



Unione Europea
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MIUR
Ministero dell'Istruzione,
dell'università e della ricerca
Dipartimento per la Programmazione
Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio
Ufficio IX

STRATEGIA DI AUDIT

***A NORMA DELL'ARTICOLO 62, PARAGRAFO 1, LETTERA C), DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1083/2006 E
ARTT. 15-18 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1828/2006***

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE

2007 IT 05 1 PO007

“Competenze per lo Sviluppo”

FONDO SOCIALE EUROPEO

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE

2007 IT 16 1 PO004

“Ambienti per l'Apprendimento”

FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE

OBIETTIVO CONVERGENZA

(Ed.1 rev. Dicembre 2010)

Indice

1	INTRODUZIONE	4
1.1	Strategia di audit.....	4
1.1.1	Autorità di Audit: collocazione organizzativa e riferimenti normativi.....	4
1.1.2	Strategia di Audit.....	6
1.2	Obiettivi della strategia di Audit	6
1.3	Funzioni e responsabilità dell’Autorità di Audit e degli altri organismi incaricati di svolgere attività di audit sotto la responsabilità di quest’ultima.....	7
1.4	Indipendenza dell’Autorità di Audit dall’Autorità di Gestione e dall’Autorità di Certificazione...	10
1.5	Indipendenza funzionale degli organismi che effettuano gli audit (art. 62, par. 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006).....	12
2	BASE GIURIDICA E CAMPO DI APPLICAZIONE	13
2.1	Quadro normativo nazionale relativo all’Autorità di Audit e alle sue funzioni.	13
2.2	Periodo coperto dalla strategia.....	13
2.3	Fondi, programmi e settori.	14
3	METODOLOGIA	15
3.1	Quadro di riferimento normativo.....	15
3.2	Fasi della metodologia.....	18
4	STRATEGIA E PRIORITÀ DELL’AUDIT	19
4.1	Soglie di rilevanza ai fini della pianificazione e della notifica delle carenze.....	19
4.2	Tipologia degli audit da effettuare.....	19
4.2.1	Audit di Sistema	19
4.2.2	Audit sulle operazioni	24
4.2.3	Priorità ed obiettivi di audit per l’intero periodo di programmazione.	27
4.2.4	Connessione tra i risultati della valutazione dei rischi e l’attività di audit prevista.	28
4.2.5	Calendario degli audit relativi agli anni di programmazione.	28
5	VALUTAZIONE DEI RISCHI	32
5.1	Metodo generale di valutazione del rischio.....	32
5.2	Indicare l’Autorità di Gestione, l’Autorità di Certificazione e gli Organismi Intermedi coperti. ...	32
5.3	Fattori di rischio considerati, compresi gli aspetti orizzontali identificati come settori di rischio. ...	32
5.4	Il sistema di punteggi attribuiti ai vari fattori di rischio	33
5.4.1	Livello di rischio dell’Autorità di Gestione e dell’Autorità di Certificazione	33
5.4.2	Livello di rischio dei Sistemi Informativi SIDI e ANSAS.....	37
5.4.2.1	IT: meta-audit	40
5.4.3	Livello di rischio delle Parti Correlate	42
5.4.4	Livello di rischio Controllo a Campione.....	45
5.5	Giudizio Complessivo	46
5.6	Indicare i risultati identificando e stabilendo un ordine di priorità tra gli organismi, i processi, i controlli e i programmi principali, nonché gli assi prioritari da sottoporre ad audit.....	48
6	RICORSO AL LAVORO DI TERZI	51
6.1	Organismi di controllo.....	51
6.2	Strumenti di garanzia dell’attività di audit svolta da altri organismi di controllo.....	51
7	RISORSE	52
7.1	Risorse necessarie per l’anno 2011.....	52
8	RELAZIONI	53
8.1	Procedure interne.....	53

8.2	Strumenti di reporting e procedura di follow up	55
8.2.1	Il report di sintesi.....	55
8.2.2	Trasmissione del rapporto di sintesi.....	55
8.2.3	Contraddittorio	56
8.2.4	Rapporto finale	56
8.2.5	Follow-up	57
8.3	Strumenti di Monitoraggio	58
9	PROCEDURA PER LA REDAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE DI CONTROLLO E RELATIVO PARERE	59
9.1	Rapporto annuale di audit.....	59
9.2	Parere annuale di audit.....	60
10	PROCEDURE PER LA REDAZIONE DELLE DICHIARAZIONI DI CHIUSURA	61
	Modello per la preparazione del Rapporto Annuale di Controllo	63

1 INTRODUZIONE

1.1 Strategia di audit

1.1.1 Autorità di Audit: collocazione organizzativa e riferimenti normativi

A seguito delle recenti evoluzioni normative si fornisce, di seguito, un quadro aggiornato delle modifiche istituzionali e delle disposizioni normative inerenti l'assetto organizzativo dell'attuale Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca.

Con D. L. 18 maggio 2006 n. 181, successivamente convertito in Legge n. 228 del 12 luglio 2006, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca era stato ripartito in due diversi Dicasteri: quello della Pubblica Istruzione e quello dell'Università e della Ricerca.

Erano decaduti, pertanto, gli organismi in comune fra le due Amministrazioni.

Con DPR n. 260 del 21/12/2007, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 18 del 22/1/2008, è stato approvato il Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione.

La riorganizzazione ha previsto, in sintesi: la costituzione di due Dipartimenti, il riassetto delle Direzioni Generali Centrali, la conferma delle Direzioni Generali a dimensione regionale e degli Uffici scolastici a livello provinciale.

Successivamente è stato approvato il Decreto Ministeriale n.1727/FR del 27/02/2008 con il quale sono state definite le competenze dei singoli Uffici Dirigenziali di livello non generale.

A seguito dell'avvio della nuova legislatura è entrato in vigore il disposto della legge 24/12/2007 n. 244 che prevedeva l'accorpamento di alcuni Ministeri. Pertanto, con decreto legge 16/05/2008 n. 85, concernente disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art.1, commi 376 e 377, della legge 24/12/2007 n.244, il Ministero della Pubblica Istruzione è stato nuovamente unificato con il Ministero dell'Università e della Ricerca e, attualmente, la titolarità del Programma Operativo "Competenze per lo Sviluppo" e del Programma Operativo "Ambienti per l'apprendimento" sopraccitati è, dunque, attribuita al Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR).

Ciò premesso, l'organizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è attualmente definita, in base alle seguenti disposizioni normative, fatte salve le ulteriori evoluzioni normative e organizzative che interverranno in futuro, dovute all'unificazione dei due Ministeri:

- Legge n. 59 del 15 marzo 1997 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa;
- Decreto Legislativo 30/07/1999 n. 300 e successive modifiche e integrazioni, relativo alla riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art.11 della legge 15/03/1997 n. 59 (art.4 comma 4);
- D.P.R. del 29/11/2007 n. 259 Regolamento di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della Pubblica Istruzione;
- D.P.R. del 21/12/2007 n. 260 concernente il regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione
- D.M. n. 1727/FR del 27/02/2008 concernente la riorganizzazione degli uffici dirigenziali di livello non generale dell'Amministrazione Centrale del Ministero della Pubblica Istruzione;
- D.L. del 16/05/2008 n. 85 recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'Art.1 commi 376 e 377 della legge 24/12/2007 n. 244, dell'art.1.

Considerata l'attuale organizzazione del Ministero, nel quadro delle suddette disposizioni, le funzioni delle diverse Autorità, previste dal Regolamento CE n. 1083/2006 (artt. 59-62), sono individuate in base al D.M. n. 1727/FR del 27/02/2008 sopraccitato, che rimarrà in vigore fino a quando non interverranno nuove disposizioni normative conseguenti alla riunificazione dei due Ministeri:

- Autorità di Gestione: Ufficio IV della Direzione Generale per gli Affari internazionali;
- Autorità di Certificazione: Ufficio V della Direzione Generale per gli Affari Internazionali;
- Autorità di Audit: Ufficio IX della Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio.

Per ciascuna di esse sono previste le competenze stabilite nel suddetto Regolamento europeo.

La struttura descritta deriva dalle suddette disposizioni normative che definiscono le competenze dei singoli Uffici e garantiscono autonomia funzionale e non interferenza fra le Autorità individuate.

Inoltre, il sistema di istruzione è stato oggetto di una riforma organizzativa consistente (DPR n. 347 del 06/11/2000, DPR n. 319 dell' 11/08/2003 e il DM del 28/04/2004) – ed è attualmente articolato a livello centrale e territoriale nel seguente modo:

- a livello centrale il Ministero è stato organizzato in Dipartimenti e Direzioni Generali; in particolare l'Autorità di Gestione e di Certificazione sono incardinate attualmente nel Dipartimento per la Programmazione;
- a livello territoriale sono state istituite: 1) strutture amministrative di ambito regionale, di livello dirigenziale generale (Uffici Scolastici Regionali), preposte, fra l'altro, anche ai controlli ordinari delle istituzioni scolastiche, secondo il vigente ordinamento e al recupero dei fondi irregolarmente spesi, 2) Uffici Scolastici Provinciali in ambito provinciale che svolgono funzioni di supporto all'autonomia scolastica, monitoraggio, valutazione e controllo e dipendono funzionalmente dagli Uffici Scolastici Regionali.

L'Autorità di Audit è attribuita alla Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, Ufficio IX, incardinata nel Dipartimento per la Programmazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Con il Decreto Ministeriale del 27/02/2008, pubblicato sulla G.U. n. 72 del 26/03/2008, è stato istituito l'apposito ufficio (Ufficio IX) a cui sono demandate le funzioni dell'Autorità di Audit.

L'Autorità di Audit, pur essendo gerarchicamente dipendente dalla Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, funzionalmente ha la massima autonomia di relazione con qualsiasi organismo del MIUR fino ai massimi vertici, in conformità delle norme internazionali.

Attualmente il numero di persone addette è pari a sei unità più il Dirigente responsabile. Per quanto riguarda lo svolgimento delle proprie attività l'Autorità di Audit può avvalersi dei revisori dei conti nominati dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca presso ciascuna istituzione scolastica, in base alle esigenze di controlli in loco che sono definite nel piano annuale di Audit.

L'Autorità di Audit, si occuperà di entrambi i PON gestiti dal MIUR, come previsto anche dalle "Linee Guida Sui Sistemi di Gestione e Controllo per la Programmazione 2007 – 2013" del 19/04/2007, fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato. Tale Autorità, pertanto, presenta un unico documento contenente la strategia di Audit così come previsto dall'art. 62 del Reg. (CE) 1083/2006. Ciò premesso, verranno comunque tenute in considerazione le differenze di metodologia e di strumentazione necessarie in funzione della diversa tipologia delle operazioni dei Programmi Operativi.

Occorre precisare che, in considerazione della natura giuridica dei beneficiari, costituiti da istituzioni scolastiche statali, soggette alla normativa specifica della contabilità di Stato e facenti parte dell'ordinamento scolastico, questa Amministrazione, come indicato nei Programmi operativi, utilizza per i controlli, in primo luogo, le stesse strutture amministrative preposte ai controlli ordinari secondo il vigente ordinamento e cioè gli Uffici Scolastici Regionali e gli Uffici Scolastici Provinciali.

Si richiama, quindi, l'attenzione sui seguenti aspetti:

1. i beneficiari del Programma sono istituzioni scolastiche statali, le quali sono amministrazioni pubbliche, soggette alla normativa specifica della contabilità di Stato, ivi compresi i controlli della Corte dei conti;
2. con la Legge 15/3/97 n. 59 (art.21) ed il D.P.R. dell'8/3/1999 n. 275 è stata attribuita alle istituzioni scolastiche autonomia funzionale, amministrativa e contabile;
3. ai capi di istituto è stato riconosciuto l'inquadramento nella qualifica dirigenziale statale con piena

responsabilità amministrativa, civile e penale, in ordine alla organizzazione e gestione delle istituzioni scolastiche da essi dirette;

4. gli atti di attestazione, resi nell'esercizio delle loro funzioni, sono atti amministrativi di un organo del MIUR, quindi del Ministero stesso che li considera veridici fino a prova contraria;
5. tutte le decisioni in ordine agli aspetti didattici e/o di bilancio che riguardano lo svolgimento delle attività scolastiche vengono assunte sulla base di delibere dei diversi organi collegiali istituiti presso ciascuna istituzione scolastica;
6. la gestione amministrativo contabile delle istituzioni scolastiche è disciplinata dal Decreto Interministeriale n. 44 del 28/2/2001.

1.1.2 Strategia di Audit.

La redazione della presente strategia di audit e la definizione del piano annuale è stata realizzata esclusivamente dalla Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, Ufficio IX, essendo l'unico soggetto preposto alle attività di audit, relativamente ai sopraccitati Programmi Operativi.

Preliminarmente alla definizione della strategia di audit adottata dalla scrivente Direzione Generale, è stata effettuata dallo staff un'analisi dei Programmi Operativi approvati dalla Commissione Europea e di tutta la documentazione inerente alla gestione degli stessi (*Disposizioni ed Istruzioni per l'attuazione delle iniziative cofinanziate dai Fondi Strutturali Europei 2007/2013* – edizione 2007/2008, del 18/02/2008, prot. 11511, edizione 2009 Prot. n. AOODGAI/ 749 del 6 Febbraio 2009; Manuale dell'Autorità di Certificazione e dell'Autorità di Gestione; Piste di controllo (Programmazione 2007-2013); Manuale sul Sistema Informativo, ecc.).

Inoltre, attraverso una serie di incontri con le due Autorità coinvolte nella gestione dei Programmi Operativi (AdG e AdC), sono stati analizzati i processi e le procedure attraverso i quali i Programmi Operativi vengono gestiti.

Per quanto riguarda la procedura relativa alla stesura della strategia di audit e del relativo piano annuale, va precisato che, in via preliminare, è stata analizzata la normativa nazionale di riferimento, specificandone i relativi ambiti di applicazione; è stata quindi definita la metodologia che viene utilizzata anche sulla base degli standard di controllo utilizzati a livello internazionale; si è poi proceduto alla individuazione delle priorità dell'attività di audit, anche in relazione ai diversi ambiti di controllo (audit di sistemi e audit delle operazioni). La strategia ha tenuto conto della valutazione dei rischi anche sulla base degli audit effettuati nel corso della Programmazione precedente (2000-2006).

L'attuazione della strategia di audit è monitorata periodicamente mediante l'analisi dei dati inseriti a sistema dai revisori dei conti (audit delle operazioni) e mediante l'analisi periodica dei processi e delle procedure (audit dei sistemi ed IT Audit).

La strategia di Audit è rivisitata annualmente dall'Autorità di Audit che provvede ad aggiornarne i contenuti e le indicazioni in base alle evidenze risultanti dai nuovi orientamenti nazionali ed internazionali e dai risultati operativi.

Il presente documento modifica in data 2010 la strategia ultima approvata.

1.2 Obiettivi della strategia di Audit

Conformemente a quanto disposto dall'art. 62 del Regolamento (CE) 1083/2006 gli obiettivi generali dell'attività di audit consistono nel garantire la coerenza del sistema dei controlli, nel verificare il funzionamento dell'insieme delle attività messe in atto dalle due autorità di gestione e certificazione, nell'accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo dei Programmi Operativi e nel verificare le spese dichiarate dai beneficiari su un campione adeguato di operazioni.

Rispetto a tali obiettivi generali, l'Autorità di Audit procede alla definizione di un piano di Audit secondo due linee di indirizzo, audit di sistema ed audit delle operazioni, contenente azioni specifiche di audit relative ai Programmi Operativi di riferimento, al loro sistema di gestione e controllo e alla tipologia di operazioni da controllare.

In base alla missione suindicata saranno definiti i seguenti momenti di verifica:

- a) Audit di sistema
- Audit sulle Autorità: finalizzato alla verifica dei processi adottati da ciascuna Autorità (AdG e AdC) nell'ambito delle attività proprie e alla verifica degli organi periferici dell'Amministrazione (USR – Uffici Scolastici Regionali, USP – Uffici Scolastici Provinciali) in relazione al loro coinvolgimento nell'attuazione del programma;
 - Audit IT: orientato alla verifica delle funzionalità del sistema informativo, alla sua coerenza con le attese degli utenti ed alla sua consistenza oggettiva rispetto agli standard COBIT;
 - Audit delle parti correlate: finalizzato alla verifica di tutte le attività/società/enti/altre pubbliche amministrazioni che a qualsiasi titolo intervengano sui Programmi;
 - Audit a campione: realizzato attraverso la preliminare definizione di un campione di scuole e la successiva verifica in loco delle procedure adottate.
- b) Audit delle operazioni, realizzato attraverso la preliminare definizione di un campione di certificazioni e la successiva verifica delle spese e finalizzato a:
- accertare la regolarità della spesa dei Fondi strutturali, da parte dei beneficiari e dei soggetti responsabili, riferita ad un'operazione;
 - riscontrare materialmente il corretto ed efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo che sovrintende la realizzazione dell'operazione oggetto del controllo;
 - conseguire una potenziale riprova circa l'esattezza di eventuali giudizi precedentemente forniti sul funzionamento del sistema esaminato.

1.3 Funzioni e responsabilità dell'Autorità di Audit e degli altri organismi incaricati di svolgere attività di audit sotto la responsabilità di quest'ultima.

La funzione di Autorità di Audit è attribuita alla Direzione generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, Ufficio IX, che ha specifica ed esclusiva competenza in materia, in quanto è l'unico organismo demandato alla definizione di programmi di Audit, controllo o valutazione.

Nella tabella seguente sono rappresentate funzioni e responsabilità dell'Autorità di Audit.

Tabella 1

Funzioni	Soggetti incaricati AdA o sotto la responsabilità dell'AdA
Coordinamento disposizioni e normativa generale	Autorità di Audit
Strategia di audit	Autorità di Audit
Audit a campione USR – USP – Scuole	Autorità di Audit
IT Audit Fornitori IT	Autorità di Audit
Audit di sistema AdG – AdC	Autorità di Audit
Audit delle operazioni (Istituzioni Scolastiche presenti nelle regioni: Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	Autorità di Audit Revisori dei conti

Funzioni	Soggetti incaricati AdA o sotto la responsabilità dell'AdA
Controlli a campione sulla qualità delle verifiche svolte dai revisori dei conti Scuole	Autorità di Audit
Audit delle operazioni (interventi finanziati a valere sull'Asse III di tutti e due i Programmi, che riguarda progetti non realizzati da Istituzioni Scolastiche)	Autorità di Audit
Audit delle parti correlate	Autorità di Audit
Supporto audit delle operazioni, IT audit, e audit di sistema, predisposizione normativa, manuali e piste di controllo, help desk e supporto internal auditor	Assistenza Tecnica
Rapporto annuale di controllo	Autorità di Audit

Per quanto riguarda la funzione di verifica delle operazioni presso le istituzioni scolastiche, (audit delle operazioni) visto il numero di istituzioni scolastiche coinvolte, l'Autorità di Audit utilizza per la verifica della regolarità della gestione dei progetti selezionati i revisori dei conti delle istituzioni scolastiche inserite nel campione, tenendo conto del fatto che nelle istituzioni scolastiche titolari di progetti finanziati con fondi strutturali europei i revisori dei conti sono tenuti, tra l'altro, a controllare anche la regolarità della gestione amministrativo-contabile dei progetti stessi.

I revisori, conformemente alla legge n. 296/2006, art.1, comma 616, sono nominati dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in base ai criteri e ai requisiti stabiliti dal Decreto Interministeriale n. 44/2001.

I revisori sono generalmente scelti tra il personale del Ministero dotato delle adeguate professionalità, così come previsto dall'art. 57 del D.I. n.44/2001; qualora non si disponga di tutte le risorse professionali necessarie ad assicurare il controllo presso le quasi 11.000 istituzioni scolastiche statali, la normativa consente al Ministro di procedere alle nomine di revisori esterni, non dipendenti dal Ministero stesso, purchè, tuttavia, siano iscritti all'albo nazionale dei Revisori contabili, istituito presso il Ministero della Giustizia, che ne garantisce l'assoluta competenza e professionalità. Essi non hanno alcun rapporto, nè gerarchico nè funzionale, con l'AdG e con l'AdC, da cui sono completamente indipendenti.

Tutti i revisori sopra citati, pertanto, sono indipendenti rispetto ad ogni altro organo di gestione dei Programmi Operativi, nonché rispetto ai beneficiari responsabili dell'avvio o dell'esecuzione delle operazioni.

Nei confronti dei revisori l'Autorità di Audit diviene organismo di garanzia pertanto definisce il contenuto e coordina la predisposizione degli atti istruttori per la nomina dei revisori dei conti designati dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, conserva il registro dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche, di cui all'Art. 57, comma 5, del Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44; inoltre procede al riscontro della necessaria competenza dei revisori dei conti e provvede a rilevare possibili conflitti d'interesse o qualunque altra irregolarità, con la possibilità di accedere a qualsiasi base dati necessaria a tale scopo, indicando le conseguenti azioni correttive.

Per rendere coerente l'utilizzo dei revisori dei conti con le necessità di audit dei fondi internazionali è stato appositamente modificato il sistema di accreditamento dei revisori, rivolgendolo in particolare all'accertamento delle competenze professionali ed allo sviluppo dell'attività di formazione continua che ne garantiscano il costante

aggiornamento, nel rispetto degli standard fissati dall'IIA, con particolare riferimento al sistema dell'*International Professional Practices Framework (IPPF)*.

Nello specifico, tali competenze dovranno riguardare:

- i principi di contabilità pubblica;
- il sistema dell'autonomia scolastica;
- la normativa comunitaria inerente il funzionamento dei Fondi Strutturali;
- le disposizioni normative periodiche inerenti i P.O.N.;
- i principi di revisione contabile.

La partecipazione agli eventi formativi riguardanti questi temi, è collegata ad un sistema di attribuzione di crediti, il possesso dei quali sarà requisito necessario per lo svolgimento della professione di *internal auditor*.

L'Autorità di Audit effettuerà tramite ulteriori verifiche, in loco e *desk*, controlli a campione sulle verifiche svolte dai revisori dei conti.

Per la verifica degli interventi finanziati a valere sull'Asse III di tutti e due i Programmi, relativi a progetti non realizzati da Istituzioni Scolastiche, nel caso in cui questa tipologia di interventi fosse selezionata nell'ambito delle operazioni campionate, gli audit delle operazioni saranno realizzati dall'Autorità di Audit.

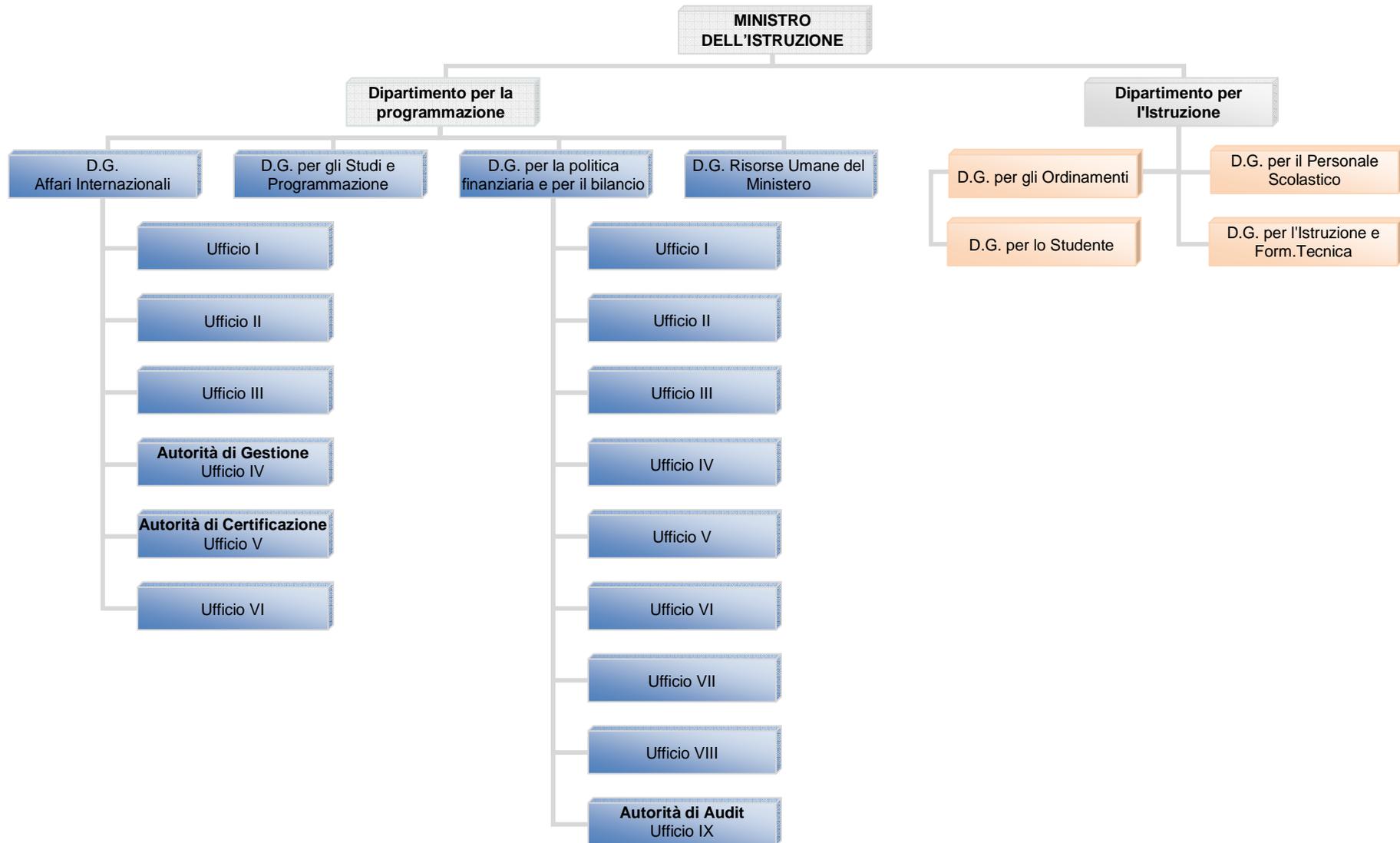
1.4 Indipendenza dell'Autorità di Audit dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione

L'Autorità di Audit è attribuita, in base al D.M. del 27/02/2008, alla Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, **Ufficio IX**, che è un'unità operativa autonoma rispetto sia a quella che ha la titolarità della gestione del Programma, sia a quella deputata alla certificazione, come già detto precedentemente.

La collocazione dell'Autorità di Audit, pertanto, la rende assolutamente indipendente dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione, in osservanza al principio della separazione delle funzioni fra tali organismi a norma dell'articolo 58.1 lettera b) del Regolamento (CE) 1083/2006.

Di seguito si rappresenta graficamente l'organigramma del MIUR con indicazione della collocazione delle diverse Autorità.

Organigramma Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca



1.5 Indipendenza funzionale degli organismi che effettuano gli audit (art. 62, par. 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006)

Per quanto riguarda il controllo di secondo livello, che deve realizzarsi attraverso visite in loco, si fa presente che questo viene effettuato dai revisori dei conti sulla base di un coordinamento e di disposizioni specifiche a cura della Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, Ufficio IX (Autorità di Audit).

Si ribadisce che i revisori sopra citati sono soggetti indipendenti rispetto ad ogni altro organo di gestione e controllo dei programmi Operativi, nonché rispetto ai beneficiari responsabili dell'avvio o dell'esecuzione delle operazioni (vedi precedente punto 1.3).

La nomina dei revisori dei conti del MIUR è di competenza del Ministro ed i relativi provvedimenti sono predisposti dalla Direzione Generale per la politica finanziaria e per il bilancio.

2 BASE GIURIDICA E CAMPO DI APPLICAZIONE

2.1 Quadro normativo nazionale relativo all'Autorità di Audit e alle sue funzioni.

A fronte dell'assenza di una normativa specifica, si può ravvisare qualche elemento di indirizzo nelle seguenti considerazioni.

Con D.L. 18 maggio 2006 n. 181, successivamente convertito in Legge n. 228 del 12 luglio 2006, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è stato ripartito in due diversi Dicasteri: quello della Pubblica Istruzione e quello dell'Università e della Ricerca.

Sono decaduti, pertanto, gli organismi in comune fra le due Amministrazioni.

A seguito dell'avvio della nuova legislatura è entrato in vigore il disposto della legge 24/12/2007 n. 244 che prevedeva l'accorpamento di alcuni Ministeri.

Pertanto, con decreto legge 16/05/2008 n. 85, concernente disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art.1, commi 376 e 377, della legge 24/12/2007 n.244, il Ministero della Pubblica Istruzione è stato nuovamente unificato con il Ministero dell'Università e della Ricerca e, attualmente, la titolarità del Programma Operativo "Competenze per lo Sviluppo" e del Programma Operativo "Ambienti per l'apprendimento" sopracitati è, dunque, attribuita al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

In questo ambito, è stato approvato di recente il Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione con DPR n. 260 del 21/12/2007 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 18 del 22/01/2008.

Con D.M. pubblicato sulla G.U. n. 72 del 26/03/2008, nell'ambito della Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio è stato istituito un apposito ufficio (Ufficio IX) al quale sono state demandate le funzioni dell'Autorità di Audit.

Vista l'attuale organizzazione del Ministero, le funzioni delle diverse Autorità previste dal Regolamento CE n. 1083/2006, (artt. 59-62), sono individuate in base al D.M. del 27.02.2008, pubblicato sulla G.U. n. 72 del 26/03/2008, come indicate di seguito:

- 1 Autorità di Gestione: Ufficio IV della Direzione Generale per gli Affari internazionali;
- 2 Autorità di certificazione: Ufficio V della Direzione Generale per gli Affari Internazionali;
- 3 Autorità di Audit: Ufficio IX della Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio.

Per ciascuna di esse sono previste le funzioni stabilite nel suddetto Regolamento europeo.

La struttura descritta deriva dalle suddette disposizioni normative che definiscono le competenze dei singoli Uffici e garantiscono autonomia funzionale e non interferenza fra le Autorità individuate.

Oltre alle norme generali sulla contabilità di Stato possono essere di riferimento sull'Autorità di Audit e sulle sue funzioni il D.I. 44/2001 ed il Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n. 286.

Infine è di recente emanazione la Direttiva Ministeriale n° 102 del 30/12/2010 con cui si è provveduto all'attività di istruttoria di nomina e revoca dei revisori dei conti.

2.2 Periodo coperto dalla strategia.

La strategia esposta nel Piano si riferisce all'intero ciclo di Programmazione 2007-2013, salvo opportune modifiche e aggiornamenti che potranno essere apportati su base annuale e, se necessario, anche nel corso dello stesso anno.

2.3 Fondi, programmi e settori.

La strategia di audit riguarda i seguenti Programmi Operativi: *“Competenze per lo sviluppo”* (Decisione del 7/11/2007 n. C (2007)5483), finanziato con il Fondo Sociale Europeo e *“Ambienti per l’Apprendimento”* (Decisione del 7/8/2007 n. C (2007)3878), finanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, a titolarità del MIUR in favore dell’“Obiettivo Convergenza”.

3 METODOLOGIA

3.1 Quadro di riferimento normativo

I compiti sono ripartiti in funzione delle diverse tipologie di attività da svolgere secondo l'organigramma di cui si è data evidenza in precedenza ("Organigramma Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca").

Le attività di controllo sono disciplinate da un documento unico e comune a tutte le Autorità del Programma: "Disposizioni ed Istruzioni per l'attuazione delle iniziative cofinanziate dai Fondi Strutturali Europei 2007/2013", edizione 2009 Prot. n. AOODGAI/ 749 del 6 Febbraio 2009, pubblicato anche sulle pagine dei Fondi strutturali all'interno del sito del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Inoltre è disponibile on-line, anche per il personale dell'Autorità di Audit, il manuale relativo alla gestione degli interventi, concernente gli aspetti attuativi, rivolto a tutto il personale coinvolto nella gestione e controllo del Programma, sia a livello centrale (AdG, AdC e AdA) che a livello locale (USR, USP).

Gli standard internazionali che sono stati presi come riferimento per lo svolgimento delle attività di audit dal 2008 al 2015 sono quelli professionali di AIIA, Associazione Italiana Internal Auditors. Con riferimento alle fasi e attività del processo di controllo (dalla pianificazione iniziale fino al monitoraggio) gli standard citati prevedono in particolare le seguenti azioni:

1. Pianificazione dell'attività di controllo (IIA 2200)

- esame quadro normativo;
- descrizione sintetica di: attività, programma, compiti e organizzazione dell'organismo oggetto del controllo (organigramma/funzioni, controlli precedenti e loro impatto);
- analisi dei rischi (IIA 2201);
- obiettivi del controllo rispetto ai rischi (IIA 2210.A1);
- portata del controllo e metodo (soglia di rilevanza, strategia di campionamento, dimensioni del campione, previsione problemi particolari) (IIA 2220);
- valutazione di affidabilità del sistema di gestione e controllo sulla base della verifica preliminare del sistema e della valutazione dei rischi;
- metodologia di campionamento casuale;
- risorse necessarie (personale addetto ai controlli, tecnici e specialisti, spostamenti, previsione tempi, costi, ecc.) (IIA 2230);
- validazione del piano di lavoro (procedure, tempistica, obiettivi, estensione campionamento, ecc.) (IIA 2240).

2. Svolgimento dell'audit di sistema

- individuazione delle informazioni utili ai fini del controllo (IIA 2310);
- analisi e valutazione della documentazione e prime conclusioni (IIA 2320);
- raccolta, registrazione e archiviazione della documentazione rilevante (sistema informativo) (IIA 2330);
- individuazione, proposta e approvazione di eventuali correttivi al piano dei controlli da parte del responsabile dell'AA (IIA 2340).

3. Svolgimento dell'audit sul campione delle operazioni

- individuazione delle informazioni utili ai fini del controllo (IIA 2310);
- analisi e valutazione della documentazione e prime conclusioni (IIA 2320) ;
- raccolta, registrazione e archiviazione della documentazione rilevante (sistema informativo) (IIA 2330);
- individuazione, proposta e approvazione di eventuali correttivi al piano dei controlli da parte del responsabile dell'AA (IIA 2340).

4. Gestione dati e reportistica (IIA 2400)

- esame dei risultati (pareri, raccomandazioni, relazioni , ecc) ;
- comunicazione formale dei risultati ai soggetti oggetto del controllo;
- comunicazione dei risultati a altri soggetti 2410.A1.

5. Monitoraggio (Procedure di follow up e misure correttive) (IIA 2500)

- verifica delle misure correttive adottate dall'AdG per la riduzione/annullamento delle criticità riscontrate;
- procedura di monitoraggio che stabilisca: tempistica per le risposte ai rilievi, valutazione delle risposte, attivazione follow-up se necessario (ovvero accettazione formalizzata del rischio da parte AdG –standard 2600).

Le procedure da utilizzare per lo svolgimento dell'attività di audit sono formalizzate nel manuale di audit vigente.

Si riportano di seguito i principi IIA precedentemente citati:

2201 – Elementi della Pianificazione

Nel pianificare l'incarico, gli *internal auditor* devono considerare:

- gli obiettivi e le modalità di controllo dell'andamento dell' attività oggetto di audit;
- i rischi significativi dell'attività, i propri obiettivi, risorse e operazioni, nonché le modalità di contenimento dei rischi entro i livelli di accettabilità;
- l'adeguatezza e l'efficacia dei processi di gestione dei rischi e di controllo, in riferimento ad un riconosciuto modello di controllo;
- le possibilità di apportare significativi miglioramenti ai processi di gestione dei rischi e di controllo dell'attività oggetto di audit.

2210.A1 – Gli internal auditor devono effettuare una valutazione preliminare dei rischi afferenti l'attività oggetto di audit. Gli obiettivi dell'incarico devono riflettere i risultati di tale valutazione.

2220 – Ambito di copertura dell'incarico

L'ambito di copertura che viene definito deve essere sufficiente a soddisfare gli obiettivi dell'incarico.

2220.A1 – L'ambito di copertura dell'incarico deve tener conto dei sistemi informativi, delle registrazioni, del personale e dei beni patrimoniali, compresi quelli sotto il controllo di terze parti esterne.

2220.A2 – Qualora nel corso di un incarico di *assurance*, emergano significative opportunità di incarichi di consulenza, si dovrebbe stipulare uno specifico accordo scritto su obiettivi, ambito di copertura, rispettive responsabilità e su ciò che di ulteriore ci si attenda. I risultati raggiunti vanno comunicati secondo gli standard sugli incarichi di consulenza.

2220.C1 – Nello svolgimento di un incarico di consulenza, gli *internal auditor* devono assicurarsi che l'ambito di copertura dell'incarico sia sufficientemente ampio per conseguire gli obiettivi che sono stati concordati. Se nel corso dell'incarico gli *internal auditor* ritengono di ridefinire l'ambito di copertura, ne devono discutere con il cliente, per decidere se sia opportuno proseguire.

2230 – Assegnazione delle risorse

Gli *internal auditor* devono determinare le risorse necessarie e sufficienti per conseguire gli obiettivi dell'incarico in base alla valutazione della natura e complessità dello stesso, dei vincoli temporali e delle risorse a disposizione.

2240 – Programma di Lavoro

Gli *internal auditor* devono sviluppare e documentare programmi di lavoro che permettano di conseguire gli obiettivi dell'incarico.

2240.A1 – I programmi di lavoro devono includere le procedure per raccogliere, analizzare, valutare e documentare le informazioni durante lo svolgimento dell'incarico. I programmi di lavoro devono essere approvati prima della loro utilizzazione e ogni successiva modifica deve essere prontamente approvata.

2240.C1 – I programmi di lavoro per gli incarichi di consulenza possono variare nella forma e nel contenuto, secondo la natura dell'incarico.

2310 – Raccolta delle Informazioni

Gli *internal auditor* devono raccogliere informazioni sufficienti, affidabili, rilevanti e utili per conseguire gli obiettivi dell'incarico.

2320 – Analisi e Valutazioni

Gli *internal auditor* devono pervenire alle conclusioni e ai risultati dell'incarico sulla base di appropriate analisi e valutazioni.

2330 – Documentazione delle informazioni

Gli *internal auditor* devono documentare le informazioni adatte a supportare le conclusioni e i risultati dell'incarico.

2330.A1 – Il responsabile *internal auditing* deve controllare l'accesso alla documentazione dell'incarico. Prima di rilasciare tale documentazione a parti terze, il responsabile *internal auditing* deve ottenere l'approvazione del *senior management* e/o, secondo le circostanze, il parere del legale.

2330.A2 – Il responsabile *internal auditing* deve definire i criteri di conservazione delle carte di lavoro, indipendentemente dalle modalità di archiviazione. Tali criteri devono essere conformi alle linee guida dell'organizzazione, alla regolamentazione applicabile in materia o a disposizioni di altro genere.

2330.C1 – Il responsabile *internal auditing* deve definire le direttive concernenti la custodia e l'archiviazione della documentazione relativa agli incarichi di consulenza, nonché la sua distribuzione all'interno e all'esterno dell'organizzazione. Tali direttive devono essere conformi alle linee guida dell'organizzazione, alla regolamentazione applicabile in materia o a disposizione di altro genere.

2340 – Supervisione dell'Incarico

Gli incarichi devono essere opportunamente supervisionati al fine di garantire che gli obiettivi siano raggiunti, che la qualità sia assicurata e che il personale possa crescere professionalmente.

2400 – Comunicazione dei risultati

Gli *internal auditor* devono comunicare i risultati dell'incarico.

2410 – Modalità di Comunicazione

La comunicazione deve includere gli obiettivi e l'estensione dell'incarico, così come le pertinenti conclusioni, raccomandazioni e piani d'azione.

2410.A1 – Laddove appropriato, la comunicazione finale dei risultati deve contenere il giudizio complessivo o le conclusioni dell'*internal auditor*.

2410.A2 – Nelle comunicazioni relative all'incarico gli *internal auditor* sono incoraggiati a dare riconoscimento alle operazioni dell'organizzazione svolte in modo adeguato.

2410.A3 – In caso di invio a terze parti esterne all'organizzazione, la comunicazione dei risultati deve espressamente prevedere limiti di utilizzo e distribuzione.

2410.C1 – Le comunicazioni relative allo stato di avanzamento e ai risultati finali degli incarichi di consulenza possono variare, nella forma e nei contenuti, in funzione della natura dell'incarico e delle esigenze del cliente.

3.2 Fasi della metodologia

La metodologia adottata dalla scrivente Autorità di Audit prevede le seguenti fasi:

- 1 definizione degli obiettivi;
- 2 individuazione della strategia;
- 3 realizzazione delle attività;
- 4 attività di *reporting* e verifica della strategia.

Per quel che riguarda la prima fase, ovvero la definizione degli obiettivi, sulla base di quanto disposto dall'art. 62 del Regolamento (CE) 1083/2006, gli obiettivi generali dell'attività di audit riguarderanno nel garantire la coerenza del sistema dei controlli, nel verificare il funzionamento dell'insieme delle attività messe in atto dalle due autorità di gestione e certificazione, nell'accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo dei Programmi Operativi e nel verificare le spese dichiarate dai beneficiari su un campione adeguato di operazioni.

Successivamente si procederà alla definizione di obiettivi specifici di audit relativi ai Programmi Operativi di riferimento.

Relativamente alla definizione della strategia, per quel che riguarda l'audit dei sistemi di gestione e controllo, si procederà ad una preliminare verifica del sistema di gestione e controllo attraverso l'identificazione dell'ambiente di riferimento. Successivamente verrà definito un modello organizzativo ed una puntuale individuazione delle attività e dei soggetti preposti al loro svolgimento. Sarà definita, quindi, una puntuale tempistica delle attività di controllo da realizzare.

Per quanto concerne la fase relativa alla realizzazione delle attività, esse saranno caratterizzate dalla valutazione del sistema di gestione e controllo e dalla conseguente identificazione del campione di operazioni da sottoporre a verifica, in quanto la determinazione del campione risulta strettamente legata al grado di affidabilità del sistema di gestione e controllo (il numero delle operazioni da controllare sarà inversamente proporzionale al livello di affidabilità del sistema di gestione e controllo).

Una volta individuato il campione delle operazioni, si procederà ad una prima fase caratterizzata dalla verifica della documentazione amministrativo-contabile in possesso dell'AdG e, in un secondo momento, sarà effettuata una verifica in loco, presso le sedi amministrative dei Beneficiari titolari delle operazioni campionate.

La quarta ed ultima fase, relativa all'attività di *reporting*, consisterà nella stesura del Rapporto annuale e dei relativi pareri, riguardanti gli esiti dell'attività di controllo svolta nel corso dell'anno precedente; inoltre sarà aggiornata la strategia di audit in base alle risultanze complessive.

4 STRATEGIA E PRIORITÀ DELL'AUDIT

4.1 Soglie di rilevanza ai fini della pianificazione e della notifica delle carenze

Come prevede il punto 2 dell'allegato IV del Reg. (CE) n. 1828/2006 "Parametri tecnici relativi al campionamento statistico casuale" di cui all'art. 17 (Campionamento) è fissato al 2% il livello massimo di rilevanza ai fini del campionamento statistico casuale che consente di individuare una numerosità campionaria rappresentativa dei progetti totali e analizzabile, in modo da garantire l'espletamento di un controllo di qualità sufficiente e in modo economico ed efficiente.

Il raccordo tra il livello di affidabilità del sistema ed il livello di confidenza considerato è effettuato in modo che:

- se il livello di affidabilità derivante dall'audit del sistema è ALTO: Livello di confidenza = 60%;
- se il livello di affidabilità derivante dall'audit del sistema è MEDIO: Livello di confidenza = 75%;
- se il livello di affidabilità derivante dall'audit del sistema è BASSO: Livello di confidenza = 90%

4.2 Tipologia degli audit da effettuare

L'AdA realizza nel corso dell'anno di audit verifiche sulle operazioni e sui sistemi.

L'Audit delle operazioni campionate, ha l'obiettivo di :

- accertare la regolarità della spesa dei Fondi strutturali, da parte dei beneficiari e dei soggetti responsabili, riferita ad un'operazione;
- riscontrare materialmente il corretto ed efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo che sovrintende la realizzazione dell'operazione oggetto del controllo;
- conseguire una potenziale riprova circa l'esattezza di eventuali giudizi precedentemente forniti sul funzionamento del sistema esaminato.

Rispetto all'Audit di sistema le azioni di Audit sono di 4 tipi:

1. **Audit di sistema sulle due autorità**, essenziale per stabilire tra l'altro i parametri tecnici del campionamento, nel rispetto dell'art. 17 ed all'allegato IV del Reg. (CE) n. 1828/2006;
2. **Audit IT**, importante per garantire il corretto funzionamento dei processi;
3. **Audit delle parti correlate**, per garantire che le funzioni di audit e di certificazione si svolgano su tutte le parti che intervengono sul processo di gestione dei fondi;
4. **Audit a campione** sugli istituti scolastici, fondamentale per garantire il corretto funzionamento del sistema dei controlli e dei processi.

Le attività sopra descritte, nel loro complesso monitorate, analizzate ed assemblate, consentono di elaborare il Rapporto annuale, il Parere annuale e la Dichiarazione di chiusura, con ragionevole garanzia, circa il livello di efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo dei Programmi Operativi (FESR –FSE).

4.2.1 Audit di Sistema

L'organismo responsabile dell'audit del sistema di gestione e controllo è l'Ufficio IX della Direzione generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio.

4.2.1.1 Audit sulle due Autorità

Saranno sottoposti ad audit di sistema la A.d.C. e la A.d.G. quali responsabili dell'attuazione delle singole azioni in cui si articolano il Programma Operativo Nazionale "*Competenze per lo Sviluppo*" (FSE) ed il Programma

Operativo Nazionale “*Ambienti per l’Apprendimento*” (FESR); durante il periodo di programmazione ogni struttura sarà sottoposta ad almeno un audit di sistema ogni anno.

Occorre precisare, a tal fine, che i Programmi Operativi non prevedono la partecipazione di organismi intermedi.

Il processo utilizzato prevede la verifica del livello di efficacia e la rispondenza del sistema di gestione e controllo rispetto agli obiettivi di sana gestione e di coerenza con la normativa comunitaria e nazionale che ne regola il funzionamento mediante l’utilizzo di un modello di valutazione così strutturato:

1. utilizzo dei requisiti chiave e dei criteri per la valutazione della AdG e della AdC (sette per la AdG e quattro per la AdC) quali elementi fondamentali di controllo così come indicati dalla Commissione Europea nel documento “*Guidance on a common methodology for assessment of management and control systems in the Member States – 2007-2013 programming period COCOCF 08/0019/00 – EN*”, integrati con ulteriori criteri determinati valutando le caratteristiche delle procedure e dei sistemi propri della AdG e della AdC;
2. utilizzo delle check-list adottate per l’audit di sistema quale strumento a supporto per l’acquisizione di elementi probatori con riferimento ai requisiti sopra indicati. La check-list, utilizzata dal personale dell’Autorità di Audit, è diretta a determinare il livello di garanzia del sistema che sarà monitorato con cadenza annuale e i cui risultati sono registrati su supporto informatico nella sezione del sistema informativo dei Programmi dedicato all’Autorità di Audit. La check-list adottata per l’audit di sistema è stata costruita sulla base dei criteri indicati dal documento “*Guidance on a common methodology for assessment of management and control systems in the Member States – 2007-2013 programming period COCOCF 08/0019/00*” ed è stata integrata con una griglia di rischi associati a ciascuno dei criteri adottati che costituirà il riferimento per la valutazione dell’affidabilità del sistema di gestione e controllo. In particolare, è stata fatta una valutazione per associare, rispetto a ciascun criterio, le probabilità di rischio (come grado di fiducia a ciascun livello di rischio basso/medio/alto). Tali probabilità sono state ponderate per ciascun criterio tenendo conto dell’influenza di quest’ultimo sul grado di funzionamento del requisito. In seguito, calcolando il prodotto dei diversi livelli di rischio sono state individuate delle classi “teoriche di rischio” con cui verranno confrontati i risultati conseguiti attraverso la verifica dei sistemi per individuarne l’affidabilità;
3. l’AdA valuta il livello di rischio (o grado di funzionamento) relativo a ciascun criterio esaminato, associando ad ognuno un valore “basso”, “medio”, “alto”. Tale giudizio è riconducibile alle quattro categorie per la valutazione dell’efficienza dei criteri proposta dalla Commissione europea: “funziona bene”, “funziona ma sono necessari alcuni miglioramenti”, “funziona parzialmente”, “fondamentalmente non funziona”. L’espletamento di queste attività consente all’AdA, attraverso una sequenza di operazioni, di quantificare automaticamente il livello di affidabilità del sistema. Ovvero, ciascun livello quantitativo di rischio (basso, medio, alto) viene posto in corrispondenza con il valore centrale delle classi ottenute dalla griglia teorica di riferimento e vengono effettuate le seguenti operazioni:
 - media ponderata dei valori dei singoli criteri che appartengono al requisito (che costituisce il coefficiente di rischio associato a ognuno dei requisiti: sette per la A.d.G. e quattro per la A.d.C.);
 - media dei valori dei requisiti chiave che determina il valore di rischio associato alla autorità. L’attribuzione del rischio associato alle diverse autorità non può essere inferiore al valore di rischio associato ai requisiti chiave definiti essenziali (per l’Autorità di Gestione: requisito chiave n. 4 – adeguate verifiche da parte del *management*; per l’Autorità di certificazione: requisito chiave n. 3 – adeguati provvedimenti affinché la certificazione delle spese sia affidabile e fondata su solide basi);
 - confronto tra il rischio associato al sistema con gli intervalli teorici precedentemente definiti.

In conclusione, nella valutazione dei diversi criteri e requisiti chiave si prende in considerazione l’impatto complessivo del livello di sicurezza.

Per la valutazione dell'AdG e dell'AdC, i requisiti chiave presi in considerazione sono i seguenti:

a) *Autorità di Gestione:*

1. la chiara definizione, assegnazione e separazione delle funzioni;
2. la procedura per la selezione delle operazioni adottate dall'Autorità di Gestione;
3. la presenza di informazioni adeguate e la strategia per fornire un supporto ai beneficiari degli interventi;
4. le verifiche sulla gestione ad opera dell'Autorità di Gestione;
5. l'adozione di un'adeguata pista di controllo;
6. l'affidabilità dei sistemi informatizzati per la contabilità, la sorveglianza e l'informativa finanziaria;
7. l'adozione di azioni correttive e di prevenzione in caso di errori sistemici individuati dall'autorità di audit.

b) *Autorità di Certificazione:*

1. la chiara definizione, assegnazione e separazione delle funzioni;
2. l'adozione di un'adeguata pista di controllo e di un idoneo sistema informativo;
3. la presenza di misure adeguate atte a garantire che le certificazioni siano controllate e affidabili;
4. l'adozione di adeguate disposizioni per tenere una contabilità degli importi recuperabili e per il recupero dei pagamenti indebiti.

Nell'ambito degli Audit di Sistema verrà verificato il rispetto delle principali norme relative ad appalti pubblici, aiuti di stato, norme ambientali e pari opportunità.

Per quel che riguarda gli appalti pubblici verrà verificato che le operazioni finanziate dai Programmi Operativi siano attuate nel pieno rispetto della normativa comunitaria in materia, e segnatamente delle pertinenti regole del Trattato CE, delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, della Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario applicabile agli appalti non disciplinati o solo parzialmente disciplinati dalle direttive "appalti pubblici" C(2006) 3158 del 24.07.2006, di ogni altra normativa comunitaria applicabile, nonché della relativa normativa nazionale di riferimento.

Considerati le priorità individuate e gli obiettivi specifici che caratterizzano i Programmi Operativi, si è convenuto che questi concorrano positivamente agli obiettivi ed agli orientamenti comunitari per uno sviluppo sostenibile, identificando nell'educazione ambientale uno dei principali temi trasversali delle iniziative formative, e quindi le attività di controllo saranno finalizzate anche alla verifica di questi aspetti.

4.2.1.2 Audit IT

All'azione di audit sono sottoposti i sistemi informativi del MIUR, l'ANSAS, e qualsiasi altro fornitore che a titolo o a richiesta concorra a fornire servizi o applicazioni informatiche che vengano utilizzate nei due programmi.

Particolare attenzione verrà rivolta alla verifica della configurazione del sistema informatico di gestione dei Programmi; i principali aspetti che saranno oggetto di verifica riguarderanno:

1. l'affidabilità dei database delle informazioni;
2. la gestione dei profili di sicurezza delle utenze;
3. la gestione degli accessi;

- 4 la definizione dei manuali utente e dei manuali di sviluppo;
- 5 il *repository* delle versioni applicative;
- 6 l'adeguatezza dei software di base per il funzionamento dei sistemi;
- 7 l'eshaustività delle informazioni richieste con particolare riferimento a quanto prescritto dall'art.40 e dall'allegato III del Reg. CE 1828/06;
- 8 l'esistenza di procedure intese a garantire la manutenzione, il backup ed il *disaster recovery* del sistema;
- 9 l'esistenza di procedure adeguate riguardanti la protezione, la salvaguardia e l'integrità dei dati;
- 10 l'esistenza di procedure adeguate relative allo scambio elettronico dei dati tra l'AdG e l'IGRUE, che a sua volta provvederà alla trasmissione degli stessi alla Commissione Europea.

4.2.1.3 Audit delle parti correlate

Per parti correlate si intendono quelle coinvolte in operazioni che intercorrono tra soggetti che in qualche modo possono essere accomunati da interessi reciproci e che, pertanto, sono maggiormente rischiose in quanto più facilmente passibili di distorsioni nei processi attuativi.

I principi contabili internazionali adottati dall'Unione Europea e in particolare il principio contabile IAS 24 par. 9, relativo all'informativa di bilancio sulle operazioni con parti correlate, nell'individuare le parti correlate precisa che una parte è correlata a un'entità se:

- a. direttamente o indirettamente, attraverso uno o più intermediari, la parte:
 - i. controlla l'entità, ne è controllata, oppure è soggetta al controllo congiunto (ivi incluse le entità controllanti, le controllate e le consociate);
 - ii. detiene una partecipazione nell'entità tale da poter esercitare un'influenza notevole su quest'ultima;
 - iii. controlla congiuntamente l'entità;
- b. la parte è una società collegata dell'entità;
- c. la parte è una joint venture in cui l'entità è una partecipante;
- d. la parte è uno dei dirigenti con responsabilità strategiche dell'entità o la sua controllante;
- e. la parte è uno stretto familiare di uno dei soggetti di cui ai punti (a) o (d);
- f. la parte è un'entità controllata, controllata congiuntamente o soggetta ad influenza notevole da uno dei soggetti di cui ai punti (d) o (e), ovvero tali soggetti detengono, direttamente o indirettamente, una quota significativa di diritti di voto.

Nello specifico, in relazione ai punti a) e b), con riferimento ai P.O.N. F.E.S.R. e F.S.E., rispetto ai rapporti con il MIUR o le Istituzioni Scolastiche, la parte può riferirsi agli enti di emanazione ministeriale quali l'Invalsi e l'ANSAS.

Si ritiene utile evidenziare e ribadire in merito alla definizione di parte correlata che:

- la parte correlata può essere sia una persona fisica sia un'altra entità (a prescindere dalla veste giuridica che la stessa assume);
- sono da considerare come parti correlate anche quelle entità, società o enti, i cui rapporti si caratterizzano non in relazioni societarie partecipative, ma in rapporti di influenza di natura contrattuale, in disposizioni statutarie o in relazioni di altra natura.

L'azione di audit viene svolta su tutte le società/enti/altre pubbliche amministrazioni che a qualsiasi titolo

intervengano sui programmi; a mero titolo di esempio: i fornitori di beni e/o servizi dei singoli progetti approvati, gli enti che effettuano attività rispetto ai due programmi (ANSAS, INVALSI, FORMEZ...), etc.

La selezione dei soggetti correlati potrà avvenire mediante estrazione dal data base, che consente di individuare fornitori routinari dei beneficiari, con i quali le scuole intrattengono un elevato numero di rapporti contrattuali.

Nell'esame di ciascun rapporto con parti correlate **l'attenzione deve essere chiaramente rivolta alla sostanza del rapporto** e non semplicemente alla forma giuridica assunta dallo stesso.

L'obbligo di informativa scatta peraltro esclusivamente nei casi in cui le operazioni interessate:

- presentino una certa rilevanza;
- non siano state concluse a normali condizioni di mercato (*arm's length basis*).

Per quanto riguarda la **“rilevanza”** dell'operazione si può fare riferimento al principio generale della significatività (illustrato nel principio contabile nazionale OIC 11), il quale, tra l'altro, precisa che vanno considerate tali solo quelle informazioni che hanno un effetto significativo e rilevante sui dati di bilancio o sul processo decisionale dei destinatari (l'informazione è significativa quando è in grado di influenzare le decisioni economiche degli utilizzatori aiutandoli a valutare gli eventi passati, presenti o futuri).

Per **“normali condizioni di mercato”** non devono essere considerate solo le condizioni attinenti all'eventuale prezzo dell'operazione e ad elementi ad esso connessi, ma anche le motivazioni che hanno condotto alla decisione di porre in essere l'operazione e a concluderla con parti correlate anziché con terzi.

In considerazione del grado di incertezza connesso alle informazioni ed ai dati relativi a tali operazioni, vanno identificate le procedure atte a fornire sufficienti ed appropriati elementi probativi in assenza di circostanze identificate che:

- aumentino il rischio di errori oltre il rischio normalmente atteso;
- indichino che si è verificato un significativo errore riguardante le parti correlate. Qualora vi siano elementi indicativi di simili situazioni, l'AdA deve modificare, estendere o aumentare le procedure di revisione, svolgendo quelle ritenute più appropriate nelle circostanze.

I possibili rischi connessi al compimento di operazioni con parti correlate impongono chiaramente all'organo di controllo di attivarsi al fine di verificare:

- la presenza di idonee procedure interne dirette a regolamentare i rapporti con parti correlate (regole intese ad identificare le parti correlate e le relative operazioni nonché le modalità di approvazione delle medesime da parte degli organi di governo e le informazioni e la documentazione a tal fine necessarie);
- il concreto e corretto funzionamento delle suddette procedure;

Durante lo svolgimento del lavoro, si deve prestare particolare attenzione alle operazioni che, date le circostanze, potrebbero apparire anomale e quindi indicare l'esistenza di parti correlate precedentemente non identificate. Ne sono esempi:

- a. operazioni che presentano condizioni anomale, quali prezzi, tassi di interesse, garanzie o termini di rimborso;
- b. operazioni che sembrano essere state effettuate senza apparenti motivazioni di logica economica;
- c. operazioni nelle quali la sostanza differisce dalla forma;
- d. operazioni eseguite con procedure non usuali;
- e. operazioni numerose o rilevanti concentrate su alcuni nominativi;
- f. operazioni non contabilizzate, quali prestazioni professionali fornite o ricevute senza corrispettivo.

Le azioni di audit possono avere la seguente natura:

- a. indagini amministrative ed informative, con la conseguente richiesta di documentazione (ad esempio visure camerali, catastali, etc.);
- b. azioni di audit specifiche al fine di rispondere all'art.62 comma 1.a reg. CE 1083/2006;
- c. analisi inerenti la disciplina degli appalti pubblici e del rispetto della concorrenza.

4.2.1.4 Audit a campione

L'azione di audit viene svolta sulle Istituzioni Scolastiche, gli Uffici Scolastici Regionali e gli Ambiti Territoriali Provinciali, che sono stati oggetto di un controllo di I livello in loco. Da tale universo di volta in volta vengono scelti progetti da sottoporre a verifica.

L'obiettivo è quello di rafforzare il sistema di gestione e controllo, attraverso un system-audit sui titolari dei fondi comunitari erogati dai PON.

In particolare l'audit è volto a verificare la corretta applicazione delle procedure da parte delle Istituzioni Scolastiche, gli Uffici Scolastici Regionali e gli Ambiti Territoriali Provinciali, dall'avvio fino alla conclusione del progetto, attraverso:

- la verifica della documentazione;
- la verifica del processo di autorizzazione;
- la verifica dei punti chiave di controllo;
- la verifica degli attori coinvolti;
- la verifica della corretta archiviazione dei documenti;
- la verifica delle risultanze del complesso delle azioni.

4.2.2 Audit sulle operazioni

L'organismo che effettua l'audit delle operazioni è il corpo dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche che agisce su indicazione e sotto la responsabilità dell'Autorità di Audit – Direzione per la Politica Finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IX.

Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 ha introdotto l'obbligo, per i Programmi Operativi che non rientrano nei parametri previsti dall'art. 74, di procedere ad *un campionamento statistico di tipo casuale*, al fine di trarre dai risultati degli audit del campione conclusioni relative alla spesa complessiva da cui è stato tratto il campione. L'obiettivo dell'indagine è quello di stimare il rapporto tra spesa irregolare e spesa certificata, all'interno di un campione indicato dalla comunità europea al 2%.

In ragione della diversa affidabilità dei sistemi gestionali derivato dall'audit di sistema (basso, medio, alto) si deve costruire un metodo di campionamento che garantisca rispettivamente l'estrazione di un numero di operazioni pari a:

- il 60% in caso di sistemi ad alta affidabilità (basso rischio);
- il 75% in caso di media affidabilità (medio rischio);
- il 90% per sistemi a bassa affidabilità (alto rischio).

In tutti i casi, la soglia di rilevanza (ossia il livello massimo tollerabile di errore nell'esecuzione del controllo sul campione) sarà mantenuta entro il limite del 2%.

Porre la soglia di rilevanza al 2% significa che il tipo di irregolarità che ci si aspetta di incontrare nell'audit delle operazioni (dato che si tratta di controlli di II livello in un sistema di gestione e controllo ben strutturato) è di natura casuale. Infatti, i regolamenti stabiliscono che, se l'Autorità di Audit dovesse riscontrare errori non casuali (superiori al 2% e definiti pertanto sistematici) la stessa: *“analizza il significato e prende i provvedimenti*

necessari, comprese adeguate raccomandazioni, che vengono comunicati nel rapporto annuale di controllo” (art. 17, comma 4, Reg. (CE) n. 1828/2006).

In altri termini, nel caso in cui venissero riscontrate irregolarità superiori alla soglia del 2% di rilevanza, l’Autorità di Audit non deve aumentare la dimensione del campione casuale (che non servirebbe certamente a correggere gli errori di sistema, ma solo a migliorare le stime), ma può decidere, eventualmente, e sulla base di una valutazione professionale, di effettuare un campione aggiuntivo per comprendere meglio le cause delle irregolarità (campione supplementare).

Il *Monetary Unit Sampling (MUS)* – che è il metodo adottato per l’estrazione del campione all’interno dell’universo delle operazioni cofinanziate dai PON - utilizza come unità di campionamento l’unità monetaria contenuta nell’operazione che sarà oggetto del controllo in loco. Di conseguenza attraverso l’utilizzo di questo metodo di campionamento che associa ad ogni unità monetaria la stessa probabilità di essere estratta, si aumenta la probabilità di estrarre operazioni con dimensioni finanziarie rilevanti, generando in tal modo una stratificazione della popolazione per dimensione finanziaria dell’operazione. Tale metodo si basa sull’idea che gli errori presenti nella popolazione si distribuiscano secondo la variabile di Poisson, detta anche “legge degli eventi rari” o “legge dei piccoli numeri”, ipotizzando quindi che la popolazione sia affetta da un tasso di errore basso.

L’esperienza della programmazione 2000-2006, infatti, ha fatto osservare un tasso di errore inferiore allo 0,2%.

Nell’ambito del MUS la dimensione del campione viene calcolata attraverso la seguente formula:

$$n = (BV * RF)/(TM - AM*EF)$$

dove:

BV: ammontare della spesa certificata per l’anno selezionato;

RF: fattore di fiducia (*Reliability Factor*). Tale fattore è basato sulla distribuzione di Poisson per un errore previsto pari a zero e collegato al livello di fiducia fissato dall’auditor sulla base degli esiti dell’Audit di Sistema.

TM: errore tollerabile rappresentato dal livello di materialità e pari al 2%;

AM: dichiarazione errata prevista che esprime la stima dell’errore, espresso in euro, che ci si attende di avere nella popolazione. Tale stima dovrà essere eseguita sulla base dei risultati ottenuti nei precedenti controlli. Per i primi controlli che si svolgeranno per la programmazione 2007 – 2013 si può ipotizzare un tasso di errore analogo a quello riscontrato in media nei controlli effettuati per la precedente programmazione 2000 – 2006.

EF: fattore di espansione, che esprime il rischio di accettare erroneamente l’ipotesi che un Programma non sia affetto da errori quando invece presenta irregolarità. Tali valori sono desunti da tabelle standard e sono legati ai livelli di fiducia utilizzati dal controllore.

La tabella successiva riporta i valori di EF per i livelli di fiducia utilizzati nei controlli di II livello in relazione al giudizio di affidabilità dato al Sistema di Gestione e Controllo.

Tabella 2

Livello di fiducia	Fattore di fiducia (RF)	Livello di materialità (AM)	Fattore di espansione (EF)
90% Affidabilità del sistema: bassa	2,31	2%	1,5
75% Affidabilità del sistema: media	1,3	2%	1,3
60% Affidabilità del sistema: alta	0,92	2%	1,1

Una volta individuata la dimensione del campione, questa sarà applicata (utilizzando il metodo MUS e come da suggerimento IGRUE) in tutti gli 8 strati nei quali sono articolati i PON, individuati negli Obiettivi Operativi dei 2 Programmi, che hanno generato spesa certificata alla UE.

Tabella 3 (riassuntiva dell'estrazione 2010 su spesa certificata 2009)

Spesa Certificata	BV		285.024.931,46
Fattore di Fiducia	RF		1,44
Errore Tollerabile	TM	2,00%	5.700.498,63
Dichiarazione errata	AM	0,25%	712.562,33
Fattore di espansione	EF		1,25

Numerosità campionaria

n

85,33

$$n = BV * RF / (TM - AM * EF)$$

Campione da estrarre

660

Per sette strati la popolazione dei progetti è superiore ad 800 operazioni, mentre per uno è inferiore portando, quindi, solo per quest'ultimo, la numerosità campionaria a 65.

Per quanto riguarda il rilevamento di errori materiali, si precisa che il sistema informativo adottato per la gestione degli interventi finanziati a valere su entrambi i Programmi Operativi consente l'acquisizione di tutta la documentazione contabile (fatture, mandati di pagamento, etc.), in formato digitale al fine di consentire la loro verifica da parte dei soggetti preposti al controllo sia a livello centrale che a livello periferico. Tale modalità, rendendo possibile lo svolgimento dei controlli on-line, consente la possibilità di effettuare un controllo incrociato su tutti i dati acquisiti diminuendo la percentuale di errori materiali e garantendo comunque la loro immediata individuazione e relativa correzione.

Si indicano le seguenti tappe:

1. verifica della tipologia di errore materiale riscontrato;
2. nel caso di progetti con **infrazioni od irregolarità rettificabili**, i revisori inviteranno la scuola a regolarizzare gli atti o ad integrare la documentazione, fissando una precisa scadenza entro la quale la scuola dovrà ottemperare a quanto richiesto;

3. nel corso di una visita successiva i revisori verificheranno che gli atti siano rispondenti alle disposizioni impartite e invieranno la relazione finale all'Autorità di Audit. Qualora la scuola non abbia provveduto entro i termini previsti dal manuale di audit, i revisori invieranno all'Autorità di Audit la relazione negativa con la quantificazione delle spese ritenute non ammissibili;
4. nel caso di progetti che presentino **irregolarità non sanabili**, i revisori dei conti dovranno predisporre un verbale di quanto rilevato e **procedere ad una esatta quantificazione delle spese ritenute inammissibili**, in quanto le stesse non potranno essere ammesse al finanziamento e gli importi inviati dovranno essere restituiti. La relazione dovrà essere inviata all'Autorità di Audit che provvederà agli adempimenti di competenza.

La valutazione della sistematicità o casualità dell'errore si basa sui seguenti criteri:

- essere stato rilevato in precedenti controlli della stessa A.d.A o di altri *auditors*;
- essere presente in una serie di operazioni simili o procedure affini dello stesso organismo o di organismi diversi;
- quando per le caratteristiche dell'errore è possibile/probabile che si producano altre irregolarità della stessa o di diversa natura.

La metodologia per la selezione di eventuali campioni supplementari dipende dalla tipologia delle irregolarità riscontrate. In particolare, essa si fonderà su un'analisi dei rischi rilevati in sede di individuazione delle citate irregolarità. Tale analisi mira a selezionare un preciso universo di operazioni che presentino gli elementi necessari per un'indagine adeguata del fattore critico individuato; da tale universo si estrarrà anche un campione per l'esame supplementare.

4.2.3 Priorità ed obiettivi di audit per l'intero periodo di programmazione.

La definizione delle priorità e degli obiettivi di audit si basa sulle evidenze oggettive delle attività in corso e sull'esperienza maturata dall'AdA nello svolgimento delle funzioni di audit nella Programmazione 2000 – 2006.

In particolare i criteri utilizzati sono i seguenti:

- vincoli imposti all'attività di audit dal quadro normativo comunitario e dagli standard internazionali di audit;
- concentrazione delle attività di controllo nella prima fase di programmazione sugli audit di sistema per assicurarsi, già nel periodo iniziale, la conformità del sistema con il quadro normativo;
- presenza degli elementi essenziali per la corretta realizzazione del programma (adeguata organizzazione, piste di controllo, formalizzazione delle procedure di gestione e controllo, sistema informativo), posto che eventuali carenze nell'impostazione del sistema di gestione e controllo possono produrre irregolarità aventi carattere sistematico;
- verifica attraverso gli audit sulle operazioni di tutte le principali tipologie di operazioni (classi, dimensione finanziaria, ecc.);
- adeguato equilibrio fra i differenti interventi di Audit, al fine di garantire la massima sinergia fra gli strumenti di controllo.

Nello specifico le attività di audit saranno le seguenti:

- Audit sul Sistema Informativo nel primo semestre di ogni anno;
- Audit di sistema sull'AdG e l'AdC due volte l'anno;
- Audit a campione su scuole USR USP ogni anno;
- Audit sulle parti correlate ogni anno;
- Verifica dell'affidabilità del sistema di gestione e controllo attraverso l'aggiornamento dell'analisi di rischi;

- Dimensionamento ed estrazione del campione delle operazioni certificate relative all'annualità precedente a partire dal 1° gennaio di ogni anno, sulla base del grado di affidabilità e della analisi dei rischi;
- Audit sulle operazioni campionate;
- Redazione del rapporto annuale di controllo e del parere di cui all'articolo 62 paragrafo 1 lettera d) punti i) e ii) del Reg. CE 1083/2006;
- Redazione della dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e regolarità della spesa, nei casi previsti dall'art. 88 del Reg. CE 1083/2006.

Le attività di audit di chiusura (periodo 2016 – 2017) prevedono le seguenti attività:

- redazione, entro il 31 marzo 2017, del rapporto di controllo finale, nel quale saranno incluse le informazioni relative alle attività di audit effettuate dopo il 1° luglio 2015, e della dichiarazione di chiusura di cui all'articolo 62 paragrafo 1 lettera e) del Reg. CE n. 1083/2006.

4.2.4 Connessione tra i risultati della valutazione dei rischi e l'attività di audit prevista.

L'analisi dei rischi permette di individuare le priorità di intervento sugli organismi facenti parte della filiera dei fondi. In questo modo si determina una scaletta nella scelta dei tempi per la realizzazione degli audit, sulla base del principio che prima saranno controllati gli organismi più rischiosi e successivamente gli altri.

I risultati degli audit saranno lo strumento attraverso cui valutare la validità ed eventualmente aggiornare la valutazione dei rischi e il giudizio sul livello di confidenza del sistema di gestione del programma.

4.2.5 Calendario degli audit relativi agli anni di programmazione.

Per il calendario relativo alla copertura del sistema di gestione e di controllo per il triennio 2010/2012 si fa riferimento alle seguenti tabelle.

Tabella 4 Piano di attività 2010

2010	Gennaio	Dimensionamento del campione (su domande di pagamento inviate nel corso del 2009)
	Febbraio	Eventuale campionamento supplementare a seguito di analisi di rischio
	Marzo	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
	Aprile	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit sul sistema informativo
		Approfondimento controlli sulle operazioni della programmazione 2000-2006
	Maggio	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit sul sistema informativo
	Giugno	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit sul sistema informativo
	Luglio	Follow-up degli Audit sulle operazioni;
	Agosto	Audit sul sistema informativo
		Audit sull'AdC
	Settembre	Formazione revisori addetti ai controlli di II livello
		Audit a campione
		Audit sull'AdC
Audit sul sistema informativo		
Ottobre	Audit sull'AdG	
Novembre	Audit sull'AdG	
	Sintesi dei risultati delle attività di Audit di sistema e Audit delle operazioni nel rapporto annuale di controllo 2009 di cui all'art 62 par.1 lettera d e predisposizione del parere annuale entro il 31.dicembre	
Dicembre	Valutazione del livello di affidabilità del sistema finalizzato al dimensionamento a valere sull'annualità 2011 Eventuale aggiornamento della Strategia di Audit Pianificazione annuale delle attività di audit per l'anno successivo	

Tabella 5 Piano delle attività 2011-2012

2011	Gennaio	Dimensionamento del campione (su domande di pagamento inviate nel corso del 2010)
	Febbraio	Eventuale campionamento supplementare a seguito di analisi di rischio
		Audit a campione
		Formazione revisori addetti ai controlli di II livello
	Marzo	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit a campione
	Aprile	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit sulle parti correlate
	Maggio	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
	Giugno	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
	Luglio	Follow-up degli Audit sulle operazioni
	Agosto	Audit sull'AdC
	Settembre	Audit sull'AdC
	Ottobre	Audit sull'AdG
Novembre	Audit sull'AdG Sintesi dei risultati delle attività di audit di sistema e audit delle operazioni nel rapporto annuale di controllo 2010 di cui all'art 62 par.1 lettera d) e predisposizione del parere annuale entro il 31 dicembre	
	Valutazione del livello di affidabilità del sistema finalizzato al dimensionamento a valere sull'annualità 2012	
Dicembre	Eventuale aggiornamento della Strategia di Audit Pianificazione annuale delle attività di audit per l'anno successivo	
2012	Gennaio	Dimensionamento del campione (su domande di pagamento inviate nel corso del 2011)
	Febbraio	Eventuale campionamento supplementare a seguito di analisi di rischio
		Formazione revisori addetti ai controlli di II livello
		Audit a campione
	Marzo	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit a campione
	Aprile	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit sulle parti correlate
		Audit sul sistema informativo
	Maggio	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit sul sistema informativo
	Giugno	Realizzazione visite di audit sulle operazioni campionate da parte dei revisori
		Audit sul sistema informativo

Luglio	Follow-up degli Audit sulle operazioni
Agosto	Audit sul sistema informativo
	Audit sull'AdC
Settembre	Audit sull'AdC
Ottobre	Audit sull'AdG
Novembre	Audit sull'AdG
	Sintesi dei risultati delle attività di Audit di sistema e Audit delle operazioni nel rapporto annuale di controllo 2009 di cui all'art 62 par.1 lettera d) e predisposizione del parere annuale entro il 31.dicembre
Dicembre	Valutazione del livello di affidabilità del sistema finalizzato al dimensionamento a valere sull'annualità 2011
	Eventuale aggiornamento della Strategia di Audit
	Pianificazione annuale delle attività di audit per l'anno successivo

5 VALUTAZIONE DEI RISCHI

5.1 Metodo generale di valutazione del rischio

La valutazione dei rischi è uno strumento utilizzato nella pianificazione delle attività di audit per mappare le aree di rischio, identificando, tra le strutture in cui si articola l'organizzazione così come rappresentata nel documento di descrizione dei sistemi di gestione e controllo, quelle da sottoporre prioritariamente a controllo.

Per definire le priorità dell'attività di audit da svolgere, si effettua, quindi, una valutazione condotta sia sul cd. "rischio intrinseco", sia sul cd. "rischio di controllo".

- **Il Rischio intrinseco (ISA 200)** è il rischio, correlato alla natura delle attività, delle operazioni e delle strutture di gestione, che si verifichino errori o anomalie nella gestione finanziaria che, se non prevenuti o individuati e corretti dalle attività di controllo interno, possano rendere i saldi contabili suscettibili di essere inaffidabili e le transazioni collegate di essere significativamente illegittime o irregolari o possano generare la suscettibilità della gestione finanziaria di essere inadeguata.

Il livello di rischio intrinseco viene misurato sia in termini di impatto sul raggiungimento degli obiettivi dell'intervento, sia in termini di frequenza del rischio stesso.

- **Il Rischio di controllo interno (ISA 200)** è il rischio che errori o anomalie significativi nella gestione finanziaria non siano prevenuti o individuati e corretti tempestivamente dalle attività di controllo interno.

Durante la fase di preparazione della Strategia di audit, l'AdA ha individuato dei fattori di rischio di controllo preliminari, conformemente pesati.

L'analisi dei rischi è un esercizio continuo e, pertanto, sarà aggiornato di anno in anno con relativa comunicazione nelle pianificazioni annuali di audit. Qualora l'AdA decidesse di cambiare il modello di valutazione del rischio, la CE ne sarebbe informata attraverso la relazione di controllo annuale.

5.2 Indicare l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e gli Organismi Intermedi coperti.

I due Programmi Operativi considerati non prevedono il coinvolgimento di organismi intermedi.

Gli uffici interni al MIUR nell'ambito dei quali sono incardinate l'A.d.G. e l'A.d.C. sono:

- Ufficio IV della Direzione Generale per gli Affari internazionali (Autorità di Gestione);
- Ufficio V della Direzione Generale per gli Affari Internazionali (Autorità di Certificazione).

5.3 Fattori di rischio considerati, compresi gli aspetti orizzontali identificati come settori di rischio.

I fattori di rischio che l'AdA prende in considerazione per determinare le proprie priorità sono indicati da:

- IIA 2010;
- ISA 315 e 330;
- Nota orientativa della strategia di audit della CE;
- Manuale di controllo;
- Linee guida sui sistemi di gestione e controllo - Ministero dell'economia e delle Finanze – RGS – IGRUE 2007;
- Vademecum per le attività di controllo di II livello - Ministero dell'economia e delle Finanze – RGS – IGRUE 2010.

Per la rilevazione del rischio intrinseco si prenderanno in considerazione i seguenti, principali elementi:

- numero di attività previste nel macroprocesso;
- complessità di tali attività;
- processi;
- numero di passaggi di documentazione amministrativo-contabile tra i soggetti previsti nella pista di controllo;
- numero dei soggetti coinvolti e dei livelli di responsabilità;
- tempistica di attuazione delle operazioni.

Il rischio di controllo (control risk) sarà determinato sulla base di considerazioni riguardanti i seguenti elementi:

- organizzazione della struttura preposta al controllo e il livello di preparazione delle persone e degli organismi che vi partecipano;
- presenza di tutti i punti di controllo previsti dalla pista di controllo;
- informazioni deducibili dai controlli di primo livello (in particolare dalle check-list allegate alle Dichiarazioni di spesa dell'UCO e Autorità di Gestione);
- informazioni deducibili dai controlli indipendenti condotti dall'Autorità di Certificazione.

Nella valutazione dei fattori di rischio l'AdA prenderà in considerazione le seguenti fonti:

- relazioni di audit dei periodi precedenti;
- relazioni sulle irregolarità del periodo precedente;
- normativa nazionale;
- segnalazioni della GdF e delle procure;
- segnalazioni degli organismi di gestione e controllo;
- resoconti delle certificazioni di spesa;
- regolamenti, statuti, siti web ed altre informazioni ricevute dall'AdG.

I fattori di rischio sono assegnati in base ai seguenti livelli:

- processi;
- organismi;
- programmi;
- aspetti orizzontali;
- gruppo di operazioni.

I fattori di rischio dovranno essere verificati annualmente durante l'intera programmazione.

5.4 Il sistema di punteggi attribuiti ai vari fattori di rischio

5.4.1 Livello di rischio dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione

Le tipologie di rischio possono essere oggetto di classificazione al fine di quantificarne la portata.

Per rilevare il livello di rischio relativo alla Autorità di Gestione e all'Autorità di Certificazione, sono state formulate, rispettivamente per ciascuna Autorità, due liste di controllo così articolate:

- Autorità di Gestione: 38 domande
- Autorità di Certificazione: 15 domande

La check-list adottata per tale audit di sistema è stata costruita sulla base dei criteri indicati dal documento “Guidance on a common methodology for assessment of management and controlsystems in the Member States – 2007-2013 programming period COCOCF 08/0019/00” ed è stata integrata con una griglia di rischi associati a ciascuno dei criteri adottati che costituirà il riferimento per la valutazione dell’affidabilità del sistema di gestione e controllo.

Ciascuna lista di controllo è stata declinata in raggruppamenti di domande (cluster) attribuendo ad ognuna di esse un peso specifico, definito secondo l’importanza delle stesse e propedeutico per il calcolo del punteggio complessivo.

All’esito delle liste di controllo, viene redatta la tabella di pesatura dei rischi, per ciascuna Autorità, dove, in relazione a ciascuna area, vengono attribuiti giudizi rappresentati in forma numerica.

Per ciascuno dei due audit si procede, quindi, alla definizione di un profilo di rischio.

Al fine di calcolare il corretto profilo di rischio è necessario selezionare per ciascun item un livello di rischio (A-alto, B-medio o C-basso).

L’algoritmo, per ciascun giudizio espresso, attribuisce un punteggio relativo al rischio inerente ed al rischio di controllo, come di seguito evidenziato.

Rischio inerente: 1 (rischio alto), 0,60 (rischio medio) o 0,40 (rischio basso).

Spiegazione e quantificazione del livello di rischio inerente		
Livello di rischio inerente	Spiegazione	Quantificazione del rischio
A - Alto	Il livello di rischio è tale da dover prevedere un’azione immediata per ricondurlo a un livello tollerabile.	1
M - Medio	È un rischio da gestire attraverso una specifica ed efficace procedura, oltre ad un costante monitoraggio.	0,60
B - Basso	Rischio da gestire attraverso una procedura specifica. In taluni casi, se il rischio è molto basso potrebbe anche non essere opportuno intervenire.	0,40

Rischio di controllo: 1 (rischio alto), 0,55 (rischio medio) o 0,30 (rischio basso).

Spiegazione e quantificazione del livello di rischio di controllo		
Livello di rischio di controllo	Spiegazione	Quantificazione del rischio
A - Alto	Il livello di rischio è alto, non è stato possibile valutare il livello di rischio oppure la documentazione presa in esame è giudicata insufficiente.	1
M - Medio	Il rischio è medio, significa che il controllo è giudicato in parte adeguato e in parte non adeguato.	0,55
B - Basso	Rischio è basso poiché i controlli sono giudicati adeguati, ad esempio in numero, in qualità, in approfondimento.	0,30

Per quanto riguarda il rischio di controllo, l’analisi dipende dai controlli predisposti a presidio dei relativi rischi inerenti e dall’efficacia del controllo stesso.

La sintesi relativa alle dimensioni utilizzate per il calcolo del punteggio e alla struttura delle check list utilizzate per l’audit di AdG e AdC, è espressa nella tabella seguente:

Composizione liste di controllo	Dimensioni della valutazione	Punteggio	Esemplificativo	Autorità di Certificazione			Peso fattore ¹	Rischio fattore ²		
				RI	RC	Livelli di affidabilità/rischio				
						A (alto)			B (medio)	C (basso)
38 domande Autorità di Gestione	Livello di rischio (A,B,C)	0 = Rischio Basso ... 1 = Rischio Alto	Adeguatezza del requisito di indipendenza dell'AdC dalle diverse Autorità	rf2a			x	1	0,5875	
			Adeguatezza dell'AdC nella definizione ed assegnazione delle funzioni	rf2b			x			
	Adeguatezza organizzativa dell'AdC rispetto alle attività di gestione	rf2c			x					
	Adeguatezza delle procedure di controllo sugli enti delegati	rf2a			x					
	Sistema informativo gestionale e di monitoraggio	rf5a			x					
	Sistema informativo gestionale e di monitoraggio	rf5a			x					
15 domande Autorità di Certificazione	Livello di rischio (A,B,C)	0 = Rischio Basso ... 1 = Rischio Alto	Adeguatezza delle registrazioni contabili	rf6a				3	0,0434	
			Adeguatezza delle procedure di controllo	rf6b						x
	Contabilità degli importi da recuperare e ritirati	rf6c				x				
	Dichiarazione annuale alla commissione	rf6d				x				
	Adeguate informazioni ricevute dall'AdG	rf6a				x				
	Esame e dei controlli effettuati dall'AdG	rf6b				x				
	Esame dei risultati derivanti dai controlli effettuati dall'AdA	rf6c				x				
	Garanzia della regolarità e legalità della spesa certificata	rf6d				x				
	Calcolo e riconciliazione delle richieste di pagamento	rf6e				x				

0 ... 1

Per ciascun raggruppamento di domande, viene attribuito un peso ai fattori di rischio.

Nel caso dell'**Autorità di Certificazione** i raggruppamenti sono 3:

RF2 - organizzazione

RF5 - sistema informativo gestionale e di monitoraggio

RF6 - circuito finanziario, dei pagamenti e dei trasferimenti

Nel caso dell'**Autorità di Gestione** i raggruppamenti sono 5:

RF2 – organizzazione

RF3 – attuazione e controllo – dimensione statica

RF4 – attuazione e controllo – dimensione dinamica

RF5 – sistema informativo gestionale e di monitoraggio

RF6 - circuito finanziario, dei pagamenti e dei trasferimenti

A ciascun fattore di rischio (o requisito chiave) va attribuito un peso diverso, come di seguito riportato:

- 1 (impatto basso),
- 2 (impatto medio),
- 3 (impatto elevato).

Dalla media aritmetica dei giudizi sui singoli item, ponderata con il peso di fattore, si ricavano i giudizi sugli specifici cluster (μ_n) che, successivamente mediati, forniscono il giudizio di rischio sull'Autorità (μ_N), secondo la formula di seguito riportata.

$$\mu_n = \frac{\sum_i^n (\text{Valore Rischio}_{Item})^{\text{Peso Fattore}_{Cluster}}}{n}$$

$$\mu_N = \frac{\sum_i^N \mu_n}{N}$$

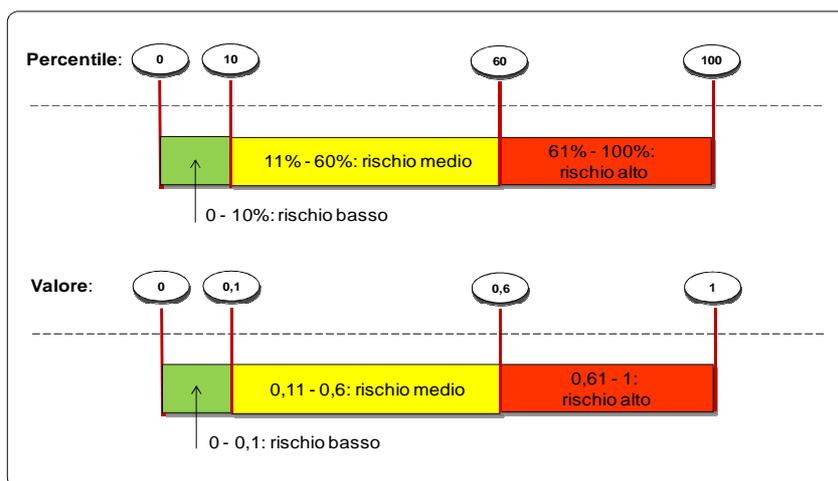
$$0 < \mu_N < 1$$

Dapprima, quindi, viene determinato il fattore di rischio per singolo cluster, successivamente viene calcolato il fattore di rischio complessivo dato dalla media dei singoli cluster.

Il valore di μ_N può variare tra 1 (rischio alto) e 0 (rischio basso).

Sulla base dei criteri esposti la somma dei valori calcolata opportunamente pesata, viene successivamente confrontata con soglie di riferimento definite.

Sono state stabilite differenti soglie di affidabilità, rilevate per percentile e per valore di seguito rappresentate:



Con riferimento alle soglie sopra illustrate, il livello di rischio rilevato nella fase di audit, riferito a ciascuna Autorità, potrebbe pertanto risultare:

- rischio basso
- rischio medio
- rischio alto.

5.4.2 Livello di rischio dei Sistemi Informativi SIDI e ANSAS

Le attività di audit dei Sistemi Informativi (SIDI – ANSAS), sono finalizzate sia all’effettuazione dell’analisi e valutazione delle modalità di gestione dei dati, delle informazioni, delle procedure e dei processi organizzativi associati, sia ad una verifica del sistema di gestione dell’IT e dei sistemi di controllo in essere.

Ai fini dello svolgimento delle attività di Audit, è stato assunto come modello l’intero framework COBIT¹ da cui sono stati selezionati i processi afferenti alle dimensioni:

- Risk and Audit Management;
- Value Delivery;
- Performance Measurement,

in quanto ritenuti più idonei all’identificazione dell’affidabilità dei sistemi.

Per rilevare il grado di affidabilità dei due sistemi informativi e poterne certificare le funzionalità, sono stati formulati, rispettivamente per il SIDI e l’ANSAS, due questionari contenenti ciascuno due liste di controllo così articolate:

- Sistema Informativo SIDI: 285 domande complessive, di cui 219 domande COBIT e 66 domande FORMEZ²;
- Sistema Informativo ANSAS: 262 domande complessive, di cui 219 domande COBIT e 43 domande FORMEZ

Ciascuna lista di controllo, articolata in macrocategorie di rischio, è stata declinata in cluster (raggruppamenti) di domande attribuendo ad ognuna di esse un peso specifico, definito secondo l’importanza delle stesse e propedeutico per il calcolo del punteggio complessivo:

- Totale dei pesi relativi a ciascuna lista di controllo COBIT = 1000.
- Totale dei pesi relativi a ciascuna lista di controllo FORMEZ = 500.

Le strutture IT, per ciascuna domanda, devono indicare una rilevazione corrispondente ad un valore che, relativamente all’implementazione della funzione, va da 0 (minimo) a 2 (massimo) dove:

- 0 = funzione non implementata
- 1 = funzione in parte implementata
- 2 = funzione implementata

E’ stato inoltre previsto che, nel caso di rilevazione = 1, il Referente deve riportare negli appositi spazi delle note atte ad esplicitare/supportare la risposta indicata.

Ogni cluster viene ordinato e classificato (rank) sulla base del suo peso totale e del numero di domande contenute.

Alle domande è stato attribuito un peso in base al quale le stesse sono state classificate in: VIP (Peso Massimo), MEDIUM (Peso Intermedio) e LOW (Peso Minimo).

Per ciascun cluster di domande, vengono calcolati il peso massimo esprimibile relativo alle domande classificate come VIP ed il peso VIP effettivo (calcolato sulla base della valutazione espressa dai Referenti IT).

Qualora quest’ultima valutazione sia superiore, ovvero inferiore, al 70esimo percentile (soglia di riferimento) della somma dei pesi VIP, definiti per ciascun cluster di domande, vengono indirizzati algoritmi di calcolo diversi.

Nel caso di punteggio conseguito inferiore, rispetto alla soglia di riferimento, viene introdotto un fattore correttivo (espresso in percentili) al fine di decrementare i valori attribuiti alle domande classificate come MEDIUM e LOW afferenti allo stesso cluster .

¹ Standard internazionale per l’analisi dell’affidabilità dei sistemi informativi.

² Check list elaborate dal FORMEZ, e adottate da gran parte delle amministrazioni titolari di programmi comunitari, con le quali è possibile valutare la capacità di un sistema informativo di assicurare le funzionalità di gestione e monitoraggio proprie delle AdG e delle AdC.

$$(0,7 * \sum_1^{MaxCluster} \text{Peso VIP}) > \sum_1^{MaxCluster} \text{Peso VIP}_{\text{Effettivo}}$$

Il fattore correttivo, specifico per ciascun cluster di domande, è calcolato nel seguente modo:

$$(\text{Peso in percentuale del cluster su totale pesi} + V) / 2$$

dove il valore V è determinato in base alla posizione del singolo cluster rispetto alla mediana calcolata sulla cumulata dei pesi riferiti a ciascuna lista di controllo.

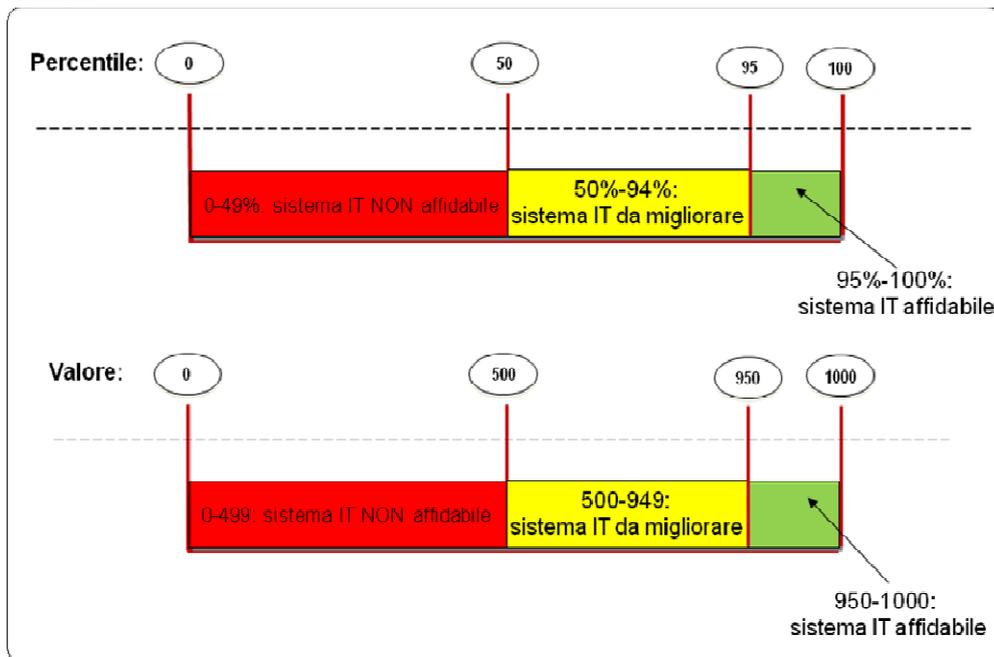
Nello specifico:

- V = 70%: per quei cluster la cui somma dei pesi sia maggiore del valore della mediana.
- V = 30%: per quei cluster la cui somma dei pesi sia inferiore (o uguale) al valore della mediana.

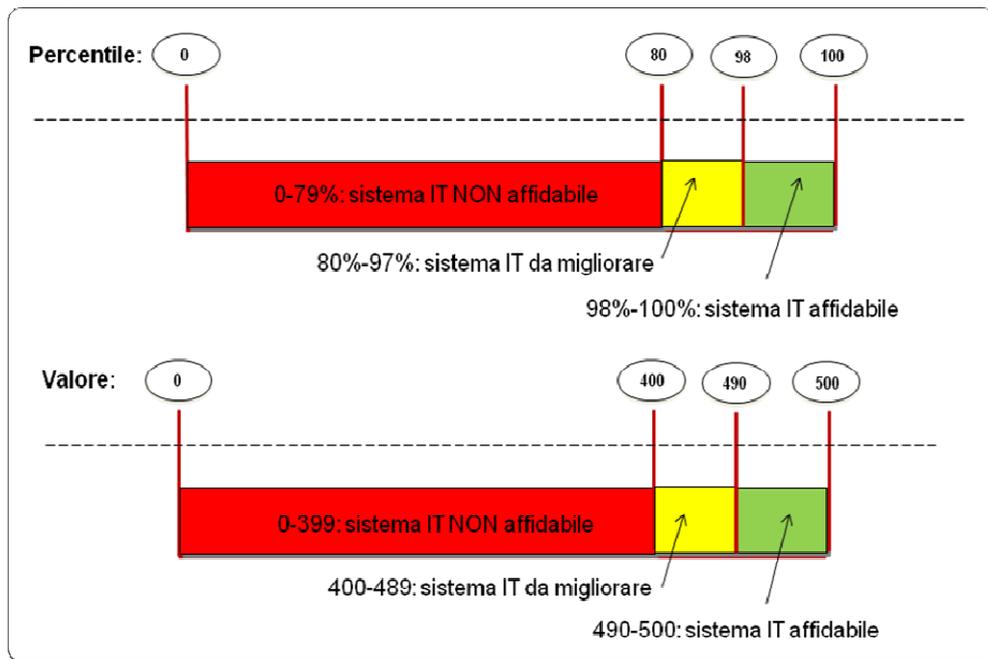
Sulla base dei criteri esposti la somma dei valori espressi dai Referenti IT viene opportunamente pesata e confrontata con soglie di riferimento predefinite.

Per ciascun Ambito Tematico (COBIT / FORMEZ) vengono così stabilite differenti soglie di affidabilità, rilevate per percentile e per valore

1° Ambito Tematico



2° Ambito Tematico



Con riferimento alle soglie sopra illustrate, lo specifico Ambito Tematico potrebbe pertanto risultare:

- affidabile
- da migliorare
- non affidabile.

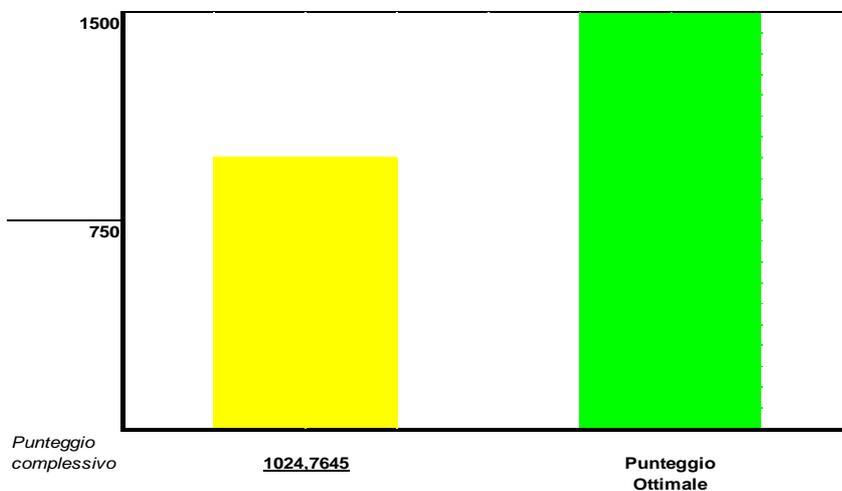
Infine, a ciascun Sistema IT viene attribuito un giudizio complessivo espresso sulla base delle risultanze del primo e del secondo Ambito Tematico, confrontando i valori V1 e V2, ovvero i percentili calcolati riferiti alle due dimensioni di analisi.

La tabella di seguito riportata evidenzia tutte le possibili combinazioni confrontando i due Ambiti Tematici.

	Dimensione di analisi			Giudizio
	Primo Ambito Tematico	Secondo Ambito Tematico		
Condizioni	$V_1 \geq 95\%$	$V_2 \geq 98\%$		Affidabile
	$V_1 \geq 50\%$, $V_1 < 95\%$	$V_2 \geq 80\%$, $V_2 < 98\%$		Da migliorare
	$V_1 < 50\%$	$V_2 < 80\%$		Non affidabile
	$V_1 \geq 95\%$	$V_2 < 80\%$		Da migliorare
	$V_1 < 50\%$	$V_2 \geq 98\%$		Da migliorare
	$V_1 \geq 95\%$	$V_2 \geq 80\%$, $V_2 < 98\%$		Da migliorare
	$V_1 \geq 50\%$, $V_1 < 95\%$	$V_2 \geq 98\%$		Da migliorare
	$V_1 \geq 50\%$, $V_1 < 95\%$	$V_2 < 80\%$		Non affidabile
	$V_1 < 50\%$	$V_2 \geq 80\%$, $V_2 < 98\%$		Non affidabile

Con riferimento al risultato ottenuto, quindi, la valutazione complessiva di ciascun Sistema IT, visualizzata cromaticamente nella tabella successiva, potrebbe risultare:

- affidabile
- da migliorare
- non affidabile.



5.4.2.1 IT: meta-audit

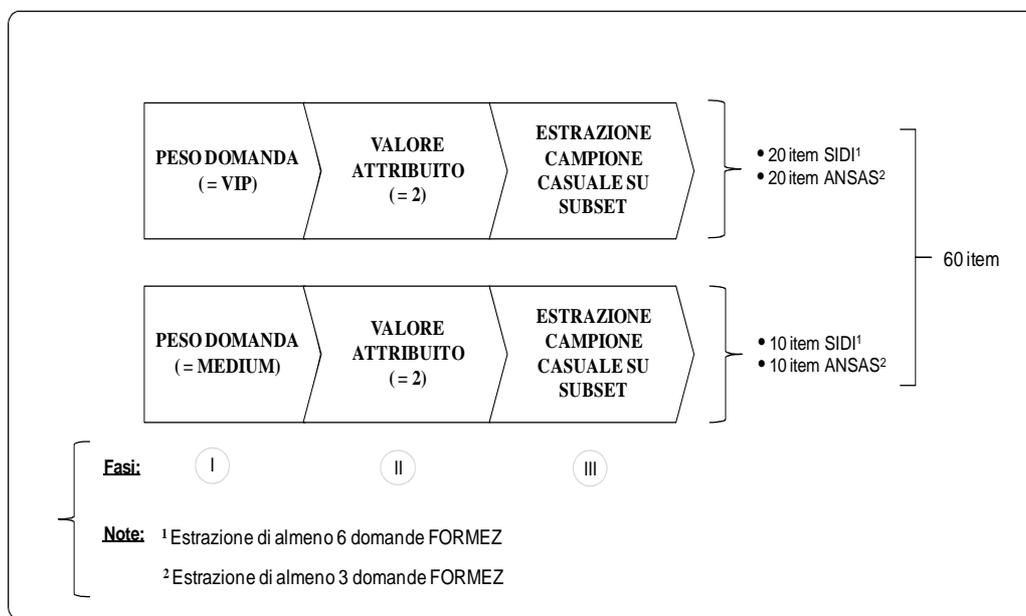
A seguito dell'invio delle checklist, relative all'IT Audit, compilate da parte dei due Referenti dei Sistemi Informativi SIDI e ANSAS, si è ritenuto opportuno eseguire un meta-audit, ovvero una verifica in loco con i responsabili stessi al fine di esaminare in dettaglio un sottoinsieme estratto casualmente di sessanta domande rispondenti a specifici criteri:

- 20 domande classificate con peso domanda = VIP e valore attribuito = 2 riferite al sistema SIDI
- 20 domande classificate con peso domanda = VIP e valore attribuito = 2 riferite al sistema ANSAS

- 10 domande classificate con peso domanda = MEDIUM e valore attribuito = 2 riferite al sistema SIDI
- 10 domande classificate con peso domanda = MEDIUM e valore attribuito = 2 riferite al sistema ANSAS

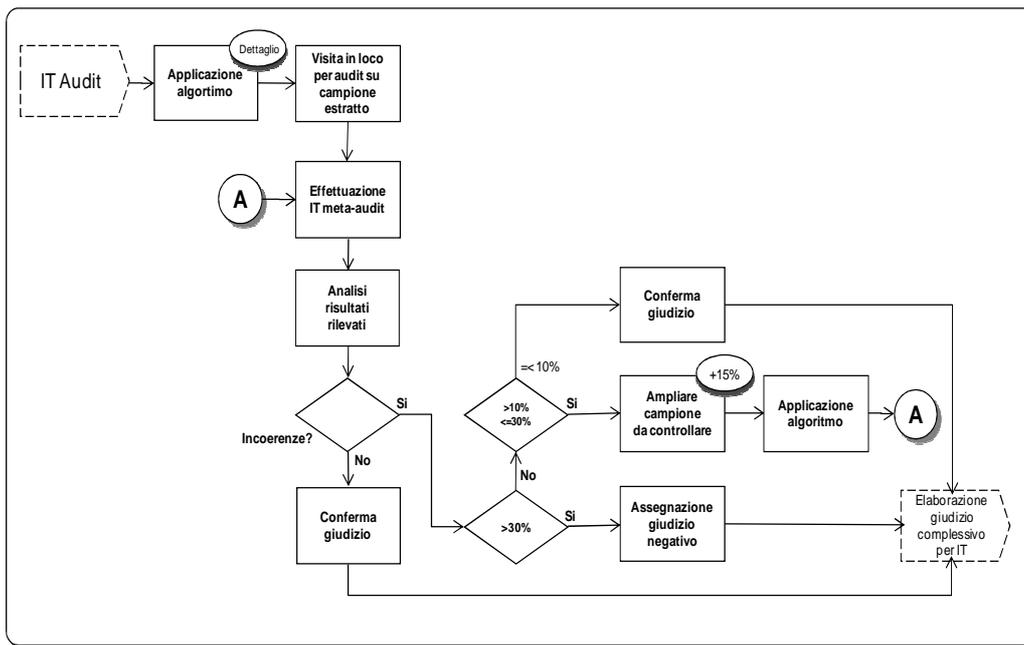
La verifica è finalizzata a testare l'attendibilità delle risposte attribuite ai quesiti proposti da parte dei referenti compilatori delle checklist.

La seguente immagine riassume sia i criteri definiti sia la sequenza di estrazione.



In fase di meta-audit qualora la soglia di errore rilevata sia inferiore al 10% viene confermato il giudizio espresso nella fase precedente. Qualora, invece, la percentuale di errore sia compresa tra 10% e 30% viene estratto un campione supplementare (pari ad un incremento del 15% delle numerosità relative alle domande già somministrate). Qualora, infine, la soglia di errore sia superiore al 30%, viene attribuito allo specifico IT Audit (SIDI o ANSAS) un esito negativo.

Il seguente flusso di processo evidenzia le singole fasi che compongono il meta-audit, le specifiche soglie e le attività relative all'estrazione del campione supplementare.



5.4.3 Livello di rischio delle Parti Correlate

Per rilevare il livello di rischio relativo alle Parti Correlate è stata formulata una lista di controllo articolata in tre raggruppamenti di domande, ciascuno riferito ad una delle seguenti aree di rischio:

- RF2: organizzazione
- RF3: attuazione e controllo statico
- RF4: attuazione e controllo dinamico.

A ciascuna area di rischio è stato attribuito un peso specifico, definito secondo l'importanza delle stesse e propedeutico per il calcolo del punteggio complessivo.

Si è quindi deciso di definire un sistema di pesi specifico relativo sia a ciascun questionario sia specificatamente ai singoli cluster di domande.

A ciascun raggruppamento di domande è stato assegnato un peso relativo al livello di rischio: da 1 (peso minimo) a 3 (peso massimo).

Sono stati quindi assegnati i seguenti pesi alle tre aree oggetto di audit presenti in ciascuna checklist:

$$RF2 = 2$$

$$RF3 = 1$$

$$RF4 = 3$$

L'Autorità di Audit assegna, dopo attenta analisi, per ciascun raggruppamento di domande, un valore di rischio: 1 (rischio basso), 2 (rischio medio) e 3 (rischio alto).

Ai fini del giudizio di rischio si è ritenuto di valutare più rilevanti gli aspetti inerenti il livello di attuazione finanziaria (RF4), dal momento che vi è una obiettiva maggiore difficoltà di intervenire nella modifica di processi eventualmente irregolari in fase avanzata dell'attuazione di un'operazione piuttosto che inizialmente.

In subordine è poco meno rilevante l'assetto organizzativo (RF2) per i rischi potenziali di conflitto di interessi.

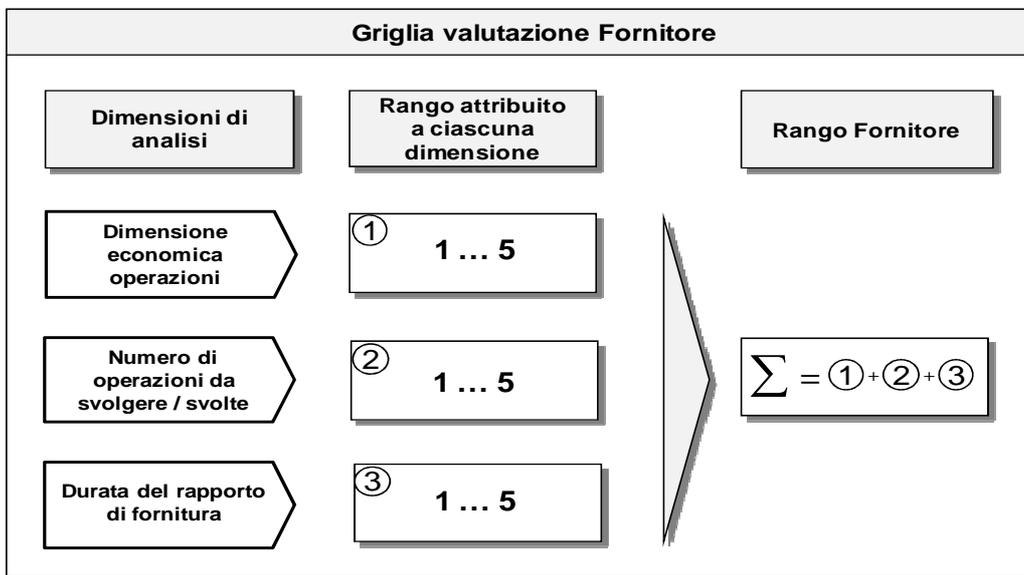
Ciascun fornitore (o parte correlata) viene valutato dalla Commissione di Audit secondo tre dimensioni di analisi così costituite:

- dimensione economica delle operazioni
- numero di operazioni da svolgere/svolte
- durata del rapporto di fornitura.

A ciascuna area tematica, l'AdA assegna un valore da 1 (punteggio minimo) a 5 (punteggio massimo) che concorre alla definizione del Rango del Fornitore.

La valutazione del singolo fornitore (o ente) data dalla somma dei valori associati a ciascuna delle tre dimensioni, concorre alla formulazione del giudizio relativo al System Audit per le Parti Correlate.

schema di valutazione da applicare a ciascun fornitore



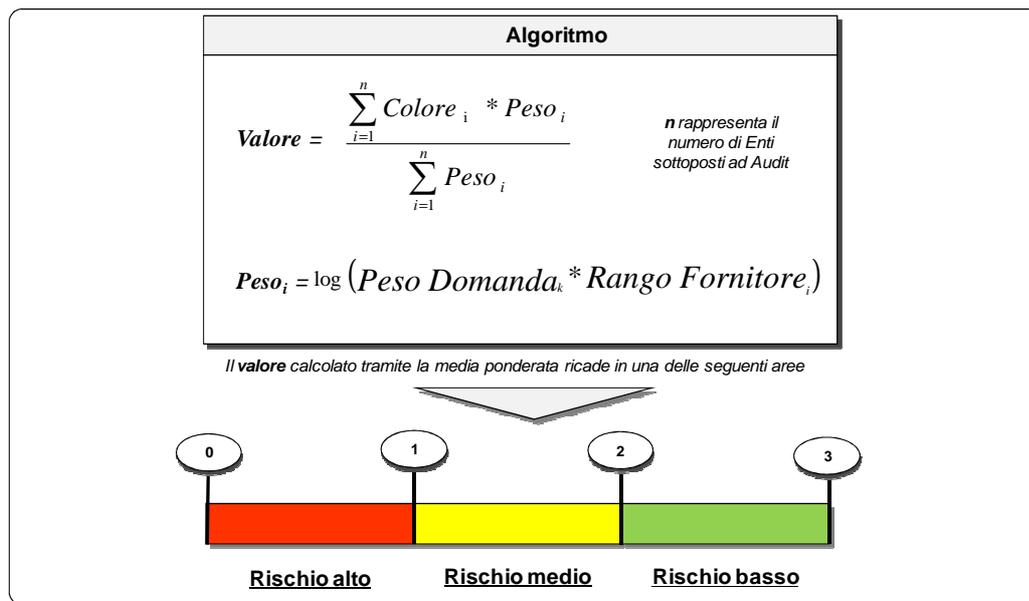
A ciascuna checklist viene, quindi, associata una valutazione dello specifico fornitore (rango del fornitore).

Per ogni domanda viene, innanzitutto, calcolato un peso associato.

Dalla media ponderata dei giudizi sui singoli item, applicata a tutti gli enti (ovvero fornitori) sottoposti ad audit e poi confrontata con soglie di riferimento definite, si ricava il giudizio per le Parti Correlate.

Al fine di definire il corretto profilo di rischio sono state stabilite differenti soglie di affidabilità.

Soglie di riferimento riguardanti l'audit delle Parti Correlate



Con riferimento alle soglie sopra definite, il livello di rischio rilevato potrebbe risultare:

- rischio basso
- rischio medio
- rischio alto.

5.4.4 Livello di rischio Controllo a Campione

Per rilevare il livello di rischio relativo al Controllo a Campione, consistente in una verifica delle caratteristiche gestionali e organizzative

- degli Istituti Scolastici,
- degli Uffici Scolastici Regionali
- degli Ambiti Territoriali Provinciali,

è stata formulata una checklist da somministrare a ciascuno dei soggetti sopra indicati.

A ciascuno dei suddetti attori viene attribuito un valore specifico:

- Istituzioni Scolastiche: rango da 1 (minimo) a 3 (massimo) secondo il criterio di importanza e di funzione della stessa;
- USR: rango da 3 (minimo) a 5 (massimo) secondo il criterio di importanza e di funzione della stessa;
- ATP: rango da 1 (minimo) a 2 (massimo) secondo il criterio di importanza e di funzione della stessa.

L'AdA assegna a ciascuna checklist un giudizio qualitativo di sintesi che si articola dal molto soddisfacente (valore 1), soddisfacente (valore 2), allo scarso (valore 3). Tale valore è propedeutico per il calcolo del punteggio complessivo.

La tabella seguente sintetizza il sistema di pesi utilizzato.

Il questionario viene somministrato a Istituzioni Scolastiche, USR e ATP.

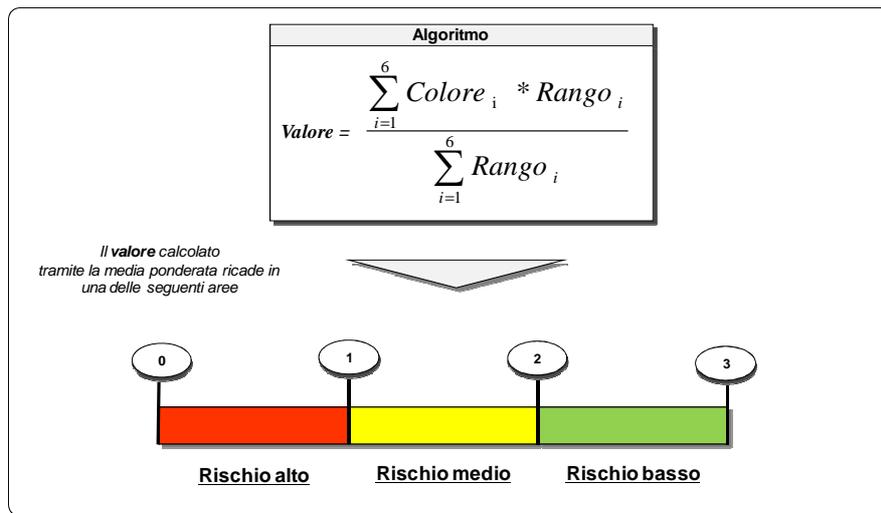
▶ A ciascun attore viene attribuito uno specifico rango.

Attori:	Istit. Scol.	USR	ATP
Rango:	1 ... 3	3 ... 5	1 ... 2

▶ Per ogni questionario viene, inoltre, espresso un giudizio di sintesi:

① molto soddisfacente [valore pesatura: alto]	 3
② soddisfacente [valore pesatura: medio]	 2
③ scarso [valore pesatura: basso]	 1

Dal calcolo della media ponderata, ricavata prendendo in esame tutti gli (n) enti sottoposti ad audit, si determina il giudizio, come si evince dalla formula di seguito riportata.



Con riferimento alle soglie sopra illustrate, il livello di rischio rilevato potrebbe pertanto risultare:

- rischio basso
- rischio medio
- rischio alto.

5.5 Giudizio Complessivo

A conclusione dei singoli audit effettuati viene espresso un Giudizio Complessivo relativo al System Audit, la cui costruzione avviene mediante un doppio sistema di pesi e di valutazione.

La valutazione comprende:

- System Audit relativo all'Autorità di Gestione
- System Audit relativo all'Autorità di Certificazione
- IT Audit SIDI e ANSAS
- Audit delle Parti Correlate
- Audit a Campione.

I pesi (o ranghi) attribuiti agli Audit di sistema sono i seguenti:

- System Audit relativo all'Autorità di Gestione: rango 9
- System Audit relativo all'Autorità di Certificazione: rango 6
- IT Audit SIDI e ANSAS: rango 3
- Audit Parti Correlate: rango 3
- Audit a Campione: rango 5.

Nella pesatura dei giudizi sui singoli audit (AdG, AdC, IT SIDI e IT ANSAS, Parti Correlate, a Campione) si è tenuto conto di una gamma di valori di ponderazione (da 1 a 10).

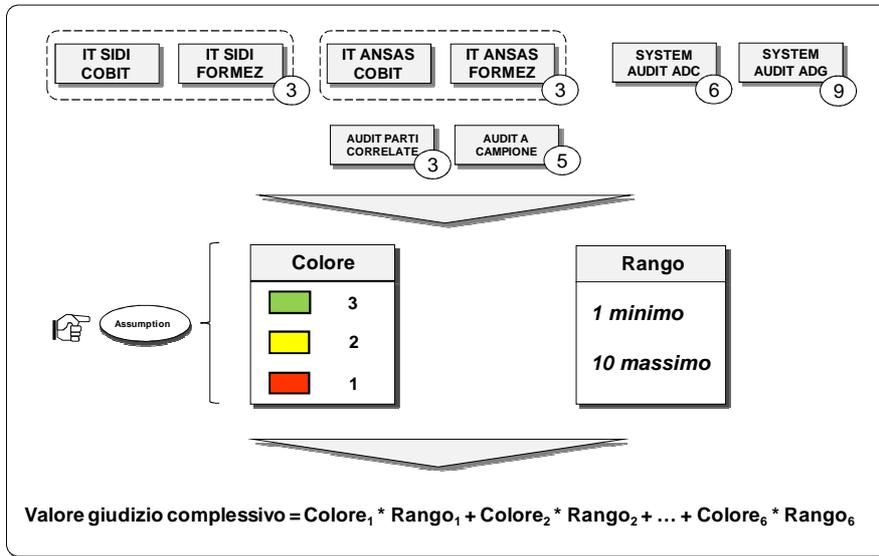
Gli audit su Autorità di Gestione e Autorità di Certificazione, in quanto espressamente previsti dai Regolamenti Comunitari, hanno un peso significativamente maggiore di quelli che possono essere definiti di categoria meno rilevante, se non altro perché ciascuno di questi concorre direttamente o indirettamente ai giudizi sulla rischiosità di AdG e AdC, con potenziali problemi di sovrapposizione e/o compensazione nel passaggio da giudizio singolo e giudizio sintetico.

Ad esempio, l'IT audit, nelle sue due sub componenti (SIDI e ANSAS) influenza, anche, il giudizio su Autorità di Gestione e Autorità di Certificazione.

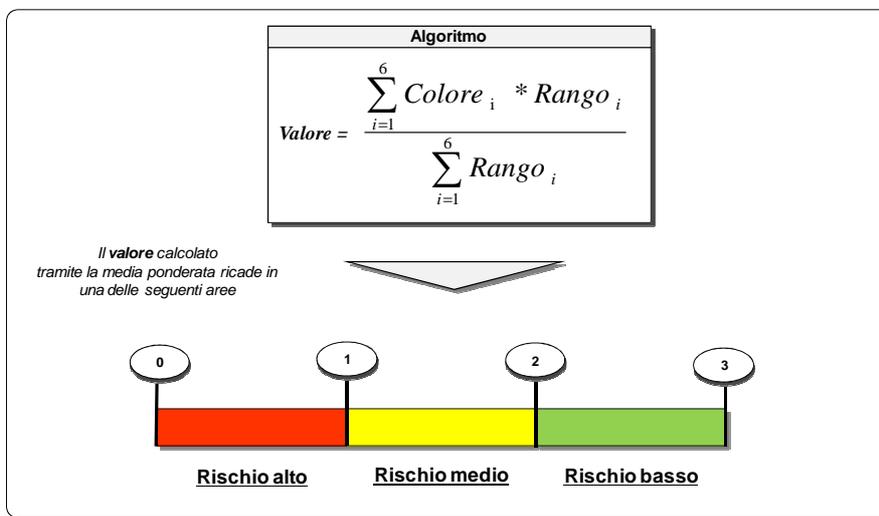
L'audit a campione è un modello di confronto esterno per la consistenza dell'attività dell'AdG.

Nel modello proposto, si è deciso di attribuire, dei dieci punti disponibili, non più di un certo tetto (5-6) agli audit di categoria meno rilevante e superiore agli audit di AdG e AdC. La tabella seguente riporta una visione d'insieme del sistema di pesi utilizzato.

modello di pesi (o ranghi) utilizzato per la definizione del Giudizio Complessivo



Dal calcolo della media ponderata, ricavata prendendo in esame tutti gli audit di sistema, si determina il giudizio complessivo, come riportato nella formula di seguito indicata.



5.6 Indicare i risultati identificando e stabilendo un ordine di priorità tra gli organismi, i processi, i controlli e i programmi principali, nonché gli assi prioritari da sottoporre ad audit.

L'esercizio della valutazione del rischio è effettuata per assegnare le priorità dell'attività di audit.

L'analisi dei risultati che sarà effettuata dall'AdA evidenzierà la necessità di sottoporre ad audit di sistema gli Organismi e gli aspetti orizzontali con le priorità e le tempistiche così come descritto nella pista indicativa relativa alla copertura del sistema di gestione e di controllo per l'intero periodo coperto dal programma.

Tabella 6

Organismi/Sistemi da sottoporre ad audit	Numero CCI	Importo approvato	Organismo responsabile dell'audit	2007	2008	2009	2010	2011-2015																																			
Autorità di Gestione	2007 IT 05 1 PO007	1.485.929.492	Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio, Ufficio IX			Audit sulle procedure dell' AdG: -programmazione, -istruttoria; -attuazione fisica e finanziaria; -rendicontazione; -monitoraggio.	Audit sulle procedure dell' AdG: -programmazione, -istruttoria; -attuazione fisica e finanziaria; -rendicontazione; -monitoraggio.	Audit sulle procedure dell'AdG																																			
	2007 IT 16 1 PO004	495.309.830		-----	-----				Autorità di Certificazione	2007 IT 05 1 PO007	1.485.929.492			Audit sulle procedure dell'AdC: -certificazione della spesa; -verifiche di sistema; -controlli a campione; -contabilità dei ritiri, dei recuperi e dei recuperi pendenti; -previsioni di spesa.	Audit sulle procedure dell' AdC: -certificazione della spesa; -verifiche di sistema; -controlli a campione; -contabilità dei ritiri, dei recuperi e dei recuperi pendenti; -previsioni di spesa.	Audit sulle procedure dell'AdC	2007 IT 16 1 PO004	495.309.830	-----	-----	Parti correlate	2007 IT 05 1 PO007	N/D						Audit sulle procedure di tutte le parti che intervengono sul processo di gestione dei fondi	2007 IT 16 1 PO004	-----	-----	-----	-----	Istituti Scolastici, Uffici Scolastici Regionali, Ambiti Territoriali Provinciali	2007 IT 05 1 PO007	N/D				Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali		Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali
Autorità di Certificazione	2007 IT 05 1 PO007	1.485.929.492				Audit sulle procedure dell'AdC: -certificazione della spesa; -verifiche di sistema; -controlli a campione; -contabilità dei ritiri, dei recuperi e dei recuperi pendenti; -previsioni di spesa.	Audit sulle procedure dell' AdC: -certificazione della spesa; -verifiche di sistema; -controlli a campione; -contabilità dei ritiri, dei recuperi e dei recuperi pendenti; -previsioni di spesa.	Audit sulle procedure dell'AdC																																			
	2007 IT 16 1 PO004	495.309.830		-----	-----				Parti correlate	2007 IT 05 1 PO007	N/D						Audit sulle procedure di tutte le parti che intervengono sul processo di gestione dei fondi	2007 IT 16 1 PO004	-----	-----	-----	-----	Istituti Scolastici, Uffici Scolastici Regionali, Ambiti Territoriali Provinciali	2007 IT 05 1 PO007	N/D				Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali		Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali	2007 IT 16 1 PO004	-----	-----	-----								
Parti correlate	2007 IT 05 1 PO007	N/D								Audit sulle procedure di tutte le parti che intervengono sul processo di gestione dei fondi																																	
	2007 IT 16 1 PO004			-----	-----	-----	-----	Istituti Scolastici, Uffici Scolastici Regionali, Ambiti Territoriali Provinciali	2007 IT 05 1 PO007		N/D				Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali		Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali	2007 IT 16 1 PO004	-----	-----	-----																						
Istituti Scolastici, Uffici Scolastici Regionali, Ambiti Territoriali Provinciali	2007 IT 05 1 PO007	N/D					Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali			Audit sulle procedure degli Istituti Scolastici, degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali																																	
	2007 IT 16 1 PO004			-----	-----	-----																																					

SIDI – ANSAS	2007 IT 05 1 PO007 2007 IT 16 1 PO004	N/D		----	----		Audit sul sistema informativo: -classificazione e registrazione delle informazioni di natura fisica, finanziaria e procedurale; -registrazione dei controlli; -interazione fra le Autorità; -modello logico procedurale di rilevazione; -adeguatezza dei sistemi di sicurezza; -manualistica in uso.	Audit sul sistema informativo
--------------	--	-----	--	------	------	--	--	----------------------------------

6 RICORSO AL LAVORO DI TERZI

6.1 Organismi di controllo

Per quanto riguarda la funzione di verifica delle operazioni presso le istituzioni scolastiche, (audit delle operazioni) visto il numero di istituzioni scolastiche coinvolte, l'Autorità di Audit utilizza per la verifica della regolarità della gestione dei progetti selezionati i revisori dei conti delle istituzioni scolastiche inserite nel campione, tenendo conto del fatto che nelle istituzioni scolastiche titolari di progetti finanziati con fondi strutturali europei i revisori dei conti sono tenuti, tra l'altro, a controllare anche la regolarità della gestione amministrativo-contabile dei progetti stessi.

L'attività di audit prevista per i Programmi Operativi considerati prevede il ricorso al servizio di assistenza tecnica, attraverso specifiche professionalità dedicate che però non intervengono nella fase di controllo in loco.

6.2 Strumenti di garanzia dell'attività di audit svolta da altri organismi di controllo.

I revisori, conformemente alla legge n. 296/2006, art.1, comma 616, sono nominati dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in base ai criteri e ai requisiti stabiliti dal Decreto Interministeriale n. 44/2001.

I revisori sono generalmente scelti tra il personale del Ministero dotato delle adeguate professionalità, così come previsto dall'art. 57 del D.I. n.44/2001; qualora non si disponga di tutte le risorse professionali necessarie ad assicurare il controllo presso le quasi 11.000 istituzioni scolastiche statali, la normativa consente al Ministro di procedere alle nomine di revisori esterni, non dipendenti dal Ministero stesso, purchè, tuttavia, siano iscritti all'albo nazionale dei Revisori contabili, istituito presso il Ministero della Giustizia, che ne garantisce l'assoluta competenza e professionalità. Essi non hanno alcun rapporto, nè gerarchico nè funzionale, con l'AdG e con l'AdC, da cui sono completamente indipendenti.

Tutti i revisori sopra citati, pertanto, sono indipendenti rispetto ad ogni altro organo di gestione dei Programmi Operativi, nonché rispetto ai beneficiari responsabili dell'avvio o dell'esecuzione delle operazioni.

Nei confronti dei revisori l'Autorità di Audit diviene organismo di garanzia, pertanto definisce il contenuto e coordina la predisposizione degli atti istruttori per la nomina dei revisori dei conti designati dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, conserva il registro dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche, di cui all'Art. 57, comma 5, del Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44; inoltre procede al riscontro della necessaria competenza dei revisori dei conti e provvede a rilevare possibili conflitti d'interesse o qualunque altra irregolarità, con la possibilità di accedere a qualsiasi base dati necessaria a tale scopo, indicando le conseguenti azioni correttive.

Per rendere coerente l'utilizzo dei revisori dei conti con le necessità di audit dei fondi internazionali è stato appositamente modificato il sistema di accreditamento dei revisori conti, rivolgendolo in particolare all'accertamento delle competenze professionali ed allo sviluppo dell'attività di formazione continua che ne garantiscano il costante aggiornamento, nel rispetto degli standard fissati dall'IIA, con particolare riferimento al sistema dell'International Professional Practices Framework (IPPF).

Nello specifico, tali competenze dovranno riguardare:

- I principi di contabilità pubblica;
- Il sistema dell'autonomia scolastica;
- La normativa comunitaria inerente il funzionamento dei Fondi Strutturali;
- Le disposizioni normative periodiche inerenti i P.O.N.;
- I principi di revisione contabile.

La partecipazione agli eventi formativi riguardanti questi temi, è collegata ad un sistema di attribuzione di crediti, il possesso dei quali sarà requisito necessario per lo svolgimento della professione di internal auditor.

L'Autorità di Audit effettuerà tramite ulteriori verifiche, in loco e desk, controlli a campione sulle verifiche svolte dai revisori dei conti.

Per la verifica degli interventi finanziati a valere sull'Asse III di tutti e due i Programmi, che riguarda progetti non realizzati da Istituzioni Scolastiche, nel caso in cui questa tipologia di interventi fosse selezionata nell'ambito delle operazioni campionate, gli audit delle operazioni saranno realizzati dall'Autorità di Audit.

7 RISORSE

7.1 Risorse necessarie per l'anno 2011.

Numero di internal auditors compreso il responsabile: 7 (350.000 € c.a.)

Numero di addetti assistenza tecnica compresi i senior: 6 (400.000€ c.a.)

Numero di addetti informatici a supporto: 2 (90.000 € c.a.)

Numero di revisori dei conti coinvolti: 400 (500.000 € c.a.)

Costi per visite in loco: 70.000 €

Costi per adeguamenti informatici: 80.000€

Costi per attrezzatura varia: 20.000€

Costi per assistenza e consulenza: 50.000€

Contingency: 100.000 €

8 RELAZIONI

8.1 Procedure interne

I tempi delle attività che portano alla redazione del Rapporto Annuale di Controllo e del relativo parere dal 2008 al 2015 sono illustrati nella relativa sezione di questa strategia, con particolare riguardo alle varie fasi della procedura.

La tabella seguente illustra nel dettaglio le attività che portano alla redazione dei documenti citati, con riferimento non tanto ai tempi di un anno solare di lavoro, quanto alla scansione logica e alla successione – intersezione delle attività.

Tabella 7

MIUR_PON "Competenze per lo sviluppo" FSE e "Ambienti per l'apprendimento" FESR																																		
AUTORITÀ DI AUDIT																																		
CRONOGRAMMA DELLE ATTIVITÀ																																		
Linee di Attività	Gennaio		Febbraio		Marzo		Aprile		Maggio		Giugno		Luglio		Agosto		Settembre		Ottobre		Novembre		Dicembre											
	1-10	11-20	21-30	1-10	11-20	21-30	1-10	11-20	21-30	1-10	11-20	21-30	1-10	11-20	21-30	1-10	11-20	21-30	1-10	11-20	21-30	1-10	11-20	21-30										
Audit sulle operazioni	Dimensionamento del campione	Estrazione del campione	Redazione del verbale di campionamento	Eventuale campionamento supplementare	Visite di Audit sulle operazioni campionate						Raccolta e verifica degli esiti dei controlli sulle operazioni						Follow-up degli Audit sulle operazioni- Report di sintesi dei risultati						Valutazione del livello di affidabilità del sistema finalizzato al dimensionamento del campione											
				Fase 1: Formulazione di un calendario completo per il periodo di audit delle operazioni e comunicazione dello stesso all'AdG e all'AdC	Fase 2: Trasmissione comunicazioni e alle scuole campionate	Fase 3: Trasmissione lettere d'incarico ai revisori	Fase 4: Test delle profitture	Fase 5: front-office revisori e verifica e verifica periodica della compilazione on-line degli esiti dei controlli						Fase 1: Definizione parametri di qualità	Fase 2: Analisi dei controlli eseguiti	Fase 3: espressione di un giudizio di congruità e redazione di un rapporto di controllo generale	Fase 1: sottoposizione al soggetto	Fase 2: eventuale contraddittorio	Fase 3: monitoraggio/verifica del follow-up	Fase 4: chiusura definitiva dell'audit														
Audit sulle due Autorità																	Audit				Follow-up e Report di sintesi dei risultati													
																	Fase 1: comunicazione e al soggetto dell'Audit	Fase 2: acquisizione documentazione	Fase 3: analisi documentazione	Fase 4: formulazione giudizio di rischio	Fase 5: formalizzazione dell'esito del controllo	Fase 6: sottoposizione al soggetto	Fase 7: eventuale contraddittorio	Follow-up e Report di sintesi dei risultati				Fase 4: chiusura definitiva dell'audit						
Audit a campione sugli istituti scolastici																	Fase 1: comunicazione al soggetto dell'Audit	Fase 2: controllo	Fase 3: formalizzazione dell'esito del controllo	Fase 4: sottoposizione e al soggetto	Fase 5: eventuale contraddittorio	Fase 6: chiusura definitiva audit	Follow-up e Report di sintesi dei risultati											
Audit sulle parti correlate correlate																	Fase 1: comunicazione al soggetto dell'Audit	Fase 2: acquisizione documentazione	Fase 3: analisi documentazione	Fase 4: formulazione giudizio di rischio	Fase 5: formalizzazione dell'esito del controllo	Fase 6: sottoposizione al soggetto	Fase 7: eventuale contraddittorio	Fase 3: monitoraggio/verifica del follow-up				Fase 4: chiusura definitiva audit						
Audit sul sistema informativo																	Fase 1: comunicazione al soggetto dell'Audit	Fase 2: acquisizione documentazione	Fase 3: analisi documentazione	Fase 4: formulazione giudizio di rischio	Fase 5: formalizzazione dell'esito del controllo	Fase 6: sottoposizione al soggetto	Fase 7: eventuale contraddittorio	Fase 3: monitoraggio/verifica del follow-up				Fase 4: chiusura definitiva audit						
Aggiornamento della strategia di Audit																	Aggiornamento strategia di Audit e trasmissione alla CE																	
Redazione del Rapporto di controllo e relativo parere																							Predispesizione bozza di Rapporto Annuale di Controllo e del relativo parere				Condivisone della bozza con AdG e AdC				Elaborazione e trasmissione del Rapporto alla CE			

8.2 Strumenti di reporting e procedura di follow up

I soggetti responsabili delle attività di **Audit di Sistema** e di **Audit sulle operazioni**, avranno a disposizione una serie di strumenti di *reporting* (allegati al manuale di audit) redatti per le specifiche attività ed esigenze di audit. In particolare:

- **Test di conformità AdG/AdC:** è un documento utilizzato per la verifica preliminare della correttezza e coerenza della pista di controllo (con quanto previsto nei manuali) di cui si sono dotate le autorità oggetto del controllo;
- **Verbale di sopralluogo dell’Audit di sistema/dell’operazione/Sistemi informativi:** si tratta di un documento sintetico che deve essere sottoscritto, oltre che dall’incaricato del controllo, anche dalla persona che rappresenta l’autorità sottoposta a controllo/il beneficiario titolare dell’operazione/il Sistema informativo. Tale verbale riassume le informazioni essenziali relative al controllo (documentazione controllata, luogo di effettuazione, documentazione mancante, ecc.) ed è allegato al report di sintesi;
- **Check-list per il controllo sull’Audit di sistema/operazione/Sistemi informativi (questionario IT):** rappresenta l’insieme di domande a cui deve essere data una risposta al fine di soddisfare i requisiti informativi funzionali al controllo. Le check-list verranno allegate al Report di sintesi di riferimento in modo da rendere completa l’esposizione dei risultati del controllo;
- **Report di sintesi per l’Audit di sistema/operazione/Sistemi informativi:** rappresenta il documento riepilogativo nel quale l’AdA riporterà tutti gli elementi del controllo sul singolo progetto, la sintesi delle criticità riscontrate e delle verifiche poste in essere.

Si precisa che gli ultimi due strumenti di *reporting* sono supplementari e maggiormente dettagliati rispetto al verbale di sopralluogo. Infatti la produzione di un report successivo al controllo in loco permette una ulteriore analisi ex-post, approfondita e basata sulla documentazione acquisita in loco e sulle verifiche effettuate.

8.2.1 Il report di sintesi

Il rapporto come accennato restituisce l’esito dell’attività di verifica dando evidenza delle eventuali criticità riscontrate e delle conseguenti raccomandazioni e conclusioni tratte dall’AdA.

L’esito del controllo sarà riportato nel **database dell’Autorità di Audit** insieme alle seguenti informazioni:

- Soggetto controllato;
- Data controllo;
- Criticità riscontrate;
- Codifica criticità;
- Irregolarità riscontrate;
- Data di invio del rapporto al soggetto controllato.

Le informazioni relative al follow-up saranno anch’esse tempestivamente inserite nel database.

8.2.2 Trasmissione del rapporto di sintesi

Una volta redatto il rapporto, l’AdA provvederà alla sua trasmissione formale, mediante nota scritta, al soggetto controllato. Nel caso di criticità riscontrate, l’AdA stabilirà un periodo per la ricezione delle controdeduzioni. Si precisa che la trasmissione del rapporto avverrà anche in caso di esito positivo della verifica.

8.2.3 Contraddittorio

Per quanto concerne l'audit di sistema:

L'Autorità di Audit, a fronte di irregolarità rilevate nel corso del controllo, chiederà al soggetto controllato di formulare eventuali controdeduzioni e di integrare quanto già in possesso dell'Autorità di Audit con ulteriore documentazione considerata utile per tale scopo.

Qualsiasi integrazione e controdeduzione dovrà essere trasmessa per iscritto, allegando tutti gli elementi utili per supportare le argomentazioni fornite.

Per quanto concerne l'audit sulle operazioni:

L'Autorità di Gestione, a fronte di irregolarità rilevate nel corso del controllo dell'AdA, chiederà al soggetto controllato di formulare eventuali controdeduzioni e di integrare quanto già in possesso dell'Autorità di Audit con ulteriore documentazione considerata utile per tale scopo.

Qualsiasi integrazione e controdeduzione dovrà essere trasmessa per iscritto, allegando tutti gli elementi utili per supportare le argomentazioni fornite.

L'Autorità di Gestione dovrà pertanto assicurarsi di ricevere in tempo utile le eventuali controdeduzioni e di trasmetterle all'AdA, con ulteriori eventuali elementi in proprio possesso che possano consentire la soluzione delle criticità riscontrate.

8.2.4 Rapporto finale

Per quanto concerne l'audit di sistema:

Trascorso il tempo previsto per la ricezione delle integrazioni da parte del soggetto controllato, l'AdA procederà alla valutazione di tutti i nuovi elementi acquisiti e trarrà le proprie conclusioni che saranno inserite nel rapporto finale di audit.

Il rapporto finale sarà trasmesso al soggetto controllato, imponendo la correzione delle criticità riscontrate.

L'Autorità di Audit registrerà sul proprio database la data di chiusura del rapporto finale e resterà in attesa di una comunicazione del soggetto controllato delle misure correttive adottate per risolvere le criticità riscontrate.

Il database dovrà evidenziare chiaramente tutti i casi di errori/irregolarità e assicurare l'evidenza del processo di follow-up fino alla risoluzione del problema.

Per quanto concerne l'audit sulle operazioni:

Una volta conclusi i procedimenti relativi all'audit delle operazioni campionate, per ciascun periodo di riferimento si potranno rielaborare gli esiti sui singoli controlli procedendo, per gruppi omogenei di operazioni, a classificare le irregolarità riscontrate, la loro sistematicità, le cause e l'impatto finanziario sulla spesa certificata. Il tasso di irregolarità dovrà essere tenuto distinto per i due campioni, quello statistico casuale e quello facoltativo basato sull'analisi dei rischi.

Questo rapporto di sintesi permetterà all'Autorità di Audit di acquisire gli elementi necessari a completare il giudizio espresso, durante l'audit di sistema, rispetto all'efficacia del sistema di gestione e controllo del Programma, nonché di acquisire elementi utili alla redazione dei rapporti periodici di sua competenza.

Il rapporto di audit conterrà i seguenti elementi:

1. Sintesi;
2. Obiettivi e portata dell'audit;
3. Lavori eseguiti;
4. Costatazioni;
5. Conclusioni e raccomandazioni.

8.2.5 Follow-up

Per quanto concerne l'audit di sistema:

Nel caso in cui nel corso dell'attività di controllo dei sistemi vengano identificate delle criticità e/o delle irregolarità, l'AdA assicurerà nei primi due mesi e comunque fino alla risoluzione delle criticità, un'adeguata azione di monitoraggio per accertarsi che le autorità competenti abbiano adottato tutte le misure necessarie per rimuovere o limitare la criticità/irregolarità riscontrata.

L'AdA, anche attraverso il sistema informativo, assicurerà che qualsiasi criticità riscontrata ottenga una risposta adeguata nei tempi che saranno di volta in volta stabiliti e, in caso di inadempienza, informerà l'autorità competente ed il servizio responsabile della criticità. In casi di gravi irregolarità, l'AdA terrà conto delle problematiche pendenti nel formulare il rapporto annuale ed il relativo parere e potrà informare anche il Comitato di Sorveglianza del Programma per favorire la ricerca di soluzioni appropriate e tempestive.

Nel caso di criticità significative, l'AdA potrà chiedere la sospensione parziale o totale della certificazione, fino alla risoluzione della criticità riscontrata.

Per quanto concerne l'audit sulle operazioni:

Le risultanze principali dei controlli possono essere di tre tipi:

- Regolare;
- Irregolare;
- Parzialmente regolare.

Regolare

In questo caso il controllo non ha evidenziato criticità significative tali da inficiare l'ammissibilità della spesa e/o evidenziare la violazione di norme e pertanto il controllo si chiude con la predisposizione del rapporto di controllo e l'archiviazione dei dati nella banca dati, non richiedendo alcuna azione di follow-up.

Irregolare

Nel caso in cui il controllo abbia evidenziato errori o irregolarità, e le stesse non siano state sanate mediante il processo di contraddittorio, come già evidenziato si procederà a formalizzare con il rapporto finale di controllo l'irregolarità/errore riscontrato all'Autorità di Gestione e ove opportuno ai responsabili delle operazioni al fine di adottare i dovuti provvedimenti correttivi. Trattandosi di importi già certificati alla Commissione (il campione dell'AdA viene fatto su tali importi) il responsabile delle operazioni deve procedere alla rettifica finanziaria e eventualmente al recupero dell'importo. Gli importi rettificati, ai sensi dell'articolo 98 del regolamento 1083/2006 non possono essere riutilizzati sull'operazione in questione.

I responsabili delle operazioni, per il tramite dell'Autorità di Gestione dovranno informare l'AdA delle correzioni apportate e delle misure correttive adottate nel caso ci sia un rischio di sistematicità dell'errore.

Nel caso di criticità/irregolarità isolata, l'AdA attraverso il proprio sistema informativo monitorerà l'azione correttiva da parte dell'AdG e terrà la criticità aperta fino a conclusione del procedimento.

Nel caso di criticità/irregolarità sistematica, o potenzialmente sistematica, l'AdA chiederà all'AdG di indagare e se del caso l'AdA approfondirà la questione attraverso ulteriori controlli mirati.

Nel caso in cui la criticità rientra nella fattispecie di irregolarità, così come definite dall'articolo 2 comma 7 del regolamento 1083/2006, l'AdA procederà a predisporre la bozza di scheda (scheda OLAF) e trasmetterà tutte le informazioni all'AdG per consentire la valutazione dell'irregolarità riscontrata e la trasmissione della scheda all'OLAF.

Parzialmente regolare

In caso di giudizio di parziale regolarità l'AdA informerà l'AdG e i responsabili dell'operazione e chiederà di adottare tutte le azioni necessarie per rimuovere il problema.

L'AdA terrà opportuna traccia della segnalazione e attraverso il sistema informativo si accerterà di ottenere adeguate risposte risolutive nei tempi concordati.

8.3 Strumenti di Monitoraggio

L'esito dei controlli è uno degli elementi che l'Autorità di Audit ha previsto di registrare in un **database ad hoc** nel sistema informativo; in tal caso, particolare attenzione sarà posta dai responsabili dell'Autorità di Audit al fine di garantire la correttezza del dato e di conseguenza anche la sua affidabilità (anche in termini di immodificabilità), attraverso un processo di validazione/consolidamento del dato stesso.

Il sistema per ciascuna operazione sottoposta a controllo riporterà le seguenti informazioni:

- codice operazione;
- data controllo;
- soggetto responsabile dell'operazione (AdG, altro Dipartimento, etc.);
- tipologia di controllo (campione statistico casuale o campione supplementare);
- responsabile del controllo (controllore);
- valore operazione;
- importo controllato;
- importo non ammissibile;
- % importo regolare su importo controllato;
- esito controllo (regolare, non regolare o parzialmente irregolare);
- criticità/carenze riscontrate (codificate);
- irregolarità;
- tipologia di errore/irregolarità (sistematica o non sistematica);
- data trasmissione rapporto;
- data ricezione controdeduzioni (eventuale);
- data invio rapporto finale (eventuale);
- azioni di follow-up;
- misure correttive da adottare/adottate;
- note.

Ciascun controllore, terminata la verifica caricherà l'esito del controllo sul sistema informativo al fine di raccogliere i risultati dei controlli, monitorare l'avanzamento dei controlli rispetto al piano iniziale e assicurare il *follow-up* necessario.

La sistematizzazione delle informazioni dei controlli, risulta inoltre un elemento fondamentale per pervenire alla predisposizione del rapporto annuale e di eventuali rapporti periodici da trasmettere all'AdC e all'AdG.

9 PROCEDURA PER LA REDAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE DI CONTROLLO E RELATIVO PARERE

I documenti che l'Autorità di Audit predisporrà nella fase di attuazione dei controlli sono:

- **rapporti annuali di audit**, che evidenziano le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi al 30 giugno dell'anno in questione. In tali documenti confluiscono gli esiti di tutti i controlli di secondo livello condotti nel periodo di riferimento;
- **pareri annuali** sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo. La valutazione della correttezza e dell'efficacia del sistema di gestione e controllo è espressa nel parere annuale, documento che viene redatto sulla base delle risultanze dei controlli, descritte nel rapporto annuale.

9.1 Rapporto annuale di audit

Nel documento confluiscono i risultati di tutte le verifiche condotte nel corso dei 12 mesi. Tali verifiche possono aver dato luogo all'adozione di modifiche nei sistemi di gestione e controllo in capo all'Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit che saranno quindi comunicati alla Commissione nell'ambito di tale rapporto annuale. Al contempo saranno comunicate eventuali modifiche alla strategia di audit, indicando espressamente le motivazioni che ne hanno resa necessaria l'adozione.

Per l'**audit dei sistemi di gestione** e controllo saranno riportate le informazioni riguardanti i soggetti che hanno effettuato gli audit, l'elenco riepilogativo di tutti gli audit condotti nei 12 mesi e la rispondenza rispetto alla strategia di audit. Nel documento vengono riportate le principali constatazioni e conclusioni in merito all'adeguatezza dell'organizzazione (con particolare riferimento alla separazione delle funzioni), delle procedure di selezione e attuazione delle operazioni, delle procedure di rendicontazione e certificazione della spesa, delle piste di controllo, dei controlli relativi alla gestione (controlli di primo livello), nonché alla conformità in generale alle prescrizioni comunitarie. Nel rapporto saranno trattati separatamente gli eventuali errori o problemi che presentano carattere di sistematicità, evidenziandone i provvedimenti presi per annullarne l'impatto e ridurre la possibilità di insorgenza in futuro.

Per quanto concerne il **controllo sulle operazioni**, oltre alle informazioni esposte in precedenza, sarà descritta la base per la selezione dei campioni, indicando la soglia di rilevanza applicata (SR), il livello di confidenza (LC) ed il relativo intervallo di campionamento (ASI). In una tabella riepilogativa, redatta secondo il modello di cui all'allegato VI del Regolamento 1828/2006, saranno riportate le spese dichiarate alla Commissione e le spese sottoposte ad audit in termini di importo e di percentuale sul totale delle dichiarate.

Saranno inoltre riportati i principali risultati degli audit condotti, con evidenza delle irregolarità riscontrate e del tasso di errore risultante dal campione sottoposto ad audit.

9.2 Parere annuale di audit

Unitamente al rapporto annuale di controllo verrà fornito alla Commissione, da parte del soggetto che effettua l'audit, un parere in merito al funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e alla completezza e veridicità della documentazione a corredo delle operazioni effettuate, al fine di fornire ragionevoli garanzie riguardo la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e riguardo la legittimità e regolarità delle transazioni a queste collegate.

Nella stesura del parere sarà indicata la portata del controllo, avendo a riferimento le seguenti aree: esistenza di irregolarità a livello di sistema, disponibilità della documentazione probativa di spesa, esistenza di operazioni su cui è in corso procedimento giudiziario o amministrativo. L'Autorità di Audit indicherà inoltre che i limiti di analisi non incidano sulla correttezza delle spese definitive dichiarate.

Il parere sarà espresso in una delle seguenti forme (conformemente agli allegati VI e VII del Reg. (CE) n.1828/2006):

- senza riserva;
- con riserva;
- negativo.

10 PROCEDURE PER LA REDAZIONE DELLE DICHIARAZIONI DI CHIUSURA

Le dichiarazioni di chiusura da presentare da parte dell' AdA consistono in:

- rapporto di controllo finale per le attività di audit effettuate dall'1/7/2015 in poi e fino al 31/12/2016, da consegnare alla CE entro il 31/03/2017 (secondo il modello di cui all'allegato VIII Reg. 1828/06, parte A);
- dichiarazione di chiusura finale (secondo il modello di cui all'allegato VIII Reg. 1828/06, parte B) che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e regolarità delle transazioni coperte dalla dichiarazione finale delle spese.

Il rapporto di controllo finale documenterà, così come avviene per le altre annualità, l'esito dell'audit di sistema e di quello delle operazioni, secondo le metodologie e modalità operative descritte nelle varie sezioni di questo documento. Relativamente ai suoi contenuti il rapporto di controllo finale si configurerà, quindi, al tempo stesso come:

- rappresentazione degli esiti dell'audit di sistema e delle operazioni nell'arco di tempo preso a riferimento (così come avverrà per i rapporti periodici di controllo in fase di attuazione del PO, redatti con cadenza annuale);
- consuntivo del periodo di programmazione considerato, attraverso la rappresentazione del lavoro "supplementare" svolto dall'AdA e dagli altri attori coinvolti nella gestione e controllo del PO per la chiusura del PO stesso (es. audit delle procedure di chiusura dell' AdG, AdC e degli OI; esame del lavoro supplementare svolto dall' AdG e AdC per rendere possibile un parere senza riserve; modalità di utilizzo dell'esito dei rapporti di altri organismi di controllo nazionali o comunitari, ecc.) ;
- sintesi finale relativamente ai fattori che, nell'arco di tempo di attuazione del PO, avranno limitato la portata dell'esame effettuato dall'AdA (es. problemi rilevanti a livello di sistema, carenze organizzative o procedurali del sistema di gestione e controllo, ecc.) con indicazione dei relativi importi stimati delle spese;
- descrizione e certificazione della conformità alla normativa delle procedure adottate per la segnalazione delle irregolarità;

Le informazioni relative alle attività di audit effettuate dopo il 1/7/2015 vanno incluse nel rapporto finale di controllo (a supporto della dichiarazione di chiusura, che va presentata entro il 31/3/2017 e attesta la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e regolarità delle transazioni sottiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese).

Rispetto alle procedure per la redazione delle dichiarazioni di chiusura si prevede di utilizzare:

- la procedura esposta al paragrafo 9.1 (formulata rispetto alla redazione del rapporto annuale) relativamente all'audit di sistema (colonna di sinistra) **solo fino alla fase dell'effettuazione di stime quantitative sull'affidabilità dei sistemi, che alimentano la numerosità del campione** di operazioni da controllare con l'ultimo audit delle operazioni;
- la procedura esposta al paragrafo 9.1 (formulata rispetto alla redazione del rapporto annuale) relativamente all'audit delle operazioni (colonna di destra) **solo fino alla fase di redazione di un rapporto di controllo che sintetizzi quanto esaminato nel corso dell'audit delle operazioni** e i risultati generali.

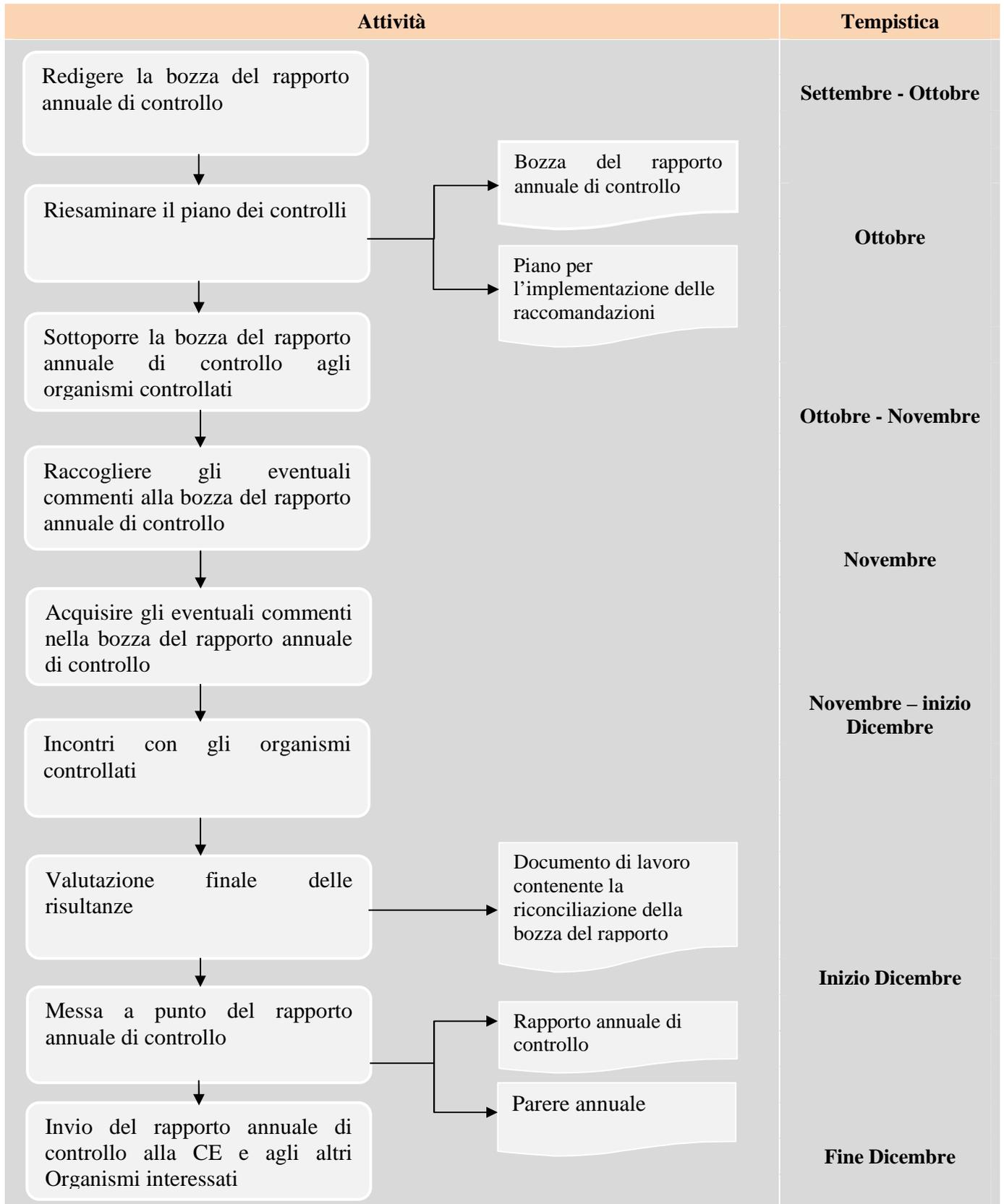
Il lavoro di analisi organizzativa e procedurale che, per gli anni precedenti, avrà contraddistinto l'audit di sistema (usualmente finalizzato, nel corso del periodo di attuazione del PO a verificare l'esito delle precedenti raccomandazioni espresse dall'AdA, a verificare l'assetto e il funzionamento del sistema di gestione e controllo e a formulare nuove raccomandazioni per il suo ottimale funzionamento) sarà, in occasione dell'analisi per l'emissione delle dichiarazioni di chiusura del PO, finalizzato principalmente a:

1. descrivere a consuntivo il periodo di programmazione mediante la rappresentazione e il controllo del lavoro svolto dall'AdA e dagli altri attori coinvolti nella gestione del PO per la chiusura del PO stesso (audit delle procedure di chiusura dell' AdG, AdC e degli OI; controllo del lavoro svolto dall' AdG e AdC per rendere possibile un parere senza riserve);
2. rappresentare a consuntivo i fattori organizzativi e di contesto che avranno limitato o, viceversa, agevolato, il lavoro svolto dall'AdA. A tal proposito verrà fornita una descrizione dei problemi – errori di sistema evidenziati, le relative spese, i correttivi apportati per la loro risoluzione o riduzione;
3. descrivere le procedure adottate per la segnalazione delle irregolarità.

Per questo motivo la redazione delle dichiarazioni di chiusura, relativamente ai contenuti di cui ai punti 1, 2 e 3 sarà effettuata mediante coordinamento tra l'AdA, l'AdG e l'AdC, senza ricorrere al meccanismo usualmente utilizzato per la redazione dei rapporti annuali, basato sulla scansione logica:

- analisi del sistema da parte dell'AdA;
- formulazione di possibili correttivi da parte dell'AdA all'AdG e all'AdC;
- raccolta di controdeduzioni e pareri da parte dell'AdG e dell'AdC;
- successiva emissione, da parte dell'AdA, di raccomandazioni da applicare.

Modello per la preparazione del Rapporto Annuale di Controllo



Alla chiusura del Programma Operativo l'autorità di audit fornirà il Rapporto di Controllo Finale unitamente alla Dichiarazione di Chiusura Finale che attesti che le spese del Programma Operativo sono state effettivamente sostenute, le stesse risultano legittime e regolari e che, pertanto, la domanda di pagamento di saldo è valida e fondata.

Il Rapporto Finale sarà predisposto conformemente all'Allegato VIII del Regolamento (CE) n. 1828/2006.

Qualora sussistano i casi di chiusura parziale previsti dall'art. 88 del Regolamento (CE) 1083/2006 l'Autorità di Audit presenterà una Dichiarazione di Chiusura Parziale dell'intervento.

Si rileva, infatti, che nella nuova programmazione 2007-2013 è possibile procedere, ai sensi dell'art. 88 del Regolamento (CE) 1083/2006, alla chiusura parziale di un Programma Operativo, ovvero alla chiusura delle sole operazioni completate entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Per operazione completata si intende un'operazione per la quale tutte le spese dei Beneficiari sono state sostenute e il relativo contributo pubblico è stato erogato. Al fine di poter procedere alla chiusura parziale di un Programma Operativo, è necessario che entro il 31 dicembre:

- l'Autorità di Certificazione presenti una Dichiarazione certificata della spesa relativa alle operazioni completate;
- l'Autorità di Audit presenti una dichiarazione di chiusura parziale relativa alle stesse operazioni, che attesti la legittimità e la regolarità della spesa inserita nella predetta Dichiarazione.

Il Rapporto Annuale e Finale ed i relativi pareri costituiscono un momento fondamentale di aggregazione e di formalizzazione dell'attività effettuata da parte dell'Autorità di Audit sul Programma Operativo oggetto del controllo e, a seguito della loro definitiva approvazione, verranno trasmessi alla Commissione europea nel rispetto dei termini e modalità previste dai vigenti regolamenti.