

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI
E DAGLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

CORTE DEI CONTI

**Relazione sull'audit dell'efficienza operativa della gestione della Banca centrale europea
per l'esercizio finanziario 2005, corredata delle risposte della Banca centrale europea**

(2007/C 313/01)



(© www. LAUblab.com)

Immagine della futura sede della BCE

INTRODUZIONE

1. L'audit dell'efficienza operativa della Banca centrale europea (BCE) trova la sua base giuridica nell'articolo 27, paragrafo 2, del protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (1). L'ambito selezionato per l'audit dell'esercizio finanziario 2005 è la gestione del progetto per la costruzione della nuova sede della BCE. La Corte ha esaminato inoltre il seguito dato all'audit sull'efficienza della politica della BCE in materia di risorse umane.

LA NUOVA SEDE DELLA BCE

2. La nuova sede della BCE sarà realizzata a Francoforte nell'area della «Grossmarkthalle» (il vecchio mercato all'ingrosso). Con una superficie di circa 186 000 metri quadri, essa comprenderà sia edifici storici che una torre per uffici alta circa 185 metri. Il bilancio attuale ammonta a circa 850 milioni di euro, di cui circa 500 milioni di euro di costi di costruzione (2).

3. L'audit della Corte mirava a valutare l'efficienza operativa della gestione del progetto della nuova sede della BCE e la conformità alle norme applicabili in materia. La Corte ha valutato se la BCE avesse:

- posto in essere una pianificazione ed una struttura organizzativa efficienti,
- costituito un quadro adeguato per la gestione dei rischi, il monitoraggio, il controllo e l'informazione, tenendo conto della complessità del progetto in causa,
- applicato procedure adeguate per gli appalti indetti nel quadro del progetto in causa, conformemente alle norme generali applicabili.

4. L'audit ha preso in esame il periodo dal settembre 2001 all'agosto 2006, ma non ha considerato il concorso di architettura per la selezione del progetto dell'edificio né gli aspetti tecnici delle specifiche definite dalla BCE. Sono stati inoltre esaminati i successivi sviluppi del progetto della nuova sede della BCE.

Pianificazione e struttura organizzativa

5. La struttura organizzativa posta in essere per la gestione del progetto della nuova sede della BCE ha consentito a quest'ultima di far fronte alle proprie esigenze attuali. Tale struttura è stata costituita prima che, nel dicembre 2005, fosse adottata la decisione finale di costruire, comprendente anche le specifiche di dettaglio della costruzione.

(1) L'articolo 27, paragrafo 2, dispone che: «Le disposizioni dell'articolo 248 del trattato si applicano soltanto ad un esame dell'efficienza operativa della gestione della BCE». Le disposizioni istituzionali relative alla Banca centrale europea figurano nell'articolo 110 del trattato CE.

(2) A prezzi 2005.

6. Nel 2001, il completamento del progetto era stato inizialmente programmato per il terzo trimestre 2008. Successivamente, è stato posticipato alla fine del 2011 (3), soprattutto a seguito dell'introduzione di due fasi non previste in un primo tempo: una fase di revisione e una fase di ottimizzazione. La fase di revisione è durata 10 mesi ed è stata seguita da una fase di ottimizzazione di 13 mesi, nel corso della quale i costi sono stati ridotti del 30 %. Tuttavia, il rinvio del completamento del progetto comporta ulteriori costi di locazione.

Gestione dei rischi, monitoraggio, controllo e informazione

7. La BCE ha elaborato ed attuato una strategia adeguata e coerente in materia di monitoraggio, controllo e informazione.

8. Per quanto riguarda la gestione dei rischi, è stato definito un quadro per la gestione dei rischi, ma sono state riscontrate alcune carenze nel registro dei rischi. Nell'agosto 2006, la Corte aveva esaminato il registro dei rischi elaborato per il progetto della nuova sede della BCE, che riportava dettagliatamente, per ciascun elemento, una descrizione, il potenziale impatto, l'azione da intraprendere, il titolare e lo stato. In tale registro, la BCE aveva classificato oltre 100 rischi potenziali che andavano dal livello 1 (basso impatto e bassa probabilità) al livello 25 (alto impatto ed alta probabilità).

9. Questo registro non forniva sempre una visione chiara degli elementi che comportavano un rischio più elevato, della probabilità che tali rischi si concretizzassero e in quale momento: i rischi non erano sempre definiti in modo coerente e talvolta erano confusi con sottorischi (4). Inoltre, i vari rischi di reputazione erano dispersi in varie parti del registro, talvolta posizionati relativamente in fondo alla graduatoria (5); in diverse occasioni, inoltre, il registro segnalava soltanto un sotto-rischio oppure non riportava il rischio principale.

Appalti

10. Le norme e le procedure generali applicate dalla BCE per gli appalti delle attività connesse alla realizzazione del progetto per la nuova sede erano adeguate. Tali norme non prevedevano però una procedura formale di ricorso né definivano i criteri di esclusione delle offerte anormalmente basse. Benché la BCE si sforzi di applicare le disposizioni della direttiva dell'UE (6), le soglie non erano sistematicamente aggiornate conformemente alla stessa.

(3) L'allegato presenta il calendario dello sviluppo del progetto.

(4) Ad esempio, il rischio indicato al numero 4 «Impossibilità di procedere ad un trasferimento in massa nel dicembre 2011 a causa dell'attività principale» è meno critico del rischio indicato al numero 13 «Il trasloco verso il nuovo edificio è ritardato (per qualsiasi ragione) — Necessità di prorogare i contratti di locazione esistenti — Prolungamento tempi/costi», di cui costituisce un sotto-rischio.

(5) Ad esempio, il rischio di «Utilizzo illegale di manodopera da parte delle imprese appaltatrici/subappaltatrici», che figurava al numero 43.

(6) La direttiva europea sugli appalti pubblici (direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, che avrebbe dovuto trovare attuazione al più tardi entro il 31 gennaio 2006) non è direttamente applicabile, in quanto i destinatari delle direttive sono gli Stati membri.

11. In generale, gli appalti per la nuova sede della BCE si sono svolti in conformità delle norme e procedure della BCE, anche se talvolta l'attribuzione dei punteggi è stata non chiara e si è basata su sottocriteri che non erano esplicitamente previsti quali criteri di valutazione. Inoltre, anche se la maggior parte delle esenzioni sono state debitamente autorizzate e motivate, in alcuni casi la giustificazione dell'esenzione era discutibile e non documentata formalmente.

12. Per diverse gare d'appalto, non sono disponibili elementi probatori attestanti che sia sempre stata scelta la soluzione economicamente più vantaggiosa. In alcune di queste gare, l'esatta natura dei servizi appaltati non era sufficientemente chiara, le offerte presentavano notevoli scostamenti tra loro e gli offerenti selezionati per partecipare al negoziato sono stati successivamente autorizzati a modificare in modo significativo le offerte.

13. La Corte ha rilevato carenze nei controlli svolti dalla BCE sugli appalti relativi alle prestazioni di consulenti esterni. In un caso, mancava la documentazione relativa ai controlli eseguiti dalla BCE sull'attribuzione dei punteggi alle varie offerte. In un altro caso, la procedura d'appalto è stata condotta principalmente da un capo progetto esterno, mentre non vi erano elementi probatori che attestassero chiaramente la partecipazione della BCE.

Conclusioni e raccomandazioni

14. Anche se il calendario inizialmente definito per il completamento del progetto era eccessivamente ottimistico, nel complesso la BCE ha posto in essere una struttura organizzativa adeguata per far fronte alle esigenze attuali ed è riuscita a ridurre in modo significativo il costo totale stimato del progetto. La BCE ha instaurato un quadro adeguato per il monitoraggio, il controllo e l'informazione per quanto riguarda il progetto per la

nuova sede. Benché sia stato costituito un quadro specifico per la gestione dei rischi per il progetto in causa, sono state riscontrate alcune lacune relative al registro dei rischi. Le principali carenze rilevate nel progetto riguardano gli appalti per la nuova sede: in alcuni casi le norme e le procedure della BCE in materia di appalti non sono state pienamente rispettate.

15. La Corte raccomanda alla BCE di:

- continuare a migliorare la gestione dei rischi nell'ambito del progetto per la costruzione della nuova sede,
- potenziare i propri controlli nel corso delle procedure d'appalto e far sì che le norme e le procedure applicabili in materia siano pienamente rispettate.

SEGUITO DATO ALL'AUDIT SULLE RISORSE UMANE

16. È stato esaminato il seguito dato all'audit svolto dalla Corte nel 2004 riguardo all'efficienza della politica della BCE in materia di risorse umane.

17. Sono stati compiuti significativi progressi nel settore delle risorse umane nel suo insieme, segnatamente con la definizione di una strategia di comunicazione in materia. Altri elementi erano ancora in corso di attuazione, come la definizione di indicatori chiave di performance per tutti i settori di attività. Inoltre, l'introduzione della nuova versione del sistema informatico destinata a rendere più attendibili e completi i dati relativi ai congedi e alle assenze del personale è stata rinviata al 2008. Alcune linee guida e procedure specifiche restano ancora da definire, come ad esempio le linee guida per il lavoro part-time o le norme sulle procedure disciplinari.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione dell'8 novembre 2007.

Per la Corte dei conti
Hubert WEBER
Presidente

ALLEGATO

SVILUPPO DEL PROGETTO DI COSTRUZIONE DELLA NUOVA SEDE DELLA BCE

Fase di concorso			Fase di ottimizzazione	Fase di pianificazione	Fase di costruzione		Occupazione dei locali
novembre 2002 — dicembre 2004			gennaio 2005 — febbraio 2006	marzo 2006 — novembre 2008	gennaio 2008 — dicembre 2011		fine 2011
Fase di concorso (1ª parte)	Fase di concorso (2ª parte)	Fase di revisione (3ª parte)	Fase di ottimizzazione	Pianificazione preliminare Pianificazione di dettaglio Pianificazione per licenza edilizia Pianificazione della gara	Lavori preliminari di costruzione	Principali lavori di costruzione	
Concorso internazionale con 80 partecipanti	Concorso internazionale con 12 partecipanti Attribuzione 1. Premio	Con 3 partecipanti	Ottimizzazione del progetto con significativa riduzione dei costi	Pianificazione della progettazione con diversi livelli di dettaglio, preparazione e presentazione della domanda per la licenza edilizia, preparazione delle gare per la costruzione	Lavori preparatori prima della costruzione	Costruzione dei nuovi edifici	Trasferimento
Torre 150 m	Torre 150 m	Altezza torre portata a 180 m	Torre 180 m	Torre 185 m			

(Fonte: BCE)

RISPOSTE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

La Banca centrale europea (BCE) accoglie con favore la relazione della Corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2005 ed esprime apprezzamento per la constatazione della Corte secondo cui la BCE ha posto in essere una struttura organizzativa adeguata per il progetto della sua nuova sede, che le ha consentito di far fronte alle proprie necessità del momento, e ha istituito un quadro appropriato e coerente per il monitoraggio, il controllo e l'informazione in tale ambito. La BCE rileva inoltre con soddisfazione che la Corte ritiene adeguate le norme e le procedure generali applicate dalla Banca per le attività di appalto relative al progetto in questione.

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

Paragrafi 7-9: Il registro dei rischi elaborato per il progetto della nuova sede della BCE è uno strumento in evoluzione che viene sottoposto a un regolare riesame. La BCE ha preso atto delle osservazioni della Corte e ne ha già tenuto conto.

Paragrafo 10: La BCE ha pubblicato norme aggiornate sugli appalti in una decisione formale (decisione della Banca centrale europea, del 3 luglio 2007, recante la disciplina sugli appalti). Tale decisione ha introdotto una procedura formale di ricorso, ha definito le «offerte anormalmente basse» e ha aggiornato le soglie applicate in conformità della direttiva dell'Unione europea su cui si basa. Verrà effettuato un regolare monitoraggio per assicurare che le modifiche alla direttiva vengano debitamente e puntualmente recepite.

Paragrafo 11: La BCE agisce in base a parametri di trasparenza pubblicando i principali criteri di valutazione nella documentazione di gara («invito ad offrire» per le procedure pubbliche e «richiesta di proposta» per le procedure che prevedono la presentazione di tre/cinque offerte). In un solo caso la formulazione della relazione di valutazione non ha coinciso esattamente con i sottocriteri di valutazione pubblicati. L'attribuzione dei punteggi si basa sui criteri pubblicati.

Paragrafo 12: La documentazione standard di gara comprende, in generale, relazioni di valutazione dettagliate, valutazioni tecniche, calcoli dei prezzi, verbali degli incontri di negoziazione e documenti relativi alle riunioni del comitato per gli appalti. Tale documentazione attesta il perseguimento e il conseguimento del miglior rapporto qualità-prezzo in tutte le gare di appalto.

Paragrafo 13: La procedura di appalto si è sempre svolta sotto il pieno controllo del personale della BCE. Il ruolo del capo progetto esterno è stato limitato al sostegno, all'organizzazione e alla documentazione del processo di valutazione. Tutte le decisioni sull'appalto sono state adottate dalla BCE. Le norme riviste in materia di documentazione assicurano che il controllo della BCE sulla procedura di gara sia chiaramente comprovato.

Seguito dato all'audit sulle risorse umane: La BCE conferma l'impegno ad attuare ulteriori elementi chiave del suo quadro di riferimento generale per le risorse umane.
