



COMUNE DI ROCCAMENA  
(Città Metropolitana di Palermo)

\*\*\*\*\*

Via Umberto I n. 173 – 90040 Roccamena (PA)  
Centralino 091/8469011 fax 091/8469027

e-mail: [info@comunedioccamena.it](mailto:info@comunedioccamena.it) – pec: [protocollo@pec.comune.roccamena.pa.it](mailto:protocollo@pec.comune.roccamena.pa.it)  
[C.F. 84000270821](http://C.F.84000270821) [P.I. 02970820821](http://P.I.02970820821)

-----oOo-----

## UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE

**PROT. N. 9118 DEL 18.10.2022**

**A tutti i Responsabili di Servizio  
e p.c. Al Sindaco  
Alla Giunta Municipale  
Al Presidente del Consiglio Comunale**

**Oggetto: Lavori di somma urgenza –Art. 191 comma 3 del TUEL e art. 163 del D. Legs. N. 50/2016.**

La fattispecie dei lavori di somma urgenza trova disciplina nel combinato disposto degli articoli 191, comma 3, del TUEL e 163 del D. Legs. N. 50/2016.

**L'art. 191, comma 3, del TUEL, recita** " *Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, 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 provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare*";

**L'art 163, comma1 del D. Legs. N. 50/2016, recita** "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 e privata incolumità."*

Si ritiene, pertanto, opportuno fornire agli uffici, all'amministrazione comunale ed al consiglio comunale le seguenti valutazioni per il corretto inquadramento della fattispecie, in quanto -a seguito delle modifiche introdotte dal 1° gennaio 2019 dall'art. 1, comma 901, della legge 145/2018 al comma 3 dell'art. 191 del Tuel- tutti gli affidamenti in somma urgenza debbono essere portati all'esame del consiglio comunale, in quanto il legislatore ha assegnato al massimo consesso civico il potere di controllo sul corretto esercizio dei poteri dirigenziali in presenza di situazioni di somma urgenza.

A sua volta, il comma 4 dell'art. 163 del codice dei contratti pubblici approvato con il d.lgs. 50/2016 e s.m.i, così dispone:

*"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 modalità previste dall'articoli 191, comma 3, e 194 comma 1, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni e integrazioni"*.

Dal combinato disposto delle due disposizioni normative si evince che:

1. il Rup entro 10 giorni dall'ordinazione dei lavori deve compilare la perizia giustificativa;
2. entro i successivi 10 giorni, la giunta deve esprimersi su tale perizia, sottoponendo al consiglio comunale il riconoscimento della spesa
3. entro i successivi 30 giorni il consiglio deve adottare la deliberazione con la quale autorizza la spesa, e comunque entro il 31 dicembre.

## **La normativa applicabile**

Al fine di chiarire le competenze del consiglio comunale in questa materia, appare opportuno effettuare una puntuale ricostruzione della disciplina sostanziale, procedurale e contabile in materia di lavori di somma urgenza.

### *1. La disciplina sostanziale*

Il nuovo codice dei contratti pubblici ha disciplinato *ex novo* le procedure di affidamento di contratti in caso di somma urgenza e di protezione civile. L'art. 163 del d.lgs. 50/2016 contiene la nuova disciplina che sostituisce gli abrogati artt. 175 e 176 del DPR n. 207/2010 (cfr. art. 217, comma, 1 lett. *u*) del nuovo codice).

La norma codicistica trova la sua fonte nella legge delega n. 11/2016, la quale all'art. 1, comma 1, lett. l) fa riferimento a "*disposizioni concernenti le procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori da applicare in occasione di emergenze di protezione civile, che coniughino la necessaria tempestività d'azione con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva, con conseguente espresso divieto di affidamento di contratti*

*attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali”.*

In linea con tale criterio di delega, l’art. 63, comma 2, lett. c) del codice contempla la possibilità di far ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara “*per ragioni di **estrema urgenza** derivante da eventi imprevedibili dall’amministrazione aggiudicatrice*”, allorché i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati, nemmeno ricorrendo alla riduzione dei termini di pubblicazione ( cfr. art. 60, comma 3 del codice). Tuttavia, in tali casi –e sempre che “*le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura*” in questione non siano “***in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici***”- l’amministrazione aggiudicatrice deve consultare il mercato e “*selezionare almeno 5 operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei*”, da individuare “*sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecniche e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione*”. Insomma, in base al comma 2, si è in presenza di una deroga alle procedure ordinarie ma vi è, comunque, l’obbligo di rispettare i principi del Trattato aggiudicando il contratto a seguito di una procedura competitiva “all’operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, ai sensi dell’art. 95, previa verifica del possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l’affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta o mediante procedura competitiva con negoziazione”. In sintesi, anche nei casi in cui siano superate le soglie di cui all’art. 36, è consentito nei casi di “estrema urgenza” procedere con procedura negoziata derogando alle regole e ai tempi della procedura aperta, ma salvaguardando i principi di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza e verifica del possesso dei requisiti da parte dell’operatore prescritti in via ordinaria in base all’importo del contratto.

L’art. 163 introduce, invece, una **disciplina ulteriormente derogatoria** “*sicché –come ha scritto il Consiglio di Stato nel parere 1.4.2016, n.855- rispetto all’art. 63, gli affidamenti di cui all’art. 163 devono essere considerati ulteriormente eccezionali (secondo una “*progressione di eccezionalità*”, se così si può dire) e quindi tale ultima disposizione deve essere interpretata e applicata in senso assolutamente rigoroso e restrittivo”*. La norma delinea, dunque, una autonoma disciplina per i provvedimenti di “somma urgenza”, in base alla quale l’Ente, tramite i propri uffici, gestisce ed organizza quanto occorre per risolvere l’emergenza, definendo entro dieci giorni l’effettiva consistenza delle prestazioni necessarie, stante la sostanziale indeterminatezza della prestazione inizialmente richiesta. Si tratta, come chiarito dall’Anac, di una procedura di *extrema ratio* in presenza dei cui presupposti (da motivare e documentare in modo stringente) il legislatore prevede un affidamento senza alcun previo confronto competitivo.

La norma in esame fa riferimento a “**circostanze di somma urgenza**” che implicano la necessità di intervenire senza “**alcun indugio**” per “**rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità**”<sup>1</sup>. Il legislatore non fornisce una definizione di pubblica e privata incolumità; tuttavia, appare ragionevole far ricorso al comma 4-bis dell’art. 54 del Tuel che, nel circoscrivere l’ambito di applicazione delle ordinanze contingibili e urgenti del sindaco, ha finalizzato quelle concernenti l’*incolumità pubblica* alla tutela dell’*integrità fisica della popolazione*.

Secondo un consolidato orientamento, “*quando ricorrono circostanze legate alla tutela della pubblica e privata incolumità ed esse siano accertate e periziate **diventa un obbligo***”

***per l'amministrazione, piuttosto che una facoltà, dare corso alle necessarie lavorazioni, nei limiti strettamente necessari ad evitare conseguenze pregiudizievoli*** (cfr. AVCP, deliberazione 5.5.2004, n.79; si veda anche Cass. sz, VI, 20.11.2015, n. 46400). I lavori da eseguire immediatamente sono solo quelli strettamente necessari a rimuovere lo stato di pregiudizio per la pubblica o privata incolumità o quelli per la messa in sicurezza dell'area; secondo la giurisprudenza e l'ANAC *"gli eventuali lavori a corredo e quant'altro [per il totale rifacimento del marciapiede a regola d'arte: in un caso concreto], non possono considerarsi lavori di somma urgenza; è certo consentito dare ad essi priorità; tuttavia, eliminato lo stato di pregiudizio con la messa in sicurezza dell'area, devono essere affidati con le usuali procedure consentite dal codice"* (cfr. AVCP, delibera 16.5.2012, n.55, Cons. Stato, V, 25.5.2012, n.3077). Più recentemente, l'Anac ha chiarito che non sono riconducibili alle circostanze di somma urgenza (che richiede l'imprevedibilità) interventi *"riconducibili a situazioni di incuria, degrado e ammaloramento molto risalenti nel tempo. Fermo restando la necessità di intervenire prontamente laddove emergano situazioni di grave pericolo per la pubblica incolumità, non si può fare a meno di osservare che situazioni quali per es. interventi di messa in sicurezza di edifici scolastici e di beni comunali già da tempo oggetto di segnalazione da parte dei Vigili del fuoco e dell'Asp con l'adozione di misure di parziale interdizione al pubblico, richiedono di essere affrontate mediante interventi programmati più che con interventi localizzati e disposti al momento"* (cfr. delibera 31.5.2016, n.612). Più in particolare, l'Anac ha rilevato che *"oltre alle lavorazioni necessarie per rimuovere le condizioni di pericolo (ad es., riparazione delle coperture per eliminare le infiltrazioni nei locali sottostanti), si rilevano anche lavorazioni riferibili più che altro a manutenzioni atte a conservare l'immobile nel suo stato di piena funzionalità* (ad es., installazione e/o adeguamento dell'impianto elettrico o antincendio). Sicuramente, appare opportuno affiancare agli interventi strettamente necessari a rimuovere situazioni di pericolo anche quegli interventi volti a ripristinare la piena funzionalità dei plessi scolastici senza i quali non si otterrebbero comunque le autorizzazioni necessarie alla messa in esercizio; tuttavia, si ritiene che tali interventi debbano avere comunque un carattere accessorio e residuale nell'ambito dell'intervento di somma urgenza, la cui finalità essenziale è rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità". Nella stessa deliberazione, l'Anac evidenzia che –nella fattispecie di intervento su un immobile degradato per il quale la perizia si limitava a riportare che esso "alla verifica si presenta come un rudere in condizioni di labilità statica"- sarebbe "stato necessario rendicontare con precisione, anche attraverso rilievi e fotografie, le parti dell'edificio per le quali si riteneva necessario procedere a demolizioni, quelle da sottoporre a opere di puntellamento provvisoriale e quelle per le quali intervenire con tecniche di consolidamento". In estrema sintesi, nel verbale -oltre ai motivi dello stato di urgenza (circostanze che non consentono alcun indugio) e alle cause che lo hanno provocato- occorre illustrare e motivare l'idoneità ed indispensabilità degli interventi a rimuovere la situazione di pregiudizio (ancorchè temuto) nel rispetto del principio di stretta proporzionalità.

Nell'ipotesi del comma 1, oggetto della perizia possono essere soltanto lavori; mentre, nell'ipotesi del comma 6 –che contempla gli eventi di protezione civile ovvero *"la ragionevole previsione"* che essi possano con imminenza verificarsi- possono essere ordinate con la procedura, che di seguito esamineremo, lavori, servizi e forniture *"nei limiti dello stretto necessario"* imposto dall'adozione di misure indilazionabili *"volte ad evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verificano danni conseguenti agli eventi di protezione civile"* e finchè non risultino eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata

incolumità e, comunque, entro un termine non superiore a 15 giorni dal verificarsi dell'evento (art. 47 del d.lgs. n. 1/2018).

2. *La disciplina che regola la procedura di affidamento ed approvazione degli atti*  
Nelle circostanze di somma urgenza sopra indicate, il primo tra il rup o il tecnico comunale che si rechi sul luogo deve:

- 1) redigere un verbale di somma urgenza, il quale –ferma restando la libertà delle forme–deve indicare:
  - a) i **motivi dello stato di urgenza**, fornendo –come dice ANAC nella delibera 9.3.2016, n.286- la prova effettiva e ben documentata della somma urgenza (cioè, delle circostanze che non consentono alcun indugio); sotto tale profilo, sarebbe opportuno prevedere misure organizzative di mitigazione del rischio che possa farsi ricorso a tale strumento derogatorio dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici in assenza dei presupposti di fatto, come ad esempio l'obbligo di corredare il verbale con documentazione fotografica o video che traccino la data delle riprese;
  - b) **le cause** che hanno procurato lo stato di urgenza;
  - c) i **lavori "strettamente" necessari** per rimuoverlo;
- 2) disporre l'immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio; l'ordinazione della prestazione, in pratica, avviene prima del perfezionamento delle obbligazioni e della determinazione del corrispettivo (il comma 3 prevede che il corrispettivo è definito consensualmente e che in assenza di accordo, la stazione appaltante può ingiungere l'esecuzione dei lavori riducendo del 20% i prezzi risultanti dai prezziari ufficiali; l'esecutore può iscrivere riserva, in assenza della quale i prezzi si intendono definitivamente accettati); l'ordine di esecuzione può essere effettuato anche nei confronti di più di un operatore; gli operatori affidatari, ai sensi del comma 7, debbono dichiarare mediante autocertificazione il possesso dei requisiti per la partecipazione a procedure di evidenza pubblica (l'ufficio deve effettuare la verifica su tale autocertificazione in un termine congruo e, comunque, prima della conclusione dell'esecuzione dei lavori, posto che l'ultimo periodo del comma 7 prevede che nel caso di verifica negativa sul possesso dei requisiti dichiarati si proceda al recesso dal contratto e alla segnalazione alle autorità competenti: Anac e Procura della Repubblica);
- 3) compilare una perizia giustificativa dei lavori, entro 10 giorni dall'ordinazione degli stessi. Tale perizia, secondo l'orientamento dell'Anac, deve contenere tutti gli elementi occorrenti per poter consentire all'amministrazione di formulare un giudizio di ammissibilità delle prestazioni ordinate, ivi comprese le clausole contrattuali con i prezzi, i tempi di esecuzione, gli oneri e le garanzie, anche in materia di adempimenti per la sicurezza ( in pratica un capitolato o almeno un foglio di patti e condizioni da sottoscrivere mediante scrittura privata oppure mediante scambio di corrispondenza, in base all'art. 32,comma 14 del codice). In pratica, il regime derogatorio ha come unico fine quello di **garantire uno snellimento delle procedure di affidamento e non anche di pregiudicare l'assolvimento degli obblighi in materia di partecipazione alle gare o quelli contributivi o il rispetto della normativa sull'impiego di manodopera e della sicurezza**: l'AVCP con delibera 9.4.2014, n.9 ha ritenuto che *"non possono essere derogate le norme riguardanti*

*il controllo e la vigilanza, riferendosi a tutto l'insieme delle attività, comprese le disposizioni in materia di sicurezza ( PSC, POS, coordinatori in materia di sicurezza, collaudo e/o certificazione di regolare esecuzione");*

- 4) trasmettere la perizia alla stazione appaltante, unitamente al verbale di somma urgenza, per l'approvazione dei lavori e la copertura finanziaria. Qui si richiama il comma 5 dell'art. 163 del codice a mente del quale nel caso di mancata approvazione della perizia, i lavori debbono essere immediatamente sospesi e, previa messa in sicurezza del cantiere, si procede alla liquidazione dei corrispettivi dovuti per la parte dei lavori realizzati. L'Anac, nella deliberazione n. 612/2016 già richiamata, ha puntualizzato che la contabilità dei lavori deve essere conforme alle disposizioni vigenti, e non può essere sostituita da fogli contabili semplificati riportanti unicamente le voci di prezzo e le quantità complessive;
- 5) pubblicare sul profilo committente (cioè, nella sottosezione di "amministrazione trasparente" indicata dalla griglia di cui alla delibera Anac 1310/2016) gli atti di affidamento, specificando l'affidatario, le modalità di scelta e le motivazioni che hanno giustificato il ricorso alla procedura di somma urgenza ( art. 163, comma 10);
- 6) trasmettere tutti gli atti ad ANAC, secondo le indicazioni operative reperibili sul sito dell'Autorità.

Giova ricordare che il codice di comportamento approvato con il Dpr 62/2013, obbliga tutti i dipendenti pubblici al rispetto del principio di tracciabilità delle operazioni compiute, cioè della riproducibilità dei processi lavorativi; tale previsione normativa risulta, inoltre, coerente con la logica che ispira il *Sistema di gestione del rischio corruttivo* ( all. 1 PNA 2019) non introducendo oneri formali e incoerenti con le finalità di prevenzione del rischio, in quanto la stessa Anac nella richiamata deliberazione n.286/2016 ha precisato che *"ogniquale volta sia reso possibile dalle circostanze di fatto, l'Amministrazione deve comunque espletare quelle forme di confronto competitivo minimale, che possano assicurare sia il rispetto della imparzialità e della tutela della concorrenza sia la salvaguardia de parsimonioso utilizzo delle risorse pubbliche"*; ciò appare tanto più necessario, in presenza di un reiterato affidamento al medesimo operatore economico di contratti con procedure derogatorie e/o semplificate: circostanze, queste, che impongono il rispetto del principio di rotazione.

### 3. Le norme contabili

Il comma 4 dell'art. 163 prevede che la trasmissione della perizia alla stazione appaltante per l'approvazione e la copertura finanziaria deve avvenire entro 10 giorni dall'ordinazione dei lavori. La norma dispone, come già anticipato, che *"qualora l'amministrazione competente sia un ente locale, la copertura della spesa viene assicurata con le modalità previste dagli articoli 191, comma 3 e 194, comma 1, lett.e) del Tuel"*.

Orbene, non c'è dubbio che la fattispecie implica una procedura derogatoria rispetto a quella ordinaria di spesa degli enti locali, laddove in base alla regola generale la copertura finanziaria precede l'ordinazione della spesa e, come tale, tale procedura *"deve essere applicata in maniera restrittiva e deve, in ogni caso, essere seguita da una regolarizzazione a posteriori che riconduca la spesa anomala nell'ambito della contabilità ordinaria dell'ente"* ( cfr. Cortedei Conti, sezione regionale di controllo del Piemonte parere n. 360/2013).

Una prima novella normativa, introdotta dal d.l. 174/2012, prevedeva che –solo in caso di assenza di fondi in bilancio- venisse investito il consiglio comunale della copertura della spesa; mentre, laddove gli stanziamenti del bilancio di previsione presentavano

idoneostanziamento, la procedura si concludeva tramite l'approvazione della perizia da parte della giunta municipale.

La novella del 2018 ha eliminato dal terzo comma dell'art. 191 del Tuel le seguenti parole: *qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti*; ne consegue, dunque, che in ogni caso la giunta deve trasmettere gli atti per la copertura finanziaria al consiglio comunale.

La norma, in sostanza, rimette sempre al consiglio comunale la responsabilità di verificare la necessità della spesa ordinata per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica o privata incolumità e di approvare la relativa perizia dando anche copertura finanziaria alla spesa, approvando la proposta di deliberazione della Giunta (utilizzando all'uopo tutte le risorse disponibili, come previsto dall'art. 193, comma 3, e 194, comma 3, del Tuel). L'eventuale provvedimento di riconoscimento è approvato entro 30 giorni dalla data della deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine di 30 giorni. La comunicazione al terzo interessato dell'impegno contabile che deve essere indicato nella fattura elettronica ( cfr. DM n. 131/2021) è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare, invertendo la regola generale di cui all'art. 191, comma 1, ultimo periodo del Tuel.

In realtà, in base all'art. 163 del d.lgs. 50/2016, nel caso in cui la Giunta non provveda entro i 20 giorni dalla trasmissione della perizia ad approvare la delibera con la quale sottoporre al consiglio comunale l'autorizzazione dei lavori e la copertura finanziaria della spesa, i lavori debbono essere immediatamente sospesi ai sensi del comma 5 dell'art. 163 del codice, il quale prevede, per il caso in cui un'opera o un lavoro intrapreso per motivi di somma urgenza non riporti l'approvazione del competente organo della stazione appaltante, la liquidazione delle spese relative alla sola parte dell'opera o dei lavori realizzati. In tale ipotesi, inoltre, sulla scorta della regola di carattere generale posta dall'art. 194, comma 1, lett. e), il Consiglio, ove investito della proposta di riconoscimento del debito in questione (cioè della parte dei lavori già eseguiti), deve mantenere responsabile della spesa (ex art. 191, comma 4, Tuel) il solo tecnico che ha ordinato i lavori ove ritenga assenti i presupposti per l'ordinario riconoscimento di debito (utilità della quota parte dei lavori effettuati e conseguente arricchimento per l'ente locale).

La presente costituisce anche linee guida ed atto di indirizzo, integrativo del vigente Ptpc 2022.

**IL SEGRETARIO COMUNALE  
(Dott.ssa Doriana Nastasi)**