



Deliberazione n. 5/2011/G

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato
in
adunanza congiunta dei Collegi I e II
del 3 maggio 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il regolamento approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, così come modificato dal regolamento approvato in data 19 giugno 2008 dal Consiglio di Presidenza, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Ritenuto, in conformità delle prassi seguite dalle Istituzioni di controllo, di raccogliere in modo sistematico i principi e le linee guida elaborate nell'esercizio del controllo sulla gestione;

Considerato che il documento, che forma parte integrante della presente deliberazione, rispecchia e codifica i metodi di lavoro sviluppati nel corso del periodo intercorrente dalla riforma dei controlli della Corte dei conti (1994) alla data odierna;

Ritenuto di poter procedere alla sua approvazione;

Uditi i relatori Consiglieri Aldo Carosi e Fabio Viola;

DELIBERA

Sono approvate le seguenti Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione.

ORDINA

Che copia della presente deliberazione sia inviata, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

LINEE GUIDA PER L'ESERCIZIO DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE

Indice

1. <i>Premessa</i>	<i>pag. 2</i>
2. <i>Programmazione e monitoraggi</i>	<i>pag. 3</i>
3. <i>Piano delle singole indagini e cronoprogramma</i>	<i>pag. 5</i>
4. <i>Modalità e strumenti della fase istruttoria</i>	<i>pag. 6</i>
5. <i>Elementi probatori, elementi sintomatici e loro valutazione</i>	<i>pag. 8</i>
6. <i>Principio del contraddittorio</i>	<i>pag. 9</i>
7. <i>Redazione della bozza di referto</i>	<i>pag. 11</i>
8. <i>Fase orale e discussione in camera di consiglio, deliberazione e relazione definitiva</i>	<i>pag. 14</i>
9. <i>Deposito e invio alle Camere e alle amministrazioni interessate</i>	<i>pag. 15</i>
10. <i>Ricognizione e valutazione delle misure consequenziali adottate dalle amministrazioni</i>	<i>pag. 15</i>

1. Premessa

Con l'adozione di un complesso di strategie e di specifiche norme la Sezione raccoglie in un unico documento i principi che determinano le metodologie di programmazione ed esecuzione dei controlli sulla gestione, nonché di stesura delle relazioni in materia. Il documento rispecchia e codifica i metodi di lavoro sviluppati nel corso del periodo intercorrente dalla riforma dei controlli della Corte dei conti (1994) alla data odierna.

Le strategie e le norme di controllo sono ispirate alle migliori pratiche internazionali, adattate alle specificità della Corte dei conti italiana ed in particolare della Sezione. Esse costituiscono un quadro riassuntivo delle procedure di controllo e delle tecniche impiegate nella programmazione, nella esecuzione delle singole indagini e nella redazione dei referti.

2. Programmazione e monitoraggi

2.1. La Sezione esercita il controllo sulla gestione con l'obiettivo di segnalare tempestivamente significativi ritardi e anomalie nell'azione amministrativa sindacata, al fine di consentire alle amministrazioni interessate l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni accertate. Essa svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni statali, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

2.2. La Sezione opera sulla base di programmi di controllo triennali ed annuali, definiti per ciascun esercizio finanziario, tenendo conto delle priorità eventualmente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti.

2.3. Il programma triennale contiene l'elenco delle indagini che la Sezione prevede di svolgere nell'arco del triennio successivo alla sua adozione.

2.4. Esso si ispira, tenuto conto di eventuali indicazioni delle Sezioni riunite e delle Commissioni parlamentari, a tematiche ritenute di prioritaria rilevanza. La sua elaborazione avviene in relazione alle caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie delle attività suscettibili di essere sottoposte a controllo.

2.5. Il programma triennale viene aggiornato annualmente, sulla base delle priorità e delle tematiche emerse nel corso dell'esercizio finanziario antecedente alla sua adozione.

2.6. Il programma annuale deve essere coerente con quello pluriennale dell'esercizio di riferimento: l'inserimento di una indagine nell'elenco annuale viene preceduto da uno studio puntuale di fattibilità e dalla indicazione sintetica delle caratteristiche e delle metodologie di controllo da impiegare.

2.7. Il programma triennale e quello annuale vengono inviati alle Camere e alla Presidenza del consiglio.

2.8. I progetti di indagine sono selezionati tenendo conto dei seguenti criteri, elencati a titolo esemplificativo:

- importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari e dagli organi di governo agli obiettivi sottesi alle gestioni oggetto di pianificazione;

- entità delle risorse finanziarie assegnate ai programmi inseriti nel bilancio dello Stato;
- complessità delle procedure realizzative, sia in termini di competenze decisionali che di moduli operativi;
- conoscenza di elementi sintomatici di criticità della gestione, quali – ad esempio – ritardi nell’attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi o scostamenti tra risultati e obiettivi;
- grado di innovatività dei programmi in corso di realizzazione, con particolare riguardo agli obiettivi di contenimento dei costi ed ai correlati strumenti di monitoraggio;
- capacità di autocorrezione delle amministrazioni interessate, a seguito di rilievi e raccomandazioni della Corte contenuti in precedenti referti, attraverso il riscontro sugli atti e le prassi concretamente adottati;
- verifica sul corretto impiego di trasferimenti e contributi finalizzati, sia mediante il riscontro con i risultati raggiunti dai soggetti destinatari, sia valutando la capacità delle amministrazioni statali di verificarne puntualmente la rendicontazione.

2.9. I magistrati della Sezione operano secondo il previsto programma annuale, ma da questo possono temporaneamente discostarsi, per motivate ragioni, in relazione a situazioni e provvedimenti che richiedono tempestivi accertamenti e verifiche, concordando con il Presidente opportune modalità di azione.

2.10. La programmazione viene sostenuta ed alimentata attraverso appositi monitoraggi che riguardano attività particolarmente significative (gestione del bilancio, delle infrastrutture, degli investimenti, del patrimonio, etc.).

2.11. Le attività di monitoraggio consentono di gestire in maniera integrata gli obiettivi del controllo, favorendo un metodo di pianificazione a ciclo continuo, basato su un’attività reportistica sistematica e puntuale. Essi permettono, attraverso l’incrocio di dati contabili, finanziari ed economici, classificati in modo sintetico, di avere notizia circa l’andamento gestionale di affari di assoluta rilevanza.

2.12. Attraverso schemi sintetici all’uopo predisposti, i monitoraggi sfociano in report finalizzati a supportare:

- i magistrati della Sezione nello svolgimento delle indagini assegnate;
- l’attivazione di indagini di controllo ex art. 3, comma 12, legge n. 20/94;
- la programmazione di nuove indagini per gli anni a venire.

2.13. Per ciascuna tipologia di monitoraggio il Presidente della Sezione nomina uno o più magistrati responsabili della gestione e della resa dei pertinenti report.

2.14. I magistrati istruttori segnalano ai colleghi incaricati del monitoraggio le poste di bilancio e i fatti amministrativi, incidentalmente intercettati nel corso delle indagini di propria competenza, che presentano rilevanti elementi di criticità.

3. Piano delle singole indagini e cronoprogramma

3.1. Con ordinanza del Presidente della Sezione le singole indagini vengono assegnate ad uno o più magistrati. Nella prassi della Sezione la designazione viene rivolta prevalentemente a due magistrati, di cui il primo in ordine di elencazione assume le funzioni di coordinatore.

3.2. I magistrati assegnatari dell'indagine programmano l'attività di controllo ispirandosi ai principi di economicità, imparzialità e tempestività.

3.3. A tal fine essi predispongono un piano di controllo, dopo aver approfondito la conoscenza del quadro normativo inerente al soggetto controllato e all'attività oggetto di controllo.

3.4. Precisano quindi l'ambito della indagine, le principali questioni suscettibili di approfondimento, la natura degli elementi probatori da raccogliere, i metodi per acquisirli e i criteri inerenti alla loro valutazione.

3.5. Il piano di indagine prevede in modo sintetico il cronoprogramma delle operazioni necessarie per elaborare proficuamente la relazione finale e viene trasmesso al Presidente della Sezione entro 30 giorni dalla ordinanza di assegnazione.

3.6. Il piano ed il relativo cronoprogramma costituiscono i documenti base per l'attività del gruppo di revisione e di supporto, assegnato al magistrato per lo svolgimento dell'indagine. Essi vengono progressivamente specificati e dettagliati in modo da costituire punto di riferimento per le operazioni affidate a ciascun membro del gruppo.

3.7. Entrambi i suddetti documenti possono essere rideterminati durante lo svolgimento dell'indagine alla luce di esigenze emerse nel corso dell'istruttoria. Le modifiche in questione sono sottoposte al Presidente della Sezione, che può autorizzarle o sottoporle all'esame della Sezione stessa quando comportino variazioni sostanziali all'oggetto del controllo.

3.8. Le modifiche che non comportano variazioni rilevanti al tema dell'indagine e agli obiettivi originari della stessa possono essere direttamente

disposte dal magistrato o dai magistrati istruttori.

3.9. E' cura di questi ultimi definire l'oggetto dell'indagine in modo conforme alla sintetica esposizione programmatica, integrandola, tuttavia, con gli elementi strettamente connessi al tema o ad esso intrinsecamente collegati; ciò anche sulla base dei dati emergenti in fase istruttoria, laddove gli stessi inducano ad una nuova perimetrazione del campo di analisi. Qualora i dati acquisiti evidenzino un concorso nella gestione di più uffici od organi, i magistrati istruttori - dopo averne valutato la rilevanza - possono ampliare l'istruttoria nei confronti di diverse strutture della stessa amministrazione o di altre amministrazioni.

4. Modalità e strumenti della fase istruttoria

4.1. I magistrati istruttori si avvalgono di un nucleo di funzionari, assegnati secondo le vigenti disposizioni, dedicati al supporto delle operazioni di acquisizione dei dati e alla revisione dei documenti posti a base della relazione di controllo.

4.2. Nell'ambito del loro potere istruttorio, i magistrati possono richiedere alle amministrazioni controllate ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e possono effettuare accertamenti diretti.

4.3. Possono essere disposte audizioni di dirigenti e figure apicali degli uffici, al fine di chiarire in modo rapido ed informale punti fondamentali delle gestioni oggetto di controllo.

4.4. La Sezione, nell'esercizio delle sue attribuzioni collegiali, può disporre - su sollecitazione dei magistrati istruttori - ispezioni, delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 73 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

4.5. Le audizioni devono, di norma, essere verbalizzate: in particolari circostanze è ravvisabile l'utilità di sottoporre il verbale alla firma dei medesimi funzionari, oggetto dell'incombente istruttorio.

4.6. Nel caso in cui dalle audizioni emergano elementi indispensabili per supportare il processo argomentativo della relazione, è opportuno chiedere ai funzionari ascoltati brevi relazioni sugli aspetti più controversi e problematici.

4.7. Possono essere predisposti, ed inviati per la compilazione, questionari e schemi di tabelle per la raccolta sintetica e significativa di dati finanziari e di informazioni.

4.8. La gestione delle informazioni, lo scambio di note istruttorie, la conservazione e l'archiviazione dei documenti devono tener conto ed ispirarsi alla

disciplina dell'amministrazione digitale.

4.9. L'utilizzazione dei mezzi istruttori deve essere conforme ai principi di economicità e semplificazione, evitando di gravare il controllato di incombenzi sproporzionati alle finalità conoscitive del caso concreto.

4.10. In attuazione dei principi di economicità e semplificazione, i magistrati redigono le richieste in modo essenziale e preciso ed effettuano una attenta ed esauriente ricognizione degli elementi informativi già disponibili: monitoraggi, risultanze di precedenti indagini della Sezione o di altre Sezioni di controllo, delibere Cipe, relazioni disponibili dei servizi di controllo interno ed ogni altra documentazione ritenuta utile e pertinente.

4.11. Ai fini di una corretta acquisizione dei dati necessari per l'istruttoria, occorre effettuare verifiche sulla attendibilità e correttezza della gestione delle pertinenti poste di bilancio. I magistrati rilevano eventuali discordanze o incongruenze tra i dati finanziari contabili e i provvedimenti di gestione generatori di tali risultanze. A tal fine, occorre precisare sinteticamente il rapporto funzionale, nell'attività della Sezione, tra controllo finanziario e controllo sulla gestione.

4.12. Il controllo sulla gestione esercitato dalla Sezione ha ad oggetto l'azione amministrativa allo scopo di verificare, secondo le modalità programmatiche descritte, che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico ed efficiente, nel pieno rispetto della legalità. Il controllo finanziario e contabile riguarda la legittimità-regularità della gestione di bilancio, l'attendibilità, la sincerità e la conformità delle scritture contabili ai fatti gestionali ad esse sottesi. In quanto tale, il controllo finanziario, pur non essendo oggetto specifico dell'attività della Sezione, costituisce elemento prodromico incidentale ai fini degli accertamenti necessari per esercitare corrette e pertinenti valutazioni sulle attività specificamente oggetto dei singoli programmi di controllo.

4.13. L'accertamento dei fatti e l'acquisizione di documenti attendibili assume prioritaria importanza nell'espletamento dell'istruttoria.

4.14. Quando emergono esigenze di verifica delle informazioni ricevute o esiste il ragionevole dubbio che l'amministrazione controllata abbia interesse a non rappresentare esaustivamente le risultanze della sua attività ovvero nel caso in cui si debbano accertare complessi meccanismi di interrelazione tra amministrazioni diverse, si rendono opportuni l'acquisizione, il confronto e le verifiche di coerenza interna di dati provenienti da plurime fonti conoscitive. In tal modo il rischio di inesattezze causate dal comportamento delle amministrazioni indagate viene significativamente ridotto.

4.15. Nel definire le procedure di controllo, i magistrati individuano metodi adeguati per selezionare le informazioni da sottoporre a verifica, al fine di ottenere elementi probatori adeguati e sufficienti per raggiungere gli obiettivi prefissati. A tale scopo possono essere utilizzati campionamenti di tipo statistico oppure di natura selettiva, indirizzati ad aree di attività considerate a rischio.

4.16. Nell'esercizio del controllo, e al fine di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti, i magistrati della Sezione possono esercitare il potere istruttorio lungo l'intera filiera della gestione delle risorse destinate all'attività oggetto di sindacato.

4.17. Nel corso dell'istruttoria viene applicato, nei confronti delle amministrazioni e delle unità operative coinvolte, il principio del contraddittorio, in modo imparziale e trasparente, sollecitando formali risposte dei controllati a richieste istruttorie pertinenti all'oggetto dell'indagine.

4.18. Entro il 15 giugno e il 15 dicembre di ogni esercizio i magistrati istruttori comunicano al Presidente della Sezione lo stato di avanzamento delle indagini assegnate.

4.19. Di regola, il compimento della istruttoria e il deposito della bozza di relazione intervengono entro un anno dall'assegnazione dell'indagine. Il termine può essere differito, sentito il Presidente, ove sussistano fondate ed obiettive ragioni.

5. Elementi probatori ed elementi sintomatici a supporto delle valutazioni

5.1. La complessità delle interrelazioni dei diversi fattori, teleologicamente connessi, che caratterizza la gestione amministrativa, comporta che la valutazione e misurazione di quest'ultima possa assumere profili differenziati. Per questo motivo, l'illustrazione della sua configurazione essenziale non può essere sempre univocamente conseguita, dovendosi a tal fine distinguere l'accertamento di fatti incontrovertibili nella normale esperienza amministrativa da qualificazioni aventi valore meramente presuntivo. Valore che si rafforza in presenza di ulteriori qualificazioni della stessa natura coerenti e convergenti verso l'univoca rappresentazione della realtà indagata.

5.2. In relazione alla diversa efficacia del relativo supporto dimostrativo, i dati utilizzati possono essere distinti in elementi probatori in senso stretto ed elementi sintomatici.

5.3. Gli elementi probatori veri e propri sono idonei a documentare direttamente il fatto da prendere a base per le pertinenti valutazioni.

5.4. Gli elementi sintomatici di caratteri o disfunzioni dell'azione amministrativa derivano, invece, dalla elaborazione di dati diversi da quelli sui quali si fonda il giudizio in sede di controllo: generalmente essi si ottengono attraverso la sintesi o la rappresentazione matematica di fenomeni complessi, in base alle quali risulta possibile focalizzare aspetti significativi della gestione oggetto di sindacato. Gli indicatori, siano essi elaborati dal controllore che dall'amministrazione controllata, appartengono di regola alla categoria degli elementi sintomatici, ad eccezione di quelli in grado di sintetizzare fatti obiettivi ed inequivocabili collegati alle finalità della legge ispiratrice della gestione o ai risultati attesi dall'attività di sindacato, i quali, diversamente, assumono valore di prova diretta.

5.5. L'impiego degli indicatori deve essere coerente con gli obiettivi dell'indagine; i magistrati istruttori prendono previamente in considerazione quelli eventualmente elaborati dall'amministrazione controllata, valutandone la congruità con gli scopi del piano di controllo. Nel caso di insufficienza od incongruenza degli stessi, essi elaborano riferimenti parametrici sostitutivi o integrativi più coerenti con le finalità dell'indagine.

5.6. Gli indicatori sono predisposti secondo procedimenti affidabili, alimentati da fonti documentali certe ed obiettive. Essi devono essere:

- a) attinenti all'oggetto dell'indagine e collegati alle valutazioni programmate;
- b) significativi in relazione alle caratteristiche dell'attività controllata;
- c) congruenti e complementari ad altri indicatori elaborati per illustrare aspetti analoghi o correlati della stessa attività.

5.7. I magistrati istruttori organizzano e coordinano un sistema di vigilanza interno al gruppo deputato alle operazioni di elaborazione e revisione, al fine di assicurare la ragionevole garanzia che la gestione della istruttoria sia ispirata a criteri di professionalità e al rispetto delle disposizioni giuridiche e normative disciplinanti l'attività di controllo della Corte dei conti.

5.8. Il sistema di vigilanza si articola in procedure di riscontro sulle carte di lavoro e sulla loro elaborazione, sia nel corso dell'istruttoria che nella redazione del referto, anche attraverso l'individuazione di eventuali errori o imprecisioni nello sviluppo del percorso logico argomentativo volto a collegare gli elementi probatori alle pertinenti valutazioni.

6. Principio del contraddittorio

6.1. L'esercizio del contraddittorio nell'ambito della funzione di controllo

sulla gestione trova fondamento e costituisce applicazione dei principi di imparzialità, trasparenza, pubblicità ed informazione.

6.2. Sotto il profilo della imparzialità, esso costituisce esplicitazione della indipendenza dei magistrati contabili i quali – senza pregiudizio – pervengono a valutazioni e conclusioni, tenendo presente il punto di vista dell'amministrazione controllata.

6.3. Sotto il profilo della trasparenza, il contraddittorio assicura la corretta rappresentazione della dialettica tra controllore e controllato nell'arco dell'istruttoria e nel momento di definizione dell'indagine.

6.4. Sotto il profilo della pubblicità e della informazione, il contraddittorio assicura a tutti i portatori di interesse qualificati dell'attività di controllo, ed *in primis* alle assemblee elettive, una completa rappresentazione dei fenomeni valutati, delle alternative prese in considerazione nello svolgimento dell'azione amministrativa e dei possibili rimedi autocorrettivi delle disfunzioni accertate.

6.5. Nel corso dell'attività istruttoria il principio del contraddittorio si esplica attraverso una serie sequenziale che – a titolo meramente esemplificativo – può essere così specificata:

- a) previa sintetica comunicazione ai soggetti controllati degli obiettivi e dell'oggetto dell'indagine;
- b) formalizzazione documentale delle note istruttorie, pur senza precludere momenti informali di dialogo con il controllato;
- c) fissazione di un termine per ciascun adempimento istruttorio, di regola non inferiore a 15 giorni;
- d) elaborazione di quesiti chiari e sintetici circa le informazioni e la documentazione da richiedere;
- e) acquisizione e valutazione critica degli indicatori eventualmente utilizzati dal soggetto controllato, previa acquisizione del punto di vista di quest'ultimo;
- f) chiarimento analitico dei punti controversi, sia in termini di fatto che di diritto, attraverso scambio formale di corrispondenza, favorendo e stimolando l'inclinazione del controllato a fornire ogni elemento utile di valutazione;
- g) organizzazione di audizioni, ove se ne ritenga l'utilità, con succinta verbalizzazione delle stesse.

6.6. Con riguardo alla discussione della bozza di relazione il principio del contraddittorio si estrinseca essenzialmente:

- a) nella previa e chiara individuazione delle questioni principali emerse dall'istruttoria sulle quali il Collegio e le amministrazioni interessate si confrontano in sede di adunanza;
- b) nella previa contestazione delle disfunzioni accertate, corredata dalla elencazione delle possibili concause;
- c) nell'analisi delle modalità di impatto delle regole disciplinanti l'attività oggetto di sindacato, tendenzialmente orientata ad individuarne, insieme all'amministrazione, l'incidenza causale sulle disfunzioni;
- d) nell'esame dialettico dei possibili rimedi autocorrettivi, definendo gli ambiti entro i quali la discrezionalità dell'autotutela amministrativa potrà esercitarsi, senza reiterare i fenomeni oggetto di censura.

6.7. Nell'ambito dell'esame delle misure autocorrettive adottate dall'amministrazione controllata il principio del contraddittorio si concreta:

- a) nel previo coinvolgimento dell'amministrazione in ordine alla valutazione dei rimedi idonei a rimuovere le disfunzioni, anche con modalità scaglionate nel tempo;
- b) nell'acquisizione della filiera dei provvedimenti adottati dall'amministrazione, stimolando quest'ultima a puntuali riscontri sul loro collegamento teleologico e sui risultati autocorrettivi complessivamente raggiunti;
- c) nell'acquisizione di eventuali divergenti punti di vista dell'amministrazione, cercando di pervenire ad una composizione o ad una sintesi delle posizioni contrapposte, in grado di orientare in modo esaustivo e corretto le eventuali determinazioni delle assemblee elettive sull'argomento.

7. Redazione della bozza di referto

7.1. Al termine dell'istruttoria, i magistrati redigono una bozza di relazione in cui espongono in forma appropriata i fatti presi in considerazione e le proprie valutazioni. La redazione si ispira al principio di chiarezza, evitando espressioni vaghe o ambigue, attraverso valutazioni corroborate da elementi probatori pertinenti e provenienti da fonti attendibili.

7.2. I contenuti devono ispirarsi ad un atteggiamento di equilibrio, di indipendenza, di imparzialità e argomentato percorso valutativo.

7.3. La relazione si concentra sulla descrizione delle prassi non conformi alla legge o al principio della sana gestione finanziaria e mira a sollecitare, in un'ottica

collaborativa, comportamenti autocorrettivi dell'amministrazione.

7.4. La resa del referto è ispirata al principio della concomitanza con lo svolgimento della attività amministrativa sindacata, in modo da consentire tempestiva deliberazione circa eventuali irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione dei programmi. A tal fine la pertinente istruttoria è aggiornata alla data di deferimento alla Sezione, anche nella ipotesi in cui l'indagine sia stata programmata in esercizi precedenti a quello di riferimento.

7.5. La bozza di relazione sottolinea gli effetti che eventi successivi alla istruttoria possono produrre sulle deduzioni in essa contenute, attraverso una articolazione degli argomenti aperta a possibili integrazioni e modifiche valutative, sulla base di fatti eventualmente sopravvenuti.

7.6. La bozza deve contenere elementi conoscitivi relativi al funzionamento dei controlli interni, in modo da stimarne tempestività ed efficacia nell'individuare e proporre modalità di rimozione delle disfunzioni accertate nella attività della propria amministrazione.

7.7. L'elaborato da sottoporre alla discussione collegiale in contraddittorio con l'amministrazione deve essere chiaro, sintetico e completo, in grado di porre in risalto il collegamento tra le informazioni più importanti e l'iter logico-argomentativo del redattore.

7.8. Nella parte iniziale esso deve essere corredato da una illustrazione delle metodologie istruttorie impiegate e dall'esame critico degli indicatori e degli standard utilizzati dall'amministrazione controllata e dai magistrati istruttori.

7.9. La bozza contiene di regola:

- a) una sintesi iniziale illustrativa del referto;
- b) la specificazione degli obiettivi dell'indagine e il richiamo ad eventuali precedenti analisi;
- c) il contesto del controllo;
- d) il quadro normativo e regolamentare in cui le amministrazioni interessate operano;
- e) gli accertamenti compiuti e le relative risultanze;
- f) le motivate valutazioni;
- g) le proposte di conclusioni e raccomandazioni finali da sottoporre al contraddittorio in sede di adunanza.

7.10. E' opportuno tenere presenti i criteri redazionali di seguito elencati:

- a) suddivisione della relazione in paragrafi e sottoparagrafi, mettendo in risalto i diversi argomenti trattati e le subproblematiche connesse;

- b) rinuncia ad ipertrofiche ricostruzioni descrittive delle norme regolanti le materie oggetto di indagine;
- c) illustrazione e collegamento delle operazioni econometriche alle valutazioni, evitandone l'acritica e meramente descrittiva inserzione nel corpo del referto;
- d) esame degli indicatori utilizzati, illustrandone genesi, eventuali criticità ed altri elementi che potrebbero limitarne la significatività nel contesto dei risultati accertati;
- e) richiamo di elementi documentali e fattuali a supporto delle valutazioni critiche;
- f) indicazione della fonte delle informazioni e della paternità delle elaborazioni a sostegno delle valutazioni;
- g) riproduzione, all'interno di apposite note in calce al testo, di materiale istruttorio o di normativa nelle sole parti utili a corredare le considerazioni formulate;
- h) inserimento di tabelle, preferibilmente in allegato alla relazione, evitandone la commistione con il testo.

7.11. La bozza di relazione viene inviata alla segreteria della Sezione con allegazione del fascicolo istruttorio, contenente la documentazione di supporto alle valutazioni contenute nel referto. Il fascicolo rimane a disposizione dei membri del Collegio e ne può essere rilasciata copia alle amministrazioni interessate. Nel caso di documenti particolarmente voluminosi e/o direttamente reperibili il deposito può essere sostituito da un elenco dettagliato degli atti non inseriti nel fascicolo.

7.12. Dopo l'approvazione della relazione i documenti sono archiviati secondo le disposizioni correnti e resi accessibili agli altri magistrati della Sezione per la consultazione in caso di indagini collegate.

7.13. Il Presidente sottopone, di regola, ad un gruppo di tre magistrati il previo esame della bozza di relazione. A tal fine, il magistrato più anziano nel ruolo assume la funzione di coordinatore e riferisce al Presidente in ordine alla possibilità di deferire al Collegio ed inviare alle amministrazioni per il contraddittorio la bozza stessa, nella originaria formulazione o con eventuali integrazioni. Ove la terna di magistrati non ritenga la bozza matura per la discussione, ne informa il Presidente, che può deferire la questione alla Sezione.

7.14. Dopo l'esame preventivo, la bozza viene inviata alle amministrazioni interessate per la discussione in contraddittorio.

8. Fase orale e discussione in camera di consiglio, deliberazione e relazione definitiva

8.1. Il Presidente della Sezione dispone con ordinanza la data ed il luogo dell'adunanza di discussione del referto. Di regola viene fissato un termine di almeno 15 giorni per consentire alle amministrazioni la predisposizione ed il deposito di memorie scritte, che devono essere prodotte almeno cinque giorni prima della data dell'adunanza.

8.2. Le amministrazioni possono svolgere anche intervento orale attraverso i propri legali rappresentanti.

8.3. L'adunanza viene caratterizzata da una previa fase orale che prende le mosse dalla sintetica illustrazione, da parte dei magistrati istruttori, della relazione e delle memorie presentate dalle amministrazioni.

8.4. I rappresentanti di queste ultime possono intervenire, illustrandone il punto di vista e le eventuali azioni intraprese per il miglioramento delle gestioni sottoposte a sindacato.

8.5. Il Presidente ed i membri del Collegio possono formulare quesiti ai rappresentanti intervenuti.

8.6. Terminata la fase orale, il Collegio si riunisce in camera di consiglio.

8.7. Nel corso della camera di consiglio i magistrati istruttori riassumono i termini della discussione sottolineando, in particolare, le questioni sulle quali non è stato raggiunto un comune punto di vista con le amministrazioni.

8.8. La successiva discussione è finalizzata ad individuare le modifiche da apportare al referto: a tal fine, viene valutata l'incidenza di eventuali fatti sopravvenuti, la fondatezza degli elementi prodotti dalle amministrazioni, la eventuale rilevanza di nuovi elementi probatori. In particolare, deve essere data contezza dei profili in ordine ai quali si è raggiunto unanime orientamento e di quelli per i quali, al contrario, la Sezione ritiene di non condividere le giustificazioni espresse dalle amministrazioni.

8.9. Nelle conclusioni e raccomandazioni finali devono essere chiarite ed evidenziate le disfunzioni già rimosse dalle amministrazioni interessate, quelle da rimuovere nonché i profili di autocorrezione, in ordine ai quali si è raggiunta in sede di contraddittorio una posizione comune tra le parti.

8.10. Possono essere svolte osservazioni tecniche circa il miglioramento delle leggi e dei regolamenti.

8.11. Al termine della discussione il Collegio affida ai magistrati relatori, di regola coincidenti con i curatori dell'istruttoria, il compito di redigere le modifiche

approvate nei termini precedentemente esposti.

8.12. Nell'ipotesi in cui, anche dopo il contraddittorio, si rendano necessari accertamenti di fatti ritenuti indispensabili per la elaborazione di significativi giudizi, il Collegio può disporre ordinanza per l'acquisizione degli stessi, anche attraverso l'incarico ad apposito funzionario dell'amministrazione.

8.13. Qualora l'ulteriore supporto probatorio da acquisire non pregiudichi una parte significativa del referto, lo stesso viene approvato in ossequio al principio di tempestività e speditezza, rinviandosi solamente la redazione della parte dipendente dalle successive acquisizioni istruttorie.

8.14. La relazione definitiva contiene gli elementi della bozza deferita in discussione con integrazioni consistenti:

- a) nella descrizione dei fatti eventualmente sopravvenuti e della loro incidenza sulle valutazioni precedentemente formulate;
- b) nella rappresentazione degli esiti del contraddittorio in sede di adunanza, esaminando analiticamente le questioni in ordine alle quali l'amministrazione ha aderito alle critiche formulate e quelle relativamente alle quali permane discordanza;
- c) nella rimodulazione delle conclusioni e raccomandazioni finali.

9. Deposito e invio alle Camere e alle amministrazioni interessate

9.1. Il referto così deliberato viene successivamente depositato, di norma entro 30 giorni, per l'invio alla Presidenza del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Camera dei Deputati, alla Presidenza delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché alle amministrazioni interessate.

9.2. Ove la relazione evidenzi profili di interesse per le altre Sezioni di controllo, ne viene disposto l'invio anche a queste ultime.

10. Ricognizione e valutazione delle misure consequenziali adottate dalle amministrazioni

10.1. Le amministrazioni comunicano alla Sezione, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate.

10.2. A ciascun magistrato relatore è affidato il monitoraggio delle suddette misure.

10.3. Ferma restando la possibilità che l'adozione delle misure consequenziali e/o la situazione venuta a maturazione successivamente all'iniziale deliberazione determini l'esigenza di dar luogo ad ulteriore specifico referto, costituisce oggetto

di pertinente deliberato della Sezione, con cadenza annuale e in funzione ricognitiva, il monitoraggio sulle modalità di adeguamento, da parte delle amministrazioni, alle osservazioni formulate in sede collegiale.

IL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

Luigi GIAMPAOLINO

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

Giorgio Clemente

I RELATORI

Aldo Carosi

Fabio Viola

Depositata in Segreteria il 16 maggio 2011

Il DIRIGENTE

(Dott.ssa Cesira Casalanguida)