

INTOSAI

* Traduzione a cura dell'Ufficio Relazioni Internazionali e Comunitarie – maggio 2007

**IX CONGRESSO INTERNAZIONALE DELLE ISTITUZIONI SUPERIORI
DI CONTROLLO
(Lima - Perù - 17-26 ottobre 1977)**

**DICHIARAZIONE DI LIMA SUI PRINCIPI GUIDA
DEL CONTROLLO DELLE FINANZE PUBBLICHE**

DICHIARAZIONE DI LIMA SUI PRINCIPI GUIDA DEL CONTROLLO DELLE FINANZE PUBBLICHE

Preambolo

Il IX Congresso dell' Organizzazione Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo - INTOSAI riunito a Lima

considerato

- che l'impiego razionale ed efficiente dei fondi pubblici costituisce una delle condizioni essenziali per assicurare la corretta gestione delle pubbliche finanze e l'efficacia delle decisioni delle competenti autorità;
- che per conseguire questo obiettivo è indispensabile che ogni Stato abbia una Istituzione superiore di controllo delle finanze pubbliche, la cui indipendenza sia garantita dalla legge;
- che tali Istituzioni sono ancora più necessarie da quando lo Stato ha esteso la propria attività a settori socio-economici, al di là, quindi, del tradizionale ambito finanziario;
- che le finalità specifiche del controllo delle finanze pubbliche, cioè l'efficace ed appropriata utilizzazione dei fondi pubblici, la ricerca di una sana gestione finanziaria, la regolarità dell'azione amministrativa e la comunicazione delle informazioni alle autorità pubbliche e alla cittadinanza - mediante la pubblicazione di rapporti obiettivi, sono necessari per la stabilità e lo sviluppo degli Stati in conformità ai fini delle Nazioni Unite;
- che, nel corso dei precedenti Congressi internazionali delle Istituzioni superiori di controllo, le Assemblee plenarie hanno approvato risoluzioni la cui diffusione è stata approvata da tutti i Paesi partecipanti

decide

- di pubblicare e diffondere il documento intitolato "Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche".

I. GENERALITÀ

Sezione 1. Scopo del controllo

Il controllo è principio immanente all'amministrazione delle finanze pubbliche poiché la gestione dei fondi pubblici è fiduciaria.

Il controllo non è fine a se stesso, bensì rappresenta una componente indispensabile di un sistema di regole che deve evidenziare tempestivamente le deviazioni dalla norma e le violazioni dei principi di legalità, di efficienza, di efficacia ed economicità dell'amministrazione finanziaria, in modo da consentire tempestivamente: l'applicazione di provvedimenti correttivi nei casi specifici; il riconoscimento della propria responsabilità da

parte dell'organo responsabile; il risarcimento dei danni o l'adozione di provvedimenti che rendano in futuro impossibile, o perlomeno estremamente difficile, la ripetizione di tali violazioni.

Sezione 2. Controllo preventivo e successivo

1. Il controllo "a priori" o preventivo è la verifica prima del fatto dell'attività amministrativa o finanziaria; il controllo "a posteriori" o successivo è una verifica successiva al fatto.

2. Un efficace controllo preventivo è indispensabile per una sana gestione dei fondi pubblici affidati allo Stato. Può essere effettuato sia da un'Istituzione superiore di controllo sia da altre istituzioni di controllo

3. Il controllo preventivo esercitato da una Istituzione superiore di controllo presenta il vantaggio di poter impedire il danno prima che questo si verifichi, ma ha lo svantaggio di creare un sovraccarico di lavoro e incertezza in merito alle responsabilità previste dal diritto pubblico. Il controllo successivo esercitato da un'Istituzione superiore di controllo evidenzia la responsabilità degli organi responsabili; esso può condurre al risarcimento dei danni e può prevenire il ripetersi delle infrazioni.

4. L'esercizio del controllo preventivo da parte dell'Istituzione superiore di controllo dipende dalla situazione legislativa, dalle condizioni e dalle necessità proprie di ciascun Paese. Il controllo a posteriori è compito indispensabile di ciascuna Istituzione superiore di controllo indipendentemente dall'esercizio del controllo preventivo.

Sezione 3. Controlli interni ed esterni

1. I servizi di controllo interno sono costituiti nell'ambito delle singole amministrazioni pubbliche, mentre i servizi di controllo esterno non fanno parte della struttura organizzativa degli organismi sottoposti al controllo. Le Istituzioni superiori di controllo sono servizi di controllo esterno

2. I servizi di controllo interno sono necessariamente subordinati al dirigente dell'organo di cui fanno parte. Nonostante ciò, essi devono godere della più ampia indipendenza funzionale ed organizzativa possibile, nell'ambito della struttura organizzativa in cui sono inquadrati.

3. L'Istituzione superiori di controllo, in quanto controllore esterno, ha il compito di verificare l'efficacia del controllo interno. Una volta riconosciuta l'efficacia dei servizi di controllo interno, fatto salvo il diritto della Istituzione superiore di controllo di effettuare un controllo globale, occorrerà perseguire la divisione o attribuzione di compiti e la collaborazione più proficua tra l'Istituzione superiore di controllo e i servizi di controllo interno.

Sezione 4. Controllo di legittimità, di regolarità e di gestione

1. Il tradizionale compito delle Istituzioni superiori di controllo è costituito dal controllo di

legittimità e di regolarità della gestione finanziaria e della contabilità

2. Accanto a questo controllo, che mantiene inalterata la sua rilevanza, vi è, non meno importante, quello – controllo di gestione – orientato all'esame dei risultati, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'operato delle pubbliche amministrazioni. Il controllo di gestione non è limitato ad operazioni finanziarie specifiche, bensì è esteso a tutto l'insieme delle attività della pubblica amministrazione, inclusi i sistemi organizzativi e amministrativi.

3. Gli obiettivi del controllo della Istituzione superiore di controllo - la legittimità, la regolarità, l'economicità, l'efficienza e l'efficacia della gestione finanziaria - sono in linea di principio di eguale importanza. L'Istituzione superiore di controllo può, però, nella fattispecie concreta, attribuire preminenza ad uno di questi.

II. INDIPENDENZA

Sezione 5. Indipendenza delle Istituzioni superiori di controllo

1. L'Istituzione superiore di controllo può svolgere i propri compiti efficacemente e con obiettività solo se si trova in una condizione di indipendenza nei confronti dell'organo sottoposto a controllo e sia al riparo da influenze esterne.

2. Benché le Istituzioni dello Stato non possono essere da esso completamente indipendenti, essendone parte, l'Istituzione superiore di controllo deve godere dell'indipendenza funzionale ed organizzativa necessaria per l'adempimento dei propri compiti.

3. Le Istituzioni superiori di controllo ed il livello di indipendenza loro necessario devono trovare fondamento nella Costituzione; la regolamentazione del dettaglio può essere lasciata alle leggi ordinarie. In particolare, una Corte suprema deve assicurare l'adeguata tutela legale contro interferenze di qualsiasi genere nell'indipendenza e nelle competenze di controllo della Istituzione superiore.

Sezione 6. Indipendenza dei membri e dei funzionari delle Istituzioni superiori di controllo

1. L'indipendenza delle Istituzioni superiori di controllo è intimamente connessa con l'indipendenza dei suoi membri. Per membri si intendono coloro che hanno poteri decisionali e che devono rendere conto delle decisioni prese a terzi: cioè, o i membri di un organo collegiale dotato di poteri decisionali, o il capo di una Istituzione superiore di controllo ad organizzazione monocratica.

2. L'indipendenza dei membri deve essere garantita dalla Costituzione. In particolare, anche le procedure di rimozione dall'ufficio devono essere stabilite dalla Costituzione e non debbono pregiudicare l'indipendenza dei membri. I metodi di nomina e di rimozione dei membri dipendono dalla struttura costituzionale dei singoli Stati.

3. Per quanto concerne la loro carriera professionale, i funzionari delle Istituzioni superiori di controllo non devono essere influenzati dagli organi controllati e non devono trovarsi in una condizione di dipendenza da questi.

Sezione 7. Indipendenza finanziaria delle Istituzioni superiori di controllo

1. Le Istituzioni superiori di controllo devono essere dotate dei mezzi finanziari che rendano loro possibile l'adempimento dei propri compiti.
2. Le Istituzioni superiori di controllo devono avere la possibilità, se del caso, di richiedere direttamente all'organo che approva il bilancio nazionale i mezzi finanziari necessari.
3. Le Istituzioni superiori di controllo devono poter disporre liberamente dei fondi ad esse destinati in un apposito capitolo di bilancio.

III. RAPPORTI CON IL PARLAMENTO, IL GOVERNO E L'AMMINISTRAZIONE

Sezione 8. Rapporti con il Parlamento

L'indipendenza riconosciuta alle Istituzioni superiori di controllo dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie garantisce un ampio livello di iniziativa e autonomia anche quando operano per conto del Parlamento ed eseguono i controlli da esso richiesti. La Costituzione deve regolare il rapporto tra le Istituzioni superiori di controllo e il Parlamento sulla base delle condizioni e delle esigenze di ciascun Paese.

Sezione 9. Rapporti con il Governo e l'Amministrazione

Le Istituzioni superiori di controllo controllano le attività del governo, delle autorità amministrative e degli altri organi subordinati. Ciò non significa, tuttavia, subordinazione del governo all'Istituzione superiore di controllo. In particolare, il Governo assume la piena responsabilità per le proprie azioni od omissioni e non può esimersi da tali responsabilità facendo riferimento ai risultati del controllo - a meno che essi abbiano assunto la forma di giudizi esecutivi e giuridicamente validi - e ai pareri degli esperti dell'Istituzione superiore di controllo.

IV. POTERI DELLE ISTITUZIONI SUPERIORI DI CONTROLLO

Sezione 10. Poteri di indagine

1. Le Istituzioni superiori di controllo devono avere libero accesso a tutti i registri e i documenti concernenti la gestione finanziaria e devono avere il diritto di richiedere, oralmente o per iscritto, agli organi del servizio sottoposto al controllo tutte le informazioni ritenute necessarie.
2. L'Istituzione superiore di controllo decide, nella fattispecie concreta, se è più conveniente eseguire il controllo presso la sede dell'organo da controllare, oppure presso la sede propria.
3. La legge o l'Istituzione superiore di controllo fissano, nei singoli casi, i termini per fornire all'Istituzione le informazioni, i documenti e i registri, ivi compreso il conto consuntivo.

Sezione 11. Seguito ai rilievi delle Istituzioni superiori di controllo

1. Gli organi sottoposti al controllo devono esprimere il loro parere sui rilievi delle Istituzioni superiori di controllo entro i termini fissati in generale dalla legge o, in casi singoli, dall'Istituzione superiore di controllo e rendere noti i provvedimenti presi in conformità ai suddetti rilievi.
2. A meno che i rilievi dell'Istituzione superiore di controllo non abbiano assunto la forma di giudizi esecutivi e giuridicamente validi, l'Istituzione superiore di controllo deve avere il diritto di rivolgersi all'autorità competente a prendere i necessari provvedimenti e di richiedere all'organo responsabile di accettare la propria responsabilità.

Sezione 12. Attività di consulenza ed altre forme di collaborazione

1. Le Istituzioni superiori di controllo possono, se necessario, mettere a disposizione del Parlamento e dell'Amministrazione la loro competenza professionale sotto forma di pareri di esperti, ivi compresi quelli concernenti proposte di legge e regolamenti in materia finanziaria. Le autorità amministrative si assumono pienamente la responsabilità di accettare o rifiutare i pareri espressi; inoltre, questo compito supplementare non deve anticipare i futuri risultati del controllo delle Istituzioni superiori di controllo, né interferire con l'efficacia di tale controllo.
2. Le norme per adeguati, e per quanto possibile uniformi, procedimenti contabili devono essere adottate soltanto previo parere favorevole dell'Istituzione superiore di controllo.

V. METODI DI CONTROLLO, PERSONALE ADDETTO AL CONTROLLO, SCAMBIO INTERNAZIONALE DI ESPERIENZE

Sezione 13. Metodi e procedure di controllo

1. Le Istituzioni superiori di controllo esercitano la loro attività di controllo secondo un programma da esse stesse elaborato. Resta salvo il diritto di determinati organi dello Stato di richiedere controlli specifici.
2. Poiché raramente un controllo può essere totale, le Istituzioni superiori di controllo devono utilizzare, come regola generale, un sistema di controllo a campione. Il campione, però, deve essere scelto sulla base di un modello dato ed essere sufficientemente ampio da rendere possibile il giudizio sulla qualità e la regolarità della gestione finanziaria.
3. I metodi di controllo devono essere adattati ai progressi delle scienze e delle tecniche relative alla gestione finanziaria.
4. È opportuno che le Istituzioni superiori di controllo elaborino manuali di controllo a disposizione dei revisori.

Sezione 14. Personale addetto al controllo

1. I membri ed il personale delle Istituzioni superiori di controllo addetti al controllo devono possedere la capacità professionale e l'integrità morale necessarie al miglior espletamento dei propri compiti.
2. In sede di assunzione del personale addetto al controllo, le Istituzioni superiori di controllo devono richiedere cultura e capacità superiori alla media, nonché adeguata esperienza professionale.
3. Le Istituzioni superiori di controllo devono prestare particolare attenzione allo sviluppo delle capacità professionali teoriche e pratiche dei propri membri e del personale addetto al controllo attraverso programmi di formazione a livello interno, universitario ed internazionale. Tale sviluppo deve essere sostenuto con tutti i possibili mezzi finanziari ed organizzativi e andare al di là del tradizionale quadro di conoscenze giuridiche, economiche e contabili e riguardare anche altre tecniche di gestione aziendale, compresa l'informatica.
4. Per assicurarsi un personale di controllo di eccellente qualità, le retribuzioni devono essere commisurate ai particolari requisiti richiesti.
5. Qualora siano richieste conoscenze tecniche particolari, non in possesso del personale di controllo, le Istituzioni superiori di controllo potranno ricorrere all'opera di esperti esterni.

Sezione 15. Scambio internazionale di esperienze

1. Lo scambio internazionale di idee ed esperienze nell'ambito INTOSAI è un efficace mezzo per aiutare le Istituzioni superiori di controllo nello svolgimento dei loro compiti.
2. Questo scambio è stato finora attuato mediante congressi, seminari di formazione organizzati in collaborazione con le Nazioni Unite e con altre istituzioni, gruppi di lavoro regionali e la pubblicazione di una rivista specializzata.
3. È auspicabile un ampliamento ed una intensificazione di questi sforzi ed attività. È essenziale l'elaborazione di una terminologia uniforme del controllo delle finanze pubbliche sulla base del diritto comparato.

VI. RELAZIONI

Sezione 16. Relazione al Parlamento ed all'opinione pubblica

1. La Costituzione deve riconoscere all'Istituzione superiore di controllo il diritto ed il dovere di riferire, una volta l'anno e in maniera indipendente, sui risultati della propria attività al Parlamento o a ogni altro organo pubblico competente; la relazione deve essere pubblicata. In tal modo sarà garantita la più ampia informazione e discussione e favorita l'attuazione delle osservazioni formulate dall'Istituzione superiore di controllo.

2. L'Istituzione superiore di controllo deve poter riferire sui risultati di controlli di particolare importanza e rilievo anche al di fuori della relazione annuale.

3. La relazione annuale deve normalmente riguardare l'intera attività delle Istituzioni superiori di controllo; soltanto in caso di interessi meritevoli di protezione o protetti dalla legge, l'Istituzione superiore di controllo deve ponderatamente decidere tra questi interessi e l'interesse alla pubblicazione.

Sezione 17. Elaborazione della relazione

1. Le relazioni devono presentare i fatti e la loro valutazione in modo chiaro e obiettivo e limitarsi all'essenziale. La terminologia delle relazioni deve essere precisa e facile da comprendere per tutti.

2. L'Istituzione superiore di controllo deve tenere in debita considerazione il punto di vista degli organismi controllati in merito ai risultati del controllo.

VII. COMPETENZE DI CONTROLLO DELLE ISTITUZIONI SUPERIORI DI CONTROLLO

Sezione 18. Fondamento costituzionale delle competenze di controllo; controllo della gestione delle finanze pubbliche

1. Le competenze di controllo basilari delle Istituzioni superiori di controllo devono essere enunciate nella Costituzione; la legge ordinaria può regolarne le modalità di esercizio.

2. La formulazione concreta delle norme relative alle competenze di controllo delle Istituzioni superiori di controllo dipende dalle condizioni ed esigenze dei singoli Paesi.

3. Il complesso della gestione finanziaria pubblica deve essere sottoposto al controllo delle Istituzioni superiori di controllo, indipendentemente dal se e dal come trovi riscontro nel bilancio generale dello Stato. L'esclusione di operazioni di gestione finanziaria dal bilancio nazionale non deve comportare che tali operazioni siano esenti dal controllo delle Istituzioni superiori di controllo.

4. Le Istituzioni superiori di controllo devono promuovere, attraverso i loro controlli, la più chiara e semplice possibile definizione della classificazione del bilancio e dei sistemi contabili.

Sezione 19. Controllo di organi amministrativi statali e di altre istituzioni all'estero

1. Anche gli organi dell'amministrazione statale e le altre istituzioni aventi sedi all'estero devono essere sottoposti, di norma, al controllo delle Istituzioni superiori di controllo. In sede di controllo di tali organismi si deve tener conto dei limiti posti dal diritto internazionale; tuttavia, nei casi giustificati e in conformità con l'evoluzione del diritto

internazionale, tali limiti devono essere ridotti.

Sezione 20. Controllo sulle entrate fiscali

1. Le Istituzioni superiori di controllo devono poter esercitare un controllo quanto più ampio possibile sulla riscossione delle entrate fiscali e, a questo scopo, deve essere loro consentito di esaminare i fascicoli fiscali individuali.

2. Il controllo delle entrate fiscali è innanzitutto un controllo di legittimità e di regolarità; ma, in sede di verifica dell'applicazione delle norme fiscali, l'Istituzione superiore di controllo deve controllare anche l'organizzazione e l'efficienza della riscossione delle imposte, il raggiungimento delle previsioni di entrata e, se del caso, deve proporre all'organo legislativo il miglioramento della normativa.

Sezione 21. Controllo su contratti e sui lavori pubblici

1. Le considerevoli spese destinate dalle autorità pubbliche ai contratti e ai lavori pubblici giustificano un controllo particolarmente approfondito dei fondi utilizzati.

2. La gara pubblica è la procedura da preferirsi per ottenere l'offerta più conveniente per prezzo e qualità. Qualora la scelta non è basata su una gara pubblica, l'Istituzione superiore di controllo deve accertarne le ragioni.

3. L'Istituzione superiore di controllo, in sede di controllo dei lavori pubblici, deve promuovere la definizione di norme adeguate per regolamentare l'amministrazione dei lavori pubblici.

4. Il controllo sui lavori pubblici deve riguardare non solo la regolarità dei pagamenti, ma anche l'efficienza della gestione e la qualità dei lavori di costruzione.

Sezione 22. Controllo delle installazioni per l'elaborazione elettronica dei dati

I cospicui mezzi impiegati per le installazioni per l'elaborazione elettronica dei dati giustificano controlli adeguati. Tali controlli devono basarsi sull'analisi dei sistemi e coprire aspetti quali: la pianificazione del fabbisogno; l'utilizzazione economica delle apparecchiature di elaborazione dei dati; l'impiego di personale con adeguata qualificazione, facente parte preferibilmente dei ruoli dell'organismo controllato; la prevenzione degli abusi; e l'utilità delle informazioni prodotte.

Sezione 23. Controllo delle imprese a partecipazione statale

1. L'espansione dell'attività economica dello Stato determina di frequente la costituzione di imprese regolate dal diritto privato. Anche queste imprese devono essere sottoposte al

controllo delle Istituzioni superiori di controllo, qualora vi sia una rilevante partecipazione statale – specialmente quando la partecipazione è maggioritaria - o qualora si concretizzi una influenza dominante dello Stato.

2. Il controllo a posteriori costituisce la forma di controllo più appropriata; tale controllo concerne gli aspetti dell'economicità, dell'efficienza, e dell'efficacia.

3. Le relazioni presentate al Parlamento ed all'opinione pubblica su queste imprese devono osservare le limitazioni richieste dalla tutela del segreto commerciale e industriale.

Sezione 24. Controllo degli enti sovvenzionati

1. L'Istituzione superiore di controllo deve essere autorizzata a controllare l'impiego dei fondi forniti da sovvenzioni pubbliche.

2. Quando le sovvenzioni sono particolarmente elevate, sia come valore assoluto sia in relazione alle entrate e al capitale dell'ente, il controllo può, se così stabilito, essere esteso fino ad includere l'intera gestione finanziaria dell'organismo sovvenzionato.

3. L'utilizzazione non appropriata delle sovvenzioni deve comportare l'obbligo del rimborso.

Sezione 25. Il controllo delle organizzazioni internazionali e sovranazionali

1. Le organizzazioni internazionali e sovranazionali finanziate con contribuzioni degli Stati membri devono essere assoggettate, come i singoli Stati, ad un controllo esterno ed indipendente.

2. Benché tale controllo debba tener conto del livello delle risorse utilizzate e dei compiti di tali organizzazioni, esso deve tuttavia seguire principi simili a quelli che regolano i controlli eseguiti dalle Istituzioni superiori di controllo nei propri Paesi membri.

3. Al fine di assicurare l'indipendenza di tali controlli, i membri dell'organismo di controllo esterno devono essere scelti principalmente tra le Istituzioni superiori di controllo.