



Certificazione Qualità  
UNI EN ISO 9001:2000  
Certificato n° 50 100 3089 Rev. 5

Si prega cortesemente il destinatario di citare il sopra indicato numero di protocollo nella futura corrispondenza indirizzata all'ente

FSM/fsm

**oggetto: tracciabilità dei flussi finanziari mediante pagamento di “buoni d'ordine”.**

La Provincia di Bologna nel vigente Regolamento per la Disciplina dei Contratti, all'articolo 20 bis comma 5, prevede la possibilità di concludere mediante buono d'ordine le forniture di importo inferiore ad € 20.000,00 e di servizi di importo inferiore ad € 10.000,00. L'impegno di spesa, che deve precedere l'emissione del buono d'ordine, è assunto mediante determinazione di “impegno di spesa” in economia.

Per quanto attiene i lavori, l'art. 21 del Regolamento, stabilisce al comma 2, che “i lavori in economia si possono eseguire in amministrazione diretta, per importi non superiori a 50.000 Euro, o per cottimi”, ed al comma 4 che “i contratti per lavori in economia possono essere conclusi, per importi non superiori a 10.000 Euro, a mezzo di buono d'ordine sottoscritto dal dirigente competente”.

Tale prassi, di ordinario utilizzo, origina una quantità rilevante di buoni d'ordine nei confronti di fornitori che eseguono servizi, forniture o lavori di modesta entità finanziaria. Tali buoni d'ordine sono spesso gergalmente definiti “buoni economici” da non assimilare al fondo economico gestito dalla Cassa economica disciplinata dal vigente Regolamento di Contabilità dell'Ente.

Va detto che, spesso, dette spese non sono effettuate previa stipula di contratto e nemmeno mediante scambio di lettere commerciali, per cui, il “contratto” può essere individuato nell'ordine impartito al fornitore; detto ordine è generato dal programma di contabilità dell'Ente in quanto collegato ad uno specifico impegno contabile per acquisti/servizi/lavori” in economia..

SETTORE BILANCIO E PROVVEDITORATO -U.O. GIURIDICO AMMINISTRATIVA Via Zamboni 13 - 40126 Bologna  
Tel. 051 6598316 – Fax 051 659 9305 francesca.marulli@provincia.bologna.it

La Provincia di Bologna è registrata Emes - Reg. n. 1-000432 - [www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it)

---

Il quesito posto alla sottoscritta dal Direttore del Settore Bilancio e Provveditorato consiste nello stabilire se le norme sulla tracciabilità dei pagamenti si applichino anche a tale modalità di spesa generante flusso finanziario.

### § 1. Che cos'è "l'economia"

Preliminarmente può essere utile specificare che l'economia è prevista e disciplinata dall'articolo 125 del Codice dei Contratti pubblici come segue: "Le acquisizioni in economia di beni, servizi, lavori, possono essere effettuate :

1. mediante amministrazione diretta
2. mediante procedura di cottimo fiduciario.

**Cos'è l'amministrazione diretta?** L'articolo 125, comma 3, del Decreto legislativo n. 163/2006 stabilisce che *"Nell'amministrazione diretta le acquisizioni sono effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente acquistati o noleggiati e con personale proprio delle stazioni appaltanti, o eventualmente assunto per l'occasione, sotto la direzione del responsabile del procedimento"*.

Pertanto, la stazione appaltante, nel caso dell'amministrazione diretta, non ricorre ad un imprenditore esterno, ma provvede direttamente all'acquisizione, anche con mezzi e personale proprio. In particolare, ai sensi dell'articolo 125 comma 3 del Decreto legislativo n. 163/2006, sono in amministrazione diretta, le acquisizioni effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente noleggiati e con personale proprio della stazione appaltante.

**Cos'è il cottimo fiduciario?** L'articolo 125, comma 4, del Decreto legislativo n. 163/2006 stabilisce che *"Il cottimo fiduciario è una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi"*.

Sulla base di tale procedura viene stipulato un contratto tra la stazione appaltante ed un operatore economico qualificato, avente ad oggetto i lavori, servizi e forniture, previamente individuati dall'amministrazione nel proprio provvedimento generale di disciplina dell'attività contrattuale.

Il cottimo fiduciario è dunque una procedura negoziata di acquisto in economia di lavori beni o servizi di entità economica non elevata, ammissibile solo nelle ipotesi tassativamente previste dall'ordinamento e previa individuazione da parte della stazione appaltante dei lavori beni o servizi acquisibili in economia (il **nostro Regolamento dei Contratti**).

## §2. Che cos'è la tracciabilità.

Quanto sopra premesso, passiamo alla norma che stabilisce cosa e perchè debba essere tracciato.

La L 13 agosto 2010 n.136, all'art.3 dispone in merito alla tracciabilità dei flussi finanziari come segue:

“Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, **gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché' alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni”.**

Soggetti individuati dalla norma sono dunque: appaltatori, subappaltatori e subcontraenti nonché concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici.

“**Tutti i movimenti finanziari** relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni”.

Ciò premesso in via generale, è ora necessario soffermarci sulla **nozione di appalto.**

il Codice Civile lo definisce, all'articolo 1655, come “il **contratto** col quale una parte assume, con **organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio** [2082], il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro”.

L'art. 1321 definisce il **contratto** “Il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un **rapporto giuridico patrimoniale**”.

Inoltre, nella nozione civilistica di appalto, si presuppone che una delle parti contraenti, sia un **imprenditore**. Chi è l'imprenditore? Per l'articolo 2082 del Codice Civile: “È imprenditore chi esercita **professionalmente un'attività economica organizzata** al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”.

Il Codice dei contratti pubblici fornisce definizioni non del tutto sovrapponibili con il Codice civile; vediamole nell'art.3 del D.Lgs 163/2006.

I «contratti» o i «contratti pubblici» sono i **contratti di appalto o di concessione** aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori, dai soggetti aggiudicatori.

Gli «**appalti pubblici**» sono i **contratti a titolo oneroso**, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, **aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi** come definiti dal presente codice.

Gli «**appalti pubblici di lavori**» sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, relativamente a lavori o opere rientranti nell'allegato I, oppure, limitatamente alle ipotesi di cui alla parte II, titolo III, capo IV, l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante o dall'ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare o definitivo posto a base di gara.

I «**lavori**» di cui all'allegato I comprendono le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro, manutenzione, di opere. Per «**opera**» si intende il risultato di un insieme di lavori, che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica.

Gli «**appalti pubblici di forniture**» sono appalti pubblici diversi da quelli di lavori o di servizi, aventi per oggetto l'**acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto**, con o senza opzione per l'acquisto, **di prodotti**.

Gli «**appalti pubblici di servizi**» sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture, aventi per oggetto la **prestazione dei servizi** di cui all'allegato II.

Le «**concessioni di lavori pubblici**» sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e

l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità al presente codice.

La «**concessione di servizi**» è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all'articolo 30.

I termini «**imprenditore**», «**fornitore**» e «**prestatore di servizi**» designano una persona fisica, o una persona giuridica, o un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offra sul mercato, rispettivamente, la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi.

#### **Come si traccia un flusso finanziario/ pagamento?**

“Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1, il **codice identificativo di gara (CIG)**, attribuito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il **codice unico di progetto (CUP)**”<sup>1</sup>.

#### **Quando è obbligatorio richiedere il codice CIG?**

L'AVCP ci dice che **la richiesta del codice CIG è obbligatoria per tutte le fattispecie contrattuali di cui al Codice dei contratti pubblici, indipendentemente dalla procedura adottata**

---

<sup>1</sup> Art. 11 Codice unico di progetto degli investimenti pubblici.

1. A decorrere dal 1 gennaio 2003, per le finalità di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144, e in particolare per la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici, ogni nuovo progetto di investimento pubblico, nonché ogni progetto in corso di attuazione alla predetta data, è dotato di un "Codice unico di progetto", che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE.

2. Entro il 30 settembre 2002, il CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, disciplina le modalità e le procedure necessarie per l'attuazione del comma 1.

per la scelta del contraente e dall'importo del contratto, ad eccezione di alcune fattispecie contrattuali:

- \* i contratti aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni (articolo 19, comma 1, lett. a, prima parte, del decreto legislativo n. 163/2006
- \* i servizi di arbitrato e conciliazione (articolo 19, comma 1, lett. c, del decreto legislativo n. 163/2006;
- \* i contratti di lavoro conclusi dalle stazioni appaltanti con i propri dipendenti (articolo 19, comma 1, lett. e) del decreto legislativo n. 163/2006;
- \* i contratti di somministrazione di lavoro con le pubbliche amministrazioni (articoli 20 e seguenti del decreto legislativo del 10 settembre 2003 n. 276);
- \* i contratti di lavoro temporaneo (legge 24 giugno 1997 n. 196);
- \* gli appalti di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 163/2006;
- \* gli appalti aggiudicati per l'acquisto di acqua e per la fornitura di energia o di combustibili destinati alla produzione di energia, di cui all'art. 25 del decreto legislativo n. 163/2006”;
- \* il trasferimento di fondi da parte delle amministrazioni dello Stato in favore di soggetti pubblici, se relativi alla copertura di costi per le attività istituzionali espletate dall'ente;
- \* l'amministrazione diretta ai sensi dell'articolo 125, comma 3 del decreto legislativo n. 163/2006;
- \* gli affidamenti diretti a società *in house*;
- \* i risarcimenti corrisposti dalle imprese assicuratrici appaltatrici ai soggetti terzi, estranei al rapporto contrattuale, danneggiati dalle stazioni appaltanti assicurate ;
- \* gli indennizzi e i risarcimenti corrisposti a seguito di procedure espropriative, poste in essere da stazioni appaltanti o da enti aggiudicatori ;
- \* gli incarichi di collaborazione *ex* articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 (testo unico sul pubblico impiego);
- \* le spese effettuate dai cassieri, che utilizzano il fondo economale (solo se tali spese non originano da contratti d'appalto);

### **Quando è obbligatorio richiedere il codice CUP?**

La richiesta del codice CUP è obbligatoria a prescindere dall'importo e dalla natura della spesa (corrente o in conto capitale), per un “Progetto di investimento pubblico” (articolo 11, legge n. 3/2003), ovvero quando si sia in presenza di un complesso di azioni e/o strumenti di sostegno, relativi ad un medesimo quadro economico di spesa, tra di loro collegati da quattro elementi

SETTORE BILANCIO E PROVVEDITORATO -U.O. GIURIDICO AMMINISTRATIVA Via Zamboni 13 - 40126 Bologna  
Tel. 051 6598316 – Fax 051 659 9305 francesca.marulli@provincia.bologna.it

La Provincia di Bologna è registrata Emas - Reg. n. 1-000432 - [www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it)

---

imprescindibili:

- la presenza di un decisore pubblico;
- la previsione di un finanziamento, anche non prevalente, diretto o indiretto, tramite risorse pubbliche;
- la presenza di un obiettivo di sviluppo economico e sociale comune alle azioni e/o agli strumenti di sostegno predetti;
- la previsione di un termine entro il quale debba essere raggiunto l'obiettivo.

### **L'obbligo di richiesta del codice CUP si riferisce anche ad appalti di servizi e forniture di minimo importo?**

No; si veda la risposta precedente.

### § 3. QUALI SONO I SOGGETTI TENUTI ALL'OBBLIGO DELLA TRACCIABILITÀ?

Sempre l'AVCP ci dice che i soggetti tenuti all'obbligo della tracciabilità sono quelli indicati ed elencati all'articolo 3 comma 1 della legge n. 136/2010: gli **appaltatori**, i **subappaltatori** e i **subcontraenti della filiera delle imprese**, nonché i **concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture**.

### § 4. LE SPESE IN ECONOMIA SONO ASSOGGETTATE ALL'OBBLIGO DELLA TRACCIABILITÀ?

Quanto sopra premesso, si deve stabilire ora se, debbano essere tracciati i pagamenti che seguono acquisizione di beni, lavori e servizi, effettuati in economia, o, più precisamente, mediante assunzione di determinazione di impegno di spese effettuate in economia (non quelle della cassa economale). In proposito è necessario premettere che la determina di impegno di cui si tratta, riguarda una cifra complessiva, contenuta nei limiti d'importo individuati dal Regolamento provinciale, dalla quale si originano "piccole spese" che possono riguardare una pluralità di Fornitori.

L'AVCP si è espressa molto compiutamente sul tema. Si riportano le FAQ pubblicate sul sito dell'AVCP sull'argomento:

### **Qual è la funzione pratica degli affidamenti in economia?**

La ragione concreta dell'istituto consiste nell'assicurare procedure più snelle e semplificate per acquisire lavori, opere, servizi o forniture di importo non elevato, nei casi in cui il ricorso alle ordinarie procedure di gara potrebbe comportare un rallentamento dell'azione amministrativa, oltre ad un notevole dispendio di tempi e risorse.

SETTORE BILANCIO E PROVVEDITORATO -U.O. GIURIDICO AMMINISTRATIVA Via Zamboni 13 - 40126 Bologna  
Tel. 051 6598316 – Fax 051 659 9305 francesca.marulli@provincia.bologna.it

La Provincia di Bologna è registrata Emas - Reg. n. 1-000432 - [www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it)

---

### **Quando è obbligatorio richiedere il codice CIG?**

La richiesta del codice CIG è obbligatoria per tutte le fattispecie contrattuali di cui al Codice dei contratti pubblici, indipendentemente dalla procedura adottata per la scelta del contraente e dall'importo del contratto, ad eccezione di alcune fattispecie contrattuali (vedi sopra esclusioni in base all'art. 19 del Codice ed altre fattispecie ivi indicate).

### **Sono soggetti alla tracciabilità i cottimi fiduciari?**

Sì, i cottimi fiduciari di cui all'articolo 125 del Codice dei contratti sono soggetti alla tracciabilità, in quanto il ricorso al cottimo fiduciario integra la fattispecie del contratto d'appalto con un operatore economico.

### **Gli obblighi di tracciabilità trovano applicazione nel caso di prestazioni di lavori, servizi e forniture in economia tramite *amministrazione diretta* ex articolo 125, comma 3, del Codice dei contratti?**

No, in quanto il ricorso a tale istituto non rientra nella fattispecie del contratto d'appalto con un operatore economico (vedi determinazione n. 10/2010).

### **E' stata stabilita una ulteriore soglia minima per la richiesta del codice CIG (ad es. il CIG deve richiedersi anche per importi minimi di poche centinaia di euro)?**

No, non è stabilita alcuna soglia minima. Il codice CIG va richiesto, indipendentemente dall'importo e dalla procedura di scelta del contraente, purché si tratti di un contratto pubblico.

Si veda in merito la determinazione n. 8/2010, paragrafo 3, che esclude dall'obbligo del codice CIG l'acquisto per cassa di beni di facile consumo e le spese, non a fronte di contratti di appalto.

### **§ 5. CONCLUSIONI.**

Da quanto sopra riportato, si evince che:

1. le prestazioni di lavori, servizi e forniture in economia **tramite amministrazione diretta NON sono sottoposte a tracciabilità;**
2. i pagamenti relativi a lavori e acquisti e servizi ordinati mediante "buono economale" ( non quello della cassa economale) **sono assoggettati alla tracciabilità** in quanto, in detti casi, il fatto che non venga, necessariamente, stipulato un contratto, non esclude che, mediante contatti verbali o scambio di fax, si concretizzi l'attività negoziale volta a concludere, comunque, ancorché con modalità scevre da particolari formalità, un contratto (cioè l'incontro di due o più



volontà volto a costituire, regolare o estinguere tra loro un **rapporto giuridico patrimoniale**) pubblico (un **appalto** avente per oggetto l'acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori, dai soggetti aggiudicatori).

Pensiamo al caso in cui un soggetto che agisce per conto della Provincia, ordini una spesa, senza avere previamente assunto l'impegno relativo: forse la legge non tutela il diritto del fornitore/prestatore ad ottenere il pagamento perché il soggetto ha agito in assenza di un contratto scritto? Certo che sì, anche se si tratta di un debito fuori bilancio, con le conseguenze che ne derivano a livello di responsabilità amministrativa e contabile. Ed ancora, forse i fornitori dell'Ente non ritengono il buono d'ordine come l'impegno formale dell'Amministrazione ad eseguire il pagamento per la prestazione pattuita? Certamente, col buono d'ordine hanno la prova della volontà dell'Amministrazione di procedere ad effettuare quella spesa e la garanzia della copertura della stessa.

Da ultimo, proprio per la grande quantità di richieste di codici CIG, l'AVCP ha introdotto due modalità semplificate di acquisizione: lo "smart CIG" ed il "carnet".

Pertanto si ritiene sussistente l'obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari derivanti da ordini in economia, con l'eccezione dell'amministrazione diretta.

In quanto sopra esposto è il parere della scrivente.

Bologna, 27 giugno 2011

La Responsabile U.O. Giuridico-Amministrativa  
del Settore Bilancio e Provveditorato  
Dott.ssa Francesca Saveria Marulli

*Documento firmato digitalmente*