



EUROPEAN COMMISSION  
DG Regional Policy  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

## **Guida ad una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo negli stati Membri (periodo di programmazione 2007-2013)**

### **1. INTRODUZIONE**

L'obiettivo di questa nota è fornire una guida pratica per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo per i Fondi Strutturali e per il Fondo di Coesione negli Stati Membri. Essa si basa sulle conclusioni - di un gruppo di lavoro che è stato creato nel maggio 2007 - tratte tra il personale dei servizi di audit della DG Regio e della DG Occupazione della Commissione Europea e quelli della Corte dei Conti Europea, allo scopo di definire un quadro comune di riferimento finalizzato a:

- definire i "requisiti chiave" dei regolamenti applicabili (Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio e Reg. (CE) n. 1828/2006 della Commissione);
- definire i "criteri di valutazione" per ciascuno dei requisiti chiave, per valutare l'efficace funzionamento dei sistemi;
- fornire linee guida per trarre le conclusioni circa l'efficace funzionamento dei sistemi per ciascuno dei requisiti chiave e per ciascuna autorità;
- fornire linee guida per raggiungere una conclusione complessiva sul sistema, circa il rispetto dei requisiti regolamentari chiave, tenendo conto di ogni fattore mitigante o controllo compensativo esistente.

Questa nota ha lo scopo di introdurre obiettività, coerenza e trasparenza nei metodi di valutazione dei sistemi di gestione e controllo utilizzati dagli organismi di audit europei, cioè i servizi di audit della Corte dei Conti Europea e della Commissione. La nota di orientamento della Commissione ha anche lo scopo di aumentare la consapevolezza sui requisiti chiave e sui metodi di valutazione degli organismi europei di controllo che debbono essere utilizzati dal personale di tutte le autorità coinvolte (autorità di audit, autorità di gestione/organismi intermedi, autorità di certificazione/organismi intermedi e beneficiari).

Si raccomanda caldamente alle autorità nazionali di audit di applicare uno stesso approccio nella valutazione delle autorità di gestione/organismi intermedi e delle autorità di certificazione/organismi intermedi per assicurare l'armonizzazione dei risultati di audit e per far sì che gli auditor, in punti diversi della catena di controllo, possano fare affidamento gli uni sul lavoro degli altri. La sezione di questa nota sulla valutazione delle autorità di audit si applica solamente alla Commissione Europea.

E' importante sottolineare che la metodologia "steps per la valutazione" descritta in questa nota copre gli audit dei sistemi (cioè la verifica dei controlli chiave) e permetterà agli auditor

di trarre conclusioni circa il rispetto dei requisiti regolamentari chiave da parte del singolo sistema.

Al fine di mettere gli auditor in grado di esprimere un giudizio professionale e formulare le azioni conseguenti circa l'efficace funzionamento dei sistemi, devono anche essere svolti gli audit sulle operazioni, comprendenti verifiche di dettaglio delle operazioni al livello dei beneficiari. Fornire una guida sugli audit delle operazioni non rientra nello scopo di questa nota.

Non è possibile in queste linee guida coprire tutte le situazioni che potrebbero essere identificate. Il controllo di qualità di ciascun audit deve assicurare che le conclusioni complessive sul sistema si basi su evidenze e che il giudizio professionale proposto sia coerente con i rilievi emersi dall'audit e giustificato e documentato in maniera appropriata.

La guida è accompagnata da due Allegati: *l'Allegato I* presenta i requisiti chiave e i criteri di valutazione pertinenti per ciascuno dei requisiti chiave; *l'Allegato II* presenta 3 tabelle di riepilogo che dovrebbero essere usate dagli auditor e che forniscono il quadro per esprimere un giudizio complessivo, per ciascun sistema, circa il rispetto dei requisiti chiave regolamentari per il periodo di programmazione 2007-2013.

## 2. QUADRO GIURIDICO

- Regolamento del Consiglio (CE) N. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 Titolo VI Gestione, monitoraggio e controlli
- Regolamento della Commissione (CE) N. 1828/2006 dell'8 dicembre 2006 che stabilisce le regole per l'implementazione del Regolamento del Consiglio (CE) N. 1083/2006.

## 3. REQUISITI CHIAVE E CRITERI DI VALUTAZIONE

I **requisiti chiave** dei sistemi di gestione e controllo e i **criteri per la valutazione** del loro funzionamento sono inclusi nell'Allegato I. I 15 requisiti chiave ed i 50 criteri di valutazione sono basati sui requisiti legali per il periodo di programmazione 2007-2013 e sono stati divisi per autorità.

I **requisiti chiave** riguardano:

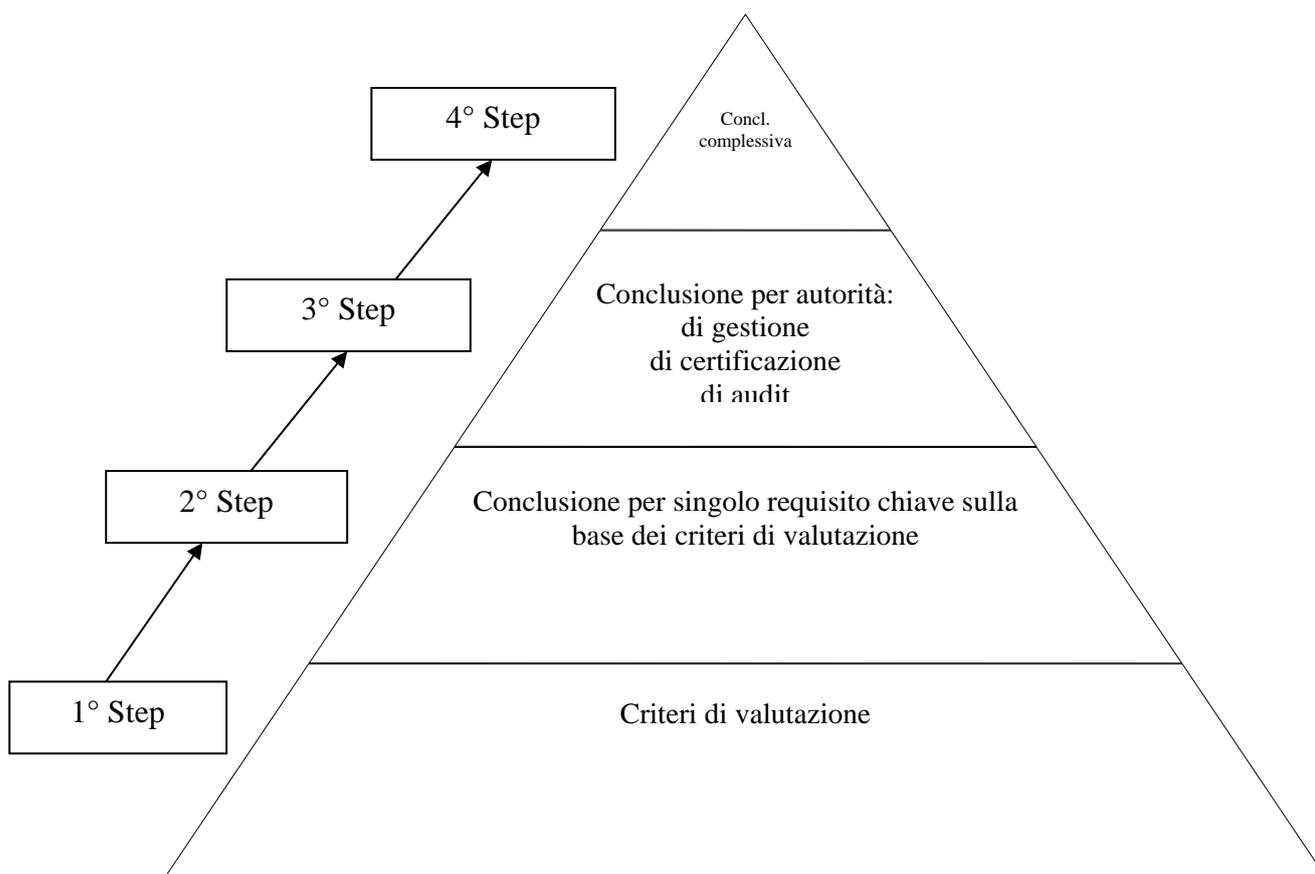
1. L'autorità di gestione e gli organismi intermedi ai quali sono state delegate delle funzioni (7 requisiti chiave)
2. L'autorità di certificazione e gli organismi intermedi ai quali sono state delegate delle funzioni (4 requisiti chiave)
3. L'autorità di audit e altri organismi di audit che svolgono attività di audit per conto della prima (4 requisiti chiave).

Per ciascuno dei requisiti chiave sono indicati i rispettivi 90

criteri di valutazione. Il mancato rispetto di questi criteri determina un rischio che vengano certificate delle spese irregolari alla Commissione e che venga effettuato un rimborso non dovuto agli Stati Membri.

#### 4. STEP PER LA VALUTAZIONE

La valutazione dei sistemi di gestione e controllo segue lo schema presentato di seguito:



Si sottolinea che in tutti i passaggi (*steps*) del processo di valutazione, il giudizio professionale dell'auditor ed un efficace controllo di qualità sono essenziali per assicurare la coerenza dei risultati dell'audit.

Qualsiasi metodologia di audit che permette agli auditor di ottenere un livello elevato di sicurezza e di esprimere un giudizio sul funzionamento dei sistemi di gestione controllo, comprenderà gli audit dei sistemi: cioè le verifiche di conformità dei controlli chiave presso i soggetti chiave, integrate da verifiche delle operazioni su base campionaria. I test di conformità dovrebbero essere effettuati per un certo numero di progetti al livello delle autorità di gestione, organismi intermedi, autorità di certificazione e autorità di audit.

La metodologia utilizzata per la selezione del campione per i test sui controlli chiavi (quale campionamento per attributi ovvero selezione a giudizio) dovrebbe essere decisa, rispettivamente, dall'autorità di audit (nel caso degli Stati Membri), dalla Commissione e dalla Corte dei Conti Europea. Ove un notevole numero di organismi intermedi operino sotto lo stesso programma operativo, un campione appropriato di questi può essere selezionato per i test di controllo.

La metodologia utilizzata per determinare la numerosità del campione per i test di controllo dovrebbe essere in linea con gli standard di controllo internazionalmente accettati (ad es. INTOSAI, IFAC, IIA). I risultati di questi test combinati con altri elementi qualitativi formeranno la base per la valutazione.

Il gruppo di lavoro ha definito **4** categorie per la valutazione dell'efficacia dei requisiti chiave, delle autorità e del sistema nel suo complesso: “Funziona bene”, “Funziona, ma sono necessari alcuni miglioramenti”, “Funziona parzialmente” e “Fondamentalmente non funziona”.

**Categoria 1. Funziona bene; sono necessari solo miglioramenti marginali.** Non ci sono debolezze ovvero sono stati trovati solo debolezze marginali. Queste debolezze non hanno alcun impatto significativo sul funzionamento dei requisiti chiave / autorità / sistema.

**Categoria 2. Funziona, ma sono necessari dei miglioramenti.** Sono state trovate delle debolezze. Queste debolezze hanno un moderato impatto sul funzionamento dei requisiti chiave / autorità / sistema. Sono state formulate delle raccomandazioni che devono essere implementate da parte del soggetto controllato.

**Categoria 3. Funziona parzialmente; sono necessari miglioramenti sostanziali.** Sono state trovate delle debolezze che hanno portato o potrebbero portare ad irregolarità. L'impatto sull'efficace funzionamento dei requisiti chiave / autorità / sistema è significativo. Sono stati formulati raccomandazioni e/o piani di azioni. Lo Stato Membro / la Commissione potrebbero decidere di intraprendere azioni correttive (ad es. interruzione o sospensione dei pagamenti) per mitigare il rischio di utilizzo improprio dei fondi comunitari.

**Categoria 4. Fondamentalmente non funziona.** Sono state trovate numerose debolezze che hanno portato o potrebbero portare ad irregolarità. L'impatto sull'efficace funzionamento dei requisiti chiave / autorità / sistema è significativo - funzionano male o non funzionano affatto. Le debolezze sono sistemiche ed estese. Di conseguenza, non si può ottenere assicurazione dalla valutazione dei requisiti chiave / autorità / sistema. Un piano di azione formale dovrebbe essere preparato e monitorato nella sua attuazione. Lo Stato Membro / Commissione Europea intraprende azioni correttive (ad es. sospensione dei pagamenti) per mitigare il rischio di uso improprio dei fondi comunitari.

Queste 4 categorie devono essere utilizzate sistematicamente in tutti gli step del processo di valutazione e le 3 tabelle nell'Allegato II sono state costruite in modo da facilitare il processo di valutazione stesso.

#### 4.1 Step 1: Conclusione per “Criterio di valutazione”

Il primo step consiste nella stima dei criteri di valutazione per ciascuno dei requisiti chiave attraverso la determinazione di quale delle 4 categorie sopramenzionate corrisponde meglio a ciascun criterio per il programma operativo sottoposto ad audit. Per assicurare una valutazione trasparente ed obiettiva di ciascun criterio, dovrebbe essere utilizzata *la Tabella 1 dell'Allegato II*.

E' importante sottolineare che nell'assegnare una categoria (*Ndt: delle quattro precedenti*) a ciascun criterio di valutazione, gli auditor dovrebbero impiegare il giudizio professionale, considerando ed analizzando tutte le evidenze di audit disponibili. Queste evidenze potrebbero includere:

- Tutta la conoscenza e l'esperienza di audit accumulata, incluse le informazioni ottenute dalla revisione delle descrizioni dei sistemi, dei rapporti di valutazione di conformità e dei manuali delle procedure.
- Informazioni ottenute tramite richieste, osservazione e svolgimento di interviste ai soggetti coinvolti nella gestione e nell'implementazione del programma.

#### 4.2 Step 2: Conclusione per ciascun “Requisito chiave”

Il secondo step consiste nel trarre una conclusione per ciascun requisito chiave sulla base dei criteri di valutazione in precedenza stimati nello step 1.

In linea di principio, nella valutazione dei requisiti chiave, l'impatto complessivo del livello di sicurezza è un fattore decisivo. In questo contesto, le domande da fare sono:

- Qual è l'impatto del mancato rispetto o del rispetto parziale di un particolare criterio o requisito chiave sull'identificazione di errori/irregolarità?
- La sua assenza incrementa la probabilità che spese irregolari ed illegali non vengano rilevate?

Le indicazioni seguenti sono fornite come esempi dei possibili risultati di questo passaggio (dopo aver combinato i test sui controlli con altri elementi qualitativi):

- Quando uno o più criteri di valutazione ricadono nella categoria 3 (funziona parzialmente) o categoria 4 (fondamentalmente non funziona), l'auditor può ragionevolmente concludere che tale circostanza non permette che il requisito chiave al quale afferisce/afferiscono sia valutato appartenente alla categoria 'Funziona bene' (cioè alla categoria 1);
- Quando la maggioranza dei criteri di valutazione sono nella stessa categoria, l'auditor può ragionevolmente concludere che ciò fornisce una solida base per classificare anche il sovrastante requisito chiave nella stessa categoria;
- Ciascun requisito chiave non può essere classificato più favorevolmente rispetto alla valutazione del criterio di valutazione ritenuto più rischioso appartenente al medesimo requisito, con la possibile eccezione dei seguenti criteri di valutazione (*Ndt: in pratica, i seguenti*

sono criteri di valutazione meno importanti, cioè “meno pesanti”, di quelli non menzionati):

### ***Autorità di gestione***

- N. 2 Chiara definizione e allocazione delle funzioni
- N. 4<sup>1</sup> Tutte le domande ricevute dovrebbero essere registrate
- N. 6 Le decisioni dovrebbero essere comunicate ai richiedenti
- N. 15 Quando le verifiche in loco non sono esaustive, il campionamento delle operazioni dovrebbe essere basato su di un'adeguata valutazione del rischio.
- N. 16 Esistono procedure per assicurare che l'autorità di certificazione riceva tutte le informazioni necessarie.
- N. 20 Sono applicate procedure per assicurare che siano disponibili documenti secondo l'art. 90 del Regolamento 1083/2006.

### ***Autorità di certificazione***

- N. 26 Chiara definizione ed allocazione delle funzioni.
- N. 33 L'autorità di certificazione riconcilia ed effettua un controllo aritmetico delle richieste di pagamento.
- N. 35 Entro il 31 marzo di ciascun anno a partire dal 2008, l'autorità di certificazione deve inviare alla Commissione una dichiarazione, nel formato indicato nell'Allegato XI del Regolamento 1828/2006.

### ***Autorità di audit***

- N. 48 Se il tasso di errore stimato è al di sopra della soglia di rilevanza per un programma operativo, l'autorità di audit dovrebbe analizzare il suo significato ed intraprendere le azioni necessarie.
- N. 50 Il rapporto annuale di controllo ed il parere di audit dovrebbero coprire tutti gli Stati Membri interessati da programmi nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

---

<sup>1</sup> ATTENZIONE: nella Guida della Commissione (vers. 06/06/2008) per sbaglio è stato indicato il criterio di valutazione “5”, anziché il “4”. Come è stato confermato durante l'incontro di Venezia tra CE-Igrue-AdA (2 aprile 2009), il corretto criterio è il “4”, cui corrisponde la descrizione riportata. In ogni caso, si rammenta che i criteri di valutazione qui elencati sono quelli meno importanti (meno incisivi, cioè *meno pesanti*), in relazione ai quali è consentito che il requisito chiave nel cui ambito ricadono può assumere una definizione più favorevole rispetto al livello di fiducia attribuita ai primi.

### 4.3 Step 3: Conclusione per ciascuna autorità

Il terzo step comprende il raggiungimento di una conclusione per ciascuna autorità, basata sui risultati della classificazione per categoria di ciascun requisito chiave effettuata nello step 2. A tal fine, dovrebbero essere utilizzate le Tabelle 2 e 3 dell'Allegato II.

La Tabella 2 combina la valutazione dei requisiti chiave con la conclusione per ciascuna autorità, mentre la Tabella 3, che è la 'tabella di collegamento', lega la conclusione per ciascuna autorità con la conclusione complessiva sul sistema (vedi step 4).

Non è possibile prevedere tutte le combinazioni di valutazione dei requisiti chiave con le autorità che potrebbero emergere. Ciò nondimeno, è possibile fornire le indicazioni seguenti:

1. Ciascuno dei requisiti chiave deve essere valutato indipendentemente dagli altri requisiti chiave entro la stessa autorità. Ciò significa che una debolezza in uno dei requisiti chiave in una autorità non può essere compensata con un altro requisito chiave che funziona bene nella stessa autorità. Controlli compensativi sono da prendere in considerazione solo a livello di valutazione globale del sistema (punto 4.4).
2. Alcuni dei requisiti chiave sono essenziali con riferimento alla regolarità della spesa e per l'appropriato funzionamento dell'autorità interessata.
  - Autorità di gestione: requisito chiave 4 – verifiche sulla gestione.
  - Autorità di certificazione: requisito chiave 3 – una certificazione fondata su solide basi.
  - Autorità di audit: requisiti chiave 2 e 3 – audit dei sistemi e audit delle operazioni.
3. Una classificazione nella categoria 1 o 2 dei quattro fondamentali requisiti chiave ai quali si è fatto riferimento sopra ha un'influenza positiva sulla conclusione complessiva, mentre debolezze negli altri requisiti chiave potrebbero peggiorare la valutazione per l'autorità in questione.
4. Se i fondamentali requisiti chiave di cui al punto 2 precedente (ovvero il requisito chiave rilevante per ciascuna autorità) sono classificati nelle categorie 3 o 4, l'autorità in questione non può essere valutata complessivamente come appartenente ad una categoria più elevata. In altre parole, una classificazione migliore per gli altri requisiti chiave meno importanti per l'autorità in questione non può compensare la debolezza specifica citata.
5. Se alcune delle funzioni sono state delegate ad organismi intermedi, potrebbe essere necessaria un'ulteriore suddivisione delle tabelle 1 e 2, in modo da raggiungere una conclusione per ciascun organismo intermedio e, sulla base di queste, una conclusione complessiva per l'autorità di gestione o di certificazione.

Gli auditor dovrebbero impiegare il giudizio professionale per trarre l'opportuna conclusione per ciascuna autorità, valutando il quadro complessivo fornito dalla tabella 2.

### 4.4 Step 4: Conclusione complessiva

In questo passaggio (step) finale, gli auditor collegano le conclusioni per autorità e le conclusioni complessive sul sistema identificando qualsiasi fattore mitigante/controlli compensativi

che siano presenti in una autorità, che riducano in maniera efficiente il complessivo rischio nel sistema di gestione e controllo. Per esempio, se l'auditor conclude che le verifiche di gestione dell'autorità di gestione (o le verifiche delegate agli organismi intermedi) sono incomplete o non abbastanza efficienti, allora le (*Ndt: efficaci*) verifiche svolte dall'autorità di certificazione potrebbero (*Ndt: compensando il rischio dell'AdG*) ridurre il rischio che vengano certificate spese irregolari rimuovendo tali spese prima che la dichiarazione di spesa sia inviata alla Commissione. E' importante sottolineare che si dovrebbe ottenere evidenza del corretto funzionamento di tali controlli prima che gli stessi possano essere considerati quali fattori mitiganti o controlli compensativi. Un altro esempio di un fattore mitigante potrebbe essere un piano di azione già implementato che corregga le principali irregolarità in precedenza non rilevate dai controlli a campione o dai controlli di gestione.

L'auditor fissa il livello di rischio residuale con riferimento alla regolarità delle transazioni ed infine formula una conclusione complessiva, per ciascun sistema, circa il rispetto da parte del sistema dei requisiti chiave fondamentali. Dovrebbe essere usata la Tabella 3 dell'Allegato II.

1. Per la valutazione complessiva del sistema e per i singoli requisiti chiave e le singole autorità, dovrebbero essere utilizzate sempre le stesse categorie ( categoria 1, 2, 3, 4), al fine di assicurare coerenza dei risultati in tutti gli step della procedura.
2. Prima di fissare il livello di rischio residuale con riferimento alla regolarità, l'auditor deve prendere in considerazione l'esistenza di fattori mitiganti, come descritto in precedenza.

La conclusione complessiva per ciascun sistema fornisce quindi una base per determinare i livelli di assicurazione, per formulare i pareri di audit e per le azioni conseguenti, prendendo in considerazione i risultati dell'audit delle operazioni.