

**Benedetto Luciano Lipari  
Massimo Manfredini - Aldo Noceti**

# **Elementi di Amministrazione e Contabilità militare**

---

**2018**

**Profili normativi e procedurali  
per la Guardia di Finanza**

**Prefazione di Raffaele Cantone**

**II edizione**

**Laurus**

**Benedetto Luciano Lipari**  
**Massimo Manfredini - Aldo Noceti**

# **Elementi di Amministrazione e Contabilità militare**

---

**2018**

**Profili normativi e procedurali  
per la Guardia di Finanza**

**Prefazione di Raffaele Cantone**

**II edizione**

**Laurus**

## Prefazione

Ho accettato molto volentieri l'invito a scrivere una breve prefazione di questo manuale che ho trovato tanto curato nel dettaglio nonchè di pregevole fattura.

Una circostanza in un certo senso “inevitabile”, dal momento che a realizzarlo sono stati Ufficiali della Guardia di Finanza che, in possesso di una solida preparazione e di un'ampia conoscenza della materia, si sono formati sul campo e sono quindi titolari di consolidate esperienze in materia di amministrazione e contabilità militare.

Nell'attuale quadro macroeconomico, la continua revisione della normativa di settore ha trovato piena giustificazione nell'esigenza di garantire un percorso di risanamento dei conti pubblici che non fosse solo episodico.

La spending review, insomma, è divenuta strutturale e la continua verifica delle priorità di spesa pubblica ha perciò puntato a conseguire un duplice risultato: aumentare l'efficienza tramite un costante monitoraggio della gestione delle risorse statali, così da migliorare la qualità dei servizi offerti alla collettività, ma al tempo stesso senza rinunciare ai doverosi principi di trasparenza, economicità ed efficacia che devono ispirare sempre l'azione amministrativa.

Sotto questo profilo gli Autori hanno realizzato uno strumento di apprendimento agile, dinamico e aggiornato sui principi fondamentali che orientano l'attività finanziaria dello Stato, in linea coi tre assi portanti che tradizionalmente appartengono alla disciplina della contabilità pubblica: i bilanci, la contrattualistica e la responsabilità amministrativo-contabile derivante dall'uso illecito di risorse pubbliche, riservando particolare attenzione ai profili normativi e a quelli procedurali interni alla Guardia di Finanza.

Tra gli elementi di maggiore novità, un posto di rilievo occupa il Codice di giustizia contabile, di recente approvazione, che di certo contribuirà a stringere ulteriormente le maglie dei controlli sul corretto impiego delle risorse pubbliche, sia preventivi che *ex-post*.

È la medesima direttrice in cui si collocano, certo non casualmente, anche il nuovo Codice degli Appalti Pubblici e le relative Linee guida di attuazione emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.), a conferma di una più generale trasformazione che negli ultimi anni ha investi-

to tutto il comparto della Pubblica Amministrazione. Un nuovo approccio basato sulla c.d. “soft-law”, estranea alla nostra cultura ma che ha assunto un ruolo centrale di pari passo con un certo “declino” del sistema codicistico, che appare talvolta anacronistico ed eccessivamente rigido rispetto alla “fluidità” dei fenomeni sociali che mira a regolamentare.

L’Autorità anticorruzione, in questo senso, è impegnata ad emanare tutta una serie di atti di indirizzo e Linee guida di carattere generale con l’obiettivo di offrire agli operatori del settore (stazioni appaltanti, imprese, organismi di attestazione) indicazioni interpretative e operative più che rigorose prescrizioni, nell’ottica di semplificare e standardizzare le procedure, assicurare trasparenza ed efficienza dell’azione amministrativa, garantire il pieno dispiegarsi della libera e leale concorrenza e vigilare sulla prevenzione dei fenomeni corruttivi all’interno delle Amministrazioni pubbliche. Attività, quest’ultima, in cui un ruolo cardine è svolto proprio dal Corpo della Guardia di Finanza che ha ritenuto di rimarcare questa sua funzione istituendo, nell’ambito del Comando reparti speciali, un Nucleo speciale anti corruzione.

*Raffaele Cantone*

## Premessa

Sono passati appena due anni dalla pubblicazione del presente manuale pensato come un *vademecum* operativo che coniughi i requisiti della completezza e della facilità nella consultazione così da costituire un punto di riferimento per tutti coloro che dovessero, a vario titolo, interessarsi alle complesse tematiche amministrativo-contabili.

In questo breve lasso temporale abbiamo assistito però ad una continua ed incessante evoluzione normativa che ha visto il Legislatore intervenire in maniera significativa sulle regole in materia di redazione del bilancio pubblico, nel settore degli appalti, del trattamento economico del personale appartenente alle Forze Armate e, infine, sulla disciplina concernente la responsabilità amministrativa e contabile.

Nell'ottica di rispondere alla forte esigenza di risanare i conti pubblici attraverso sistematiche attività di verifica e valutazione delle priorità di spesa, sono state in effetti introdotte le c.d. "azioni" nel bilancio dello Stato (macro-aggregati dei capitoli di spesa) idonee a rappresentare efficacemente la finalità e la destinazione delle risorse. Nel 2016, abbiamo assistito altresì al completamento del transito di tutto il personale del comparto Difesa e Sicurezza alla nuova procedura accentrata di pagamento delle competenze fisse ed accessorie (denominata "*NoiPA*") sotto l'egida del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro (DAG) del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Altra relevantissima novità è costituita dal varo del nuovo Codice dei contratti pubblici (*ex* D.Lgs. n. 50/2016), approvato a distanza di circa 10 anni dalla previgente normativa, cui si sono aggiunte varie "linee guida" emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.), soggetto pubblico cui è stata riconosciuta in pratica la potestà di poter produrre delle *soft law*, molto vincolanti in materia di appaltistica pubblica. Infine, e sempre nel 2016, si sono registrati significativi interventi correttivi in materia di responsabilità amministrativa-contabile dei dipendenti pubblici previsti dal Codice di Giustizia contabile (approvato con D.Lgs. n. 174/2016), il quale ha apportato un non trascurabile *restyling* ai presupposti ed alle procedure da seguire in casi della specie.

Sulla base di tali osservazioni, al fine di assicurare al lettore che il testo continui ad essere una guida completa ed al passo con i tempi, abbiamo deciso di elaborare una seconda edizione del manuale che attualizza tutte

le descritte tematiche oggetto di intervento normativo correttivo, arricchendosi altresì di altri approfondimenti ritenuti utili per chiunque – non solo gli appartenenti alla Guardia di Finanza ma anche gli operatori delle altre Amministrazioni Pubbliche – si deve orientare nel “mondo” della contabilità militare.

*Gli Autori*

## CAPITOLO SESTO

### Gli approvvigionamenti di beni, servizi e lavori mediante appalti <sup>(48)</sup>

*Sommario: 6.1. Generalità 6.2. Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni 6.3. Fasi delle procedure di affidamento 6.4. Il Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) 6.5. La determina a contrarre 6.6. Le procedure di scelta del contraente 6.7. Requisiti di partecipazione agli appalti pubblici 6.8. Il collaudo e la verifica di conformità 6.9. Aspetti amministrativi degli acquisti CONSIP e Me.PA 6.10. Contratti "sotto soglia" 6.11. Modalità esecutive per gli acquisti "sotto soglia" 6.12. Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi (ex art. 1, comma 505 della Legge 28 dicembre 2015 n. 208 e art. 21, comma 7, del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50). Gli adempimenti previsti 6.13. Vendite*

#### 6.1. Generalità

Sia la legge di Contabilità Generale dello Stato, sia l'art. 27 del Decreto Direttoriale n. 9000/2006 – che ha dato pratica "attuazione" al Regolamento di Amministrazione del Corpo (approvato con D.M. n. 292/2005) <sup>(49)</sup> – stabiliscono un principio fondamentale secondo il quale *"a tutte le forniture, trasporti, acquisti, alienazioni, affitti e lavori nonché all'approvvigionamento di quanto altro occorra al funzionamento dei servizi si provvede con contratti* <sup>(50)</sup> *la cui stipulazio-*

(48) In proposito, si fa rimando anche alle prescrizioni del Codice dei Contratti pubblici: D.lgs. 19 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., e linee guida emanate dall'ANAC per regolamentare specifiche materie recate dal codice. La riforma del Codice intervenuta nel 2016 nasce dall'esigenza non solo di recepire le nuove Direttive europee 23, 24 e 25 del 2014 ma anche dalla ormai diffusa necessità di introdurre una significativa semplificazione del quadro normativo e regolamentare in materia di appalti pubblici.

(49) Il vigente Regolamento di Amministrazione del Corpo (D.M. 292/2005) continua a mantenere valide talune procedure (in particolare, quelle che disciplinano i c.d. Servizi in economia) sebbene il codice degli appalti (D. Lgs 50/2016) e le correlate linee guida dell'ANAC abbiano profondamente innovato il settore degli approvvigionamenti tant'è che, anche rispetto al pregresso codice (D.lgs. 163/2006), non vi è più alcun riferimento ai citati Servizi, ora ricondotti nell'ambito degli acquisti aventi valore al di sotto della soglia di rilievo comunitaria.

(50) Secondo l'art. 1321 del Codice Civile, il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere un rapporto giuridico di natura patrimoniale. Da questa definizione scaturisce che il contratto ha sempre natura patrimoniale, vale a dire che l'oggetto della negoziazione è un bene o un servizio; è necessariamente bilaterale ovvero plurilaterale con il quale si definiscono interessi inizialmente non coincidenti; ha la funzione di costituire, cioè incidere sulla situazione e sugli interessi dei contraenti introducendo tra essi un nuovo rapporto; regolare un rapporto giuridico, vale a dire introdurre una qualsiasi modificazione in un rapporto già esistente ovvero estinguere un rapporto, cioè terminare un rapporto preesistente.

ne avviene secondo le procedure previste dalla normativa comunitaria e nazionale vigente". Tale norma basilare vale, naturalmente, per tutta la Pubblica Amministrazione, comprese quindi le Forze Armate e le Forze di Polizia.

Esattamente a distanza di un decennio, e precisamente il 19 aprile 2016 è entrato in vigore un nuovo Codice dei contratti (nel prosieguo indicato con il termine Codice), emanato con il D.Lgs. n. 50 e che ha contestualmente abrogato il precedente D.Lgs. n. 163/2006.

Il rinnovato provvedimento <sup>(51)</sup>, nel recepire tre importanti direttive europee (la n. 23, 24 e 25 tutte emanate nel 2014 in tema sia di lavori pubblici che di concessioni), affida la puntuale modalità regolamentare dell'attività negoziale pubblica ad una quarantina di provvedimenti attuativi, da emanarsi a cura dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), tra cui le linee guida generali in sostituzione del "Regolamento di attuazione" (D.P.R. n. 207/2010) che compendia la vecchia disciplina sugli appalti. Una tra le principali novità del nuovo codice è infatti rappresentata dalla centralità e dal rafforzamento che assume tale Organismo nazionale di garanzia nelle attività negoziali pubbliche. L'articolo 213 del codice pone, infatti, l'accento proprio sul rinnovato ruolo che l'ANAC assume in tale scenario. Il testo è composto da 220 articoli complessivi e 25 allegati <sup>(52)</sup>. Tra i cambiamenti più importanti introdotti dal D.Lgs. n. 50/2016 vi è la possibilità di poter corrispondere all'impresa un'anticipazione del 20% del valore dell'appalto quando vengono iniziati i lavori ma dovrà essere prestata obbligatoriamente apposita garanzia fidejussoria a favore dell'Amministrazione che concede l'acconto. Per gli affidamenti da aggiudicare con il massimo ribasso sul prezzo, vale a dire quelli di valore fino ad 1 milione di euro, vi è la possibilità di escludere, da subito, chi offre prezzi al di sotto di una soglia prestabilita. Non sussiste, invece, analoga possibilità di esclusione a priori per gli appalti di importo superiore a 1 milione di euro per i quali prevale il principio di dover aggiudicare all'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base di un *mix* di valutazioni quali: i tempi di realizzazione, i costi complessivi, le soluzioni operative sui lavori etc. Inoltre, vengono favorite le forme di aggregazione della domanda, in linea con uno dei principi cardine delle nuove direttive comunitarie e con l'esigenza di ottimizzare la spesa pubblica, riducendo il numero delle stazioni appaltanti (invece, tale ultima esigenza è stata già palesata dal legislatore con la Legge di stabilità per l'anno finanziario 2016). In quest'ottica, l'art. 37 prevede infatti che le stazioni appaltanti, pur nel rispetto dei vigenti obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto telematici, possono effettuare ordini di acquisto tramite le centrali di

(51) L'art. 1, comma 1, lett. q) del Codice introduce il criterio che armonizza le norme in materia di trasparenza, pubblicità, durata e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, anche al fine di concorrere alla lotta alla corruzione, di evitare i conflitti d'interesse e di favorire la trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

(52) Decisamente molti meno dei 600 da cui era formata la pregressa disciplina contrattuale tra codice e regolamentazione correlata.



committenza e procedere autonomamente all'acquisto di beni e servizi fino a € 40.000, mentre per i lavori il limite è fissato a € 150.000 <sup>(53)</sup>. Oltre a tali soglie è necessario possedere apposita qualificazione in mancanza della quale è necessario ricorrere ad una centrale di committenza oppure aggregarsi ad altre stazioni appaltanti qualificate.

Tra le procedure di gara già previste dalla pregressa normativa e cioè: *procedura aperta* a tutti, *ristretta* (nei casi in cui sia richiesta una particolare qualificazione delle imprese) *negoziata senza previa pubblicazione del bando* (attualmente limitata, ad esempio, a casi di emergenza di protezione civile, etc.) e *dialogo competitivo* (in cui le imprese possono modulare l'offerta dialogando con la Stazione Appaltante al fine di individuare la migliore soluzione), vengono introdotte due nuove tipologie. La prima è il "*partenariato per l'innovazione*", finalizzata prevalentemente a scegliere un *partner* con il quale sviluppare e definire puntualmente i beni, servizi e lavori innovativi per poi acquistarli. Sotto l'aspetto meramente procedurale si hanno due fasi principali. Il primo *step* riguarda la pubblicazione del bando di gara utile per far conoscere al mercato le esigenze della P.A. e nel cui ambito vengono resi noti anche i requisiti minimi richiesti ed il criterio di aggiudicazione che deve fondarsi sul miglior rapporto prezzo qualità; tali aspetti tuttavia non formano oggetto di negoziazione. Sulla base del bando tutti gli interessati possono chiedere di essere invitati; la Stazione Appaltante procede agli inviti di almeno tre operatori, dopo avere effettuato la valutazione degli elementi forniti dai richiedenti.

La seconda fase concerne invece la fase di ordinaria negoziazione che avviene soltanto con gli operatori invitati. Al termine di ciascuna fase, l'Amministrazione può terminare il rapporto con uno o con tutti i *partner*. Sono fissati obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere ed è previsto il pagamento della remunerazione a rate. Un elemento caratterizzante questa nuova modalità procedurale è costituito dal fatto che essa consente di scegliere anche una pluralità di soggetti con cui istituire il partenariato.

L'altra novità introdotta dal vigente codice è la "*procedura competitiva con negoziazione*" che riguarda i casi in cui vi è la necessità di realizzare un'opera attraverso soluzioni innovative ovvero prestazioni complesse con rischi correlati e che espongono particolari problematiche di natura sia giuridica sia finanziaria; nei casi in cui una gara già effettuata con procedura aperta o ristretta abbia prodotto solo offerte irregolari o inammissibili, a condizione che la negoziazione sia condotta con tutti gli operatori che nella procedura precedente hanno dimostrato di possedere i requisiti di ammissione ed abbiano presentato offerte "conformi ai requisiti formali" richiesti.

Come si è già avuto modo di accennare, per quanto concerne i lavori, l'art. 83 prescrive l'emanazione di apposite linee guida a cura dell'ANAC che disciplini-

(53) Tutti gli importi indicati nel Codice sono da intendersi al netto dell'IVA (cfr. art. 35).

no i criteri per determinare la qualificazione degli operatori economici nonché i casi di avvalimento (cioè la possibilità di avvalersi, per partecipare alle gare, delle capacità di altre imprese), i requisiti che devono essere posseduti dai concorrenti nonché la documentazione richiesta per dimostrarne il possesso. Sono questi i capisaldi del nuovo codice posti “trasversalmente” a presidio degli snodi fondamentali di tutta l’attività contrattuale della Pubblica Amministrazione.

I requisiti di capacità economica e finanziaria da inserire nel bando di gara possono riguardare un fatturato minimo annuo attinente al settore di attività oggetto dell’appalto ed anche una adeguata copertura assicurativa contro i rischi. I requisiti tecnici e professionali attengono, invece, alle risorse umane e tecniche possedute dall’impresa, l’esperienza necessaria per eseguire l’appalto al fine di privilegiare un adeguato standard qualitativo. Per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro il sistema di qualificazione, peraltro già vigente nella precedente disciplina, viene attuato da Organismi di attestazione autorizzati dall’ANAC. Per potenziare tale strumento, viene demandata alle prefate linee guida l’individuazione, tra l’altro, dei livelli standard di qualità dei controlli che i predetti Organismi devono effettuare. Fino all’entrata in vigore delle linee guida continuano ad avere efficacia le norme contenute nel regolamento (D.P.R. n. 207/2010) di attuazione del D.Lgs. n. 163/2006 (abrogato).

Più nel dettaglio, l’art. 4 del nuovo Codice ribadisce i principi basilari che caratterizzavano e caratterizzano gli affidamenti pubblici che devono essere improntati a criteri di *economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell’ambiente ed efficienza energetica*. Essi presiedono, nel loro insieme, al governo delle spese a carico del bilancio statale necessarie all’acquisizione di beni, servizi e lavori e sono applicati indipendentemente dalla “modalità” o dalle “procedure” di individuazione dell’operatore commerciale.

L'Opera trova fondamento nelle norme che regolano la Contabilità di Stato e in quelle che si sono via via succedute nel tempo a partire dal 1923. L'obiettivo è 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 e alle circolari esplicative emanate dalle Autorità preposte) circa gli adempimenti necessari per il corretto svolgimento dei processi di lavoro.

Questa seconda edizione è aggiornata con le ultime novità in materia di Introduzione delle Azioni nel bilancio dello Stato, Nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. n. 50/2017), Linee guida emanate dall'A.N.A.C., Nuovo Codice di Giustizia Contabile (D.lgs. n. 174/2016).

**Benedetto Luciano Lipari** è Ufficiale Generale della Guardia di Finanza. Svolge attività di docenza in materie giuridico-economiche nell'ambito di Atenei universitari e Scuole Superiori della Pubblica Amministrazione nonché presso i più importanti Istituti di formazione del Corpo. Ha pubblicato – nel corso della carriera – su riviste specializzate, vari articoli inerenti argomenti di tecnica professionale. Ha curato in particolare – sulla base delle specifiche esperienze maturate presso lo Stato Maggiore del Comando Generale – l'emanazione di direttive nel settore amministrativo-contabile.

**Massimo Manfredini** è Ufficiale Superiore della Guardia di Finanza, già Ufficiale del Corpo di Commissariato dell'Esercito Italiano. Cultore della materia amministrativo contabile, svolge attività di docenza presso i principali Istituti di formazione del Corpo. Ha curato la redazione di articoli su riviste specializzate nel settore.

**Aldo Noceti** è Ufficiale Superiore della Guardia di Finanza. Cultore di materie economico giuridiche, ha curato la redazione di monografie nel settore tributario nonché pubblicazioni ed articoli nel comparto economico finanziario. Svolge attività di docenza nelle materie tecnico amministrative presso i principali Istituti di formazione del Corpo, avendo maturato peculiari esperienze presso lo Stato Maggiore del Comando Generale.

€ 32,00

Di più su [www.laurus.tv](http://www.laurus.tv)

ISBN 978-8880877103



9 788880 877103