieste. Se l'AdA ha effettuato alcuni audit di sistema, le conclusioni sue sul funzionamento del SI.Ge.Co. sono comunicate attraverso la categoria di valutazione (1 - 4) indicata nei singoli rapporti di audit presentati. Non è quindi previsto che l'AdA emetta un Parere di audit che riguardi solo questo elemento.

Parere di audit inadeguato

La Commissione considera i seguenti casi come pareri di audit inadeguati:

- Parere senza riserve in relazione ai conti e alla legalità e regolarità (L/R) delle spese, sebbene non siano stati effettuati audit delle operazioni relative alle spese dell'esercizio contabile di riferimento;
- Parere senza riserve in relazione al L/R delle spese, anche se l'AdA non ha effettuato l'audit di una parte significativa delle operazioni del campione;
- Parere senza riserve in relazione al L/R della spesa e al funzionamento del Si. Ge. Co., sebbene il TET fosse al di sopra del livello di rilevanza e/o fossero state rilevate carenze significative negli audit del sistema, senza che le Autorità dello Stato membro abbiano adottato le opportune misure correttive in tempo utile prima della divulgazione del Parere di audit;
- Limitazione dell'ambito di applicazione quando l'AdA ritiene che il campione di audit delle operazioni non sia rappresentativo e non ha esteso il proprio campione/estratto con un campione complementare
- esclusione del parere perché le procedure di contraddittorio per gli audit delle operazioni / altri audit non sono state finalizzate.

5.3 Presentazione dei documenti di chiusura e pagamento del saldo finale

Conformemente all'art. 98 del Reg. (UE) n. 2021/1060, per ogni periodo contabile, gli Stati membri trasmettono entro il termine stabilito all'articolo 63, paragrafo 5 (o 7), del Regolamento finanziario, ovvero il 15 febbraio, i seguenti documenti:

- a. i conti in conformità del modello riportato nell'allegato XXIV del RDC;
- b. la dichiarazione di gestione di cui all'articolo 74, paragrafo 1, lettera f), in conformità del modello riportato nell'allegato XVIII del RDC;
- c. il Parere di audit annuale di cui all'articolo 77, paragrafo 3, lettera a), in conformità del modello riportato nell'allegato XIX del RDC;
- d. la relazione annuale di controllo di cui all'articolo 77, paragrafo 3, lettera b), in conformità del modello riportato nell'allegato XX del RDC.

Sempre lo stesso articolo, inoltre, riporta nel dettaglio le specifiche che i conti presentati dagli Stati membri devono avere per poter essere presi in esame dalla Commissione. In particolare, i conti comprendono, a livello di ciascuna priorità e, ove applicabile, di ciascun fondo e categoria di regioni:

- l'importo totale delle spese ammissibili registrate nel sistema contabile dell'organismo che svolge la funzione contabile e figuranti nella domanda finale di pagamento per il periodo contabile e l'importo totale del corrispondente contributo pubblico fornito o da fornire collegato a obiettivi specifici per cui sono soddisfatte le condizioni abilitanti e delle operazioni collegate a obiettivi specifici per cui non sono soddisfatte le condizioni abilitanti, ma contribuiscono al soddisfacimento delle condizioni abilitanti;
- gli importi ritirati durante il periodo contabile;
- gli importi di contributo pubblico pagati agli strumenti finanziari;

- per ciascuna priorità, una spiegazione delle eventuali differenze tra gli importi dichiarati a norma della lettera a) e gli importi dichiarati nelle domande di pagamento per lo stesso periodo contabile.

La Commissione si accerta che i conti siano completi, accurati e veritieri entro il 31 maggio dell'anno successivo alla fine del periodo contabile, come disposto dall'art. 99 del RDC e procede, entro il 1° luglio dello stesso anno, al pertinente pagamento o, se del caso, recupero. Il pagamento o il recupero costituiscono l'accettazione dei conti.