

Concorso

MINISTERO della **GIUSTIZIA**

DAP **DIPARTIMENTO**
dell'**AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**

77

Funzionari contabili

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per la **prova scritta**

NLD
CONCORSI

Capitolo 16

I rami e i servizi amministrativo - contabili dell'Amministrazione penitenziaria

SOMMARIO:

1. I cinque rami dell'Amministrazione economica degli Istituti penitenziari e i servizi amministrativo-contabili. - 2. Servizi di cassa. - 2.1. Verifiche di cassa - 2.2. Contabilità di cassa a fine mese. - 2.3. Conti correnti postali. - 2.4. Servizi di cassa dei Provveditorati e degli Uffici. - 2.4.1. Vigilanza e sanzioni. - 3. Amministrazione del fabbricato - 4. Amministrazione della mensa del personale di amministrazione penitenziaria. - 5. Amministrazione del Fondo dei detenuti: il peculio. - 5.1. La remunerazione dei detenuti - 5.2. Scarcerazione dei detenuti che prestano lavoro intra-murario e diritto alla indennità di disoccupazione (Naspi.) - 6. Amministrazione domestica. - 7. Amministrazione manifatturiera - 8. Le industrie agricole - 9. La contabilità del materiale - 10. Contabilità degli spacci - 11. Gestione dei tabacchi e dei valori bollati

1. I cinque rami dell'Amministrazione economica degli Istituti penitenziari e i servizi amministrativo-contabili.

Il regolamento di contabilità carceraria suddivide l'amministrazione economica degli Istituti penitenziari nei seguenti **cinque rami**:

- amministrazione **domestica**: comprende tutte le operazioni necessarie per il mantenimento dei detenuti (vitto, generi di pulizia ecc.) e per l'arredamento e casermaggio dei locali degli istituti;
- amministrazione **delle industrie manifatturiere ed agricole**: comprende tutte quelle operazioni che riguardano la conduzione delle officine, lavorazioni e attività agricole (caseificio, macelli, allevamento bestiame, tenuta orti ecc.);
- amministrazione **del fabbricato**: comprende tutte quelle opere necessarie per la manutenzione, sia straordinaria che ordinaria, degli edifici adibiti a stabilimenti carcerari ed uffici penitenziari;
- amministrazione **del fondo detenuti**: comprende tutte quelle operazioni contabili relative alla gestione dei fondi di proprietà dei detenuti;
- amministrazione **del fondo mensa degli agenti di custodia**: comprende la gestione dei fondi e della mensa degli agenti di custodia (ora mensa in comune non obbligatoria).

La categorizzazione in soli cinque rami risulta ad oggi riduttiva rispetto agli eterogeni servizi amministrativo-contabili. Il progressivo sviluppo impresso all'azione penitenziaria dalle innovazioni introdotte dalla riforma del 1975 e del nuovo regolamento penitenziario ha determinato un notevolissimo incremento in tutti i servizi.

All'esito della indicata evoluzione i **servizi amministrativo-contabili** possono così riassumersi:

- servizio di **cassa**;
- servizio dei **conti correnti dei detenuti**;
- servizio del **sopravvitto e dei generi di monopolio**;
- **liquidazione e pagamento stipendi** ed altri emolumenti accessori al personale dipendente (indennità di missione, compensi per lavoro straordinario, indennità varie ecc.);
- **gestione fondi di bilancio per il pagamento di spese** che riguardano il mantenimento detenuti, i trasporti, il vitto, l'assistenza sanitaria, le attività ricreative, la gestione delle officine, la conduzione delle aziende agricole; la manutenzione del fabbricato, l'arredamento ed il casermaggio dei locali, il vestiario e l'armamento del personale di custodia;

- il servizio della **mensa** obbligatoria di servizio e quello della mensa in comune non obbligatoria;
- la gestione degli **spacci** e delle **sale convegno**;
- la gestione del **materiale**.

Di seguito, partendo dai servizi sopra elencati, una più dettagliata descrizione della relativa disciplina.

2. Servizi di cassa.

Il **servizio di cassa** è istituito ed è in funzione presso tutti gli istituti e servizi penitenziari, ed è caratterizzato da molteplici e complesse attività, la cui gestione è finalizzata alla esecuzione di tutte le operazioni di entrata (riscossione) e in uscita (pagamenti), concernenti i fondi in bilancio e le gestioni extra-bilancio.

Il responsabile della gestione di cassa è il *contabile di cassa*, titolare del servizio, che ne risponde personalmente. La sua attività è sottoposta sia al controllo periodico del funzionario delegato, mediante verifiche di cassa trimestrali a sorpresa, che al controllo del Capo dell'area amministrativo-contabile, in quanto funzionario addetto al riscontro contabile.

Deve provvedere, inoltre, entro il 15 febbraio di ogni anno, alla rassegna del conto giudiziale del fondo dei detenuti di pertinenza dell'esercizio finanziario precedente.

Il servizio di cassa è suddiviso, ai sensi dell'art. 653 del regolamento di contabilità carceraria, in due casse:

- corrente;
- di riserva.

La cassa corrente è di competenza esclusiva del contabile, unico consegnatario e custode delle chiavi. La cassa corrente può custodire somme non superiori a 3 milioni di lire (euro 79.095,00), cioè denaro che dovrebbe occorrere per coprire le prime necessità di cassa.

Il contabile non può tenere somme o valori estranei alla propria gestione, nè assegni bancari o circolari di persone private.

È fatto, inoltre, divieto di tenere carte contabili non consentite nella cassa corrente, specialmente se riguardano spese su capitoli di bilancio che non hanno la copertura finanziaria.

Al riguardo, va osservato che tale divieto comporta difficoltà non indifferenti dinanzi al pagamento di spese urgenti e improrogabili (es. svincoli di materiale, spese postali, bollo auto), nonostante non ci siano fondi sui relativi fondi di bilancio.

La cassa di riserva è di competenza del funzionario delegato ed è munita di *tre chiavi* tenute dai tre funzionari contabili (direttore, capo area, contabile); per l'apertura di essa è necessario il concorso di tutte e tre le chiavi. In mancanza di uno dei tre funzionari, la chiave può essere data in consegna ad altro dipendente civile della Direzione (ragioniere, assistente amministrativo, operatore amministrativo) o, in mancanza, al cappellano o al sanitario. I consegnatari delle chiavi hanno l'obbligo di custodire le stesse, personalmente con la dovuta diligenza e cautela.

In ogni caso, è necessaria la compresenza di tre distinti detentori delle chiavi e per ogni passaggio di chiave da una persona ad un'altra va redatto apposito verbale, previa ricognizione dei valori depositati nella cassa di riserva, il cui importo va indicato nel verbale medesimo.

Nella cassa di riserva vengono custoditi i fondi eccedenti i bisogni ordinari e le carte contabili consentite, quali le dichiarazioni di versamento di parte del fondo dei detenuti, ovvero assegni della Banca d'Italia o dall'amministrazione postale, ad esclusione di quelli emessi da privati.

Ai sensi dell'art. 20, d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, tutte le somme eccedenti il limite della cassa corrente (come visto, espressa ancora in 3 milioni di lire) confluisce nella cassa di riserva.

Tutte le operazioni di mobilitazione dei capitali in cassa di riserva sono proposte dal Direttore, ogni movimento va annotato nel registro (modello 9), di cui una copia è tenuta dal contabile nella cassa corrente. Tale registro va firmato per ogni operazione dai relativi possessori delle chiavi. Difatti, il contabile di cassa tiene il libro di cassa e il registro ausiliare di cassa, entrambi sono numerati dalla Direzione di appartenenza e devono essere vidimati, nell'ultima pagina, dal

Direttore dell'istituto.

Le **operazioni di incasso e pagamento** devono essere eseguite dal contabile solo in presenza dei rispettivi titoli giustificativi (ordini riscossione e pagamento) emessi dal funzionario delegato per iscritto. Eventuali operazioni non autorizzate dal Direttore sono considerate eccedenze di cassa, mentre i pagamenti effettuati in assenza di titoli giustificativi costituiscono carte contabili.

Sul punto si segnala il divieto, ai sensi della Circolare DAP 3141 del 21/11/85, di tenere carte contabili non consentite nella cassa corrente, specialmente se riguardano spese su capitoli di bilancio che non hanno la copertura finanziaria. L'unica eccezione è prevista per "*l'elenco delle spese minute*" a titolo di carta contabile, soltanto nelle Case di reclusione, le quali, però, devono essere eliminate a fine mese, come previsto dall'art. 644 del regolamento di contabilità carceraria.

Elementi essenziali dei titoli giustificativi, dal punto di vista formale e sostanziale, sono:

- il numero progressivo d'ordine;
- l'intestazione;
- l'individuazione del ramo dell'amministrazione a cui la spesa si riferisce;
- l'indicazione dell'esercizio finanziario a cui l'operazione è riferita, con precisazione se trattasi di conto competenza o conto residuo;
- generalità complete dei creditori;
- specificazione dei documenti giustificativi di spesa;
- data di emissione del titolo;
- somma netta da pagare, espressa in cifre e lettere;
- firma del Direttore o del suo sostituto.

In presenza dei suindicati elementi il contabile di cassa deve eseguire le riscossioni ed i pagamenti con la massima tempestività possibile.

Tutte le operazioni compiute devono essere trascritte sul libro di cassa solo dopo la loro effettiva estinzione nelle modalità analiticamente indicate all'art. 292 e ss. del regolamento di contabilità generale dello stato. Essenziale, in questa sede, ribadire l'onere per il contabile, ai sensi dell'art. 418 del regolamento, di ricusare i titoli di spesa difformi, pena responsabilità erariale a suo carico.

► 2.1. Verifiche di cassa

Ai sensi degli art. 668 e 695 del regolamento di contabilità carceraria, il Direttore deve procedere, almeno ogni tre mesi, alla **verifica del denaro e dei valori custoditi in cassa dal contabile**.

Il Direttore può disporre, altresì, anche *verifiche di cassa all'improvviso*, quando lo ritenga opportuno. Sono previste anche verifiche di cassa da parte di funzionari della Ragioneria territoriale dello Stato, nonché dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

Ad ogni buon conto, le verifiche sono obbligatorie a chiusura dell'esercizio finanziario e in caso di cambio del contabile, del capo area e del Direttore (cd. **passaggio di consegne**).

In caso di ammanchi o avanzi di cassa possono essere effettuate le seguenti ricerche:

- riscontrare i movimenti del conto corrente postale con le rispettive riscossioni o pagamenti (es. casi frequenti sono: postagiri accreditati e non ancora riscossi, ovvero accreditati e riscossi due volte in quanto riguardano rimborsi di crediti di cui fu già effettuata la riscossione, emissione di assegni o postagiri di importo superiore a quello indicato nell'ordine di pagamento);
- controllare i pagamenti al fine di verificare se siano stati eseguiti correttamente;
- controllare gli ordini di riscossione;
- verificare se vi siano pagamenti da effettuare o somme introitate in cassa senza aver emesso il corrispondente ordine di riscossione;
- controllare le partite di giro, cioè, verificare se coincidono gli importi delle riscossioni e dei pagamenti relativi ad un unico movimento contabile;
- verificare se le carte contabili esistenti in cassa siano state già contabilizzate, cioè se per esse siano stati emessi i relativi ordini di pagamento;

- controllare se eventuali crediti verso i dipendenti, la cui documentazione è tra le carte contabili, siano stati già rimborsati.
- effettuare il controllo dei movimenti contabili degli stipendi e del fondo detenuti (leggasi il paragrafo successivo).
- controllare se eventuali carte contabili siano fuori cassa.
- verificare se per eventuali somme riscosse siano stati emessi i relativi ordini di riscossione.

► 2.2. Contabilità di cassa a fine mese.

Alla fine di ogni mese vengono effettuate le operazioni contabili con riguardo al: fondo dei detenuti, gli stipendi e le altre gestioni.

Con riferimento al **fondo detenuti** (disponibile e vincolato): occorre ricavare la differenza tra entrate e uscite delle relative colonne del registro controllo cassa per confrontarle con il totale dei fondi disponibili e vincolati dei detenuti.

Per le **altre gestioni**: va effettuato il controllo sul pareggio tra entrate e uscite delle gestioni speciali (quote mantenimento, provenienti dalla vendita di prodotti manifatturieri ecc.), con invio degli introiti, con cadenza mensile, in Tesoreria; mentre, gli introiti, relativi agli istituti non ubicati in capoluoghi di provincia, vengono versati ogni trimestre.

Si segnala, invece, che a seguito dell'introduzione del *pagamento telematico centralizzato* dal 2006, gli **stipendi** al personale non sono più eseguiti degli istituti. Vengono emessi soltanto i titoli di spesa per il pagamento dello stipendio del cappellano o del sanitario incaricato.

L'accertamento dei crediti e debiti di cassa viene eseguito al 31 dicembre di ogni anno.

► 2.3. Conti correnti postali.

Per quanto attiene l'utilizzo dei **conti correnti postali** è indubbiamente consentita l'apertura di un c/c postale, intestato alla Direzione, per depositare parte del fondo detenuti al fine di rendere più agevole il passaggio dei fondi da un istituto ad un altro (il limite massimo che il detenuto può avere nel proprio conto corrente è prescritto dalla normativa vigente: € 1.032,91 per i definitivi e € 2.065,82 per gli imputati).

Nel 2009 è stato autorizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze, per l'amministrazione penitenziaria, l'uso di un apposito conto corrente postale da parte del funzionario delegato, per il deposito dei fondi di bilancio. L'apertura di un conto corrente viene effettuata tramite l'ufficio postale più vicino, indicando il nominativo del Direttore dell'istituto.

► 2.4. Servizi di cassa dei Provveditorati e degli Uffici.

Il **servizio di cassa dei Provveditorati** viene assunto dall'economista, ai sensi del d.lgs. 444/92, in ossequio alla disciplina di cui al D.P.R. 254/02 (art. 32 e ss.), non quindi in applicazione del regolamento di contabilità carceraria.

Si applica, inoltre, la normativa di cui al D.M. 21 febbraio 2006, con il quale sono state emanate le norme per l'organizzazione degli uffici di cassa delle amministrazioni statali.

Notevoli le difformità rispetto alla gestione negli istituti penitenziari.

In particolare:

- l'**economista** del Provveditorato potrà effettuare solo i pagamenti elencati all' art. 4 del citato decreto ministeriale, diversamente dal contabile di cassa degli istituti penitenziari, autorizzato a pagamenti di ogni specie nell'esercizio delle sue funzioni;
- il **cassiere** del Provveditore è autorizzato a depositare le somme prelevate in contanti dagli ordini di accreditamento a lui concessi in un conto corrente bancario o postale appositamente istituito, ai sensi dell'art. 346 del regolamento di contabilità generale dello stato (R.D. 827/1924). Tale disposizione non si applica, ovviamente, per i contabili degli istituti penitenziari;
- assenti per l'economista i registri cassa previsti dal regolamento carcerario, ma soltanto un registro giornale di cassa, nel quale annota in ordine cronologico le entrate e le spese. Vi è una unica cassa la cui chiave è detenuta dallo stesso economista.

Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 33, D.P.R. 254/2002, il **cassiere** si occupa di: