

Comunidades Europeas
TRIBUNAL DE CUENTAS

De Europæiske Fællesskaber
REVISIONSRETTE

Europäische Gemeinschaften
RECHNUNGSHOF

Ευρωπαϊκές Κοινοότητες
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

European Communities
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes
COUR DES COMPTES

Comunità Europee
CORTE DEI CONTI

Europese Gemeenschappen
REKENKAMER

Comunidades Europeias
TRIBUNAL DE CONTAS

Euroopan yhteisöjen
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Europeiska gemenskaperna
REVISIONSRÄTTEN

Relazione della Corte dei conti sul
controllo dell'efficienza operativa
della gestione della Banca centrale europea
per l'esercizio finanziario 2000

[corredata delle risposte dalla Banca centrale europea](#)

INDICE

	Paragrafi
Introduzione	1 - 3
L'efficienza della gestione nel 2000	4 - 23
Gestione del bilancio e sorveglianza della sua esecuzione	4 - 7
Il sito di emergenza	8 - 10
L'edificio "Eurotheum"	11 - 12
La campagna d'informazione "Euro 2002"	13 - 21
Follow-up	22 - 23
Norme e procedure applicabili alle assunzioni ed alle promozioni interne	22
Le lacune del sistema d'inventario fisico	23
Conclusioni	24 - 25
Tabella 1	
Risposte della Banca centrale europea	

INTRODUZIONE

1. Il mandato della Corte riguardo alla Banca centrale europea (BCE) prevede "un esame dell'efficienza operativa della gestione della BCE"¹. I conti della BCE per l'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2000 sono stati approvati dal consiglio direttivo il 13 marzo 2001 e pubblicati nell'aprile 2001² dopo controllo e certificazione, il 14 marzo 2001, da parte di una società di revisione contabile.

2. La BCE è soggetta alle disposizioni finanziarie previste dal suo statuto, di cui le decisioni del consiglio direttivo, che rappresenta l'autorità di bilancio della BCE, danno un'interpretazione dettagliata. Conformemente all'articolo 112 del trattato che istituisce la Comunità europea, nel 2000 il consiglio direttivo si è composto dei sei membri del comitato esecutivo e degli 11 governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri che hanno adottato l'euro³.

3. Il 2000 è stato il secondo anno in cui la BCE ha svolto la propria attività di banca centrale, iniziata con l'introduzione dell'euro il 1° gennaio 1999. Conformemente all'articolo 105, paragrafo 2, del trattato, la BCE assolve i seguenti compiti: definire ed attuare la politica monetaria della Comunità, svolgere le operazioni sui cambi, detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri e promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Per quanto riguarda le funzioni consultive, a norma dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato, la BCE formula pareri da sottoporre alle istituzioni o agli organi comunitari competenti o alle autorità nazionali su questioni che rientrano nelle sue competenze.

¹ Protocollo n. 18 (ex n. 3) sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea, articolo 27.2.

² Rapporto annuale 2000 della BCE.

³ Nel secondo semestre del 2000, il governatore della Banca di Grecia ha partecipato a tutte le riunioni del consiglio direttivo della BCE in qualità di "invitato speciale".

L'EFFICIENZA DELLA GESTIONE NEL 2000

Gestione del bilancio e sorveglianza della sua esecuzione

4. In occasione della riunione del 2 dicembre 1999, il consiglio direttivo aveva approvato un bilancio iniziale di 267 milioni di euro (cfr. la **tabella 1**). Alla fine del mese di marzo 2000, tale bilancio iniziale è stato portato a 289 milioni di euro, a seguito dell'approvazione del documento relativo al progetto della campagna d'informazione "Euro 2002" (cfr. il paragrafo 19). Tuttavia, alla luce del previsto sottoutilizzo globale evidenziato dall'"esame di metà esercizio - previsioni per il 2000", condotto alla fine del mese di giugno 2000, nel settembre 2000 il consiglio direttivo ha approvato un bilancio rivisto. Conseguentemente, il bilancio rivisto dal marzo 2000 è stato ridotto di 62 milioni di euro, attestandosi a 227 milioni di euro. Nel settembre 2000, nell'ambito del bilancio rivisto, è stato approvato un importo di 5 milioni di euro da destinare a "riserva per imprevisti".

5. L'importo delle voci consacrate alle unità operative è diminuito di 28 milioni di euro (-15 %), rispetto ai 191 milioni di euro di cui al bilancio rivisto alla fine del mese di marzo 2000. Sono stati effettivamente utilizzati 163 milioni di euro. Ciò è soprattutto riconducibile alla riduzione degli investimenti nelle unità operative, ad una diminuzione delle loro "altre spese operative" e ad un ritmo di assunzioni più lento del previsto.

6. Per quanto concerne le spese relative ai progetti, ne è stata rilevata una marcata diminuzione (-40 milioni di euro, pari al 52 % del bilancio iniziale). Gli stanziamenti effettivamente utilizzati sono ammontati a 37 milioni di euro. Il sottoutilizzo è in gran parte riconducibile ai ritardi registrati in quattro grandi progetti.

7. Analogamente agli anni precedenti, c'è stato un notevole scarto tra la pianificazione dei progetti e l'effettiva capacità di attuarli. Ancora una volta, la BCE è stata probabilmente troppo ambiziosa nella pianificazione dei progetti, e il

bilancio ha assolto in misura modesta la propria funzione di strumento strategico per gestire e controllare la spesa in modo efficace.

Il sito di emergenza

8. Il principale obiettivo del progetto denominato "*Disaster Standby Site*" (sito di emergenza per le situazioni di crisi) è di garantire la continuità delle funzioni essenziali della BCE in caso di sinistro. La fase 1, già completata, è consistita nell'attuazione di un dispositivo di emergenza (situato fuori dalla sede) per "TARGET", un sistema di pagamenti di ammontare elevato, nonché nella predisposizione di una struttura di accoglienza per un centro informatico destinato a ripristinare l'attività in caso di emergenza. In questa fase sono state inoltre analizzate in maniera dettagliata le necessità operative della BCE e le procedure di ripristino da applicare con il proprietario del sito in caso di sinistro, allo scopo di utilizzare il dispositivo messo a disposizione da quest'ultimo. La fase 2 prevede la realizzazione completa del centro di emergenza proprio della BCE (in sostituzione del dispositivo previsto dagli accordi con il proprietario del sito), nonché l'elaborazione e il collaudo di un piano completo di ripristino dell'attività, comprese le procedure operative.

9. A seguito dell'esperimento di una procedura di gara, nel novembre 1999 è stata selezionata un'impresa, alla quale è stato affidato il compito di elaborare un sistema di memoria comune per i dati ed un sottosistema di *backup* (salvataggio periodico dei dati). La decisione di creare tale sottosistema avrebbe dovuto attendere la conclusione di un accordo di interoperabilità con uno degli altri fornitori di servizi informatici della BCE.

10. Sebbene non sia stato ancora possibile concludere tale accordo, la BCE ha recentemente deciso di approvare la stipulazione del contratto con il fornitore preferito, previa negoziazione delle penali applicabili in caso di inadempimento. Data l'importanza del sistema di memoria comune per il funzionamento del dispositivo di salvataggio dei dati, tale decisione appare prematura.

L'edificio "Eurotheum"

11. Per accogliere il crescente numero di effettivi, la BCE ha deciso di prendere in locazione, a partire dalla metà dell'anno 2000, un edificio supplementare, situato nelle vicinanze dell'edificio "Eurotower".

12. A causa del diritto tributario tedesco, che non considera la BCE alla stregua di un'impresa, il canone pagato dalla Banca riflette i costi del capitale, comprensivi di IVA, del locatore. Per quanto concerne lo spazio uffici supplementare, l'onere addizionale ammonta a 616 000 euro all'anno. Con ogni probabilità la medesima situazione si è verificata per diversi anni nel caso del canone di locazione pagato dalla BCE per l'edificio "Eurotower". È lecito chiedersi se tale situazione sia conforme al Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, che esenta le istituzioni - nonché la BCE - dal pagamento delle imposte nazionali. La questione è stata sottoposta dalla BCE al Ministero delle finanze della Repubblica federale di Germania.

La campagna d'informazione "Euro 2002"

13. I principali obiettivi della campagna d'informazione "Euro 2002" sono:

- "preparare gradualmente il pubblico all'introduzione delle banconote e delle monete in euro, agevolandone l'accettazione;
- aiutare il pubblico a riconoscere le banconote e le monete in euro (informazioni sulle caratteristiche di sicurezza) e
- insegnare agli addetti alle casse di esercizi commerciali e banche come esaminare in modo rapido ed efficace le banconote in euro, allo scopo di individuare eventuali contraffazioni".

14. Nel febbraio 1999 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale un bando di gara ristretta, avente ad oggetto la concezione di una campagna pubblicitaria per le banconote in euro. Ciò comprendeva il coordinamento della produzione e la

realizzazione della campagna concordata prevista per il 2000, 2001 e 2002. Lo scopo era di fare in modo che le banconote ufficiali fossero riconosciute dai cittadini di tutti i paesi dell'area dell'euro, nonché da coloro che, al di fuori di essa, avrebbero utilizzato le nuove banconote nell'ambito della loro attività professionale o in maniera regolare.

15. All'invito a manifestare interesse hanno risposto 39 società. A seguito delle risposte iniziali al bando di gara, ne sono state selezionate nove: ad esse è stato chiesto di presentare, in maniera dettagliata e documentata, le modalità in base alle quali esse potevano portare a termine con successo la campagna in oggetto.

16. Tre agenzie sono state selezionate per prendere parte alla fase finale della procedura. Ad esse è stato detto che il costo previsto (per la BCE) del progetto in questione si situava tra 20 e 30 milioni di euro (ad esclusione dei messaggi pubblicitari televisivi diffusi in prima serata). La presentazione avrebbe dovuto contenere una stima approssimativa dei costi di realizzazione della campagna su scala europea ed includere informazioni precise su tutti gli onorari e i costi di produzione interni. Oltre a tali istruzioni scritte, a ciascuna delle tre agenzie candidate sono state fornite, separatamente, informazioni orali. Quest'ultimo elemento della procedura presentava il rischio di non fornire ai partecipanti informazioni identiche.

17. Non vi erano differenze di prezzo significative tra gli offerenti. Ciò può essere riconducibile al fatto che alle società che avevano preso parte alla fase finale erano stati indicati due possibili limiti ai costi del programma: 50 milioni di euro e 80 milioni di euro.

18. Nell'ottobre 1999, una commissione giudicatrice di 12 membri ha utilizzato, ai fini dell'indicazione del contraente a suo giudizio preferibile, una "tabella di valutazione comparativa" contenente criteri diversi da quelli previsti dal bando di gara (ad es. il contatto umano/interpersonale invece della sensibilizzazione alla questione).

19. Il 18 novembre 1999, il consiglio direttivo ha deciso che la campagna informativa in questione non avrebbe dovuto essere inclusa nel progetto di bilancio della BCE. Nel marzo 2000 è stato tuttavia approvato un bilancio supplementare (per l'esercizio 2000), comprendente una dotazione di 14,5 milioni di euro per le campagne.

20. Quale contraente, è stata selezionata una società anonima ("*société anonyme*") quotata presso la borsa valori di Parigi. Tuttavia, il contratto è stato firmato con una società registrata nei Paesi Bassi. Il contratto non fornisce alcuna spiegazione per la sostituzione dell'offerente originale con un altro contraente. Nessun documento della BCE fornisce dettagli relativi ai motivi della sostituzione, all'assetto proprietario della seconda società, alla giustificazione alla luce delle norme in materia di appalti ed alla successiva approvazione delle modifiche da parte del comitato esecutivo e del consiglio direttivo.

21. La programmazione sui mezzi di comunicazione di massa e l'acquisto di spazi e tempi pubblicitari avrebbero dovuto aver luogo nel corso del 2000. La programmazione relativa ai mezzi di comunicazione avrebbe dovuto essere definita e sviluppata, e si sarebbe dovuto dar avvio alle trattative. Infine, nell'aprile 2001, la BCE ha deciso l'importo da spendere per la campagna mediatica in ciascuno Stato membro; ciò ha permesso di avviare la procedura di selezione dei mezzi di comunicazione.

Follow-up

Norme e procedure applicabili alle assunzioni ed alle promozioni interne

22. Nel giugno 2001 sono entrate in vigore le circolari amministrative sulle norme applicabili alle assunzioni e sulle promozioni, gli aumenti e i supplementi retributivi.

Le lacune del sistema d'inventario fisico

23. In occasione dei precedenti controlli, la Corte aveva attirato l'attenzione della dirigenza della BCE sulla mancanza di un inventario affidabile dei beni materiali. Non vi è un sistema unico d'inventario fisico: al monitoraggio dell'inventario provvedono, in un certo qual modo, diversi servizi. Prima della fine del 2000 non era stato ancora predisposto alcun inventario fisico; tale operazione è ora prevista solo ogni tre anni. Non è stato svolto alcun controllo sulle stampanti o sui computer portatili acquistati dall'IME/BCE dal 1998. Una circolare amministrativa delega la responsabilità in materia di sicurezza dei beni a singoli agenti addetti alla gestione e non è disponibile alcun quadro generale della situazione.

CONCLUSIONI

24. Nella relazione sull'esercizio finanziario 1999, la Corte affermava che "occorre migliorare le previsioni e la gestione del bilancio preventivo, in modo che esso possa costituire un efficace strumento di gestione e controllo"⁴. Mentre nel 1999 il bilancio ha evidenziato un tasso di utilizzo dell'83 % per i progetti (80 % rispetto al totale), nel 2000 tale tasso è stato solo del 48 % per i progetti rispetto al bilancio iniziale e del 69 % rispetto al bilancio rivisto in settembre. Nel 2000, la spesa totale è stata pari a 200 milioni di euro, equivalente all'88 % del bilancio rivisto di 227 milioni di euro ed al 75 % del bilancio iniziale di 267 milioni di euro.

25. Nel 1999 la BCE ha deciso di avviare una campagna d'informazione destinata ad agevolare l'introduzione dell'euro nel 2002. Il contenuto ed i costi di tale campagna non erano chiaramente definiti: conseguentemente, il contraente selezionato non ha potuto essere scelto su una base obiettiva soddisfacente.

⁴ GU C 47 del 13.2.2001, paragrafo 11.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 26 settembre 2001.

Per la Corte dei conti

in assenza di

Jan O. Karlsson

Presidente

Bernhard Friedmann

Presidente facente funzione

Tabella 1 - Bilancio della BCE nel 1999 e nel 2000

(Mio EUR)

Finalità	1999			2000					
	Bilancio	Utilizzo effettivo	%	Bilancio iniziale	Bilancio rivisto al 31.3	Bilancio rivisto in settembre	Utilizzo effettivo al 31.12	% del bilancio rivisto in settembre	% del bilancio iniziale
Unità operative	162	129	80%	190	191	168	163	97%	86%
Progetti	27	23	83%	77	98	54	37	69%	48%
Riserva per imprevisti	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Totale	190	152	80%	267	289	227	200	88%	75%
<i>Fonte: BCE.</i>									

RISPOSTA DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

ALLA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA SUL CONTROLLO DELL'EFFICIENZA OPERATIVA DELLA GESTIONE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2000

La Banca centrale europea (BCE) accoglie con favore la relazione della Corte dei conti europea e prende atto delle osservazioni in essa contenute.

7. Sebbene la BCE condivida l'osservazione della Corte sulla sua limitata capacità di attuazione dei progetti nell'esercizio 2000, essa ritiene necessario sottolineare che il bilancio di previsione per i progetti, il quale definisce la dimensione e il potenziale impatto di tutte le azioni intraprese in tale ambito, è considerato un efficace strumento gestionale che consente di fissare con precisione i massimali di bilancio. Come illustrato nel Rapporto annuale 2000, esistono diversi livelli di controllo della spesa.

9. È stato dichiarato che, in un contesto caratterizzato dalla presenza di diversi fornitori, la decisione di attuare la piena funzionalità dell'ambiente di produzione sarebbe stata subordinata alla realizzazione di un quadro procedurale appropriato per la gestione dei malfunzionamenti. La soluzione ottimale sarebbe stata rappresentata dalla conclusione di accordi di piena interoperabilità tra i fornitori dei servizi informatici e il fornitore del sistema di memoria comune. Sebbene in un caso non sia stato possibile conseguire tale obiettivo malgrado i considerevoli sforzi compiuti, il quadro generale elaborato per l'assistenza tecnica è stato ritenuto accettabile.

10. Andrebbe riconosciuto che i contratti sono stati stipulati solo dopo l'adozione di misure tese al contenimento di tutti i possibili rischi, fra le quali figura la definizione di un quadro generale appropriato per l'assistenza tecnica, e dopo aver valutato i rischi residui, che sono stati ritenuti ammissibili.

16. Alle tre agenzie selezionate per la fase finale della procedura è stata offerta l'opportunità di chiedere chiarimenti circa le istruzioni fornite per iscritto dalla BCE. Sebbene i loro rappresentanti siano stati convocati individualmente, a tutte le agenzie è stato trasmesso un breve memorandum sui punti più dibattuti.

18. I criteri adottati nella “tabella di valutazione comparativa”, peraltro desumibili da quelli esposti nel bando di gara, sono stati definiti sulla base di precise motivazioni.

19. Nel novembre 1999 il Consiglio direttivo della BCE ha definito un massimale di spesa complessivo per il progetto da attuare in un periodo di tre anni, senza tuttavia indicare le dotazioni su base annua. Pertanto, una volta comprovato il fabbisogno per l’esercizio finanziario 2000, i relativi stanziamenti sono stati iscritti in un bilancio supplementare che integra il bilancio di previsione annuale della BCE. La Banca centrale europea ritiene che si tratti di un approccio prudente.

20. Quale contraente è stata selezionata un’impresa globale, costituita da una società madre (S.A.), impegnata nello sviluppo e nella supervisione di tutte le strategie aziendali, e da una serie di filiali operanti su base nazionale o investite di competenze specifiche. La filiale (B.V.) con cui è stato sottoscritto il contratto di appalto è responsabile della conduzione di campagne pubblicitarie e attività di pubbliche relazioni di portata transnazionale. Essa opera sotto la supervisione della società madre. Sebbene, per motivi logistici, i contatti fra la Banca centrale europea e l’offerente siano sempre avvenuti per il tramite della società madre, sin dagli inizi la BCE ha avuto chiara cognizione del fatto che l’elaborazione delle strategie di pubbliche relazioni e comunicazione pubblicitaria attinenti alla Campagna di informazione euro 2002 sarebbe stata affidata alla filiale menzionata.

21. È stato possibile definire il programma della campagna di informazione attraverso i mass media soltanto dopo la conclusione della fase creativa della campagna e della seconda serie di ricerche qualitative (gennaio 2001). Su consiglio degli esperti dell’agenzia, le trattative relative alla programmazione della campagna condotta attraverso i mass media sono state avviate nel febbraio 2001 (programma internazionale) e nell’aprile 2001 (programma nazionale).

23. Non è al momento disponibile un inventario centralizzato dei computer portatili in dotazione a singoli collaboratori. La questione sarà affrontata individualmente con i membri del personale che rivestono ruoli manageriali. Parallelamente, sarà proposto un progetto relativo alla realizzazione di un sistema di gestione generale delle apparecchiature e dei sistemi informatici per il 2002.

24. Il sottoutilizzo del bilancio per l’esercizio finanziario 2000 è riconducibile soprattutto a quattro grandi progetti (su un totale di 38 progetti). Va rilevato che il sottoutilizzo del bilancio destinato a taluni progetti per l’anno solare in corso o il differimento di fasi specifiche di un progetto all’esercizio finanziario successivo non costituisce di per sé indicazione di un ritardo rispetto al quadro temporale

prestabilito, né, eventualmente, di un effettivo sottoutilizzo/eccesso di spesa del bilancio di previsione generale per i progetti.

Per quanto attiene ai tassi di utilizzo del bilancio citati dalla Corte, va rilevato che, come raccomandato da quest'ultima nella relazione sull'esercizio finanziario 1999, nel 2000 la BCE ha formalmente emendato il proprio bilancio di previsione annuale in base alla revisione di metà esercizio.

25. Facendo riferimento a una serie di obiettivi chiaramente definiti (si veda il paragrafo 13), la gara di appalto è stata condotta con l'espressa finalità di selezionare l'offerta più favorevole in termini di rapporto contenuto/costi.