

**RELAZIONE AL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELL'INAF PER
L'APPROVAZIONE DEFINITIVA DEL
PROGRAMMA TRIENNALE
DELLE OPERE PUBBLICHE 2015 – 2017
ED ELENCO ANNUALE 2015**

DIREZIONE GENERALE

UFFICIO II – Affari generali e risorse economiche

Area Funzionale II

Settore B - Progettazione, Edilizia, Lavori Pubblici

INQUADRAMENTO GENERALE E NORMATIVO.

La programmazione dei lavori pubblici nella sua articolazione annuale e triennale è stabilita dagli artt. 126 e 128 del Decreto Legislativo n. 163 del 12 aprile 2006.

La citata normativa di settore stabilisce che l'attività di realizzazione dei lavori pubblici di importo superiore a 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che i soggetti interessati predispongono ed approvano, nel rispetto dei documenti programmatori unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nel primo anno di programmazione. In particolare:

- “1. L'attività di realizzazione dei lavori di cui al presente codice di singolo importo superiore a 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori, già previsti dalla normativa vigente, e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso.
2. Il programma triennale costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico - finanziarie degli stessi e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico - artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio - economiche, amministrative e tecniche. In particolare le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica. Lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante.
3. Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità. Nell'ambito di tale ordine sono da ritenere comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i

quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

4. [...]

5. Le amministrazioni aggiudicatrici nel dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale devono rispettare le priorità ivi indicate. Sono fatti salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale.

6. L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione della progettazione preliminare, [...] salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi, nonché per i lavori di cui all'articolo 153 per i quali è sufficiente lo studio di fattibilità.

7. Un lavoro può essere inserito nell'elenco annuale, limitatamente ad uno o più lotti, purché con riferimento all'intero lavoro sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. In ogni caso l'amministrazione aggiudicatrice nomina, nell'ambito del personale ad essa addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto.

8. I progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati. [...]

9. L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, e successive modificazioni. Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie. [...].

10. I lavori non ricompresi nell'elenco annuale o non ricadenti nelle ipotesi di cui al comma 5, secondo periodo, non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche

amministrazioni.

11. Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo, che sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, i programmi triennali e gli elenchi annuali dei lavori sono pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e trasporti di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20 e per estremo sul sito informatico presso l'Osservatorio.

12. I programmi triennali e gli aggiornamenti annuali, fatta eccezione per quelli predisposti dagli enti e da amministrazioni locali e loro associazioni e consorzi, sono altresì trasmessi al CIPE, entro trenta giorni dall'approvazione per la verifica della loro compatibilità con i documenti programmatici vigenti.”¹

¹ art. 128 del D.lgs 163 del 2006 “Codice dei Contratti Pubblici”

LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE E ANNUALE DEI LAVORI PUBBLICI DELL'INAF.

L'INAF accorpa dodici Osservatori Astronomici ed Astrofisici e tre Istituti ex-CNR, le cui sedi, comprensive di quasi altrettante stazioni osservative, sono distribuite sul territorio nazionale.

Secondo i dati estrapolati dall'ultima ricognizione del patrimonio edilizio dell'INAF che risale al 2006, le percentuali del tipo di titolo d'uso di ciascuna sede rispetto al totale sono le seguenti: degli immobili una quota di poco superiore alla terza parte del totale delle strutture di ricerca è in uso in concessione demaniale (31,7%) cui seguono gli immobili e/o terreni di proprietà delle Università (30%) dati in uso INAF, quelli di proprietà INAF (11,65%) e in affitto con il 11,7%. La rimanente parte (circa il 15%) risultava ancora in via di definizione.

Il patrimonio edilizio dell'INAF è dunque costituito da una elevata percentuale di edifici di proprietà demaniale utilizzati attraverso concessioni in uso perpetuo e gratuito. Tale regime concessorio obbliga l'INAF a farsi carico delle manutenzioni sia ordinarie che straordinarie (Art. 15 del D.P.R. N. 296/2005 - Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato).

Una parte considerevole del patrimonio edilizio dell'INAF è inoltre costituito da edifici e complessi di edifici di significativo valore storico artistico, paesaggistico e scientifico, che necessitano di costanti e indispensabili interventi per la dovuta conservazione di un patrimonio immobiliare tutelato ai sensi del D.Lgs n. 42/2004 "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio".

Tale patrimonio immobiliare richiede dunque un notevole impegno di risorse economiche per le operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che per le attività di sistemazione, messa a norma ed adeguamento alle esigenze funzionali e scientifiche delle strutture territoriali di ricerca.

La circostanza del mancato finanziamento delle precedenti annualità 2009, 2011, 2012, 2013 ha portato all'aggravarsi delle condizioni generali degli edifici con la conseguenza di rendere più onerosi gli interventi straordinari e strutturali, anche in relazione alle messe a norma e in sicurezza.

Nel rispetto della vigente normativa in materia di efficienza energetica e di sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili, inoltre, e in linea con il quadro normativo europeo e nazionale e in coerenza con gli obiettivi imposti dal Pacchetto europeo Clima Energia 2020 (20-

20-20) -recepiti e sviluppati in Italia attraverso la nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN 2020)-, l'INAF deve inoltre tenere conto della stringente esigenza di rinnovare i criteri di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare coerentemente con i citati obiettivi. Il risparmio ottenibile attraverso l'attuazione degli stessi, infatti, andrà a determinare non solo un significativo vantaggio economico, gestionale e qualitativo per l'Ente a breve e lungo termine, ma rientrerà tra le risorse energetiche "virtuali" perché, concorrendo alle finalità principali individuate con la nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN), viene a collocarsi tra le iniziative che contribuiscono a far fronte alle difficoltà strutturali del sistema energetico del nostro Paese. Tali obiettivi devono essere raggiunti attraverso una serie di interventi programmati e pianificati finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche della rete di osservatori astronomici ed astrofisici dell'INAF situati sul territorio nazionale, e di tale priorità è necessario tenere conto nell'ambito della lettura degli interventi promossi dalle singole strutture di ricerca.

È necessario infine mettere in risalto la sostanziale grave carenza in organico di personale tecnico (geometri, ingegneri, architetti) idoneo a svolgere la funzione di RUP di lavori pubblici impiegati nelle strutture territoriali dell'Istituto Nazionale di Astrofisica, situazione che rende difficile, e in molti casi impossibile, il rispetto dei tempi della programmazione e realizzazione dei lavori. Inoltre la generalizzata ed errata convinzione che il "tecnico" citato nel D.Lgs. 163/2006 "Codice dei Contratti Pubblici", possa essere assimilabile al "personale tecnico" di un Ente di ricerca, ove detto "tecnico" non sia in possesso di titoli di studio adeguati alla natura dell'intervento da realizzare (Art. 10 c. 5 D.Lgs 163/2006), comporta spesso, come prevedibile conseguenza, interpretazioni ed applicazioni-inesatte della normativa di settore.

La nomina del RUP dei Lavori Pubblici deve essere dunque eseguita con rigore in quanto l'inosservanza delle norme può esporre a responsabilità civili e penali nei casi previsti dalla legge, e comportare *colpa in eligendo* alla quale potrebbe sommarsi la *colpa in vigilando*, ove tale nomina non fosse seguita dalla verifica dell'operato.

La legge, proprio per venire incontro a tali necessità, prevede (art. 33 del Codice dei Contratti) che "le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate."

Tanto dato si auspica la pronta attivazione di tali convenzioni a favore delle strutture territoriali prive di professionalità tecniche idonee a svolgere la funzione di RUP di lavori pubblici, peraltro già avviata con successo da alcuni Istituti INAF, in modo da garantire un reale controllo dell'intero processo realizzativo, con conseguente miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'iter tecnico amministrativo.

PROGRAMMA TRIENNALE 2015-2017 INAF.

Il Programma triennale dei lavori pubblici dell'Istituto, e il correlato elenco annuale, sono stati redatti nel rispetto delle disposizioni del Ministero dei Lavori pubblici e, in particolare, del Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 11.11.2011, con il quale sono stati adottati gli "schemi-tipo" conformi sia alle disposizioni procedurali, sia ai criteri di redazione contenuti nell'art. 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 e s.m.i.

La redazione del Programma triennale e dell'elenco annuale INAF è preceduta dalla definizione del quadro dei bisogni e delle esigenze, la cui ricognizione è stata promossa con nota del Direttore Generale Prot. N. 3280/14 del 6 agosto 2014 indirizzata ai Direttori delle strutture territoriali di ricerca.

Le richieste documentate, ricevute dai Direttori delle Strutture, sono state attentamente analizzate e valutate sulla base delle priorità stabilite per Legge e con riferimento alle relative disponibilità economiche.

A tal fine ci si è raccordati con l'Area Bilancio dell'INAF per relazionare le opere programmabili alle fonti di finanziamento disponibili, in modo da quantificare le capacità di investimento da destinare allo sviluppo ed alla valorizzazione delle opere pubbliche.

Le priorità di intervento, di cui all'art. 128 comma 3 del Codice Contratti, riguardano: “i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.”

Oltre a tali tipologie d'intervento prioritarie per legge, la Direzione Generale INAF, con proprie indicazioni e strategie assunte per garantire la tutela e sicurezza dei lavoratori, ha stabilito di dare assoluta priorità agli interventi di messa a norma, in sicurezza e di adeguamento al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, ritenendo tali interventi obbligatori e non rinviabili.

I tempi ristretti per l'effettuazione della verifica in oggetto, e la carenza di risorse disponibili, hanno reso impossibile effettuare sopralluoghi tecnici: l'analisi è stata dunque eseguita esclusivamente sulla scorta della documentazione tecnico-amministrativa ricevuta dalle strutture interessate, inclusi i documenti richiesti ad integrazione di quelli raccolti a seguito della richiesta dell'Ufficio competente.

L'elaborazione del giudizio complessivo sulla fattibilità e sulla necessità dell'intervento si basa pertanto su relazioni, progetti, studi di fattibilità, attestazioni e certificazioni redatte dai tecnici competenti e dai Responsabili delle Strutture territoriali dell'INAF appositamente incaricati dai Direttori delle Strutture stesse.

Il complesso delle opere emerse dalla definizione del quadro dei bisogni e delle esigenze, in relazione alle risorse economiche disponibili, è sintetizzato nella Scheda n. 2 del Programma Triennale in allegato.

In particolare:

- Il programma Triennale delle opere pubbliche dell'INAF prevede un importo complessivo di lavori, nel triennio 2015-2017, di € **13.349.334,00**, di cui per il primo anno € **3.208.792,00**, per il secondo anno € **5.840.642,00** e, per il terzo anno, € **4.199.900,00**, suddivisi per le varie strutture di ricerca INAF così come riportato nella Scheda n. 2 del Programma Triennale in allegato.
- Nell'ambito delle opere previste per l'anno **2015** risultano già stanziati i fondi per lavori di importo totale di € **1.740.492,00**, mentre sono da finanziare lavori per € **1.468.300,00**. Il predetto importo da finanziare è stato determinato, a seguito dell'acquisizione da parte della Direzione Generale di una proposta di rimodulazione relativa agli interventi edilizi da realizzare nell'anno corrente, fatta pervenire il 3 luglio 2015 dal Collegio dei Direttori di Struttura. Con tale importo saranno realizzati esclusivamente quei lavori già inseriti nell'elenco annuale 2015 del P.T.LL.PP. 2015-2017, già adottato in via preliminare con deliberazione del C.d.A. dell'INAF n. 52/2014 del 9 ottobre 2014. Ogni ulteriore intervento edilizio non incluso nel suddetto elenco, ma divenuto urgente ed improcrastinabile nelle more dell'approvazione definitiva del P.T.LL.PP. 2015-2017, potrà essere finanziato singolarmente nell'immediato - su segnalazione motivata della Struttura di Ricerca interessata - qualora sussistano le seguenti condizioni:
 1. Il lavoro di che trattasi sia di importo inferiore ad € 100.000,00;
 2. Vi sia in bilancio la relativa copertura finanziaria;
 3. Intervenga l'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione dell'INAF.

- Per le opere previste per l'**anno 2016** non risultano fondi già stanziati e l'importo totale dei lavori per i quali le strutture territoriali chiedono il finanziamento è di € **5.840.642,00**.
- Delle opere previste per l'**anno 2017** non risultano fondi già stanziati e l'importo totale dei lavori per i quali le strutture territoriali chiedono il finanziamento è di € **4.199.900,00**.

Lo schema di Programma triennale delle opere pubbliche viene sottoposto al Consiglio di Amministrazione ai fini della pubblicazione in vista dell'approvazione definitiva e della sua trasmissione al CIPE.

Roma, li 19.11.2015

IL RESPONSABILE DI AREA
Dott. Alessandro Del Bove Orlandi



ALLEGATI:

1. Scheda del Programma Triennale delle Opere Pubbliche INAF 2015- 2017.