

Indice

<i>Prefazione</i>	p.	9
1. Fonti normative e regolamentari. Peculiarità dell'amministrazione militare	»	11
2. L'organizzazione Amministrativa centrale e periferica del Corpo	»	13
2.1. Attività amministrativa e Gestione amministrativa	»	14
2.2. Le attività amministrative e la semplificazione dei procedimenti	»	14
2.3. L'Organizzazione amministrativa centrale	»	15
2.4. L'Organizzazione amministrativa periferica	»	18
2.5. Le cariche amministrative degli Enti, Distaccamenti e Reparti	»	20
2.5.1. Le cariche amministrative degli Enti	»	20
2.5.2. Le cariche amministrative dei Distaccamenti	»	29
2.5.3. Le cariche amministrative dei Reparti	»	31
2.6. I passaggi di consegne provvisori e definitivi delle cariche amministrative	»	32
2.7. I casi di incompatibilità degli incarichi amministrativi	»	33
2.7.1. Casi di incompatibilità di funzione nell'Ente	»	33
2.7.2. Casi di incompatibilità di funzione nel Distaccamento ..	»	33
2.8. Il registro degli Atti Amministrativi	»	33
3. Il decentramento amministrativo	»	36
3.1. Generalità	»	36
3.2. Il provvedimento di delega di funzioni da parte del Comandante Generale	»	36
4. Il processo di programmazione economica e finanziaria. La gestione delle risorse	»	38

4.1. La riforma della contabilità e della finanza pubblica	p.	38
4.2. Il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria	»	40
4.3. Il Bilancio dello Stato: formazione, caratteristiche e funzioni	»	42
4.4. Le fasi della spesa	»	45
4.5. La programmazione finanziaria ed economica nella Guardia di Finanza	»	48
4.6. Formazione del bilancio, gestione delle risorse finanziarie, assestamento, rettificazione e variazioni in corso d'anno, nell'ambito del Corpo	»	50
4.6.1. Fase previsionale	»	50
4.6.2. Fase gestionale	»	51
4.6.3. Fase di assestamento	»	52
4.6.4. Variazioni in corso d'anno	»	53
4.6.5. Accesso ai fondi di riserva	»	54
5. La contabilità economica e analitica per centri di costo . .	»	55
5.1. Premessa	»	55
5.2. Riferimenti normativi	»	55
5.3. I principi fondamentali della contabilità economica	»	57
5.3.1. La contabilità economica e la contabilità finanziaria: le diverse esigenze informative	»	57
5.3.2. La riconciliazione	»	58
5.4. La programmazione economica	»	59
5.5. Attori, ruoli e funzioni del sistema di contabilità economica	»	60
5.6. Le componenti del sistema: il piano dei conti, i centri di costo e i servizi	»	61
5.7. L'imputazione dei costi nel sistema di contabilità economica	»	66
5.8. La comunicazione dei dati alla Ragioneria generale dello Stato – il portale web <i>CONTECO</i>	»	71
6. Gli approvvigionamenti di beni, servizi e lavori mediante appalti	»	73

6.1. Generalità	p.	73
6.2. Il Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.)	»	74
6.3. La determina a contrarre	»	75
6.4. Le procedure di gara	»	77
6.5. Requisiti di partecipazione agli appalti pubblici	»	84
6.6. Il collaudo	»	85
6.7. Aspetti amministrativi degli acquisti CONSIP e Me.PA	»	86
7. I servizi in economia	»	89
7.1. Fonti normative	»	89
7.2. Limiti per valori di spesa	»	90
7.3. Presupposti della procedura in economia	»	90
7.4. Processo autorizzativo e di esecuzione	»	93
7.5. Autorizzazione del Comandante e limiti del potere di spesa	»	94
7.6. Natura ed elementi dell'Atto Autorizzativo	»	95
7.7. Modalità tecnico-gestionali	»	95
7.8. Adempimenti pubblicitari	»	97
7.9. Gara informale	»	97
7.10. Valutazione tecnico-economica delle offerte	»	100
7.11. Atti della gestione amministrativa	»	101
7.12. La fattura elettronica	»	103
7.12.1. Quadro normativo di riferimento	»	103
7.12.2. Attuazione della normativa nell'ambito del Corpo	»	104
7.12.3. Ricezione, verifica, contabilizzazione e conservazione della fattura elettronica	»	105
7.12.4. Gestione della fattura elettronica in contabilità speciale	»	107
7.13. Vendite in economia	»	107
8. Il trattamento economico di servizio principale e acces- sorio (cenni)	»	109
8.1. Definizione di trattamento economico	»	109
8.2. Trattamento economico "fondamentale" del personale contrattualizzato	»	109
8.3. Trattamento economico "accessorio" del personale contrattualizzato	»	112
8.4. Trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale Dirigente	»	115

8.5. Trattamento economico fondamentale Ufficiali “omogeneizzati”	p.	116
8.6. Indennità operative	»	116
8.7. Trattamento economico di missione	»	118
8.8. Trattamento economico di trasferimento	»	122
8.9. Nuove modalità di corresponsione delle competenze al personale	»	124
9. Il trattamento economico di quiescenza (cenni)	»	125
9.1. Trattamento pensionistico ordinario	»	125
9.2. Sistema di calcolo contributivo	»	127
9.3. Riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di infermità o lesioni e connessi benefici economici	»	127
9.4. Trattamento privilegiato ordinario	»	129
10. Le anticipazioni dei fondi. La contabilità speciale	»	130
10.1. La richiesta e la somministrazione mensile dei fondi	»	132
10.1.1. Valutazione del fabbisogno di fondi	»	133
10.1.2. La somministrazione dei fondi	»	134
10.2. Aspetti contabili connessi alla somministrazione dei fondi	»	135
10.3. Trasmissione delle dichiarazioni di ricevuta alla Direzione di Amministrazione	»	138
10.4. Somministrazione fondi ai Distaccamenti ed ai Reparti	»	139
11. Norme per il pagamento delle spese: il servizio di cassa	»	140
11.1. Il funzionamento del servizio cassa	»	140
11.1.1. Cassa di riserva	»	140
11.1.2. Cassa corrente	»	142
11.1.3. Gli agenti detentori delle chiavi delle casse	»	142
11.1.4. Sostituzione degli agenti	»	143
11.2. Misure di sicurezza per la custodia delle casse	»	144
11.3. Misure di sicurezza per il trasporto dei fondi e dei valori	»	145
11.4. Custodia dei fondi presso i Distaccamenti e i Reparti	»	146
11.5. Conto corrente	»	146
11.6. Operazioni di cassa – Memoriale di cassa	»	152
11.7. I controlli periodici di cassa	»	159

12. Il Fondo Scorta, i Conti particolari e i Proventi	p. 161
12.1. Il Fondo Scorta e i Fondi permanenti	» 161
12.1.1. Fondi permanenti e anticipazioni per piccole spese	» 163
12.2. I Conti particolari	» 164
12.3. I Proventi	» 165
13. La gestione finanziaria: dalle scritture contabili alla rendicontazione	» 167
13.1. Il giornale di cassa: struttura e funzionamento	» 167
13.1.1. Struttura del Giornale di Cassa	» 167
13.1.2. Lo sviluppo del conto “Distaccamenti”	» 169
13.1.3. Lo sviluppo del “Fondo Scorta”	» 170
13.1.4. Lo sviluppo dei “Conti particolari”	» 171
13.1.5. Lo sviluppo per la Gestione “Operazioni di bilancio esercizio scaduto”	» 171
13.1.6. Lo sviluppo per il conto “Proventi”	» 172
13.1.7. Lo sviluppo per la gestione “Anticipazioni e Rendiconti”	» 172
13.1.8. Registrazione dei titoli di riscossione e di pagamento	» 173
13.2. La situazione di tutti i conti	» 174
13.3. La resa delle contabilità, la revisione dei titoli e le rettifiche contabili	» 175
13.3.1. Rendiconto suppletivo	» 176
13.3.2. Operazioni preliminari per la chiusura dell’esercizio	» 177
13.3.3. Le rettifiche contabili	» 178
13.3.4. Rettifiche da effettuare durante il medesimo esercizio cui si riferiscono	» 178
13.3.5. Rettifiche effettuate durante l’esercizio suppl. a quello cui esse si riferiscono	» 180
13.3.6. Rettifiche da effettuare dopo la chiusura dell’esercizio cui si riferiscono	» 180
14. La gestione patrimoniale: dalle scritture contabili alla rendicontazione	» 182
14.1. La gestione dei materiali	» 182
14.2. Organi preposti alla gestione, Organi direttivi e Organi esecutivi	» 185
14.2.1. Organi direttivi	» 185

14.2.2. Organi esecutivi	p.	185
14.3. Classificazione dei consegnatari	»	185
14.3.1. Consegnatari per debito di custodia	»	186
14.3.2. Sub-consegnatari	»	186
14.3.3. Consegnatari per debito di vigilanza	»	187
14.3.4. Gestori dei materiali	»	187
14.3.5. Consegnatari dei materiali di consumo	»	188
14.4. I movimenti dei materiali e le operazioni di gestione . . .	»	188
14.5. L'aggiornamento dei valori e le operazioni di ammortamento contabile	»	193
14.5.1. L'aggiornamento dei valori	»	195
14.6. Scritture contabili	»	199
15. Il servizio matricolare (cenni)	»	209
15.1. Generalità	»	209
15.2. Il Documento Unico Matricolare	»	209
15.3. Il funzionamento del servizio matricolare nel Corpo	»	210
16. Gli organismi di protezione sociale	»	212
16.1. Premessa	»	212
16.2. Definizione, natura e scopo degli organismi di protezione sociale	»	212
16.2.1. Organismi di protezione sociale	»	213
16.2.2. Costituzione, modificazione e soppressione degli O.P.S. . .	»	214
16.2.3. Forme di gestione	»	214
16.3. Apporti a carico dell'amministrazione	»	15
16.4. Struttura organizzativa	»	217
16.5. Modalità tecnico amministrative per la gestione	»	218
16.6. Gestione diretta	»	221
16.7. Organismi di assistenza sociale aventi personalità giuridica	»	230
16.7.1. Il Fondo di assistenza per i finanziari	»	230
16.7.2. Fondi assegnati dal C.O.N.I. per l'attività sportiva	»	231
16.7.3. Oblazioni orfani ed integrazioni personali polizza assicurativa	»	231
16.7.4. Fondo di Previdenza per il personale appartenente ai ruoli Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari della Guardia di finanza	»	231

16.7.5. Cassa Ufficiali della Guardia di finanza	p. 232
17. La responsabilità amministrativa e contabile	» 233
17.1. Considerazioni introduttive	» 233
17.2. La Responsabilità amministrativa	» 234
17.2.1. Il presupposto soggettivo	» 234
17.2.2. Il dolo	» 235
17.2.3. La colpa grave	» 236
17.2.4. Pluralità di soggetti e condotte e loro coesistenza	» 238
17.2.5. Il presupposto oggettivo e il nesso di causalità	» 239
17.3. Tipologie di danno	» 240
17.3.1. Il danno all'immagine	» 242
17.3.2. Evoluzione normativa del danno all'immagine	» 244
17.3.3. La prescrizione dell'azione risarcitoria	» 246
17.4. L'attivazione della Corte dei Conti e il giudizio di responsabilità	» 247
17.4.1. Obbligo di denuncia	» 248
17.4.2. Il contenuto della denuncia	» 249
17.4.3. La costituzione in mora	» 251
17.4.4. La definizione agevolata del giudizio di responsabilità (c.d. "condono erariale")	» 252
17.4.5. L'attività endoprocedimentale del Corpo	» 253
17.5. La responsabilità contabile per danno all'erario	» 255
17.5.1. Il giudizio di conto	» 256
18. I controlli di regolarità amministrativa e contabile	» 258
18.1. Generalità	» 258
18.2. Controlli interni	» 258
18.3. La revisione delle contabilità finanziarie e patrimoniali	» 259
18.4. Le ispezioni amministrativo-contabili	» 259
Work flow Acquisti	» 262
Note Bibliografiche	» 274

Prefazione

In questi ultimi anni si è registrata una crescente esigenza di conseguire maggiori livelli di razionalizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche cercando, da un lato, di dare una risposta alla ormai impellente e inderogabile necessità di controllare la spesa attraverso le manovre da qualche tempo in atto di spending review e, dall'altro, di rivalutare la qualità dei servizi offerti alla collettività, rispondendo sempre di più a principi di trasparenza, economicità ed efficacia amministrativa.

Questa priorità è stata fortemente avvertita anche presso le Amministrazioni militari ed, in tale contesto, la Guardia di Finanza è stata una delle prime Istituzioni a introdurre al proprio interno strumenti aggiornati sotto il profilo normativo e procedurale idonei a consentire agli operatori della materia amministrativo-contabile di attendere in modo sicuro, tempestivo ed efficace alle attribuzioni che scandiscono il quotidiano funzionamento dei vari Comandi e Reparti operativi dislocati sul territorio.

L'obiettivo che ci siamo proposti nello scrivere questo testo è quello di fornire una guida in materia di amministrazione e contabilità militare chiara e di facile consultazione, dove il lettore troverà delineate le varie aree tematiche di interesse, fornendo un quadro il più possibile completo (anche con frequenti richiami alla giurisprudenza ed alle circolari esplicative emanate dalle Autorità preposte) circa gli adempimenti necessari per il corretto svolgimento dei processi di lavoro.

A tal fine, ogni argomento – sostanzialmente comune a tutte le altre Amministrazioni militari del comparto Difesa e Sicurezza ed al quale sono stati fatti dei continui richiami – è stato trattato senza dare per scontato il possesso da parte dell'operatore di eventuali specifiche conoscenze pregresse, partendo dall'illustrazione della normativa e dal-

la prassi di riferimento, completandolo con dei percorsi grafici guidati per individuare meglio gli adempimenti che devono essere posti in essere nelle procedure contrattuali.

In conclusione, la presente opera rappresenta un primo approccio sistematico alla materia che, non limitandosi ad un sunto di carattere cognitivo, vuole assumere, invece, la valenza di “vademecum” operativo, indirizzato soprattutto (ma non solo) alla componente logistico-amministrativa del Corpo della Guardia di Finanza.

Gli Autori

Abstract

L'Opera – aggiornata con le novità di settore introdotte dalla **Legge di stabilità per il 2015** (L. 23/12/2014, n. 190) – trova fondamento nelle norme che regolano la Contabilità di Stato ed in quelle che si sono via via succedute nel tempo a partire dal 1923. Per tale motivo, i contenuti del lavoro, che hanno carattere sia pratico che dottrinale, oltre ad essere riferiti al Corpo della Guardia di Finanza, possono risultare di sicuro interesse, poiché immediatamente applicabili, anche per le altre Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri) e per gli Organismi pubblici che operano in “Contabilità Speciale” - **Cap. 1**.

Partendo dall'Organizzazione Amministrativa periferica del Corpo, la classificazione degli Organismi militari in Enti, Distaccamenti e Reparti è di fatto uguale a quella delle altre FF.AA., come anche le varie cariche amministrative che, nella sostanza, esplicano le medesime funzioni amministrative e contabili a livello decentrato - **Cap. 2 e 3**.

Le procedure di elaborazione e gestione finanziaria del Bilancio – fatta salva la diversa Organizzazione centrale della Difesa che si presenta di fatto più complessa ed articolata rispetto a quella, assai più snella, della Guardia di Finanza – sono sostanzialmente analoghe avendo come comune denominatore la Legge n. 196 del 2009 (Legge di Contabilità e Finanza Pubblica). Analogo discorso può essere fatto per i principi e le modalità che caratterizzano la contabilità economica - **Cap. 4 e 5**.

Per quanto concerne, invece i sistemi di acquisto di beni, servizi e lavori, gli *iter* descritti nell'Opera trovano moltissime analogie anche nelle altre FF.AA. poiché derivano dalla normativa recata dal Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) e dal relativo regolamento di

attuazione (D.P.R. 207/2010). In effetti, anche nelle procedure e nei correlati Atti amministrativi si individuano le stesse terminologie (es.: atto autorizzativo, atto dispositivo, lettera di ordinazione, atto negoziale, verbale di collaudo, ecc.) - **Cap. 6 e 7**

Il trattamento economico sia di servizio sia di quiescenza del personale militare, sebbene illustrato per cenni in relazione alla vastità e alla complessità della materia, è assolutamente uguale alle altre Istituzioni militari atteso che la normativa di riferimento (c.d. *concertazione*) è adottata, a fattor comune, con decretazione del Presidente della Repubblica per tutte le FF.AA. e FF.PP. (l'ultimo vigente – per tutto il personale militare “contrattualizzato” è il D.P.R n. 184/2010. È altresì presente una parte esplicativa in materia di cedolino unico, c.d. *NoiPA*) - **Cap. 8 e 9**

Gli Organismi amministrativi, sia della Guardia di Finanza sia della Difesa, che operano in *contabilità speciale* seguono le stesse regole per il funzionamento del “servizio di cassa” e per il pagamento delle spese attraverso le cc.dd. anticipazione di fondi. Stessa regolamentazione riguarda altresì il funzionamento della cassa, con le relative misure di sicurezza, nonché le modalità procedurali che riguardano la gestione del Fondo Scorta e i Conti particolari (nella Difesa sono però denominati come Conti transitori pur avendo la stessa modalità tecnico-contabile) ed i Proventi - **Cap. 10, 11 e 12.**

Anche le procedure e la correlata terminologia che caratterizza la contabilità finanziaria e la contabilità patrimoniale in atto presso il Corpo sono sostanzialmente simili a quelle adottate dalle altre FF.AA. Tutte utilizzano, ad esempio, “Ordini di Pagamento” e “Ordini di Riscossione” per giustificare amministrativamente e contabilmente le entrate e le uscite di cassa, come anche i “conti delle applicazioni” (come ad esempio: Distaccamenti, Proventi, Fondo Scorta, OBES, Anticipazioni e Rendiconti). Per quanto concerne la gestione patrimoniale (o dei materiali) descritta nell’Opera, la relativa disciplina giuscontabile è regolamentata, oltre che dalla Contabilità di Stato come già accennato, anche

da specifiche direttive emanate dalla Ragioneria Generale per tutte le PP.AA.. In particolare, oltre alle recenti novità in tema di **fatturazione elettronica** e *split payment*, vengono indicate le funzioni degli Agenti contabili preposti alla gestione dei materiali i quali, nelle Istituzioni Militari in particolare, assumono non solo la medesima denominazione ma assolvono anche le stesse funzioni come è il caso dei “Consegnatari per debito di custodia” ed i “Consegnatari per debito di vigilanza”. Anche la documentazione contabile trova moltissime analogie nelle modalità procedurali (si parla infatti di Conti giudiziali, Conti amministrativi, Ordini di carico e scarico, inventari, ecc.) - **Cap. 13 e 14**

Il Servizio matricolare ha altresì uguale regolamentazione in tutte le FF.AA. proprio perché caratterizza la posizione di stato e giuridica propria del personale militare. Le norme fondamentali per la Guardia di Finanza derivano appunto da quelle operanti all’interno del Ministero della Difesa (in particolare: l’Esercito) - **Cap. 15**

La definizione, la natura e gli scopi degli Organismi di protezione sociale – la cui regolamentazione normativa è stata introdotta nel 1998 dalle “ceneri” delle cc.dd. “Gestioni fuori bilancio” – sono gli stessi per tutte le FF.AA. pur trovando fondamento giuridico in normative differenti. Le modalità gestionali (affidamento ad organizzazioni di personale, ad enti, a terzi o in gestione diretta) sono infatti del tutto uguali, come anche la resa dei conti giudiziali dei cassieri nel caso di gestione diretta degli OPS (come ad esempio: le foresterie) per il tramite della Direzione di Amministrazione. - **Cap. 16**

Per quanto attiene poi alla responsabilità amministrativa e contabile, l’argomento e le connesse modalità gestionali (dalla denuncia alla procura regionale della Corte dei Conti all’eventuale procedura di addebito del danno erariale) è di fatto comune a tutta la Pubblica Amministrazione comprese, quindi, anche le FF.AA e le FF.PP. - **Cap. 17**

I controlli interni di regolarità amministrativa e contabile – la cui fonte normativa per tutta la PP.AA. (incluse le FF.AA.) è rappresentata prin-

cialmente dal D.Lgs. 286/1999 e s.m.i. – sono eseguiti, per gli aspetti militari, dalle Direzioni di Amministrazione attraverso la revisione delle contabilità finanziarie e patrimoniali trimestralmente rese dagli Enti amministrativi nonché mediante l'attività ispettiva decentrata. - **Cap. 18**

Infine, una particolare menzione per i *work flow* sulle procedure di acquisto che compendiano l'opera e rappresentano uno strumento di immediata percezione, nel comparto amministrativo, di “*Chi fa, Che cosa, Dove,*” con l'indicazione sintetica delle procedure, degli atti amministrativi da adottare e dei tempi tecnici (stimati) di realizzazione dell'intero “percorso lavorativo”. - **Appendice**

Gli Autori