

La procedura della "somma urgenza" è disciplinata dall'art. 176 del DPR 207/2010, in attuazione dell'art. 125 del D.Lgs. 163/06 che disciplina i c.d. "lavori in economia".

Tale procedura consente unicamente la "immediata esecuzione" dei lavori a seguito di verbale del RUP "per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità"; gli eventuali interventi successivi che non siano finalizzati a tale scopo richiedono altresì l'ottemperanza alle consuete prescrizioni normative (p.e. la redazione di un progetto), potendo peraltro ricorrere a procedure speditive per l'affidamento dei lavori – affidamento diretto fino a 40.000 euro, procedura negoziata con invito a 5 operatori fino a 200.000 euro. Pertanto, al di fuori degli interventi di somma urgenza per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, e fatte salve le eventuali deroghe espressamente previste e motivate da specifiche ordinanze emanate dagli organi competenti, gli interventi devono seguire i consueti adempimenti normativi e procedurali, ivi compresi l'acquisizione di pareri, nulla osta ed autorizzazioni.

RACCOLTA NORMATIVA IN MERITO ALLA SOMMA URGENZA

D.Lgs. 163/06, art. 125. Lavori, servizi e forniture in economia.

(art. 24, L. n. 109/1994; art. 88, e artt. 142 ss., D.P.R. n. 554/1999; D.P.R. n. 384/2001)

1. Le **acquisizioni in economia di beni, servizi, lavori**, possono essere effettuate:
 - a) mediante amministrazione diretta.
 - b) mediante procedura di cottimo fiduciario.
2. Per ogni acquisizione in economia le stazioni appaltanti operano attraverso un responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 10.
3. 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
4. Il cottimo fiduciario è una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi.
5. I lavori in economia sono ammessi per **importi non superiori a 200.000 euro**. I lavori assunti in amministrazione diretta non possono comportare una spesa complessiva superiore a 50.000 euro.
6. I lavori eseguibili in economia sono individuati da ciascuna stazione appaltante, con riguardo alle proprie specifiche competenze e nell'ambito delle seguenti categorie generali:
 - a) **manutenzione o riparazione di opere od impianti quando l'esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili e non sia possibile realizzarle con le forme e le procedure previste agli articoli 55, 121, 122;**
 - b) manutenzione di opere o di impianti;
 - c) interventi non programmabili in materia di sicurezza;
 - d) lavori che non possono essere differiti, dopo l'infruttuoso esperimento delle procedure di gara;
 - e) lavori necessari per la compilazione di progetti;
 - f) completamento di opere o impianti a seguito della risoluzione del contratto o in danno dell'appaltatore inadempiente, quando vi è necessità e urgenza di completare i lavori.
7. I fondi necessari per la realizzazione di lavori in economia possono essere anticipati dalla stazione appaltante con mandati intestati al responsabile del procedimento, con obbligo di rendiconto finale. Il programma annuale dei lavori è corredato dell'elenco dei lavori da eseguire in economia per i quali è possibile formulare una previsione, ancorché sommaria.
8. Per **lavori di importo pari superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro**, l'affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa **consultazione di almeno cinque operatori economici**, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Per **lavori di importo inferiore a quarantamila euro** è consentito **l'affidamento diretto** da parte del responsabile del procedimento.
9. Le forniture e i servizi in economia sono ammessi per importi inferiori a 125.000 euro per le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 28, comma 1, lettera a), e per importi inferiori a 193.000 euro per le stazioni appaltanti di cui all'articolo 28, comma 1, lettera b). Tali soglie sono adeguate in relazione alle modifiche delle soglie previste dall'articolo 28, con lo stesso meccanismo di adeguamento previsto dall'articolo 248.
10. L'acquisizione in economia di beni e servizi è ammessa in relazione all'oggetto e ai limiti di importo delle singole voci di spesa, preventivamente individuate con provvedimento di ciascuna stazione

appaltante, con riguardo alle proprie specifiche esigenze. Il ricorso all'acquisizione in economia è altresì consentito nelle seguenti ipotesi:

a) risoluzione di un precedente rapporto contrattuale, o in danno del contraente inadempiente, quando ciò sia ritenuto necessario o conveniente per conseguire la prestazione nel termine previsto dal contratto;

b) necessità di completare le prestazioni di un contratto in corso, ivi non previste, se non sia possibile imporne l'esecuzione nell'ambito del contratto medesimo;

c) prestazioni periodiche di servizi, forniture, a seguito della scadenza dei relativi contratti, nelle more dello svolgimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente, nella misura strettamente necessaria;

d) urgenza, determinata da eventi oggettivamente imprevedibili, al fine di scongiurare situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale.

11. Per servizi o forniture di importo pari o superiore a quarantamila euro e fino alle soglie di cui al comma 9, l'affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Per servizi o forniture inferiori a quarantamila euro, è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento.

12. L'affidatario di lavori, servizi, forniture in economia deve essere in possesso dei requisiti di idoneità morale, capacità tecnico - professionale ed economico - finanziaria prescritta per prestazioni di pari importo affidate con le procedure ordinarie di scelta del contraente. Agli elenchi di operatori economici tenuti dalle stazioni appaltanti possono essere iscritti i soggetti che ne facciano richiesta, che siano in possesso dei requisiti di cui al periodo precedente. Gli elenchi sono soggetti ad aggiornamento con cadenza almeno annuale.

13. Nessuna prestazione di beni, servizi, lavori, ivi comprese le prestazioni di manutenzione, periodica o non periodica, che non ricade nell'ambito di applicazione del presente articolo, può essere artificialmente frazionata allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia.

14. I procedimenti di acquisizione di prestazioni in economia sono disciplinati, nel rispetto del presente articolo, nonché dei principi in tema di procedure di affidamento e di esecuzione del contratto desumibili dal presente codice, dal regolamento.

D.P.R. 207/2010, Art. 176 *Provvedimenti in casi di somma urgenza (art. 147, D.P.R. n. 554/1999)*

1. In circostanze di **somma urgenza** che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico che si reca prima sul luogo, può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale di cui all'**articolo 175** la **immediata esecuzione** dei lavori entro il limite di 200.000 euro o comunque 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.

3. Il prezzo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con l'affidatario; in difetto di preventivo accordo si procede con il metodo previsto all'**articolo 163**, comma 5.

4. Il responsabile del procedimento o il tecnico 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.

5. Qualora un'opera o un lavoro intrapreso per motivi di somma urgenza non riporti l'approvazione del competente organo della stazione appaltante, si procede alla liquidazione delle spese relative alla parte dell'opera o dei lavori realizzati.

D.P.R. 207/2010, Art. 175 *Lavori d'urgenza (art. 146, D.P.R. n. 554/1999)*

1. Nei casi in cui l'esecuzione dei lavori in economia è determinata dalla necessità di provvedere d'urgenza, questa deve risultare da un verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo.

2. Il verbale è compilato dal responsabile del procedimento o dal tecnico competente per territorio o dal tecnico all'uopo incaricato. Il verbale è trasmesso con una perizia estimativa alla stazione appaltante per la copertura della spesa e l'autorizzazione dei lavori.

Segnalazione AVCP al Governo ed al Parlamento

(ai sensi dell'Art. 6, comma 7, lett. E ed F, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

Oggetto: Ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza; deroga alle disposizioni di cui agli Art. 6 e 7 del d.Lgs n.163/2006 in tema di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

1. Nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, questa Autorità ha condotto una indagine relativamente all'evento "Mondiali di nuoto Roma 2009".

Negli estratti dei bandi di gara, pubblicati nell'ambito della procedura di individuazione degli esecutori delle opere previste per lo svolgimento dell'evento, sono indicati alcuni riferimenti normativi ed in particolare il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 2005, con il quale i mondiali di Nuoto sono dichiarati "grande evento" nel territorio della provincia di Roma, e le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 dicembre 2005 n.3489, 6 aprile 2006 n.3508 e 15 giugno 2007, che dettano disposizioni urgenti di protezione civile per assicurarne lo svolgimento.

2. Il D.P.C.M. 14 ottobre 2005 richiama l'Art.5-bis, co.5 della L. n.401/2001 (recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile), il quale a sua volta rimanda all'Art.5 della L. n.225/1992 (istitutiva del servizio nazionale della protezione civile), quale disciplina da applicarsi in riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione Civile e diversi da quelli per i quali si richiede la delibera dello stato di emergenza; in particolare, l'Art.5 della L. n.225/1992 statuisce: "1. Al verificarsi degli eventi di cui all'Art.2, comma 1, lettera c) (calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari), il Consiglio dei ministri, ... delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale ... 2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, ... anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. ... 5. Le ordinanze emanate in deroga alla leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate".

3. Di particolare rilievo risulta essere, poi, quanto contenuto nell'O.P.C.M. 29 dicembre 2005, n.3489 e nell'O.P.C.M. 15 giugno 2007.

La prima di tali ordinanze, dopo aver individuato il Commissario delegato per la realizzazione delle opere e degli interventi funzionali allo svolgimento dei mondiali di nuoto Roma 2009 ed averne fissati i poteri, agli artt.4 e 5 dispone in particolare: Art.4, co.2 "Per l'affidamento della realizzazione delle opere e degli interventi, per il conseguimento delle occorrenti forniture e servizi e per ogni acquisizione ritenuta necessaria, nonché per il miglioramento dei servizi funzionali all'evento, è autorizzato il ricorso alle deroghe di cui all'Art.5, tenuto conto della somma urgenza derivante dalla celebrazione del grande evento", e Art.5 "1.Per il compimento delle iniziative previste dalla presente ordinanza il commissario delegato, ove ritenuto indispensabile, è autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, alle seguenti disposizioni normative: ... Legge 11 febbraio 1994, n. 109 articoli ..., 4 , ... omissis ..., nonché le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n.554, per le parti strettamente collegate e, comunque, nel rispetto dell'Art.7, lettera c), della direttiva comunitaria n.93/37; ...

Infine, l'OPCM 15 giugno 2007, in aggiunta alle deroghe disposte nella citata Ordinanza n.3489/2005, ha autorizzato la deroga ad ulteriori disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n., entrato nel frattempo in vigore.

Con tale Ordinanza si procede, quindi, ad autorizzare la deroga ad un rilevante numero di articoli del codice dei contratti (quelli relativi alla figura del responsabile del procedimento, alla qualificazione necessaria per eseguire i lavori, alle procedure di scelta del contraente, alle modalità di pubblicazione dei bandi ed ai relativi termini, ai criteri di selezione delle offerte e verifica delle offerte anormalmente basse, alla progettazione, alle garanzie in fase di gara ed esecuzione, ai subappalti), nonché alle disposizioni relative alle attività di questa Autorità sui contratti pubblici (artt. 6 e 7).

4. Pertanto, a mente del citato Art.n. 5 O.P.C.M. 29 dicembre 2005 n.3489 e dell'Art. 2 O.P.C.M. 15 giugno 2007, tra le norme derogabili ai fini del compimento delle iniziative previste per lo svolgimento dei mondiali di nuoto "Roma 2009 vi è, in relazione alla norma al momento vigente, rispettivamente il richiamo all'Art.4 della L. 11 febbraio 1994, n.109 e agli artt. 6 e 7 del D.Lgs. 12 aprile 2006 n.163.

Oggetto degli articoli di legge sopra indicati è la disciplina in tema di Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici e di Osservatorio, che opera nell'ambito della stessa Autorità; nel merito, quindi, tale regime derogatorio insiste precipuamente sui compiti e poteri a questi assegnati e, in particolare, sul rispetto dei compiti di vigilanza propri dell'Autorità e dei previsti obblighi di comunicazione all'Osservatorio.

La deroga agli articoli in tema di Autorità, non si rileva unicamente nelle Ordinanze che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato per la fattispecie qui ad oggetto, ovvero i mondiali di nuoto di Roma 2009, ma è circostanza rinvenibile anche in occasione di altri eventi eccezionali, anche di carattere calamitoso.

5. Sulla base della suesposta ricostruzione normativa, occorre preliminarmente rilevare che l'esigenza sottesa alle Ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione degli interventi di emergenza al verificarsi di eventi eccezionali quali calamità, catastrofi o altri eventi, si palesa principalmente nella necessità impellente di intervenire con celerità e tempestività, e con ciò giustificandosi il ricorso a deroghe di norme di legge.

Tale potere di deroga non appare, comunque, illimitato e discrezionale, atteso il disposto dell'Art.5, co.2 della legge n.225/1992 nel quale si statuisce che le ordinanze in questione devono essere adottate "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico". Esistono, dunque, dei limiti nell'esercizio del

potere di deroga, sostanzialmente individuati nei principi generali dell'ordinamento, i quali non possono assolutamente essere messi in discussione. Tale è anche l'orientamento dominante in giurisprudenza (*ex multis*: Corte Costituzionale, 14.4.1995, n.127; Cassazione Civile, Sez. Unite, 7.3.2006 n.4813; Consiglio di Stato, Sez. VI, 8.3.2006, n.1270)

6. Altresì, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004 è poi intervenuta (a seguito dell'apertura di procedure di infrazione ad opera della Commissione europea, basate sul presupposto che alcune ordinanze di protezione civile avessero violato le norme comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici) per fissare ulteriori importanti prescrizioni, il cui rispetto deve essere garantito nei casi di stati di emergenza o di grande evento dichiarati ai sensi dell'art 5, co.1 della L.225/1992.

La Direttiva citata ha ad oggetto "Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario"; per quanto di interesse per la fattispecie di cui trattasi, tale direttiva statuisce che le ordinanze di protezione civile ex Art.5, co.2 della L. n.225/1992 non devono contenere deroghe alle disposizioni previste dalle direttive comunitarie, salvo poi specificare che le ordinanze inerenti situazioni di emergenza e "grandi eventi" ancora in atto, sono modificate nel senso di assicurare il rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture ed altresì, nel caso di situazioni di urgenza e necessità aventi carattere di assoluta imperiosità, le suddette ordinanze potranno prevedere deroghe alle disposizioni nazionali nella materia degli appalti pubblici, nel rispetto, comunque, delle norme contenute nelle pertinenti direttive comunitarie.

7. Il richiamo alle precisazioni di cui sopra, seppur per casi simili a quello in questione, è rinvenibile anche in determinazioni di questa Autorità di Vigilanza, quali la n.20 del 30 luglio 2002, la n.21 del 5 aprile 2000 e la n. 1 del 14 gennaio 2004 dalle quali emerge con chiarezza l'orientamento per cui "le ordinanze di un Commissario di Governo per la protezione civile, adottate sulla base di una potestà di ordinanza che consente di derogare alle norme vigenti, non possono discostarsi dai principi generali e debbono inoltre contenere specifica motivazione e indicazione delle norme a cui derogano", ed ancora "...l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del sindaco, contenenti deroghe alla normativa sui lavori pubblici, incontra dei limiti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità tra il provvedimento e la situazione oggettiva considerata...; il potere derogatorio delle ordinanze contingibili ed urgenti, non può essere esercitato nei confronti delle norme riguardanti il controllo e la vigilanza sull'esecuzione degli stessi, mancando il nesso di strumentalità tra esigenza di tempismo e procedimento di controllo secondo la normativa vigente".

8. Invero, la Corte Costituzionale, con sentenza 14 aprile 1995, n. 127, ha affermato che il potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza ha carattere eccezionale ed esige la sussistenza di un nesso di congruità e proporzione tra la qualità e la natura dell'evento calamitoso e le misure concretamente adottate per fronteggiarlo. Il suddetto nesso di strumentalità è dunque principio materiale al cui rispetto deve comunque piegarsi il potere di ordinanza e soltanto la sua sussistenza può giustificare la deroga di atti normativi primari quali le leggi fondamentali in materia di urbanistica, edificabilità dei suoli, lavori pubblici ed espropriazione.

9. Per quanto attiene alle norme relative all'azione di vigilanza dell'Autorità detto nesso di strumentalità non appare sussistere. Se, infatti, la *ratio* che sottende al regime derogatorio di particolari articoli della L.109/94 prima e del D.Lgs.163/06 poi, trova giustificazione nell'esigenza già espressa di garantire tempestività all'azione procedimentale, dall'altra il richiamo operato anche alle disposizioni che disciplinano l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici non si giustifica con l'esigenza di tempestività e di non aggravio della procedura atteso, in particolare, che le valutazioni dell'Autorità non hanno carattere obbligatorio; l'Autorità non esprime un parere preventivo e/o vincolante, dunque non ostacola quelle che sono, appunto, le finalità sottese al regime derogatorio, volto allo snellimento delle procedure di appalto. L'esigenza principe cui assolve l'Autorità è, infatti, quella di garantire il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dall'Art.2 del D.Lgs.163/06 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità), che mai e per nessun motivo possono subire deroghe. Trattasi dell'affermazione nella legislazione nazionale di principi che, già consolidati in sede comunitaria ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia e in diverse comunicazioni interpretative della Commissione, hanno trovato una formalizzazione a livello normativo proprio nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, che il codice recepisce nell'ordinamento interno.

Peraltro, l'attività dell'Autorità è tesa principalmente a garantire il rispetto di tali principi, la cui osservanza deve permanere anche in situazioni di eventi eccezionali. A ciò si aggiunga che la necessità di eliminare nel futuro il richiamo operato, nelle ordinanze similari a quelle citate in premessa, all'Art.4 L.109/94 e, nell'attuale regime normativo, agli artt.6 e 7 del D.Lgs. 163/06, è dettato anche dalla necessità di garantire una vigilanza che, lungi dall'essere un aggravio della procedura di scelta del contraente ed in genere del procedimento per addvenire alla stipula del contratto e alla realizzazione dell'opera, risulta quanto mai necessaria in funzione della verifica, tra l'altro, dell'importo degli appalti, della durata degli stessi in vigenza dello stato di emergenza o nel limite stabilito dal concretizzarsi dell'evento, del dovuto possesso delle prescritte qualificazioni e/o requisiti e delle varianti intervenute.

Il regime derogatorio, infatti, dovrebbe avere come unico fine quello di garantire uno snellimento delle procedure e non anche pregiudicare un eventuale controllo inerente il rispetto di elementi fondamentali

quali il possesso delle certificazioni, oppure l'assolvimento degli obblighi contributivi o il rispetto della normativa sull'impiego della mano d'opera e della sicurezza, ovverosia taluni ambiti di intervento propri dell'azione di vigilanza dell'Autorità.

10. In **conclusione**:

Qualora non sia possibile individuare le opere da realizzare con congruo anticipo, rendendosi così necessario adottare ordinanze speciali per fronteggiare con poteri straordinari calamità, catastrofi o altri eventi, è necessaria l'attenta valutazione di ogni singolo caso concreto per la determinazione delle norme di cui risulta assolutamente indispensabile una deroga.

In merito al regime derogatorio inerente la normativa sui contratti pubblici di cui al D.Lgs.163/2006 non è ammissibile la deroga agli artt. 6 e 7 del succitato testo legislativo disciplinante l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, in quanto la stessa Autorità non ostacola quelle che sono le finalità sottese dalle ordinanze volte allo snellimento delle procedure di appalto, ma garantisce il rispetto dei principi generali dell'ordinamento che non possono in alcun caso essere derogati.

Roma, 02 aprile 2008

Il Consigliere Relatore: Guido Moutier

Il Presidente: Luigi Giampaolino