



Provincia di Perugia

*Segretario Generale
Responsabile della Prevenzione
della Corruzione e della Trasparenza*

Ai Direttori di Area/Settore
Ai Dirigenti di Servizio
Ai Responsabili di Posizione Organizzativa e A.P.
p.c. Al Presidente della Provincia di Perugia

Al Collegio dei Revisori dei Conti
Sede

**Oggetto: DIRETTIVA AMMINISTRATIVA 1/2018. Lavori Somma
urgenza. Art 163 D.LGS 50/ 2016.**

Facendo seguito alle precedenti comunicazioni in materia, si ritiene utile, al fine di orientare ed uniformare l'iter procedurale del ricorso all'istituto della "somma urgenza" di cui all'art. 163 del D.Lgs 50/2016, nello spirito collaborativo teso al miglioramento dell'azione amministrativa, fornire più precise indicazioni. Nella presente direttiva si tiene conto, oltre che dei mutati riferimenti normativi, anche degli ultimi interventi di A.NA.C. emanati in attuazione dell'art. 213 del codice, che al comma 3, lett.g recita:"L'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul divieto di affidamento dei contratti attraverso procedure diverse rispetto a quelle ordinarie ed opera un controllo sulla corretta applicazione della specifica disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile di cui all'art.163 del codice".

1. Riferimenti normativi

L'istituto della "somma urgenza" è disciplinato oggi dall' art. 163 del d.lgs 50/2016 "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile", precedentemente dall' art. 176 del DPR 207/10, ed ancora prima dall'art. 24, comma 1, lett. a), della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. e dell'art. 41, comma 1, punto 5), del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

La norma testualmente dispone che:

1. In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico dell'amministrazione competente che si reca prima sul luogo, può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo, la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.
2. L'esecuzione dei lavori di somma urgenza può essere affidata in forma diretta ad uno o più operatori economici individuati dal responsabile del procedimento o dal tecnico dell'amministrazione competente.
3. Il corrispettivo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con l'affidatario; in difetto di preventivo accordo la stazione appaltante può ingiungere all'affidatario l'esecuzione delle lavorazioni o la somministrazione dei materiali sulla base di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, ridotti del 20 per cento, comunque ammessi nella contabilità; ove l'esecutore non iscriva riserva negli atti contabili, i prezzi si intendono definitivamente accettati.
4. Il responsabile del procedimento o il tecnico dell'amministrazione competente compila entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori una perizia giustificativa degli stessi e la trasmette, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante che provvede alla copertura della spesa e alla approvazione dei lavori. Qualora l'amministrazione competente sia un ente locale, la copertura della spesa viene assicurata con le 12 modalità previste dall'articolo 191, comma 3, e 194 comma 1, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni e integrazioni.
5. Qualora un'opera o un lavoro, ordinato per motivi di somma urgenza, non riporti l'approvazione del competente organo dell'amministrazione, la relativa realizzazione è sospesa immediatamente e si procede, previa messa in sicurezza del cantiere, alla sospensione dei lavori e alla liquidazione dei corrispettivi dovuti per la parte realizzata.
6. Costituisce circostanza di somma urgenza, ai fini del presente articolo, anche il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ovvero la ragionevole previsione, ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge, dell'imminente verificarsi di detti eventi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili, e nei limiti dello stretto necessario imposto da tali misure. La circostanza di somma urgenza, in tali casi, è ritenuta persistente finché non risultino eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata incolumità derivanti dall'evento calamitoso che ha comportato la declaratoria dello stato di emergenza di cui all'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 e in tali circostanze le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture con le procedure previste nel presente articolo.
7. Gli affidatari dichiarano, mediante autocertificazione, resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445, il possesso dei requisiti per la partecipazione a procedure di evidenza pubblica, che l'amministrazione aggiudicatrice controlla in termine congruo, compatibile con la gestione della situazione di emergenza in atto, comunque non superiore a sessanta giorni dall'affidamento. Qualora, a seguito del controllo, venga accertato l'affidamento ad un operatore privo dei predetti requisiti, le amministrazioni aggiudicatrici recedono dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese eventualmente già sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, e procedono alle segnalazioni alle competenti autorità.
8. In via eccezionale, nella misura strettamente necessaria, l'affidamento diretto può essere autorizzato anche al di sopra dei limiti di cui al comma 1, per un arco

temporale limitato, comunque non superiore a trenta giorni e solo per singole specifiche fattispecie indilazionabili e nei limiti massimi di importo stabiliti nei provvedimenti di cui al comma 2, dell'articolo 5, della legge n. 225 del 1992. L'affidamento diretto per i motivi di cui al presente articolo non è comunque ammesso per appalti di valore pari o superiore alla soglia europea.

9. Limitatamente agli appalti pubblici di forniture e servizi di cui al comma 6, per i quali non siano disponibili elenchi di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti ad un prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità. A tal fine il responsabile del procedimento comunica il prezzo provvisorio, unitamente ai documenti esplicativi dell'affidamento, all'ANAC che, entro sessanta giorni rende il proprio parere sulla congruità del prezzo. Avverso la decisione dell'ANAC sono esperibili i normali rimedi di legge mediante ricorso ai competenti organi di giustizia amministrativa. Nelle more dell'acquisizione del parere di congruità si procede al pagamento del 50% del prezzo provvisorio.

10. Sul profilo del committente sono pubblicati gli atti relativi agli affidamenti di cui al presente articolo, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie. Contestualmente, e comunque in un termine congruo compatibile con la gestione della situazione di emergenza, vengono trasmessi all'ANAC per i controlli di competenza, fermi restando i controlli di legittimità sugli atti previsti dalle vigenti normative.

2. Presupposti

Per poter ricorrere all'aggiudicazione di un contratto mediante trattativa privata, il necessario presupposto della sussistenza di una situazione di urgenza e' costituito dalla "imprevedibilità oggettiva dell'evento", e cioè da situazioni che, in nessun caso, devono essere imputabili ad un deficit di programmazione o all'inerzia della pubblica Amministrazione (AVCP determinazione n. 95 del 09 aprile 2002).

Il ricorso a tale procedura è dunque possibile nel caso in cui ogni ritardo sia pregiudizievole alla pubblica incolumità o alla tutela del bene, intendendosi conseguentemente non corretta l'applicazione dell'istituto nel caso in cui l'urgenza sia sopravvenuta per comportamento colpevole dell'amministrazione che pur potendo prevedere l'evento, non ne abbia tenuto conto al fine di valutare i tempi tecnici necessari alla realizzazione del proprio intervento.

L'urgenza deve essere qualificata e non generica, deve corrispondere ad esigenze eccezionali e contingenti tali da far ritenere che il rinvio dell'intervento comprometterebbe l'incolumità pubblica, essendo compito dell'Ente attuare una corretta pianificazione degli interventi da eseguire, inserendoli nel Programma pluriennale e nel piano annuale delle opere pubbliche.

Più precisamente non ricorrono i presupposti per l'affidamento a trattativa privata di un appalto di lavori pubblici ai sensi dell'art. 163 del d.lgs 50/2016, quando il ricorso a trattativa privata, motivato secondo la stazione appaltante da ragioni di imprescindibile urgenza, sia invece imputabile ad una carente o erronea valutazione delle esigenze poste a base dell'impostazione progettuale. In tali circostanze, pur sussistendo la necessità di eseguire rapidamente i

lavori, l'affermata urgenza è, in realtà, una "procurata urgenza" (Deliberazione n. 148 del 06/10/2004). Il ricorso alla "somma urgenza" è plausibile solo dinanzi ad uno specifico, imprevedibile evento e non può essere riconducibile a situazioni di incuria, di degrado e ammaloramento risalente nel tempo.

Sulla tematica dei lavori in somma urgenza l'AVCP si è espressa in più di una circostanza; si richiama in particolare la Deliberazione n. 55 del 16.5.2012 laddove si afferma che «i lavori da eseguire immediatamente, quelli di "somma urgenza", sono solo quelli strettamente necessari per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, ovvero quelli per la messa in sicurezza dell'area; gli eventuali lavori a "corredo" e quant'altro per il totale rifacimento del marciapiede a regola d'arte non possono essere considerati lavori di somma urgenza. E' certo consentito dare ad essi "priorità", come indicato dal comma 5 del suddetto art. 128 del codice; tuttavia, eliminato lo stato di "pregiudizio" con la messa in sicurezza dell'area, devono essere affidati con le usuali procedure consentite dal codice» (si richiamano anche la Determinazione 1/2004 e la Deliberazione 9/2014 e il Cons. Stato - sez. V - sentenza 25 maggio 2012, n.3077).

Va rilevato dunque come il presupposto dell'urgenza nei termini esposti deve essere illustrato in termini rigorosi nell'apposito verbale, nel quale devono essere indicati in modo indefettibile i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato ed i lavori necessari per rimuoverlo.

Detto verbale, unitamente ad una perizia giustificativa dei lavori, da redigersi a cura del responsabile del procedimento o del tecnico incaricato entro 10 giorni dall'esecuzione dei lavori, deve essere trasmesso alla stazione appaltante e, per essa, al dirigente competente al fine di procedere, con le modalità di seguito indicate, alla copertura della spesa e dell'approvazione dei lavori.

3. Elementi contabili

L'art. 163 comma 4 del d.lgs 50/2016 dispone che nel caso di esecuzione dei lavori con procedura di somma urgenza, la copertura della spesa viene assicurata con le modalità previste dall'art. 191, comma 3, e 194 comma 1 lett. e) del D.Lgs 267/2000 e successive modificazioni e integrazioni.

Il successivo comma 5 dispone altresì che qualora un'opera o un lavoro, ordinato per motivi di somma urgenza, non riporti l'approvazione del competente organo dell'amministrazione, la relativa realizzazione è sospesa immediatamente e si procede, previa messa in sicurezza del cantiere, alla sospensione dei lavori e alla liquidazione dei corrispettivi dovuti per la parte realizzata.

3.1 Fondi sufficienti

Per quanto concerne la fattispecie dell'ordinazione di lavori di somma urgenza in presenza di adeguati fondi nel bilancio, in assenza di specifica previsione normativa, si ritiene che la stessa sia regolata dalla disciplina generale in tema di impegni e ordinazione di spesa (artt. 191, commi 1 e 4, e 194 TUEL).

Pertanto in presenza in bilancio di fondi sufficienti (quando esiste in bilancio una voce di spesa avente ad oggetto specificamente somme urgenze oppure anche in presenza di un capitolo di spesa avente un oggetto conforme alla

natura dei lavori eseguiti in somma urgenza), dopo aver ricevuto da parte del RUP (o altro tecnico competente) gli atti relativi all'ordinazione dei lavori (verbale e perizia) il dirigente procede all'assunzione di impegno ed alla successiva richiesta di attestazione della relativa copertura al Dirigente del servizio finanziario (ex art. 153, comma 5, TUEL), mediante Determinazione Dirigenziale; contestualmente gli estremi dell'atto adottato vanno comunicati al terzo appaltatore (tenendo conto che, come prevede l'art. 191 comma 1, TUEL, fino alla ricezione di tale comunicazione quest'ultimo può rifiutarsi di eseguire la prestazione).

La valutazione della sufficienza o meno dei fondi per l'esecuzione di lavori di somma urgenza, da effettuarsi a cura del dirigente competente, dipende dalla strutturazione del singolo bilancio, come approvato dal Consiglio provinciale e specificato, con il piano esecutivo di gestione, dal Presidente.

Pertanto il dirigente deve valutare la presenza di risorse sufficienti negli interventi a lui assegnati e, se necessario, promuovere la variazione del piano esecutivo di gestione da parte del Presidente (ex art. 169 TUEL).

Solo nel caso in cui invece non vi siano nei capitoli o interventi assegnati sufficienti risorse, per reperirne di ulteriori, il dirigente, ai sensi dell'art. 191, comma 3, del TUEL deve proporre al Presidente un prelievo dal fondo di riserva o di investire della competenza il Consiglio in aderenza ai principi generali (specificati, per il caso di specie dei lavori di somma urgenza, dal novellato art. 191, comma 3) così come sopra detto.

3.2 Fondi insufficienti

Il nuovo testo dell'art. 191, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. i), del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, specifica l'ambito applicativo della disposizione rispetto alla previgente formulazione, prevedendo che, per i lavori pubblici di somma urgenza, la Giunta (id est il Presidente), qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il comma prosegue precisando che il provvedimento di riconoscimento sia adottato dal Consiglio entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta (presidente) (e comunque entro il 31/12 dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine).

Infine, circa la comunicazione al terzo interessato, la norma dispone che sia data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare.

La novella legislativa ha disciplinato in maniera specifica l'ipotesi (abbastanza ricorrente) in cui, a fronte della necessità di ordinare lavori di somma urgenza per prevenire il rischio di pericoli o riparare il danno per l'incolumità pubblica, i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti. La norma, in sostanza, in assenza di adeguati stanziamenti a bilancio, rimette al Consiglio, organo sovrano in materia, la responsabilità di verificare la necessità della spesa ordinata per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica

incolumità e di approvare la relativa copertura finanziaria proposta dal Presidente (utilizzando le risorse previste dall'art. 193, comma 3, e 194, comma 3, del TUEL). Ribadito che, trattandosi di procedura derogatoria a quella ordinaria di spesa la stessa deve essere applicata in maniera restrittiva e che deve, in ogni caso, essere seguita da una rigorosa "regolarizzazione" a posteriori che riconduca tale spesa anomala nell'ambito della contabilità ordinaria dell'Ente, "il rinvio all'art. 194 TUEL è da intendersi unicamente riferito alla forma dell'atto e alla competenza dell'Organo (Consiglio) e quindi si ritiene che in nessun caso debba operare, per il riconoscimento della spesa, il limite "degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'Ente" (Corte Conti Piemonte- Delibera n. 360/2013/SRCPIE/PAR).

3.3 Fondi insufficienti in bilancio e senza riconoscimento dall'Organo Consiliare

Nel caso in cui il Consiglio, invece, non provveda al predetto riconoscimento, troverà applicazione l' art. 163, comma 5, del d.lgs 50/2016 il quale dispone che "Qualora un' opera o un lavoro, ordinato per motivi di somma urgenza, non riporti l'approvazione del competente organo dell'amministrazione, la relativa realizzazione è sospesa immediatamente e si procede, previa messa in sicurezza del cantiere, alla sospensione dei lavori e alla liquidazione dei corrispettivi dovuti per la parte realizzata" . Inoltre i lavori potrebbero rimanere a carico del solo funzionario ordinatore in assenza del riconoscimento, da parte del Consiglio (ai sensi dell'ordinaria regola posta dall'art. 194, comma 1, lett. e, del TUEL), dell'utilità di tale quota parte di lavori e del conseguente arricchimento per l'ente locale (ex art. 191, comma 4, TUEL).

4 Ulteriori adempimenti

Ora l'art. 163, comma 10 del D.LGS 50/2016 impone ulteriori adempimenti in capo all'Ente in caso di adozione di procedure di somma urgenza. In particolare il comma 10 prevede che sul profilo del committente sono pubblicati gli atti relativi agli affidamenti di somma urgenza, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie. Contestualmente, e comunque in un termine congruo compatibile con la gestione della situazione di emergenza, essi vengono trasmessi all'ANAC per i controlli di competenza, fermi restando i controlli di legittimità sugli atti previsti dalle vigenti normative.

5.Vigilanza A.NA.C.

L'art.24 del Regolamento sull'esercizio da parte di A.NA.C dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici (G.U.n.49 del 28.2.2017), rubricato

“Attività di vigilanza sui casi di somma urgenza e di protezione civile”, così recita:

Ai fini dell’attività di vigilanza di cui all’art. 213, comma 3, lettera g), del codice sulla corretta applicazione della disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile di cui all’art. 163, del codice, la stazione appaltante è tenuta a trasmettere, secondo le modalità definite dall’Autorità, contestualmente alla pubblicazione degli atti relativi agli affidamenti e, comunque, entro un termine congruo compatibile con la gestione dell’emergenza non superiore a 30 giorni dalla redazione del verbale di somma urgenza, i seguenti atti:

- a) verbale di somma urgenza e provvedimento di affidamento;
- b) perizia giustificativa;
- c) elenco prezzi unitari, con indicazione di quelli concordati tra le parti e di quelli dedotti da prezzari ufficiali;
- d) verbale di consegna dei lavori;
- e) contratto, ove stipulato.

2.L’Ufficio di vigilanza sulla scorta dei dati acquisiti e degli indicatori assumibili elabora un programma di vigilanza da sottoporre all’esame del Consiglio dell’Autorità.

3.Qualora dall’attività di vigilanza di cui al comma 2, eventualmente esplicita attraverso la richiesta di informazioni documentali integrative, emergano rilevanti irregolarità, non adeguatamente giustificate dall’urgenza della procedura, l’ufficio procede all’avvio del procedimento ai sensi dell’art. 13 del presente Regolamento.

4.L’attività di vigilanza di cui ai commi precedenti non presuppone il rilascio di pareri preventivi circa la sussistenza dei requisiti di cui all’art. 163, del codice, per il ricorso alle stesse procedure di somma urgenza e di protezione civile.

5.Il parere di congruità del prezzo di cui all’art. 163, comma 9, del codice è emesso dal competente ufficio dell’Autorità.

Si segnala inoltre il comunicato del Presidente A.NA.C. in data 15 febbraio 2017 avente ad oggetto: presupposti di ammissibilità e modalità di presentazione delle istanze per il rilascio del parere sulla congruità del prezzo, ai sensi dell’art. 163 del d.l.gs. n. 50/2016.

Si ricorda che l’art.163, comma 9 del d.lgs.50/2016 prevede che laddove”.....non siano disponibili elenchi di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti ad un prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità.

A tal fine il responsabile del procedimento comunica il prezzo provvisorio, unitamente ai documenti esplicativi dell'affidamento, all'ANAC che, entro sessanta giorni rende il proprio parere sulla congruità del prezzo. Avverso la decisione dell'ANAC sono esperibili i normali rimedi di legge mediante ricorso ai competenti organi di giustizia amministrativa. Nelle more dell'acquisizione del parere di congruità si procede al pagamento del 50% del prezzo provvisorio”.

Per quanto esposto si invitano le SS.VV.:

- a valutare attentamente la ricorrenza delle circostanze che consentono il ricorso alle procedure di somma urgenza;
- a rispettare la tempistica stabilita dall'art. 191 del TUEL relativa alla fase di regolarizzazione della spesa, in caso di fondi insufficienti;
- a garantire il rispetto dei principi di trasparenza, economicità e buon andamento della pubblica amministrazione;
- a pubblicare in Amministrazione trasparente:
nella sottosezione "bandi di gara e contratti": gli atti relativi agli affidamenti di somma urgenza, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie
nella sottosezione "interventi straordinari e di emergenza" tabelle riepilogative dei suddetti interventi;
- a trasmettere contestualmente, o comunque in un termine congruo compatibile con la gestione della situazione di emergenza, all'ANAC per i controlli di competenza, gli atti relativi agli affidamenti di somma urgenza
- a rispettare quanto previsto dal Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza di A.NA.C. e in particolare dall'art.24.

La presente direttiva, che verrà pubblicata nella Sezione Amministrazione trasparente/prevenzione della corruzione, costituisce misura di intervento ai fini della Legge Anticorruzione. 190/2012, e pertanto la sua applicazione, con riferimento agli atti dirigenziali, sarà oggetto di esame da parte dell'Ufficio Anticorruzione Trasparenza e Controlli interni nell'ambito dei controlli amministrativi e nel rispetto del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2018/20.

Perugia, lì 24.05.2018

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione
e della Trasparenza
dott. Francesco Grilli

documento informatico firmato digitalmente