

I N T O S A I

XIX INCOSAI

(Città del Messico, Novembre 2007)

ISSAI 11

LINEE GUIDA E

**BUONE PRASSI RELATIVE ALL'INDIPENDENZA DELLE ISTITUZIONI
SUPERIORI DI CONTROLLO (ISC)**

***(traduzione a cura dell'Ufficio Relazioni Internazionali e Comunitarie
della Corte dei conti)***

**LINEE GUIDA DELL'INTOSAI E
BUONE PRASSI RELATIVE ALL'INDIPENDENZA DELLE ISTITUZIONI SUPERIORI DI
CONTROLLO (ISC)**

In base alla Dichiarazione sull'Indipendenza (Messico 2007), le Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) devono proteggere il valore della propria attività prevedendo appropriate salvaguardie e rimuovendo ostacoli, reali o percepiti, alla propria indipendenza.

Queste linee guida vanno considerate fonte di buone prassi per la diffusione di modalità volte ad accrescere e migliorare l'indipendenza delle ISC. Esse sono mirate a costituire uno strumento dinamico costantemente aggiornato che, ai principi enunciati nella Dichiarazione sull'Indipendenza (Messico 2007), somma esempi di buone prassi utili ad aiutare le ISC a raggiungere l'indipendenza. Man mano che verranno identificate, ulteriori buone prassi verranno aggiunte a queste linee guida.

Principio 1

L'esistenza di un adeguato ed efficace quadro costituzionale/statutario/legale e di disposizioni applicative *de facto* di tale quadro.

Linee guida

E' necessaria una legislazione che dichiari in dettaglio l'ampiezza dell'indipendenza della ISC.

Buone prassi

- **Il ruolo e i compiti della ISC non sono fissati dalla legislazione.** Se il Presidente della ISC ha lo status di ministro, la ISC adotta delle linee di condotta organizzativa specifiche al fine di ottenere maggiore indipendenza rispetto all'Esecutivo. La ISC prende distanza dal potere esecutivo evitando di partecipare a tutti gli incontri o attività del Gabinetto e prendendo parte unicamente a quelli in cui la sua presenza è necessaria per svolgere l'attività di controllo.

Principio 2

L'indipendenza del vertice e dei membri (per le istituzioni collegiali) della ISC, ivi incluse la sicurezza della permanenza in carica (inamovibilità) e l'immunità giuridica nel normale svolgimento delle proprie funzioni.

Linee guida

La legislazione applicabile specifica le condizioni per la nomina, la conferma, l'assunzione, la rimozione e il collocamento a riposo del vertice della ISC e dei membri, nel caso di istituzioni collegiali, che sono:

- nominati, confermati, o rimossi attraverso un procedimento che assicuri la loro indipendenza dall'Esecutivo;
- nominati per periodi sufficientemente lunghi e prefissati, per consentire loro di svolgere il proprio mandato senza timore di ritorsioni; e
- immuni da qualunque azione giudiziaria per qualunque atto, passato o presente, derivante dal normale svolgimento delle proprie funzioni.

Buone prassi

- Il Parlamento nomina, conferma, o rimuove il vertice della ISC. Il Presidente della Repubblica nomina, con il consenso della Commissione per le nomine, i membri della Commissione propriamente detta (Presidente e due Commissari). Questi membri possono essere rimossi solo attraverso una procedura di destituzione.
- Il *Governor in Council* (Governatore in sede di Consiglio) nomina l'*Auditor General* (Controllore Generale) su raccomandazione (non approvazione) della Camera dei rappresentanti. La ISC considera che la raccomandazione equivalga, nella pratica, ad una approvazione, dal momento che il *Governor General* (Governatore Generale) non ha un ruolo politico e che ci sono delle convenzioni per l'accettazione dei pareri.
- Il Capo di Stato nomina, conferma, o rimuove il vertice della ISC con l'approvazione del Parlamento. Il Presidente della Repubblica nomina l'*Auditor General* (Controllore Generale) fino alla data di pensionamento. L'*Auditor General* (Controllore Generale) non potrà essere collocato a riposo o destituito – salvo che per i motivi ammissibili per la destituzione dei giudici dell'Alta Corte, ed in particolare per incapacità fisica o mentale o per comportamento indegno.
- Il Presidente nomina il vertice della ISC su parere del Congresso approvato con la maggioranza dei due terzi. Il Congresso può, se ne ricorrono i motivi, rimuovere il vertice della ISC sempre con la maggioranza dei due terzi.
- Il Governo – e non il Parlamento né il Capo di Stato - nomina l'*Auditor General* (Controllore Generale). Al fine di rendere la nomina più indipendente e di rimuovere qualunque influenza, reale o percepita, da parte dell'Esecutivo, viene costituito un comitato consultivo. Il comitato è composto da alti funzionari del Governo e da membri provenienti da organizzazioni esterne di settore (ad esempio, la fondazione nazionale per il controllo, professionisti con lunga esperienza di contabilità e controllo,

associazioni professionali). Il comitato consultivo fa una ricognizione preliminare dei candidati e fornisce una raccomandazione al ministro responsabile. Il ministro quindi raccomanda un candidato al Primo ministro.

- Il Capo di Stato – che non è il Capo del Governo ed è eletto dalla maggioranza dei cittadini – nomina il vertice della ISC.
- I membri della ISC collegiale (Corte dei conti) sono reclutati attraverso un concorso pubblico, con una commissione indipendente. Le condizioni e i criteri per la selezione dei candidati sono definiti per legge.
- La Costituzione non prevede l'immunità giuridica dell'*Auditor General* (Controllore Generale) nello svolgimento delle sue funzioni ordinarie. La ISC cerca di prevenire controversie per mezzo di una procedura di adesione che comprende quanto segue:
 - una dichiarazione da parte dei vertici amministrativi;
 - un'analisi concomitante delle risultanze del controllo per chiarire i problemi nel momento in cui si presentano, se possibile;
 - una riunione finale per discutere le risultanze che non sono state chiarite nel corso del controllo;
 - una lettera delle osservazioni (che l'organismo controllato deve leggere e commentare entro tre settimane) che verranno tenute in considerazione al momento di redigere la relazione;
 - nel caso di controlli sulla gestione, una bozza della relazione viene inviata all'organismo controllato perché la possa commentare; di questi commenti si deve tenere conto in sede di redazione della relazione ed essi devono essere riprodotti in un capitolo della relazione;
 - nel caso di certificazioni di bilancio, una copia della bozza di relazione viene presentata, nel corso di una visita di cortesia, ai vertici dell'organismo controllato per dare loro l'opportunità di produrre elementi probatori atti ad eliminare della relazione questioni controverse.
- Il Presidente della Corte (nelle ISC a carattere collegiale)
 - è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, che chiede il parere del Consiglio di Presidenza della Corte;
 - deve essere scelto tra i magistrati della Corte che hanno svolto, per almeno tre anni, le funzioni di Presidente di Sezione della Corte, o che hanno svolto funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o presso Istituzioni dell'Unione Europea; e

- una volta nominato, svolge le funzioni legate al suo ruolo fino alla data del pensionamento e non può essere rimosso dall'incarico.
- Il vertice della ISC è nominato per questa funzione per un termine di sette anni: a seguito della proposta fatta dal Presidente del Parlamento, si tiene una votazione segreta e la persona proposta è nominata con la maggioranza dei voti del Parlamento.

Principio 3

Un mandato sufficientemente ampio e piena discrezionalità nello svolgimento delle funzioni della ISC.

Linee guida

Le ISC devono avere il potere di controllare:

- l'uso del denaro, risorse e beni pubblici da parte del destinatario a prescindere dalla sua natura giuridica;
- la riscossione di introiti erariali dovuti allo Stato o ad altri organismi pubblici;
- la legittimità e la regolarità dei rendiconti dello Stato e degli organismi pubblici;
- la qualità della gestione e dei rapporti finanziari; e
- l'economicità, l'efficienza e l'efficacia nelle operazioni dello Stato e degli organismi pubblici.

Salvo che sia specificamente richiesto dalla legge, le ISC non controllano le scelte politiche dello Stato o di altri organismi pubblici ma si limitano al controllo dell'attuazione delle politiche.

Pur nel rispetto delle leggi emanate dal potere legislativo ad esse applicabili, le ISC sono svincolate da direttive o da interferenze da parte dei poteri Legislativo o Esecutivo nelle attività che seguono:

- scelta delle materie da sottoporre al controllo;
- pianificazione, programmazione, esecuzione, referto e seguito relativi ai propri controlli;
- organizzazione e direzione dei propri uffici; e
- attuazione delle proprie decisioni nel caso in cui l'applicazione di sanzioni faccia parte del proprio mandato.

Le ISC non devono essere coinvolte o considerate come coinvolte, in alcun modo e comunque, nella gestione delle organizzazioni che esse controllano.

Le ISC devono assicurare che il loro personale non stringa relazioni con gli organismi che controllano, affinché rimanga e appaia obiettivo.

Le ISC devono avere piena discrezionalità nel portare a compimento le proprie responsabilità e devono cooperare con il Governo o con organismi pubblici che si impegnano a migliorare l'utilizzo e la gestione di fondi pubblici.

Le ISC devono utilizzare adeguati standard di lavoro e di controllo, e un codice deontologico, basati su documenti ufficiali dell'INTOSAI, della Federazione Internazionale dei Contabili (IFAC), o di altri organismi regolatori riconosciuti (che emanano standard).

Le ISC devono sottoporre al Parlamento e ad altri organi dello Stato – se stabilito dalla Costituzione, statuto, o legge - una relazione annuale sulla propria attività che sia accessibile al pubblico.

Buone prassi

- L'indipendenza dell'organizzazione può essere protetta introducendo la valenza dell'indipendenza nella propria cultura, in particolare nel quadro di corsi di formazione. Le ISC formano il proprio personale mirando alla necessaria qualità e ai livelli di rendimento. Serve un impegno considerevole per assicurare che il lavoro sia autonomo, obiettivo, e imparziale.
- Per una ISC, i termini "spreco" e "dispendio eccessivo" si legano all'economicità e all'efficienza del controllo sulla gestione (sotto il profilo dell'ottimizzazione delle risorse), ma non necessariamente all'efficacia. L'efficacia è perseguita facendo collimare i criteri e gli standard di controllo con le attività. Poiché gli organismi controllati vengono consultati all'atto della fissazione di determinati criteri, l'approvazione di tali criteri da parte loro viene considerata un riconoscimento indiretto che l'efficacia del programma è stata valutata.
- A volte ai funzionari della ISC viene richiesto (dal Parlamento) di lavorare a stretto contatto con i funzionari ministeriali (ad esempio nelle commissioni per le gare pubbliche) al fine di assicurare la conformità alle procedure. Questa esigenza può sembrare causa di conflitto d'interessi. Comunque, la ISC può mantenere la propria indipendenza assicurando che i propri funzionari agiscano solo come osservatori e non partecipino nel processo decisionale.

Principio 4

Libero accesso alle informazioni.

Linee guida

Le ISC devono avere adeguati poteri per ottenere un accesso tempestivo, spedito, diretto e libero a tutti i documenti e le informazioni necessari per il corretto svolgimento delle proprie responsabilità fissate per legge.

Buone prassi

- La ISC riceve regolarmente le copie di tutte le decisioni adottate dal Gabinetto. Queste informazioni la aiutano a scegliere le indagini di controllo e a valutare le attività finanziarie del Governo.
- Nel caso del controllo su importanti organismi e imprese pubbliche, un magistrato della Corte (nominato dal Consiglio di Presidenza della Corte per agire come delegato) ha il diritto di assistere alle riunioni dell'assemblea, del consiglio d'amministrazione, del comitato direttivo e del collegio dei revisori dell'organismo controllato. Ciò permette al magistrato (che non ha diritto di voto) di essere a conoscenza di tutte le attività dell'ente pubblico e di avere pieno accesso alle informazioni.

Principio 5

Il diritto e il dovere di riferire sulla propria attività.

Linee guida

Le ISC non devono avere restrizioni nel riferire i risultati della propria attività di controllo. La legge deve stabilire l'obbligo per le ISC di riferire almeno una volta l'anno sui risultati della propria attività di controllo.

Buone prassi

- *L'Auditor General* (Controllore Generale) deve sottoporre una relazione annuale direttamente al Re, il quale darà ordine che la relazione sia presentata in Parlamento. *L'Audit Act* (Legge sul controllo) consente all'*Auditor General* (Controllore Generale) di comunicare i risultati del controllo in qualunque momento dell'anno. Le conclusioni che richiedono un'azione immediata, come nel caso di distorto uso di fondi pubblici o di abuso di potere, sono riferite direttamente alle autorità competenti perché venga avviata immediatamente un'indagine. Gli autori di tali atti sono passibili di sanzioni o di misure punitive.
- La ISC non è obbligata dalla legge a rendere pubbliche le proprie relazioni di controllo, fatta eccezione per la relazione annuale al Presidente e all'Assemblea Nazionale. Comunque, dall'agosto 2003, la ISC ha reso disponibili al pubblico tutte le sue relazioni di controllo pubblicandole sul sito *web*.

Principio 6

La libertà di decidere il contenuto e i tempi delle relazioni di controllo e di pubblicarle e divulgarle.

Linee guida

Le ISC sono libere di decidere il contenuto delle proprie relazioni di controllo.

Le ISC sono libere di fare osservazioni e raccomandazioni nelle proprie relazioni di controllo, prendendo in esame, come è opportuno, i punti di vista dell'organismo controllato.

La legislazione specifica i requisiti minimi delle relazioni di controllo della ISC e, ove appropriato, specifica le materie che devono essere sottoposte ad un parere o ad una certificazione di controllo formali.

Le ISC sono libere di decidere sui tempi delle loro relazioni di controllo fatta eccezione ove specifici requisiti per il referto sono stabiliti dalla legge.

Le ISC possono accogliere specifiche richieste di ispezioni o controlli avanzate dal Parlamento nel suo complesso, o da una delle sue commissioni, o dal Governo.

Le ISC sono libere di pubblicare e divulgare le loro relazioni, dopo che tali relazioni sono state formalmente presentate o inviate alla pertinente autorità, come prescritto da legge.

Buone prassi

- Anche se l'*Audit Act* (Legge sul controllo) non dichiara esplicitamente che i pareri forniti alla Camera dei deputati con la relazione della ISC possono essere divulgati al pubblico, il Comitato di bilancio della Camera dei deputati può decidere che tali pareri costituiscano una parte obbligatoria delle relazioni del Governo, le quali devono essere discusse pubblicamente.

Principio 7

L'esistenza di un effettivo meccanismo di seguito alle raccomandazioni della ISC.

Linee guida

Le ISC sottopongono le loro relazioni al Parlamento, a una delle sue commissioni, o al consiglio di amministrazione dell'ente controllato, a seconda del caso, perché le esaminino e diano seguito a specifiche raccomandazioni che esigono azioni correttive.

Le ISC hanno un proprio sistema interno di seguito al controllo per assicurare che gli organismi controllati affrontino adeguatamente le osservazioni e raccomandazioni della ISC e quelle avanzate dal Parlamento, da una delle sue commissioni, o dal consiglio di amministrazione dell'ente controllato, a seconda del caso.

Le ISC sottopongono, a seconda del caso, al Parlamento, a una delle sue commissioni, o al consiglio di amministrazione dell'ente controllato le loro relazioni sul seguito al controllo perché tali organismi le prendano in esame e agiscano di conseguenza; tale iter va applicato anche nel caso in cui le ISC possiedano per legge poteri propri di seguito al controllo e di sanzione.

Buone prassi

- **Assenza della funzione di seguito al controllo.** La procedura corrente affida primariamente ai vertici dei ministeri la responsabilità di dare seguito alle questioni sollevate dalla ISC. Il responsabile del Ministero delle finanze fa obbligo:
 - ai ministri di continuare ad esaminare le azioni condotte in seno al proprio ministero per rispondere alle raccomandazioni della ISC, e
 - di informare regolarmente la ISC e il Comitato dei conti pubblici.
- **Assenza di potere giuridico per condurre l'attività di seguito al controllo o per imporre sanzioni.** Una ISC ha presentato due osservazioni su questo tema. Il seguito al controllo può essere attivato a discrezione dell'*Auditor General* (Controllore Generale), a volte dietro richiesta di un comitato parlamentare permanente. In assenza di un meccanismo ufficiale di seguito al controllo o di un comitato dei conti pubblici, i comitati parlamentari permanenti possono esaminare le relazioni, se del caso. Se la ISC intrattiene dei rapporti stretti con i comitati parlamentari permanenti, essa può fornire ai comitati dei ragguagli sulle relazioni. Poiché tali sedute informative sono di sovente pubbliche, la ISC ha l'opportunità di attirare l'attenzione sulle raccomandazioni.
- Per far sì che le relazioni suscitino l'attenzione del potere esecutivo, viene attivato un meccanismo ufficiale. Tale meccanismo prevede delle riunioni periodiche tra l'*Auditor General* (Controllore Generale) e i vertici dei tre ministeri centrali (il Ministero del Primo Ministro e del suo gabinetto, il Tesoro e la Commissione per i servizi dello Stato).

- Un paese ha rimarcato che l'*Auditor General* (Controllore Generale) discute le raccomandazioni della ISC con il ministero competente e assume le adeguate iniziative nel caso in cui il ministero è riluttante ad attenersi alle raccomandazioni. In alcuni casi, si dà seguito alle questioni nell'anno successivo a quello dell'indagine e sono raccomandate delle misure più rigorose.
- In una ISC, dal momento che non è richiesto in base all'*Audit Act* (Legge sul controllo) un seguito al controllo, esistono meccanismi che garantiscono che i ministeri e le agenzie diano seguito alle raccomandazioni.
- Agli addetti al controllo viene richiesto di formare un Comitato per la gestione finanziaria e per i conti, presieduto da funzionari addetti al controllo, per curare il seguito alle raccomandazioni di controllo e per garantire che le azioni correttive necessarie siano attuate nei ministeri e nelle agenzie.
- In una relazione per il seguito al controllo, la ISC riferisce sullo stato delle questioni sollevate nel precedente controllo. Inoltre, l'Ufficio del Primo Ministro ha creato il Comitato per l'integrità della gestione, un comitato di alto livello, per dibattere sulle questioni di controllo sollevate dall'Ufficio dell'*Auditor General* (Controllore Generale).
- Un elemento chiave del nostro sistema di seguito al controllo è di tenere un incontro successivo all'indagine – a cui partecipano gli organismi controllati, il Ministero per la programmazione e per il bilancio e il Ministero dell'amministrazione pubblica e degli affari interni – per discutere i mezzi concreti attraverso i quali dare seguito alle raccomandazioni di controllo e per adottare decisioni concernenti il bilancio e il personale. La ISC si prepara comunque ad includere le risposte dell'organismo pubblico alle proprie raccomandazioni nel suo sito *web* e ad aggiornare regolarmente tale pagina.
- La ISC non ha alcun potere per garantire che l'organismo controllato corregga le anomalie e dia seguito alle raccomandazioni, e il Comitato per i conti pubblici è inattivo. La ISC dà seguito ad un suggerimento di mettere in piedi un piccolo comitato permanente di segreteria presso l'Ufficio del Primo Ministro e di organizzare una riunione tra il Ministero delle finanze, il Direttore del controllo e l'organismo controllato per correggere le anomalie rilevate nella relazione di controllo.
- La Corte riferisce annualmente al Parlamento e può presentare anche delle relazioni speciali. La relazione della Corte è esaminata in audizioni del Sottocomitato del Comitato bilancio, durante le quali viene richiesti agli alti funzionari dei ministeri di

rispondere alle questioni sollevate. Il Comitato bilancio accetta le raccomandazioni presentate nella relazione della Corte e richiede ai ministeri di dare attuazione alle raccomandazioni entro un determinato periodo di tempo e di riferire alla Corte o al Comitato.

Principio 8

Autonomia finanziaria e gestionale/amministrativa e disponibilità di adeguate risorse umane, materiali e finanziarie.

Linee guida

Le ISC devono poter disporre delle necessarie e ragionevoli risorse umane, materiali e finanziarie: il Governo non deve controllare o determinare l'accesso a tali risorse. Le ISC gestiscono il proprio bilancio e lo ripartiscono in modo appropriato.

Il Parlamento o una delle sue commissioni è responsabile di garantire che le ISC abbiano le adeguate risorse per portare a compimento il proprio mandato.

Le ISC hanno il diritto di fare direttamente ricorso al Parlamento se le risorse assegnate sono insufficienti per consentire loro di portare a compimento il proprio mandato.

Buone prassi

- **Nessun meccanismo formale per fare ricorso al Parlamento se le risorse sono insufficienti.** Può essere presentata al Parlamento una relazione (richiesta) da inserire nel normale procedimento di bilancio.
- **Il procedimento per determinare il bilancio non è sufficientemente indipendente e imparziale.** Il bilancio della ISC è attualmente negoziato con i rappresentanti del Governo, che peraltro sono controllati dalla ISC. Il procedimento deve consentire: che l'adeguato finanziamento alla ISC sia determinato oggettivamente, senza alcuna influenza reale o percepita; e che il livello di finanziamento della ISC e i risultati da conseguire assicurino efficacemente il relativo obbligo di rendiconto.
- Per conseguire il livello di indipendenza auspicato, il Presidente dell'assemblea legislativa nomina un comitato parlamentare per sovrintendere alle richieste di finanziamento annuale della ISC. Il comitato riceve la richiesta di finanziamento della ISC e l'analisi fatta dal Governo su tale richiesta. Prima di inoltrare le proprie

raccomandazioni al Tesoro, il comitato può richiedere ulteriori commenti alla ISC, al Governo e a esperti esterni.

- **La ISC ormai paga i salari e le indennità direttamente ai revisori che svolgono la loro attività presso l'organismo controllato.** Gli organismi controllati non possono esigere che i revisori incaricati operino stabilmente presso gli uffici di tali organismi (rendendoli virtualmente dei revisori interni). La ISC ha pertanto smesso di far operare presso l'organismo controllato propri dipendenti (addetti al controllo); ed è passata a controlli operati da revisori interni alla ISC.
- **La ISC ha discrezionalità sugli stanziamenti di bilancio che le sono assegnati.** La ISC riceve una somma globale dal bilancio generale dello Stato (stanziamento singolo). Il Presidente della ISC determina come i fondi debbano essere allocati tra le varie categorie di spesa.
- La ISC ha discrezionalità nell'allocazione dei fondi, ma c'è il timore che il Parlamento abbia approvato fondi non sufficienti. Se i fondi non coprono le esigenze effettive, vengono fatte delle richieste al Ministro delle finanze, poi al Presidente del Consiglio, e poi, se non c'è una reazione positiva, al Comitato per i conti pubblici.
- Una ISC segue la procedura di bilancio che segue:
 - La ISC sottopone la sua richiesta annuale di fondi al Ministro delle finanze.
 - Il Ministro delle finanze passa la richiesta al Consiglio dei ministri senza alcuna modifica.
 - Il Consiglio dei ministri negozia la richiesta di bilancio con i rappresentanti dei ministeri (controllati dalla ISC). Il Consiglio dei ministri è autorizzato a emendare la richiesta di fondi della ISC, ma il Presidente (della ISC) partecipa alla seduta del Consiglio dei ministri, in qualità di consulente.
 - Il Consiglio dei ministri approva la richiesta di bilancio, e il Comitato parlamentare per la spesa pubblica e per il controllo la esamina e da un parere.
 - Se il Parlamento approva il parere del Comitato, l'indipendenza della ISC è assicurata.