



## L'ESECUZIONE DEL BILANCIO (IMPLEMENTATION)

### Sommario

Benvenuti!

continuiamo lo studio del bilancio dell'Unione europea con riferimento alla sua esecuzione (*implementation*), vale a dire ai procedimenti di gestione e di attuazione delle scelte operate in sede di previsione e ai diversi livelli di responsabilità.

Prima di iniziare penso che sia utile premettere alcuni cenni sul sistema di contabilità dell'Unione al fine di comprendere meglio gli aspetti dell'esecuzione e del controllo di bilancio che vedremo in seguito.

In questa lezione esamineremo l'esecuzione del bilancio e faremo riferimento in particolare:

- alla normativa in materia
- alla responsabilità dell'esecuzione
- alla gestione delle entrate e delle spese
- alle modalità dell'esecuzione
- agli attori: ordinatori (*authorising officers*) e contabili (*accounting officers*).

Bene, non ci resta che cominciare!

### Cenni sul sistema contabile dell'Unione europea

Il sistema contabile dell'Unione rappresenta il principale strumento di cui la Commissione dispone per l'esecuzione del bilancio e per controllare la regolarità e l'efficacia della gestione.

Come disposto dal Regolamento finanziario, il sistema consiste in una **contabilità generale** e in una **contabilità di bilancio**, tenuta in euro e sulla base dell'anno civile.



## La contabilità di bilancio

In sintesi, la contabilità di bilancio rientra sia nel sistema della **contabilità finanziaria** sia nel sistema della **contabilità economico-patrimoniale**. Nell'ambito della contabilità finanziaria, il bilancio può essere:

- di competenza
- di cassa
- o misto (di competenza e di cassa).

Il sistema della **competenza finanziaria** si basa sulla previsione delle entrate e delle spese nelle loro fasi iniziali: **accertamenti di entrata** e **impegni di spesa**. Il sistema della cassa si basa sulla previsione delle entrate e delle spese nelle loro fasi finali: **riscossione e versamento delle entrate** e **pagamento delle spese**. Nel corso dell'esercizio il sistema contabile rileva in maniera cronologica e sistematica i fatti che danno luogo ad accertamenti e impegni e ai flussi di cassa derivanti dalle riscossioni e dai pagamenti. Alla chiusura dell'esercizio tali movimenti vengono dimostrati nel **rendiconto finanziario**. Le entrate accertate nel corso dell'anno e non riscosse danno luogo a **residui attivi (crediti)**. Le spese impegnate e non pagate danno luogo a **residui passivi (debiti)**.

La **contabilità economica** si distingue dalla contabilità finanziaria in quanto è diretta a rilevare i costi e i ricavi, gli oneri e i proventi, derivanti dalle operazioni di gestione che vanno attribuiti all'esercizio cui essi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari. La differenza tra le indicate componenti positive e negative determina il risultato di esercizio in termini di avanzo, disavanzo o pareggio economico.

La **contabilità patrimoniale** è diretta a rilevare l'entità del patrimonio all'inizio dell'esercizio e le variazioni che si verificano sia per effetto della gestione del bilancio, sia per altre cause (furti, incendi, cali di magazzino, ecc.). Si conclude con il **conto del patrimonio** che pone in evidenza la consistenza finale del patrimonio medesimo. Mentre il punto di partenza del sistema di contabilità finanziaria è rappresentato dal bilancio di previsione, l'elaborazione dello stato patrimoniale presuppone la regolare tenuta degli **inventari**. A tale riguardo l'articolo 87 del Regolamento finanziario stabilisce che le istituzioni, le agenzie e gli organismi



dell'Unione europea tengono un inventario in cui figurano la quantità e il valore di tutti i loro beni materiali, immateriali e finanziari.

### La contabilità generale

Il sistema della contabilità generale registra tutti gli eventi e le operazioni che incidono sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale delle istituzioni, delle agenzie e degli organi dell'Unione. Esso si compone pertanto di documenti e scritture che attengono sia alla contabilità finanziaria sia alla contabilità economico-patrimoniale. Tutte le scritture contabili devono essere fondate su documenti giustificativi, ai quali le registrazioni devono fare riferimento.

### La contabilità accrual

A partire dal 2005, l'Unione Europea adotta la **contabilità accrual**, che in pratica è modellata sulla contabilità economico-patrimoniale in uso nel settore privato. In base al principio della **competenza economica**, i flussi di entrata e di spesa sono registrati nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto. Tale contabilità ha precise finalità macroeconomiche che riguardano il funzionamento complessivo del sistema Europa e dà luogo all'applicazione di regole comuni ai fini del coordinamento delle politiche di bilancio dei Paesi membri. Si tratta appunto del SEC, il Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali.

### L'ABAC (Accrual based accounting)

Sotto l'aspetto informatico, lo strumento di cui oggi la Commissione dispone per l'esecuzione e il controllo del bilancio è il sistema contabile ABAC (*Accrual Based Accounting*) che si basa su principi di contabilità pubblica internazionalmente riconosciuti (IPSAS - International Public Sector Accounting Standards). Per gestire l'enorme massa di dati e di informazioni di cui è necessario disporre per rappresentare correttamente i fatti di gestione occorrono nuove regole comuni, standard adeguati, principi contabili più moderni. Il Next Generation UE assegna pertanto un ruolo strategico all'applicazione di nuovi principi contabili europei denominati EPSAS (*European Public Sector Accounting Standard*) che sono obbligatori per tutte le amministrazioni pubbliche degli Stati membri.



## L'esecuzione del bilancio

Dopo questi cenni sul sistema contabile dell'Unione europea, parliamo ora della normativa di riferimento dell'esecuzione del bilancio. Essa è contenuta:

- negli articoli 290 e 291, da 317 a 319 e da 321 a 323 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
- nei titoli IV e seguenti del Regolamento finanziario 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018
- nell'Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 sulla disciplina di bilancio.

## Responsabilità dell'esecuzione del bilancio

Spetta alla Commissione la responsabilità dell'esecuzione del bilancio, intesa come attuazione delle scelte di politica economica e sociale dell'Unione europea. La Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, sotto la propria responsabilità e nei limiti degli stanziamenti di bilancio sia in termini di impegni di spesa (*commitment appropriations*) che di pagamenti (*payment appropriations*). Nel dare esecuzione al bilancio, la Commissione osserva il principio della sana gestione finanziaria. Esso implica che nel corso della gestione occorre non soltanto rispettare l'osservanza dei principi e l'applicazione delle regole contabili, ma conseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità nella logica del risultato. Gli Stati membri e l'Unione cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.

## La gestione delle entrate e delle spese

L'esecuzione del bilancio si concretizza attraverso l'azione di un'articolata struttura organizzativa preposta al rispetto delle regole e delle procedure di gestione delle entrate e delle spese e attraverso l'utilizzo di dati e documenti che scaturiscono dall'ordinamento contabile.

Come abbiamo detto, in un sistema di contabilità finanziaria, l'esecuzione del bilancio implica la gestione dei processi di acquisizione delle entrate e di erogazione



delle spese. Con riferimento a queste ultime, il procedimento di erogazione si svolge, in generale, attraverso le fasi:

- dell'impegno
- della liquidazione
- dell'ordinazione
- del pagamento.

L'esecuzione delle spese iscritte nel bilancio dell'Unione richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e alla spesa corrispondente. In ogni caso, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale e del bilancio.

Nell'assunzione degli impegni di spesa occorre distinguere tra **spese operative** e **spese amministrative**.

Le **spese operative** sono quelle rivolte al finanziamento di azioni e programmi e richiedono l'autorizzazione preventiva del Parlamento e del Consiglio.

Le **spese amministrative** riguardano gli oneri strumentali legati all'attuazione dei programmi, quali spese per il personale, spese per la manutenzione immobili, per le utenze, per assistenza tecnica. Questa tipologia di spesa non richiede la preventiva autorizzazione.

#### [Modalità di esecuzione del bilancio](#)

La Commissione può eseguire il bilancio secondo una delle seguenti modalità:

- **gestione diretta** (direttamente, attraverso i suoi dipartimenti, uffici o agenzie esecutive)
- **gestione concorrente** (gestione da condurre insieme con gli Stati membri)
- **gestione indiretta** (attraverso l'affidamento di compiti di esecuzione del bilancio ad altre entità, quali Paesi terzi, organizzazioni internazionali, ecc.).

Nella realtà, l'esecuzione del bilancio avviene:

- per il **70%** nell'ambito della **gestione concorrente** con gli Stati membri
- per il **20%** in **gestione diretta** da parte della Commissione



- per il restante **10% in gestione indiretta.**

### La gestione diretta

Adesso esaminiamo un po' più da vicino queste tre modalità di gestione a cominciare dalla gestione diretta. Essa si realizza nei casi in cui la Commissione esegue il bilancio in maniera centralizzata, attraverso i suoi dipartimenti, uffici e servizi, o mediante gestione centralizzata indiretta da parte delle agenzie esecutive. In quest'ultimo caso le funzioni possono essere delegate – sempre nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria – a determinati soggetti specificamente individuati. Questi ultimi, per esempio, possono essere le agenzie di diritto comunitario, gli organismi creati dalle Comunità e quelli pubblici nazionali o internazionali. I quali, a loro volta, dovranno dotarsi di un sistema efficace ed efficiente di controllo interno di gestione, di un sistema contabile capace di verificare il corretto utilizzo dei fondi comunitari, di una modalità di accesso del pubblico all'informazione, di una corretta pubblicazione dei soggetti beneficiari dei fondi.

### La gestione concorrente

Nella gestione concorrente le funzioni di esecuzione del bilancio sono interamente delegate agli Stati membri a cui spetta l'onere di gestione delle risorse in modo efficiente ed efficace e di cui assumono la piena responsabilità. Essi sono tenuti a compiere una serie di attività che vanno dall'accertamento della coerenza delle azioni rispetto alle risorse stanziare e agli obiettivi prefissati, alla prevenzione delle irregolarità, al recupero di fondi indebitamente versati, alla pubblicazione dei beneficiari, alla puntuale rendicontazione dei fondi assegnati. Rientra in tale ambito la gestione del FERS, del FSE, del Fondo di coesione, del NGEU, del Fondo europeo agricolo e di altri fondi comunitari.

### La gestione indiretta

L'ultima modalità di gestione è la gestione indiretta. Si ha quando le funzioni di esecuzione sono affidate ad organizzazioni internazionali, a Paesi terzi o ad altre



entità normalmente sulla base di un accordo quadro, di un progetto o di un programma congiunto o di azioni finanziate da una pluralità di soggetti. Le organizzazioni e le altre entità sono tenute ad applicare norme in materia di contabilità, di revisione contabile e di controllo interno sulla base di regole e principi internazionalmente riconosciuti.

Qualunque sia la modalità di esecuzione del bilancio, essa implica due operazioni principali con riferimento alla spesa: gli **impegni** e i **pagamenti**. In termini giuridici, l'impegno sorge da atti da cui discende un'obbligazione verso terzi per prestazioni o forniture o per altra causa. In termini contabili, l'impegno assunto dà luogo all'imputazione della spesa in una determinata linea di bilancio. Una volta eseguita la prestazione o la fornitura o verificatasi altra causa, si provvede all'ordinazione della spesa e al pagamento.

#### [Gli attori dell'esecuzione del bilancio](#)

Ferma restando la responsabilità politica della Commissione, le operazioni di impegno e di pagamento delle spese sono poste in essere da **agenti finanziari** nell'ambito del modello organizzativo della Commissione e delle altre istituzioni dell'Unione. In particolare, ogni istituzione è titolare delle funzioni di gestione delle entrate e delle spese che esercita di norma attraverso la nomina di **ordinatori** (*authorising officers*) e di **contabili** (*accounting officer*). Le funzioni di ordinatore e di contabile sono separate e si escludono a vicenda.

#### [L'ordinatore \(Authorising officer\)](#)

Ciascuna istituzione dell'Unione, nel rispetto delle condizioni previste dal proprio regolamento interno, delega le funzioni di ordinatore ad agenti di livello adeguato (*authorising officers*). L'ordinatore agisce entro i limiti stabiliti dall'atto di delega e può essere assistito nell'esecuzione del bilancio e nell'elaborazione delle informazioni finanziarie e di gestione da uno o più agenti incaricati, sotto la sua responsabilità. Gli ordinatori e il personale incaricato dell'esecuzione del bilancio devono possedere le necessarie competenze professionali.



Ma quali sono i poteri e i doveri dell'ordinatore?

L'ordinatore è responsabile, nell'ambito dell'istituzione interessata, dell'esecuzione delle entrate e delle spese secondo il principio della sana gestione finanziaria e deve garantire il rispetto dei requisiti di legittimità, regolarità e parità di trattamento dei beneficiari. Egli pone in essere la struttura organizzativa e i sistemi di controllo interno adeguati all'esercizio delle sue funzioni. L'impianto di tale struttura e di tali sistemi deve essere supportato da un'analisi completa dei rischi che tenga conto del rapporto costi-benefici. L'ordinatore è tenuto alla rendicontazione delle prestazioni.

Con riferimento all'esecuzione delle spese, l'ordinatore deve assumere impegni giuridici e di bilancio, convalidare le spese, autorizzare i pagamenti, svolgere le azioni preliminari per l'esecuzione della spesa.

Con riferimento all'esecuzione delle entrate, l'ordinatore deve elaborare le stime delle somme da riscuotere, accertare e verificare l'esistenza dei crediti sotto il profilo giuridico, emettere gli ordini di riscossione.

L'ordinatore riferisce alla propria istituzione dell'Unione sull'esercizio delle sue funzioni sotto forma di un **report annuale** di attività che contiene informazioni finanziarie e di gestione concernenti:

- le operazioni effettuate con riferimento agli obiettivi e agli standard della performance stabiliti nei piani strategici
- l'efficienza e l'efficacia nell'utilizzo delle risorse messe a disposizione
- la valutazione complessiva dei costi e dei benefici dei controlli.

Da segnalare che l'ordinatore registra altresì, per ogni esercizio finanziario, i contratti conclusi mediante procedure negoziate che formano oggetto di una apposita relazione.

La Commissione raccoglie e prepara una **sintesi dei reports annuali** di attività svolta dalle istituzioni nell'anno precedente che invia al Parlamento e al Consiglio.

[Il contabile \(accounting officer\)](#)

Ogni istituzione dell'Unione nomina un *contabile* tra i propri funzionari in base alla sua competenza specifica, comprovata da titoli o da un'esperienza professionale equivalente.



Il contabile è responsabile dei seguenti compiti:

- corretta esecuzione dei pagamenti, delle riscossioni e del recupero dei crediti
- tenuta della contabilità e preparazione e presentazione dei conti
- applicazione delle regole contabili ed elaborazione dei piani contabili
- gestione della tesoreria

Particolare rilievo assumono le funzioni del contabile concernenti l'elaborazione e la presentazione dei conti mensili e finali e all'invio della relativa documentazione alla Commissione e alla Corte dei Conti per il controllo successivo.

[La SEPA \(Single Euro Payments Area\)](#)

[Tutto](#)

Tutti Paesi dell'Unione europea appartengono alla SEPA che è l'area unica in cui i cittadini, le imprese e gli enti, possono eseguire e ricevere pagamenti in euro, all'interno dei confini nazionali e anche tra i Paesi diversi.

[Conclusioni](#)

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione in cui abbiamo esaminato il tema dell'esecuzione del bilancio con riferimento:

- alla normativa in materia
- alla responsabilità dell'esecuzione
- alla gestione delle entrate e delle spese
- alle modalità dell'esecuzione
- agli attori: ordinatori (*authorising officers*) e contabili (*accounting officers*).

Grazie per l'attenzione!