

## ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE DI AUDIT

Il contesto istituzionale italiano sarà caratterizzato anche per la nuova programmazione da una molteplicità di programmi operativi a titolarità sia delle Regioni che di Amministrazioni centrali dello Stato, presso cui opereranno specifiche Autorità di gestione, responsabili del governo dei singoli programmi.

Tale articolazione delle competenze gestionali, coerente con l'assetto istituzionale italiano, prefigurerebbe, per quanto riguarda la funzione di audit, un'analogia articolazione, con la previsione di costituzione di un'Autorità di audit presso Ciascuna Amministrazione titolare di programma.

Tuttavia, questa impostazione rischia di non poter essere attuata, in quanto, la nuova normativa sui fondi strutturali 2014/2020 (art. 113, paragrafo 5, nell'attuale formulazione) prevede che, per i programmi con contributo dei Fondi superiore ai 250 milioni di euro, l'Autorità di Audit può essere parte della stessa Amministrazione in cui è collocata l'Autorità di gestione, a condizione che la Commissione europea abbia formalmente comunicato allo Stato membro l'affidabilità dell'Autorità di audit operante sui programmi 2007/2013, ovvero che abbia ritenuto detta Autorità di audit affidabile ed indipendente.

Tali condizioni non sembrano, tuttavia, sussistere per la generalità delle Autorità di Audit operanti nel corrente periodo di programmazione 2007/13, anche alla luce delle considerazioni svolte dalla stessa Commissione europea nel documento "Position paper" ..... .., nella parte riguardante la funzione di Audit rileva *"dal momento che molte Autorità di audit appartengono alla stessa Amministrazione controllata, c'è il rischio che molte Autorità di audit abbiano limitata autonomia. Pertanto, secondo la Commissione, "Una maggiore integrazione delle autorità di audit regionali ed un controllo diretto delle stesse da parte dell'Organismo di audit nazionale, garantirebbe una maggiore autonomia rispetto alle Amministrazioni controllate"*.

Inoltre, sempre nel Position paper, la Commissione evidenzia che *"Le risorse destinate alle Autorità di audit sono spesso inadeguate, sia quantitativamente (riguardo alle risorse che risultano insufficienti; nonché i contratti con durata limitata che causano ritardi e discontinuità delle attività di audit) e sia qualitativamente (competenza di controllo insufficiente). Risorse adeguate dovrebbero essere assegnate alle Autorità di audit e, pertanto, la pianificazione delle assunzioni dovrebbe comprendere l'assunzione di funzionari addetti a questo specifico sistema di controllo."*

Alla luce di quanto sopra, per taluni programmi potrebbe palesarsi l'impossibilità di costituire un'Autorità di audit all'interno dell'Amministrazione in cui opera l'Autorità di gestione, in mancanza di un giudizio di affidabilità specificamente espresso dalla Commissione europea che, in base all'esperienza della corrente programmazione, potrebbe ritenere non sufficienti le garanzie di efficace funzionamento offerte da alcune delle attuali AdA.

Ciò comporterebbe la perdita, in alcuni ambiti, del bagaglio di esperienze e di competenze acquisito dalle strutture di controllo fino a oggi operanti, vanificando gli sforzi di miglioramento prodotti negli ultimi anni anche attraverso cospicui investimenti in termini di risorse finanziarie e umane. Stante l'esperienza condotta, il *"position paper"* della Commissione sancisce l'esigenza di *"garantire un sistema di controllo efficace e funzionale, in grado di avvalorare in anticipo l'operatività dei sistemi di controllo"*.

Per superare le criticità susposte e fornire alla Commissione specifiche garanzie di efficace attivazione della funzione di audit sui programmi 2014/2020, nel rispetto dell'ordinamento istituzionale basato sulla ripartizione di competenze tra le amministrazioni centrali e regionali, l'Italia dovrebbe proporre un sistema di audit basato su :

- istituzione, presso ciascuna Amministrazione titolare di programmi operativi, di **una specifica Autorità di audit**. Nel caso dei programmi a titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri) è possibile che più Amministrazioni si avvalgano, ciascuna per i propri programmi, di una **un'unica Autorità di audit istituita** nell'ambito di una pubblica amministrazione
- **rafforzamento del ruolo di Organismo di coordinamento della funzione di audit** da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato – IGRUE
- **processo di concertazione continua tra autorità di audit e organismo di coordinamento nazionale (IGRUE)** avente a oggetto, tra l'altro, metodi, strumenti e processi per l'efficace attuazione della funzione di audit.

L'organizzazione proposta della funzione di audit risponde, quindi, all'esigenza di assicurare:

- ✓ **il costante presidio sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi** che saranno attivati nel periodo 2014/2020;
- ✓ **l'univocità di azione ed indirizzo** della funzione di controllo, necessaria in relazione alla molteplicità di programmi e di Amministrazioni coinvolte nella gestione e controllo degli stessi;
- ✓ **un supporto adeguato nei confronti delle strutture preposte alla gestione e controllo** rivolto a migliorare la loro capacità di svolgere i compiti assegnati ed a promuovere l'utilizzo di sistemi e strumenti di lavoro avanzati;
- ✓ **la garanzia, anche nei confronti delle autorità comunitarie**, della trattazione condivisa tra le diverse istanze interessate delle problematiche sottostanti l'attuazione dei programmi;
- ✓ **la compatibilità con l'ordinamento nazionale che assicura alle Amministrazioni territoriali Autonomia Organizzativa e gestionale** riconosciuta dalla Costituzione.

## **AUTORITA' DI AUDIT**

Le Autorità di audit avranno il compito di costante presidio sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi. Per poter assolvere a tale compito, le Autorità di audit risponderanno ai seguenti, fondamentali requisiti:

- ✓ **indipendenza strutturale e netta separazione di funzioni** rispetto alle Autorità di gestione e di certificazione del programma e dei programmi di riferimento;
- ✓ **adeguata dotazione, in termini di risorse umane e strumentali**, rispetto ai compiti da svolgere sulla base della normativa comunitaria e nazionale applicabile;
- ✓ **utilizzo di procedure e di sistemi di controllo formalizzati e coerenti con standard quali - quantitativi predefiniti**, basati sui principi di controllo internazionalmente riconosciuti.

Tali requisiti di adeguatezza strutturale e procedurale **devono sussistere fin dalla istituzione dell'Autorità di audit** e devono formare oggetto di **specificata valutazione in sede di formale procedura di designazione** di ciascuna Autorità di audit.

E' possibile che, al momento dell'istituzione dell'Autorità di Audit, alcuni dei predetti requisiti non siano già presenti in capo alla struttura designata, in tal caso, il **provvedimento di nomina dell'Autorità indicherà le relative modalità ed i tempi di adeguamento**.

#### DESIGNAZIONE

La proposta di designazione dell'Autorità di audit viene formulata dall'Amministrazione titolare del programma e contiene gli elementi riguardanti:

- la collocazione della struttura nell'ambito dell'organizzazione interna (organigramma);
- la dotazione e la qualifica delle risorse umane ad essa assegnate;
- i sistemi e le procedure che si prevede di utilizzare per l'esercizio della funzione di audit.

La proposta di designazione dell'Autorità di audit viene sottoposta al parere obbligatorio dell'Organismo di coordinamento nazionale della funzione di audit (MEF-RGS-IGRUE), che provvederà entro il termine massimo di 30 giorni dal ricevimento della proposta di designazione e, comunque, in tempo utile per consentire alle AdA di provvedere al rilascio del parere sulla designazione delle AdG/AdC del Programma. In sede di rilascio del parere, sarà valutata la sussistenza in capo all'Autorità designata dei requisiti di adeguatezza della struttura organizzativa, dei sistemi e delle procedure che l'Autorità prevede di utilizzare, in relazione a:

- ✓ compiti ed agli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria a carico dell'Autorità di audit;
- ✓ dotazione finanziaria e complessità del programma (o dei programmi) per il quale l'Autorità di audit dovrà svolgere la sua funzione.

In funzione del rilascio del parere favorevole, l'Organismo di coordinamento potrà chiedere chiarimenti in merito alla proposta, ovvero modifiche/integrazioni della stessa, per l'ottimale configurazione dell'Autorità.

A seguito dell'acquisizione del parere favorevole dell'Organismo di coordinamento, l'Amministrazione titolare del programma provvede ad adottare formalmente il provvedimento di nomina dell'Autorità di audit che viene notificato alla Commissione europea ed alle Amministrazioni nazionali interessate.

L'Organismo di coordinamento formulerà parere favorevole anche in mancanza di alcuni dei requisiti di adeguatezza strutturale e procedurale di cui sopra, a condizione che l'Amministrazione titolare del programma evidenzi nel provvedimento di nomina dell'Autorità i tempi e le modalità di conseguimento degli stessi. In sede di rilascio del primo giudizio annuale, successivo al parere sulla designazione, l'Organismo di coordinamento valuta l'effettivo conseguimento di tali requisiti.

#### STRUTTURA ORGANIZZATIVA

L'Autorità di audit:

- ✓ sarà **collocata in una posizione di staff o di diretto riporto ai vertici dell'Amministrazione** ed individuata nell'ambito della struttura organizzativa dell'Amministrazione stessa;

- ✓ in posizione gerarchica e funzionale tale da assicurare la **netta separazione delle sue funzioni dall’Autorità di gestione e di certificazione**.

Il responsabile dell’Autorità di Audit risponderà al seguente profilo

- ✓ soggetto con **elevata professionalità ed esperienza specifica nel settore dei controlli**, certificata dal curriculum vitae;
- ✓ rivestirà una **qualifica dirigenziale**.

Il provvedimento di nomina dell’Autorità, ovvero il successivo provvedimento di strutturazione dell’AdA, indicherà, relativamente alla composizione della struttura:

- ✓ il **numero complessivo delle unità interne** preposte all’audit, che dovrà essere parametrato alla dotazione finanziaria ed alla complessità del programma (o dei programmi) e soprattutto al numero dei programmi di riferimento;
- ✓ i **profili professionali posseduti dalle unità interne**, certificati dai curriculum vitae che evidenzino titoli accademici o esperienze professionali attinenti al lavoro che viene svolto;
- ✓ l’**eventuale ricorso ad esperti esterni (personale a tempo determinato, co.co.pro, prestazioni professionali)** di cui occorrerà quantificare il numero e gli skill, con le relative procedure di interazione con la struttura interna;
- ✓ il **funzionigramma dell’Autorità**, in cui è stabilita l’assegnazione delle funzioni e la definizione dei ruoli e delle competenze tra il personale addetto, in modo da assicurare certezza e chiara ripartizione dei compiti.

Ulteriori elementi di garanzia per il potenziamento e l’efficace funzionamento delle Autorità di audit sono costituiti da:

- ✓ **apposita linea finanziaria di assistenza tecnica in favore delle Autorità di audit**, gestita dal MEF-RGS-IGRUE, a valere sulle dotazioni di un programma nazionale di governance, attraverso cui si attueranno le necessarie azioni di rafforzamento delle Autorità. Le azioni di rafforzamento in questione potranno attuarsi, tra l’altro, con l’acquisizione diretta, da parte delle AdA, di servizi di consulenza specialistica, strumentazioni, nonché stipula di contratti di co.co.pro, ovvero a tempo determinato, nel rispetto della normativa vigente;
- ✓ **continuo aggiornamento professionale degli auditor**, che sarà assicurato attraverso corsi di formazione direttamente attivati per la singola Autorità, ed attraverso la partecipazione ai corsi di formazione tematici promossi dal MEF-RGS-IGRUE e dagli altri Organismi di formazione specialistica operanti per la programmazione 2014/2020;
- ✓ **partecipazione al Comitato delle Autorità di audit** istituito presso il MEF-RGS-IGRUE, attraverso cui le singole Autorità potranno concorrere a definire le problematiche comuni, ma anche acquisire elementi di orientamento ed indirizzo sulla propria attività.

#### **PROCEDURE E STRUMENTI**

L’autorità di audit si avvale di strumenti e procedure idonei per la verifica del corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma rispondenti ai requisiti di pianificazione delle attività, utilizzo di adeguata strumentalizzazione di supporto e tracciabilità delle relative attività.

In tale ottica, le Autorità di audit *utilizzeranno e renderanno disponibili per tutti gli auditor le linee guida, la manualistica e gli altri strumenti di supporto metodologico* necessari all'efficace operatività della funzione di audit, sviluppati e messi a disposizione, di concerto con le Autorità di Audit, da parte del MEF-RGS-IGRUE.

In particolare, l'Autorità di Audit assicurerà:

- la *predisposizione della strategia di audit*, aggiornata con cadenza annuale, in cui sia definita la metodologia di audit, il metodo di campionamento per gli audit delle operazioni e la pianificazione degli audit in relazione all'esercizio in corso e nei due esercizi contabili successivi;
- l'attivazione di *procedure di verifica e valutazione della qualità del lavoro svolto dalla struttura di Audit*, sia relativamente alle attività degli auditor interni che di quelli esterni di cui l'AdA si avvale (quality review);
- formalizzazione, in apposito Manuale, delle *modalità di espletamento dell'attività degli auditor*, di cui assicura ampia divulgazione anche presso gli uffici dell'autorità di gestione e certificazione;
- l'individuazione di *modalità di presidio delle attività di follow-up* sulle criticità e sulla realizzazione delle misure correttive concordate con l'Autorità di gestione e di certificazione;
- la *registrazione e l'archiviazione in formato elettronico* di tutti i controlli, follow-up ed eventuali misure correttive da adottare ed adottate.

L'Autorità di Audit, l'Autorità di Gestione e l'Autorità di certificazione definiscono, di comune accordo, le modalità di dialogo più appropriate per l'efficace trattazione delle problematiche afferenti il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e delle relative azioni di miglioramento. Una best practice potrebbe essere quella di costituire una apposita Commissione di coordinamento tra le tre Autorità.

Assicura, inoltre, la *partecipazione alle task-force ad hoc* costituite d'intesa tra l'Organismo nazionale di coordinamento e le Amministrazioni centrali capofila per fondo allo scopo di definire piano di azione per la risoluzione delle problematiche emerse in sede di audit riguardanti il programma.

L'Autorità di audit *partecipa al Comitato delle Autorità di audit* istituito presso il MEF-RGS-IGRUE, con il compito approfondimento, in ambito nazionale, delle problematiche di comune interesse riguardanti l'attuazione della funzione di audit.

#### **SISTEMA INFORMATIVO**

L'Autorità di audit si avvarrà, per l'esercizio delle proprie attività, delle apposite funzionalità automatizzate del sistema informatico a supporto della funzione di audit sviluppato e reso disponibile da parte del MEF-RGS-IGRUE, la cui implementazione sarà oggetto di condivisione preventiva con le AdA.

Attraverso l'utilizzo corrente di tali funzionalità, le Autorità di audit dispongono del supporto automatizzato per l'esecuzione delle proprie attività istituzionali, tra cui si evidenziano le seguenti:

- definizione del campione di operazioni da sottoporre ad audit nel corso del periodo di riferimento;

- predisposizione dei report specifici di controllo;
- predisposizione del parere annuale di audit e della rapporto annuale di controllo;
- estrazione di informazioni e dati attinenti le attività di audit ed i loro esiti, anche attraverso report e statistiche predefinite;
- analisi su errori e irregolarità, azioni correttive proposte ed effettuate.

La trasmissione alla Commissione europea della documentazione relativa all'esercizio della funzione di audit viene supportata da apposite funzioni automatizzate del predetto sistema informatico MEF-IGRUE, integrato con il sistema comunitario SFC (2007), come adeguato sulla base delle specifiche evolutive definite per la programmazione 2014/2020.

Sarà cura dell'Autorità di Audit assicurare la registrazione, nell'ambito del predetto sistema, delle ulteriori informazioni relative allo svolgimento ed agli esiti degli audit riguardanti il programma effettuati da altri Organismi di controllo (Commissione europea, Corte dei Conti europea, ecc.).

Nel caso in cui l'Ada, per l'espletamento delle proprie attività, si avvalga di altro sistema gestionale, l'IGRUE provvederà a definire, di comune accordo con le AdA, un apposito protocollo di colloquio per lo scambio automatizzato dei dati.