

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Relazione della Corte dei conti
sull'audit dell'efficienza operativa della gestione della Banca centrale europea
per l'esercizio finanziario 2006

corredata delle risposte della Banca centrale europea

INDICE

	Paragrafi
Introduzione	1-2
Estensione e approccio dell'audit	3-5
Osservazioni	6-16
Le previsioni di bilancio stilate dalla BCE erano realistiche?	6
La BCE ha stabilito norme e procedure adeguate per la gestione del bilancio?	7-10
Norme e procedure di bilancio	7-8
Sistemi informatici per il bilancio e la pianificazione	9-10
Le norme e le procedure per la gestione del bilancio sono state applicate correttamente?	11-16
Norme di bilancio	11
Pianificazione di bilancio	12
Storni di bilancio	13-14
Rendicontazione di bilancio	15-16
Conclusioni e raccomandazioni	17-21
Le previsioni di bilancio stilate dalla BCE erano realistiche?	17
La BCE ha stabilito norme e procedure adeguate per la gestione del bilancio?	18-19
Le norme e le procedure per la gestione del bilancio sono state applicate correttamente?	20-21

INTRODUZIONE

1. La Banca centrale europea (BCE, "la Banca") e le banche centrali nazionali di tutti gli Stati membri dell'UE costituiscono, nel loro insieme, il Sistema europeo di Banche centrali (SEBC). L'obiettivo principale del SEBC è mantenere la stabilità dei prezzi¹. A tal fine, la BCE svolge i compiti indicati nel proprio statuto² ed è responsabile per la gestione delle proprie attività e finanze. L'audit sull'efficienza operativa della BCE trova la sua base giuridica nell'articolo 27, paragrafo 2, del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE³. Il settore selezionato ai fini dell'audit per l'esercizio finanziario 2006 è la gestione del bilancio della BCE. Sono stati presi in considerazione i cambiamenti di rilievo intervenuti in tale ambito nel periodo 2006-2008. La Corte sta inoltre svolgendo alcuni audit su altri aspetti pertinenti all'efficienza operativa della BCE, i cui risultati potrebbero anch'essi venir pubblicati nel corso del 2009.

2. La spesa di bilancio dalla BCE per gli esercizi finanziari 2006 e 2007 ammonta, rispettivamente, a 326 e 355 milioni di euro (cfr. **tabella 1**). Il consiglio direttivo è l'autorità di bilancio della BCE e, su proposta del comitato esecutivo, adotta il bilancio preventivo⁴. Il comitato esecutivo ha la responsabilità complessiva della gestione di tutte le risorse della Banca. A livello operativo, la responsabilità della gestione dei centri di controllo della spesa⁵, secondo le norme e le procedure proprie della Banca, è delegata ai responsabili dei centri stessi. La divisione Bilancio di previsione e progetti

¹ Articolo 105, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea.

² Lo statuto del SEBC e della BCE si trova in un protocollo allegato al Trattato.

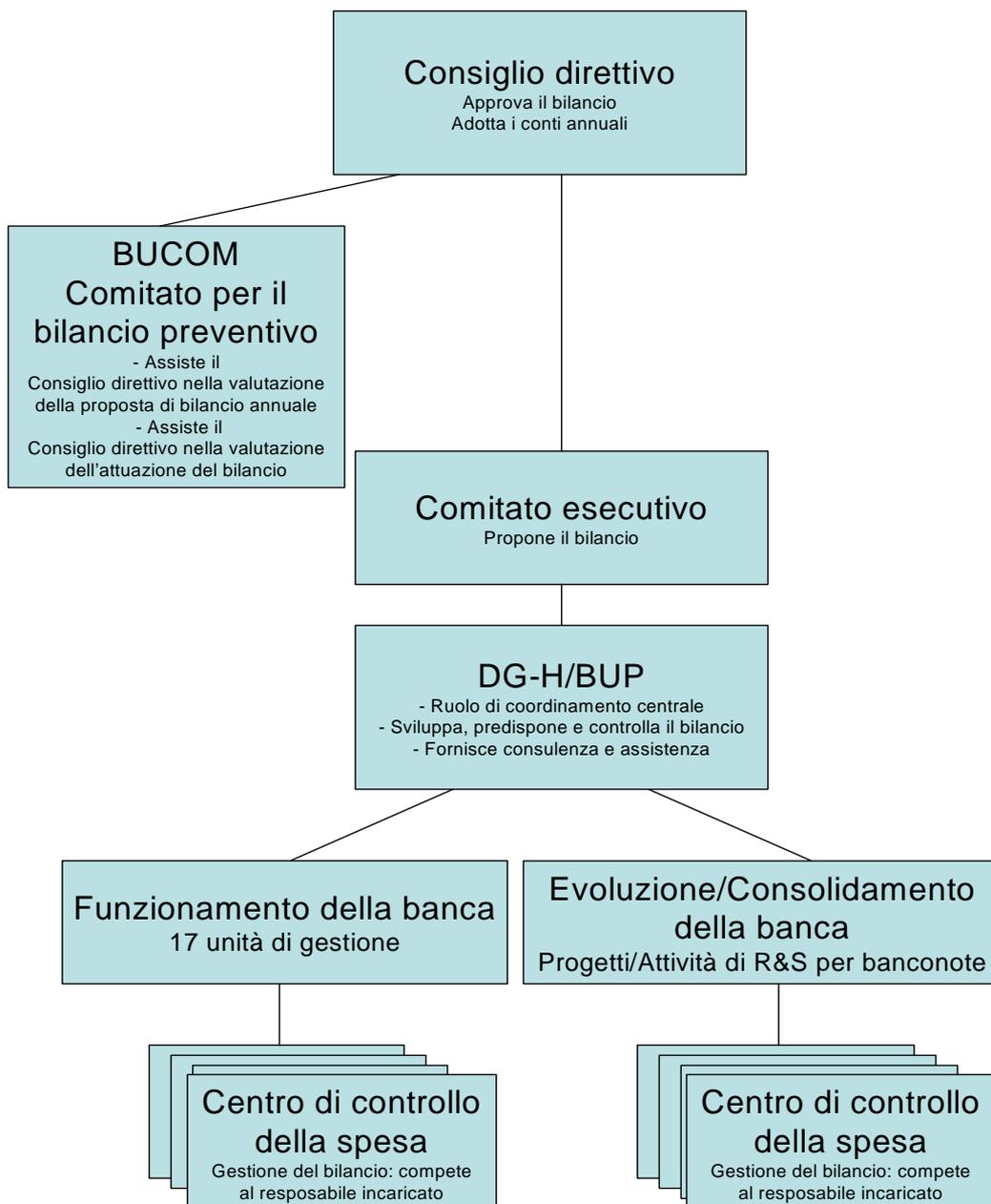
³ L'articolo 27, paragrafo 2, dispone che: "Le disposizioni dell'articolo 248 del Trattato si applicano soltanto a un esame dell'efficienza operativa della gestione della BCE". Le disposizioni istituzionali relative alla Banca centrale europea figurano negli articoli 112-115 del trattato CE.

⁴ Articolo 15, paragrafo 1 della decisione della Banca centrale europea del 19 febbraio 2004 che adotta il regolamento interno della Banca centrale europea (BCE/2004/2) (GU L 80 del 13.3.2004, pag. 33).

⁵ I responsabili della gestione dei centri di spesa sono: i responsabili delle unità di gestione, i capi divisione e/o i responsabili di progetto.

(DBP), all'interno della Direzione generale Risorse umane, bilancio di previsione e strutture organizzative, svolge un ruolo fondamentale di sorveglianza e fornisce consulenza e assistenza ai centri di controllo della spesa, affinché essi pianifichino e controllino le proprie risorse in maniera efficace ed efficiente. La **figura 1** mostra schematicamente quali sono i principali attori coinvolti nella procedura di bilancio.

Figura 1 - Responsabilità dei principali attori della BCE coinvolti nella procedura di bilancio



ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

3. L'audit della Corte mirava principalmente a valutare l'efficienza operativa nella gestione del bilancio della BCE, rispondendo ai seguenti quesiti:

- le previsioni di bilancio stilate dalla BCE erano realistiche?
- La BCE ha stabilito norme e procedure adeguate per la gestione del bilancio?
- Le norme e le procedure per la gestione del bilancio sono state applicate correttamente?

4. L'audit ha incluso anche una valutazione delle norme e dei procedimenti che la BCE applica ai diversi stadi della sua procedura di bilancio, nonché un esame della loro applicazione sia per l'esercizio 2006 che per il 2007. Sono state esaminate anche le modifiche introdotte nelle pratiche di bilancio della BCE nella prima metà del 2008. Inoltre, la Corte ha preso in esame l'esecuzione dei bilanci per gli esercizi 2006 e 2007, sia per quanto riguarda le spese ricorrenti che per quelle di progetto, al fine di valutare le previsioni di bilancio della BCE.

5. Per poter valutare l'applicazione più o meno corretta delle norme e delle procedure, sono stati esaminati 10 centri di controllo della spesa giudicati rappresentativi, su un totale di più di 100⁶, che coprono cinque delle 17 unità di gestione. Gli aspetti del processo di bilancio presi in esame riguardano la pianificazione, gli storni di bilancio e la rendicontazione.

OSSERVAZIONI

Le previsioni di bilancio stilate dalla BCE erano realistiche?

6. Il tasso di esecuzione costituisce un indicatore dell'adeguatezza della procedura di compilazione del bilancio. La Corte ha esaminato il tasso di

⁶ Le cinque unità di gestione e i 10 centri di spesa sono stati selezionati in base alla loro importanza finanziaria.

esecuzione del bilancio per gli esercizi 2006 e 2007⁷ e ha analizzato le cause di un livello di spesa significativamente inferiore alle previsioni di bilancio, per valutare se queste ultime fossero realistiche. Sia per l'esercizio di bilancio 2006 che per quello 2007, il tasso globale di spesa è stato pari al 92 % del bilancio modificato (cfr. **tabella 1**). Per quanto riguarda le spese ricorrenti delle unità di gestione, che costituiscono la sezione "Funzionamento della Banca", le previsioni di bilancio erano abbastanza realistiche. Tuttavia, il tasso di spesa per la sezione "Progetti" e per quella "Evoluzione/Consolidamento della Banca" era limitato, rispettivamente, al 65 % e all'82 %. Il principale fattore che ha contribuito a questo livello di spesa inferiore alle previsioni sono stati i ritardi nell'esecuzione dei progetti. Il 43 % dei 14 progetti più importanti completati nel 2006 e il 40 % dei 15 principali progetti completati nel 2007 hanno subito ritardi significativi. Come già segnalato dalla Corte nella relazione sugli esercizi finanziari 2000⁸ e 2003⁹, la presenza costante e relativamente frequente di progetti segnati da ritardi è dovuta a una pianificazione iniziale scarsamente realistica.

⁷ A partire dall'esercizio 2007, la BCE ha raggruppato i tre pilastri ("Unità di gestione", "Progetti" e "Attività speciali") in due pilastri ("Funzionamento della banca" ed "Evoluzione/Consolidamento della banca"). La sezione "Unità di gestione" dell'esercizio 2006 fa ora parte del pilastro "Funzionamento della banca", mentre la sezione "Progetti" fa parte del pilastro "Evoluzione / Consolidamento della banca". La sezione "Attività speciali" del bilancio 2006 è stata scorporata e le attività sono state assegnate ai due nuovi pilastri, a seconda della loro natura.

⁸ GU C 341 del 4.12.2001, pag. 3.

⁹ GU C 286 del 23.11.2004, pag. 13.

Tabella 1 - L'esecuzione del bilancio della BCE per gli esercizi 2006 e 2007**2006**

Attività iscritte a bilancio	Bilancio iniziale (milioni di euro)	Bilancio modificato a metà anno (milioni di euro)	Spesa effettiva a fine anno (milioni di euro)	Esecuzione del bilancio (bilancio iniziale)	Esecuzione del bilancio (bilancio di metà anno)
Unità di gestione	311	300	283	91 %	94 %
Progetti	35	30	20	56 %	65 %
Attività speciali	25	25	23	90 %	89 %
TOTALI	371	355	326	88 %	92 %

2007

Attività iscritte a bilancio	Bilancio iniziale (milioni di euro)	Bilancio modificato (milioni di euro)	Spesa effettiva a fine d'anno (milioni di euro)	Esecuzione del bilancio (bilancio iniziale)	Esecuzione del bilancio (bilancio modificato)
Funzionamento della banca	317	317	298	94 %	94 %
Evoluzione / Consolidamento della banca	58	69	57	97 %	82 %
TOTALI	375	386	355	95 %	92 %

Fonte: Banca centrale europea e Corte dei conti europea.

La BCE ha stabilito norme e procedure adeguate per la gestione del bilancio?

Norme e procedure di bilancio

7. La Corte ha valutato l'adeguatezza delle norme e delle procedure di gestione del bilancio della BCE esaminandone gli aspetti della completezza e della chiarezza in vista della pianificazione, sorveglianza e rendicontazione di bilancio. Nonostante le raccomandazioni formulate dalla Corte nella relazione sull'esercizio finanziario 2002¹⁰, che incoraggiavano la BCE a proseguire gli sforzi per codificare le procedure di gestione e sorveglianza del bilancio in un unico documento aggiornato, fino alla metà del 2007 le diverse norme e

¹⁰ GU C 45 del 20.2.2004, pag. 27.

procedure erano ancora contenute in numerose circolari e note amministrative, accrescendo in tal modo il rischio di incoerenza. Nel 2007 una parte delle circolari e delle note citate, che contenevano norme e politiche, sono state codificate nel *Business Practice Handbook* (BPH, un manuale per la gestione delle attività)¹¹. Il BPH è stato formalmente adottato dal comitato esecutivo nel luglio dello stesso anno.

8. Contemporaneamente, la direzione generale Risorse umane, bilancio di previsione e strutture organizzative ha pubblicato il documento "*ECB Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*"¹². Il consolidamento delle varie note e circolari amministrative in due documenti principali ha rappresentato un intervento positivo che ha portato alla compilazione delle norme e delle procedure per la gestione del bilancio della BCE; queste, a loro volta, prevedono una chiara separazione delle responsabilità tra gli organi decisionali in materia di bilancio della BCE, la divisione Bilancio di previsione e progetti e infine i responsabili incaricati della gestione dei centri di controllo della spesa. Esse stabiliscono altresì in modo chiaro quali siano le procedure di bilancio della BCE e come procedere in ogni fase del ciclo di bilancio. Nonostante i progressi descritti, il fatto che le norme e le procedure non siano ancora disponibili all'interno di un unico documento continua a creare un rischio di incoerenza¹³.

Sistemi informatici per il bilancio e la pianificazione

9. Nel giugno 2006 è stato deciso di sostituire il sistema informatico sviluppato internamente per il bilancio e la pianificazione, con un nuovo sistema

¹¹ Il BPH raccoglie norme e procedure su, ad esempio, gestione dei documenti, livelli di autorizzazione, questioni connesse al bilancio, appalti, viaggi di lavoro, sicurezza delle informazioni, ecc.

¹² Il documento "*ECB's Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*" descrive nei dettagli tutte le principali norme e procedure di bilancio nonché il ruolo e le responsabilità degli attori principali coinvolti.

¹³ Ad esempio, il BPH stabilisce che l'ufficio di presidenza dovrebbe approvare gli storni di bilancio di importo superiore ai 211 000 euro, mentre nel documento intitolato "*ECB Budget Cycle*" il limite è fissato a 200 000 euro.

denominato *Enterprise Resource Planning* (ERP). Quest'ultimo è stato installato nel settembre del 2006 allo scopo di produrre le informazioni necessarie in ogni fase del ciclo di bilancio. Il fornitore dei servizi non è stato però in grado di consegnare parte delle funzioni concordate e, nonostante si fosse impegnato a provvedere prima possibile, fino a metà 2008 non vi è stato alcun progresso significativo.

10. Di conseguenza, sia nel bilancio 2007 che in quello 2008 si sono verificati casi nei quali non è stato possibile applicare l'insieme delle regole e procedure di bilancio della Banca, in particolar modo quelle attinenti all'elaborazione dei dati, sorveglianza e rendicontazione¹⁴. L'importante problema dell'assenza di alcune funzioni all'interno dei programmi informatici per il bilancio ha inoltre avuto un impatto significativo sul carico di lavoro di competenza della divisione Bilancio di previsione e progetti, in quanto quest'ultima ha dovuto sopperire alle carenze del sistema con un incremento di lavoro. Ne consegue che la mancata consegna delle funzioni concordate ha dato luogo a carenze amministrative¹⁵.

Le norme e le procedure per la gestione del bilancio sono state applicate correttamente?

Norme di bilancio

11. Le norme di bilancio stabilite per le aree controllate dalla Corte (cfr. paragrafo 5) sono state applicate come inteso, sia a livello centrale (divisione Bilancio di previsione e progetti) che operativo (centri di controllo della spesa). Solo in uno dei 10 centri di controllo della spesa sottoposti ad audit le norme sulla sorveglianza e sul controllo del bilancio sono state

¹⁴ Ad esempio: gli impegni non potevano più essere monitorati nel sistema, accrescendo il rischio di incoerenza.

¹⁵ Ad esempio: i controlli informatici che avrebbero dovuto essere eseguiti automaticamente, sono stati effettuati manualmente al fine di garantire la correttezza dell'elaborazione, mentre le relazioni sull'attuazione del bilancio hanno dovuto essere stilate senza poter utilizzare le funzioni del sistema informatico per garantire l'accuratezza dei dati forniti ai responsabili dei centri di spesa.

applicate in modo non corretto. Di conseguenza, in questo particolare caso, non sono state identificate voci di bilancio scorrette.

Pianificazione di bilancio

12. Nella fase di pianificazione del bilancio, i responsabili dei centri di controllo della spesa presentano richieste di risorse finanziarie. Tali richieste vengono poi valutate dalla divisione Bilancio di previsione e progetti. Sia per il bilancio 2006 che per quello 2007, per tutti i centri di controllo della spesa sono stati applicati tagli, decisi a livello centrale, su determinate voci di bilancio. Tuttavia, trattandosi di tagli trasversali, essi non hanno tenuto conto né delle attività destinate a essere attuate né degli obiettivi stabiliti dalle unità di gestione.

Storni di bilancio

13. I responsabili dei centri di controllo della spesa, all'interno di procedure da loro svolte mensilmente, devono garantire che la dotazione di bilancio destinata a ogni singola attività non venga superata. Se sono necessarie ulteriori risorse finanziarie, si possono effettuare storni di bilancio. Scopo di tali storni è:

- fornire ulteriori risorse finanziarie non incluse nel bilancio originariamente approvato, oppure
- ridistribuire le risorse tra i diversi centri di spesa, a seguito di cambiamenti intervenuti nelle attività programmate.

14. Le richieste di storno sono autorizzate a diversi livelli di gestione, a seconda della loro natura e degli importi interessati. La Corte ha esaminato 30 storni di bilancio¹⁶, ripartiti tra gli esercizi 2006 e 2007. Nel caso di tre richieste di storno, l'approvazione non è stata fornita al livello appropriato, per cui difettavano dell'autorizzazione richiesta. In uno di questi tre casi, la richiesta è stata approvata dal *Project Steering Committee* (Comitato direttivo del progetto) invece che dal comitato esecutivo.

¹⁶ Riguardanti i 10 centri di controllo della spesa citati al paragrafo 5.

Rendicontazione di bilancio

15. La rendicontazione prodotta dalla divisione Bilancio di previsione e progetti e destinata ai centri di controllo della spesa avviene sotto forma di tabella, compilata mensilmente. Essa sintetizza, a livello di unità di gestione, le informazioni sul bilancio principale e sulle risorse umane pertinenti al mese precedente. La qualità delle informazioni incluse in tale relazione mensile è risultata, in generale, soddisfacente. Tuttavia, la Corte ha notato che le informazioni venivano inviate ai centri di controllo della spesa con un ritardo tale da non consentire ai responsabili di ottenere in tempo utile informazioni aggiornate.

16. La divisione Bilancio di previsione e progetti è altresì responsabile di fornire informazioni sul bilancio al consiglio direttivo e al comitato esecutivo. Nel corso dell'anno vengono compilate tre relazioni principali sul bilancio¹⁷, come pure delle informazioni ad hoc sullo stesso, se richieste. Nel corso del periodo 2006-2008, sebbene la struttura complessiva sia rimasta immutata, la quantità e la qualità delle informazioni sul bilancio fornite è significativamente migliorata.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Le previsioni di bilancio stilate dalla BCE erano realistiche?

17. La BCE ha stimato il fabbisogno di bilancio per le spese ricorrenti dell'unità di gestione in modo ragionevolmente realistico e ha raggiunto un tasso di esecuzione piuttosto alto sia per l'esercizio 2006 che per quello 2007. Tuttavia, le previsioni di bilancio riguardo alle voci "Progetti" ed "Evoluzione / Consolidamento della Banca" si sono rivelate non realistiche, alla luce dei significativi ritardi nell'esecuzione dei progetti prodottisi nel 2006 e, in maniera minore, nel 2007.

¹⁷ Le tre principali relazioni sul bilancio sono la relazione sulla presentazione del bilancio, la relazione di metà anno sulle previsioni di bilancio e la relazione di fine anno sul monitoraggio del bilancio.

La BCE ha stabilito norme e procedure adeguate per la gestione del bilancio?

18. Le norme e le procedure della BCE per la gestione del bilancio sono, nel complesso, adeguatamente concepite. Esse stabiliscono il quadro di riferimento per le procedure di gestione del bilancio della Banca e definiscono chiaramente i ruoli, le responsabilità e le prestazioni attese in ogni fase del processo. Il consolidamento, avvenuto nel 2007, delle varie note e circolari amministrative in due documenti principali ha rappresentato un'evoluzione positiva. Tuttavia, l'esistenza di due documenti di riferimento può dare adito a incoerenze.

19. A seguito della mancata consegna da parte del fornitore di servizi informatici di una parte delle funzioni precedentemente concordate, l'attuazione del sistema ERP, utilizzato a sostegno della procedura di bilancio, ha dovuto far fronte a carenze e ritardi significativi. Ciò ha creato inefficienze amministrative in quanto ha richiesto un significativo carico di lavoro aggiuntivo per sopperire alle funzioni mancanti.

Le norme e le procedure per la gestione del bilancio sono state applicate correttamente?

20. L'applicazione delle norme e delle procedure di bilancio è, in generale, soddisfacente, eccetto che per gli storni di bilancio dove sono stati rilevati esempi di errori a livello della gerarchia di autorizzazione. Le procedure di pianificazione e rendicontazione del bilancio sono adeguate. La qualità delle informazioni fornite nelle relazioni sul bilancio della BCE è significativamente migliorata nel corso del periodo 2006-2008.

21. La Corte raccomanda alla BCE di:

- analizzare le cause dei ritardi dei progetti e proporre azioni volte a migliorare la compilazione dei bilanci dei progetti;
- consolidare le norme e le procedure di bilancio in un unico documento;

- definire un piano d'azione volto a risolvere i problemi incontrati nell'introduzione del sistema ERP;
- migliorare le procedure di controllo nell'area degli storni di bilancio.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 15 e 16 luglio 2009.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

RISPOSTA DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

La Banca centrale europea (BCE) accoglie con favore la relazione della Corte dei conti europea relativa all'esercizio finanziario 2006 ed esprime apprezzamento per le osservazioni e le raccomandazioni a fini di miglioramento in essa contenute. La BCE rileva altresì che la Corte riconosce l'adeguata concezione, nel complesso, delle norme e delle procedure di gestione del bilancio e l'applicazione generalmente soddisfacente delle stesse.

La BCE prende atto delle osservazioni e raccomandazioni della Corte a fini di miglioramento. Sono di seguito riportate alcune considerazioni della BCE in merito a paragrafi specifici e alle quattro raccomandazioni.

Paragrafo 9

Constatando la complessità di un sistema organizzativo trasversale quale l'Enterprise Resource Planning (ERP), la BCE desidera informare la Corte che le funzioni di bilancio pendenti sono state introdotte, in modo da essa ritenuto adeguato, prima della fine del 2008.

Paragrafo 12

La BCE sottolinea che i tagli decisi a livello centrale, applicati al suo interno, rispondono a una misura di efficienza grazie alla quale l'istituzione ha potuto contenere ulteriormente il proprio bilancio. Le risorse derivanti sono state trasferite alla riserva di emergenza, che è quindi servita a finanziare spese giustificate sulla base di esigenze operative adeguatamente motivate. Tale misura è stata sostenuta dalle istanze coinvolte nel processo di bilancio della BCE, ossia dal Comitato per il bilancio preventivo, dal Comitato esecutivo e dal Consiglio direttivo.

Raccomandazione 1

La BCE accetta la raccomandazione; nel 2009 riesaminerà la procedura di compilazione del bilancio dei progetti allo scopo di individuare possibilità di miglioramento.

La BCE desidera altresì sottolineare che i bilanci dei progetti sono soggetti a numerose ipotesi e a un elevato grado di incertezza rispetto ai comuni bilanci amministrativi. I ritardi nei progetti sono spesso innescati da fattori esogeni che ne influenzano l'attuazione.

Raccomandazione 2

La BCE accetta la raccomandazione e consoliderà le procedure in modo adeguato.

Raccomandazione 3

La BCE riconosce il valore delle osservazioni. Di fatto, ha già attuato misure volte a identificare e a risolvere con tempestività i problemi incontrati nell'introduzione del sistema ERP.

Raccomandazione 4

L'introduzione del sistema ERP ha determinato la sostituzione della procedura di storno con un "esercizio di previsione su richiesta" (*on-demand forecasting exercise*) condotto con cadenza mensile.

Tutte le raccomandazioni saranno applicate entro la fine del 2009.