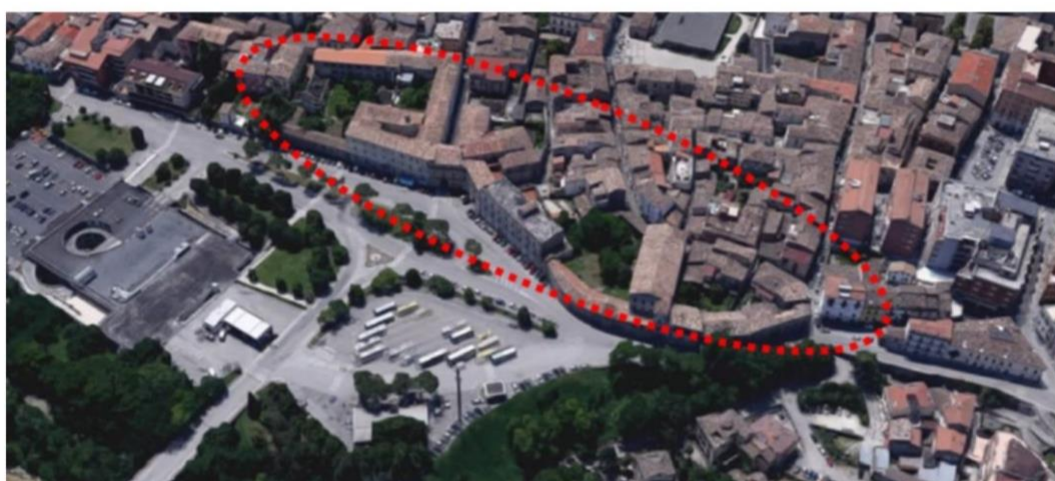


INTERVENTI DI VALORIZZAZIONE EX MANICOMIO DI SANT'ANTONIO ABATE A TERAMO FINALIZZATI ALL'ALLESTIMENTO DI BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

REGIONE ABRUZZO

REPORT DI VERIFICA - DICEMBRE 2020



NUVEC - NUCLEO VERIFICA E CONTROLLO - AREA DI ATTIVITÀ 1
SOSTEGNO E ACCOMPAGNAMENTO PER L'ACCELERAZIONE DI
PROGRAMMI DELLA POLITICA DI COESIONE E VERIFICA DI EFFICACIA

INDICE

| | |
|--|-----------|
| SINTESI | 3 |
| 1. PRESENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ E FINALITÀ DEL PRESENTE REPORT | 5 |
| 2. INQUADRAMENTO GENERALE DELL'INTERVENTO | 6 |
| 2.1. ANAGRAFICA | 6 |
| 2.2. QUADRO FINANZIARIO | 6 |
| 2.3. NATURA E FINALITÀ DELL'INTERVENTO..... | 6 |
| 2.4. STATO DI ATTUAZIONE | 7 |
| 2.5. DESCRIZIONE DELL'INTERVENTO..... | 8 |
| 2.6. LE RISORSE STANZIATE E GLI STRUMENTI PER IL LORO UTILIZZO | 9 |
| 2.7. LA GOVERNANCE DEL PROGETTO..... | 9 |
| 3. L'EFFICIENZA DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE | 10 |
| 3.1. L'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO..... | 10 |
| 3.2. TEMPI DI REALIZZAZIONE OOPP E CONFRONTO CON VISTO. | 11 |
| 3.3. CAPACITÀ TECNICO-AMMINISTRATIVA | 12 |
| 4. VERIFICA DI EFFICACIA: GLI OBIETTIVI DELL'INTERVENTO | 13 |
| 4.1. FABBISOGNI CHE HANNO DETERMINATO LA DEFINIZIONE DELL'INTERVENTO | 13 |
| 4.2. RISULTATI ATTESI | 13 |
| 4.3. CRITICITÀ RILEVATE E POSSIBILI SOLUZIONI..... | 13 |
| 5. CONCLUSIONI | 17 |

ALLEGATO 1 – SCHEDA DI RILEVAZIONE

ALLEGATO 2 – IL PERCORSO DI VERIFICA

Sintesi

Oggetto del presente Report è la presentazione dei risultati di una attività di Verifica di efficacia, prevista dal Piano SUD 2030, relativa all'intervento "Interventi di valorizzazione ex Manicomio di Sant'Antonio Abate a Teramo finalizzati all'allestimento di biblioteca universitaria", dal costo complessivo di 35 milioni di euro di cui 30 finanziati dal Patto per lo Sviluppo Regione Abruzzo FSC 2014/2020. Il beneficiario e soggetto attuatore è l'Università degli Studi di Teramo.

L'intervento ha come obiettivo la riqualificazione funzionale dell'Ex Manicomio Sant'Antonio Abate in Teramo, ormai in disuso e fatiscente dalla chiusura avvenuta con la legge Basaglia nel 1989, e la realizzazione di una **Cittadella della cultura**, al cui interno saranno presenti spazi dedicati all'Università degli Studi di Teramo, alla ASL di Teramo, ad associazioni culturali, oltre a spazi aperti al pubblico mediante la riqualificazione delle zone a verde e la realizzazione di laboratori multimediali e teatrali.

L'intervento risulta non avviato e nel Report se ne descrivono più estesamente finalità, governance e modalità attuative, si riportano alcune prime valutazioni sull'efficienza del processo fin qui adottato e si rilevano criticità che si presume fossero poco note al momento del suo avvio e che hanno già determinato ritardi sulla sua attuazione. Ad oggi è stato infatti eseguito, ma non ancora approvato, soltanto il progetto di fattibilità tecnico-economica "Recupero funzionale dell'ex manicomio Sant'Antonio Abate", in risposta al Concorso di idee per la progettazione della Cittadella della Cultura.

In sintesi, sotto il profilo dell'**efficienza del processo**, l'attività di analisi ha consentito di verificare significative difficoltà sin già nella fase di avvio e di registrare un allungamento significativo nei tempi di progettazione per la presenza di una molteplicità di concause che, allo stato attuale, risultano ancora irrisolte e che presumibilmente avranno effetti anche sulla durata complessiva dell'intervento.

Una prima causa che ha determinato ritardo in questa fase di avvio è la necessità di completare i rilievi, richiesti dalla Soprintendenza competente per territorio, per la presenza all'interno del complesso monumentale di reperti archeologici. L'ipotesi progettuale originaria è stata già modificata, non nei contenuti ma nelle dislocazioni funzionali previste con una rimodulazione degli spazi dell'ex Manicomio, per adempiere alle prime prescrizioni operative del MIBACT finalizzate alla valorizzazione dei reperti archeologici rinvenuti.

Sulla possibilità di completare i rilievi necessari per le successive fasi di progettazione sta incidendo anche la presenza di alcune colonie feline protette all'interno del sito, che ha destato forte opposizione da parte delle associazioni animaliste locali. Questa problematica, che ha anche un risvolto giudiziario per un Esposto alla Procura della Repubblica di Teramo, richiederà molto probabilmente anche una revisione della progettazione con l'adozione di soluzioni compatibili con la presenza e la tutela delle colonie feline all'interno del sito.

Un altro rilevante fattore di criticità è la scarsità di risorse umane e l'assenza di qualifiche adeguate. Il personale in organico all'Università di Teramo non permette, per numero e professionalità specifiche, di poter supportare l'intero procedimento; inoltre il tipo di intervento e la sua complessità procedimentale richiedono la presenza di competenze in diversi ambiti, prevalentemente architettonico e archeologico, di cui attualmente l'Università non dispone.

Infine, si riscontrano problemi legati evidentemente ad una difficoltà di "dialogo" tra i soggetti coinvolti. La struttura è di proprietà della Regione Abruzzo ma lo stabile è gestito dalla ASL, che ha concesso il bene all'Università con un comodato d'uso gratuito. Sono tuttavia necessarie alcune attività di sgombero delle stanze e dei depositi dello stabile che la ASL non ha provveduto ad eseguire, e che rallentano e intralciano i rilievi e le attività operative propedeutiche all'intervento.

Le misure di accelerazione da attivare immediatamente sono senz'altro quindi migliorare il dialogo e l'interlocuzione tra i soggetti coinvolti, per velocizzare i procedimenti in corso, assicurare la piena disponibilità degli immobili e consentire di sviluppare le successive fasi di progettazione dell'intervento all'interno di un quadro più stabile e certo.

Per quanto riguarda l'**efficienza nell'utilizzo delle risorse** la Regione ha finora trasferito all'Università di Teramo il 5% del totale del finanziamento, necessari alla progettazione dell'intervento, come previsto all'art. 7 della convenzione stipulata in attuazione dell'intervento. Il trasferimento di fondi, come viene riferito, avviene tuttavia con tempi ed entità tali che nella prima fase di affidamento progettuale l'Università di Teramo ha dovuto impegnare fondi propri per l'esecuzione della gara di progettazione, per un valore di 3,5 milioni di euro.

L'intervento, confermato nei suoi obiettivi e finalità nonché nella sua dotazione iniziale di 30 milioni di euro (in quota FSC 14-20), è stato tuttavia in questa fase oggetto di riprogrammazione da parte della Regione Abruzzo a seguito del Decreto Crescita n. 34 del 19 maggio 2020, art. 44. Attualmente la convenzione esistente è stata revocata e contestualmente ne è stata sottoscritta una nuova che prevede una anticipazione del 7% del finanziamento totale per poter garantire il proseguimento delle attività di progettazione; il restante 93% del finanziamento complessivo sarà oggetto di assegnazione con una ulteriore convenzione nel prossimo futuro.

L'intervento, causa la attuale disponibilità solo parziale delle risorse, dovrà pertanto attuarsi all'interno di un quadro con un certo grado di incertezza, determinato in primo luogo dalle criticità ancora tutte da risolvere che pregiudicano la reale disponibilità dei locali ma anche dalle future assegnazioni programmatiche della Regione che peraltro ha comunque confermato, in sede di interlocuzione, l'interesse a finanziarne l'attuazione.

1. Presentazione dell'attività e finalità del presente Report

Nell'ambito delle iniziative previste dal Piano SUD 2030, il Nucleo di Verifica e Controllo – Area di attività 1 (NUVEC 1) dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT), ha avviato una linea di azione finalizzata alla Verifica dell'efficacia degli interventi attuati dalle politiche di coesione, con la finalità di esaminare lo stato di attuazione di 24 progetti selezionati ed evidenziare i risultati conseguiti, le eventuali criticità o le buone pratiche che potrebbero essere - auspicabilmente - trasferite in analoghi contesti attuativi.

Si tratta di un'attività tesa a restituire in tempi relativamente brevi all'Autorità politica un quadro sintetico dello stato di attuazione degli interventi selezionati.

Le attività prevedevano fin dal suo avvio una fase di verifica sul campo, con sopralluoghi nelle aree di intervento e l'interlocuzione diretta con le amministrazioni locali e gli altri stakeholder di rilievo. L'emergenza

Piano SUD 2030 – Valutazione: il modello what works

Il Piano, al fine di confermare o migliorare la propria azione, nonché di alimentare la discussione partenariale, prevede di acquisire progressivamente nel tempo conoscenza su cosa di concretamente realizzato o in realizzazione “funziona”, ovvero risulta utile ed efficace. A questo scopo, saranno condotte attività valutative finalizzate a individuare i risultati effettivi degli interventi realizzati e la tenuta dei meccanismi attuativi inizialmente ipotizzati, nonché approfondimenti e verifiche puntuali sull'efficacia dei progetti realizzati o in corso di realizzazione. (...). L'ACT, attraverso il Nucleo di Verifica (NUVEC), promuoverà e realizzerà verifiche e analisi di efficacia su opere pubbliche o su specifiche azioni e interventi rilevanti per l'attuazione del Piano.

Fonte Piano Sud 2030 – pag.57

sanitaria ha costretto a cambiare di passo: l'attività si è svolta finora solo da remoto ed è stata possibile solo grazie alla disponibilità, all'impegno e alla competenza di quelle amministrazioni che fino ad oggi hanno attivamente contribuito.

Tra i 24 interventi selezionati (uno Concluso, uno in Itinere, uno Non avviato per ciascuna delle otto regioni del Mezzogiorno) per la regione Abruzzo è stato individuato, tra l'altro, il progetto “Interventi di valorizzazione ex Manicomio di Sant'Antonio Abate a Teramo finalizzati all'allestimento di biblioteca universitaria” (C41E16000270001), che allo stato risulta non avviato.

Oggetto del presente Report è l'inquadramento dell'intervento con la descrizione delle sue finalità, l'analisi della governance e delle modalità attuative previste, con alcune valutazioni sull'efficacia ed efficienza del processo adottato.

La sua versione definitiva è stata predisposta a valle di una fase di contraddittorio con le amministrazioni pubbliche coinvolte, per dare quella voluta robustezza alla fase di verifica che solo l'interlocuzione e il confronto aperto possono fornire.

Per le informazioni di dettaglio si rimanda comunque alla *Scheda di rilevazione*¹ (**allegato 1**) e al *Percorso di verifica* (**allegato 2**).

Le figure sono estratte dalla documentazione progettuale, reperite nei Siti Web predisposti dall'Università di Teramo (<https://www.manicomio.unite.it>) o dalle pubblicazioni citate nelle note a margine. I documenti citati e tutta la documentazione esaminata per le finalità del presente Report sono disponibili presso il NUVEC.

¹ L'elaborazione della scheda di rilevazione e l'analisi della documentazione è stata effettuata dal Gruppo di Lavoro coinvolto nel Progetto “Efficacia ed Efficienza dei progetti di Investimento” finanziato dal PON GOV 2014/2020.

2. Inquadramento generale dell'intervento

2.1. Anagrafica

| | |
|--|---|
| Codice scheda NUVEC (ID_DB) | 02_NA |
| Regione | Regione Abruzzo |
| Titolo progetto | Interventi di valorizzazione ex Manicomio di Sant'Antonio Abate a Teramo finalizzati all'allestimento di biblioteca universitaria |
| CUP | C41E16000270001 |
| Localizzazione | Teramo |
| Programma/Strumento attuativo | Patto per lo Sviluppo Regione Abruzzo FSC 2014-2020 |
| Amministrazione titolare delle risorse | Regione Abruzzo |
| Beneficiario | Università di Teramo |
| Provincia | Teramo |

2.2. Quadro finanziario

| | |
|--------------------------------|---|
| Fonte di finanziamento attuale | Patto per lo Sviluppo Regione Abruzzo FSC 2014-2020 |
| Costo complessivo (in euro) | 35.000.000 (di cui 5.000.000 PO FESR Abruzzo 2014-2020) |
| Costo totale ammesso (in euro) | 30.000.000 |

2.3. Natura e finalità dell'intervento

L'intervento riguarda la riqualificazione funzionale dell'Ex Manicomio Sant'Antonio Abate in Teramo, codificato PSRA 55 nel Patto per lo sviluppo della Regione Abruzzo, (Figura 1), in uno stato di conservazione degradato e ormai in disuso dalla chiusura avvenuta con la legge Basaglia nel 1989. La struttura è stata interessata dagli eventi sismici del 2016/2017 ed è situata in prossimità di Piazza San Francesco, un nodo fondamentale per la mobilità urbana essendo la stazione di arrivo e partenza del servizio di trasporto di persone su gomma.

Figura 1 - Ex Manicomio Sant'Antonio Abate.



Gli scavi archeologici, che a vario titolo hanno interessato l'intera area circostante, hanno evidenziato una serie cospicua di strutture di epoca romana o altomedioevale con una continuazione topografica e cronologica pressoché ininterrotta tale da far comprendere che, pur negli spostamenti urbanistici connessi al passaggio tra la città romana e quella medioevale, l'area abbia continuato ad avere, ed in qualche caso accrescere, la propria importanza con edifici sia a carattere privato sia pubblico. Si deve pertanto ritenere che molte delle strutture del complesso poggino su precedenti murature romane o medioevali e che la distruzione della città abbia intaccato solo le parti in alzato lasciando integro tutto il resto, come pavimenti, parte degli alzati e altre strutture.

L'intervento prevede la riqualificazione del sito e la realizzazione di una **Cittadella della cultura**, al cui interno saranno presenti spazi dedicati all'Università degli Studi di Teramo, alla ASL di Teramo, alle associazioni culturali, per ospitare laboratori multimediali e teatrali, nonché spazi aperti al pubblico mediante la riqualificazione delle zone a verde. All'interno è prevista l'ubicazione del DAMS (Figura 2), di un teatro di città, del Museo della memoria storica dell'ex manicomio (sede della prima Società psicoanalitica italiana, tuttora esistente). Sono previsti anche percorsi per la valorizzazione di zone archeologiche individuate in collaborazione con il MIBACT.

Figura 2 - Da: <https://www.manicomio.unite.it/dams>

| | |
|--|---|
| <h2>DAMS</h2> <p>L'attivazione del Corso di laurea in Discipline delle arti, della musica e dello spettacolo, DAMS, risponde a esigenze che vanno ben oltre il "sistema delle arti". È l'intera società contemporanea, in continua e rapida evoluzione, a esprimere infatti il bisogno di persone capaci di pensare e comprendere il territorio e la cultura in modo nuovo, creativo e trasversale.</p> <p>Servono professionisti che siano in grado di porsi e di porre domande che chiamino in causa più discipline, più campi dello scibile, sapendo alla fine ricondurre il tutto alla soluzione migliore.</p> <p>Chi sceglie di frequentare il DAMS a Teramo non solo chiede e ottiene il meglio oggi in Italia nella didattica e nella ricerca scientifica, ma vive e studia in un ambiente universitario sano, anche per la qualità della vita, senza che siano precluse opportunità di ricerca e di lavoro all'estero.</p> |  |
|--|---|

Per quanto concerne più specificamente l'Università di Teramo, la realizzazione degli spazi funzionali permetterà di insediare il DAMS nel centro storico di Teramo e potenziare il legame dell'Ateneo con la città, permettendo anche un recupero insediativo di una zona urbana in forte depauperamento.

2.4. Stato di attuazione

Il progetto ha concluso la fase di redazione del progetto di fattibilità tecnico economica a seguito di un Concorso di idee per la progettazione della Cittadella della Cultura, pubblicato sulla GUUE il 6 giugno 2018, mediante Procedura Aperta in Unico grado ai sensi dell'art. 23 co. 2 del D.Lgs 50/2016 Capo IV. L'aggiudicazione è avvenuta il 13 novembre 2018 ad un Raggruppamento Temporaneo d'Impresa (RTI), mentre il contratto è stato stipulato in data 31 gennaio 2019. Dopo essere stato rielaborato sulla scorta delle indagini archeologiche e del confronto con la Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio dell'Abruzzo, la stesura definitiva del progetto di fattibilità tecnico-economica è stata consegnata in data 13 dicembre 2019.

In data 4 marzo 2020 il progetto di fattibilità è stato trasmesso al Comune di Teramo al fine della sua approvazione mediante Accordo di Programma, avvenuta in data 28 settembre 2020 previa ratifica del

Consiglio comunale del 4 agosto 2020. L'Accordo costituisce Variante puntuale dello Strumento Urbanistico Generale del Comune di Teramo.

Nella gara di individuazione del Servizio di progettazione è stata inserita, nel rispetto degli indirizzi normativi e delle Linee Guida ANAC, la clausola per l'eventuale affidamento della Direzione Lavori allo stesso gruppo di progettazione attualmente in essere, atteso che in sede di pubblicazione della gara è stata richiesta anche l'offerta per il successivo svolgimento del servizio.

2.5. Descrizione dell'intervento

L'intervento del recupero funzionale dell'ex-Manicomio S. Antonio Abate di Teramo è finalizzato alla realizzazione di una Cittadella della Cultura destinata a tutta la cittadinanza e a coloro i quali volessero fruirne, di conseguenza non è rivolta esclusivamente al personale e agli studenti dell'Università degli Studi di Teramo. L'edificio rappresenta un complesso monumentale e le finalità del progetto tendono anche alla sua valorizzazione artistica.

| | | |
|---|---|--|
|  | | |
| <h3><u>Il passato</u> ⇄</h3> <p>L'ospedale psichiatrico Sant'Antonio Abate di Teramo è stato uno dei più grandi e importanti dell'Italia centro-meridionale.</p> <p>Fu aperto nel 1881, su proposta della Congregazione di Carità, all'interno dell'Ospizio di Sant'Antonio Abate, attivo già dal 1323 e situato nel centro cittadino; nei primi anni fu soprattutto un deposito per diseredati, ammalati, esclusi sociali.</p> | <h3><u>1978-1998</u></h3> <p>A partire dall'entrata in vigore della legge Basaglia l'ospedale psichiatrico di Teramo non registrò nuovi ingressi e avviò il processo di de-ospedalizzazione.</p> <p>La dismissione richiese molti anni e all'inizio vi furono resistenze e paure nella società, superate grazie al paziente lavoro di contrattazione avvenuto tra gli operatori psichiatrici e le diverse comunità.</p> | <h3><u>Il futuro</u></h3> <p>Il progetto per il recupero e la riqualificazione dell'ex-Manicomio deve proporsi come affermazione del forte valore identitario che il compendio edilizio riveste nell'assetto del centro storico e nella storia della città.</p> <p>In questo contesto, in considerazione della sua collocazione e della sua dimensione, il progetto assume una valenza strategica nell'ottica di rilancio e riqualificazione del ruolo del Centro Storico.</p> |

All'interno del complesso monumentale è prevista la realizzazione di quanto segue:

- trasferimento della Facoltà di Scienze della Comunicazione dall'attuale Campus di Coste Sant'Agostino;
- trasferimento dei Corsi di Studio: o Scienze della Comunicazione; o Management and Business Communication; o DAMS;
- realizzazione di strutture laboratoriali fra cui Auditorium, Teatro di Ateneo, Videoteca, Studi Radio-Televisivi, a disposizione Territorio e delle istituzioni culturali;
- realizzazione di un Polo museale sugli Istituti manicomiali e sui relativi Archivi (cartelle cliniche, documentazione varia, ecc.) e Fondo librario antico sui temi della Psichiatria;
- realizzazione di un Centro di formazione artistico e musicale per i portatori di disabilità mentale lieve "Arts for Brain";
- realizzazione di un Polo Sanitario, per una superficie totale di almeno 1.350 mq, comprensivo di un Centro Diurno per malati psichici, uffici amministrativi (Dipartimento di Salute Mentale), Museo della Psichiatria e ristrutturazione della Biblioteca dell'ex manicomio nel rispetto della finalità originaria;
- trasferimento dell'Istituto Superiore di Studi Musicali e Coreutici "G. Braga".

La finalità più generale è quella di realizzare un Centro Culturale Regionale per la formazione artistica, musicale e dello spettacolo che, in sinergia con le altre Istituzioni culturali regionali, possa essere in grado di qualificarsi quale Centro di eccellenza per la ricerca e quale Centro sperimentale per la formazione, anche rivolta a portatori di disabilità mentale lieve.

2.6. Le risorse stanziare e gli strumenti per il loro utilizzo

La dotazione dell'intervento ammonta a 30.000.000,00 euro (a valere sulla Delibera CIPE n. 26/2016). L'intervento è inserito nel Patto per lo Sviluppo della Regione Abruzzo (FSC) 2014-2020, nell'ambito dell'asse prioritario "Turismo e cultura", ed è individuato nel Master Plan della Regione Abruzzo, approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 229 del 19 aprile 2016.

L'amministrazione titolare dell'intervento è la Regione Abruzzo, mentre il beneficiario è l'Università di Teramo. La Regione Abruzzo, per dare attuazione all'intervento, ha proceduto alla stipula di una Convenzione con l'Università di Teramo, sottoscritta il 10 novembre 2016, con cui vengono assegnati 35.000.000,00 euro per il finanziamento del progetto, di cui 5 milioni di euro a valere sul PO FESR Abruzzo 2014-2020 che, pur essendo registrati nel Patto, non sono attribuiti né monitorati in BDU.

2.7. La governance del progetto

Come riportato anche nella convenzione tra Regione Abruzzo e Università di Teramo, oggi in corso di revisione, la governance dell'intervento prevedeva come Responsabile Unico Patti per il Sud il Capo Dipartimento Opere Pubbliche, Ciclo Idrico Integrato, Ambiente e Territorio cui è assegnato² il compito di coordinare e sovrintendere all'attuazione degli interventi previsti nel Masterplan Abruzzo- Patti per il Sud.

Il RUP per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione, che è anche responsabile dell'inserimento dati del progetto nel sistema informativo di monitoraggio, è presso l'Università di Teramo.

L'Università di Teramo svolge poi le funzioni di Stazione Appaltante e di Soggetto Attuatore dell'intervento.

² DGR n. 402 del 25 giugno 2016.

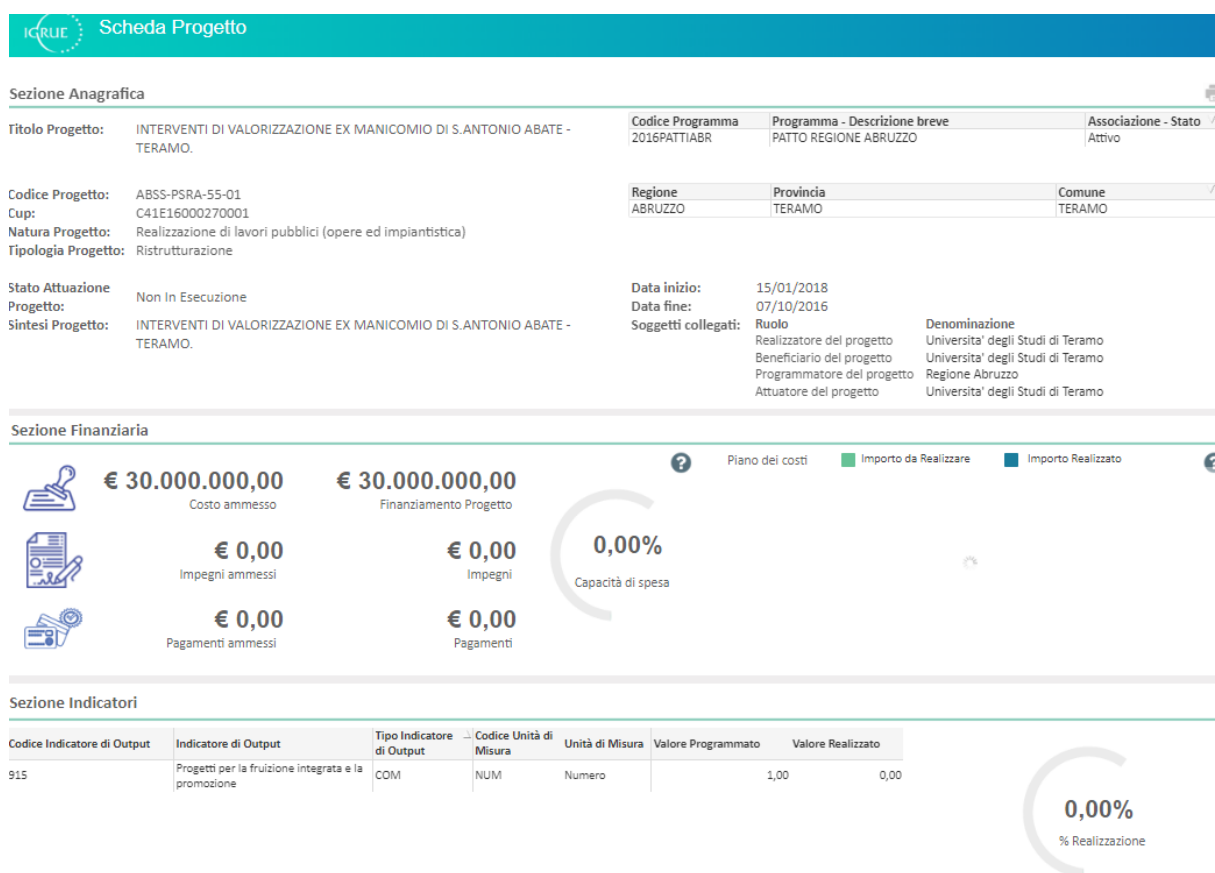
3. L'efficienza del processo di attuazione

3.1. L'attuazione dell'intervento

L'intervento, come si è detto più sopra, è ancora in fase di progettazione. Se ne riferisce qui la storia pregressa fino ad oggi, soffermandosi sugli aspetti che si ritiene avranno forti ripercussioni sulla sua durata complessiva.

Nell'ambito del Patto Abruzzo, l'intervento rientra nell'area tematica "Turismo e cultura". La delibera CIPE di assegnazione delle risorse prevedeva che per ciascun intervento finanziato dal Patto le obbligazioni giuridicamente vincolanti per l'affidamento dei lavori dovevano essere assunte entro il termine ultimo del 31 dicembre 2019, poi prorogato al 31 dicembre 2021. Allo stato attuale, l'intervento registra in SGP un costo realizzato pari a 371.225,44 euro, non ancora peraltro trasferito nel sistema Nazionale di Monitoraggio: un'estrazione da BDU (11 dicembre 2020) riporta infatti i seguenti dati (Figura 3):

Figura 3 - Report Scheda progetto.



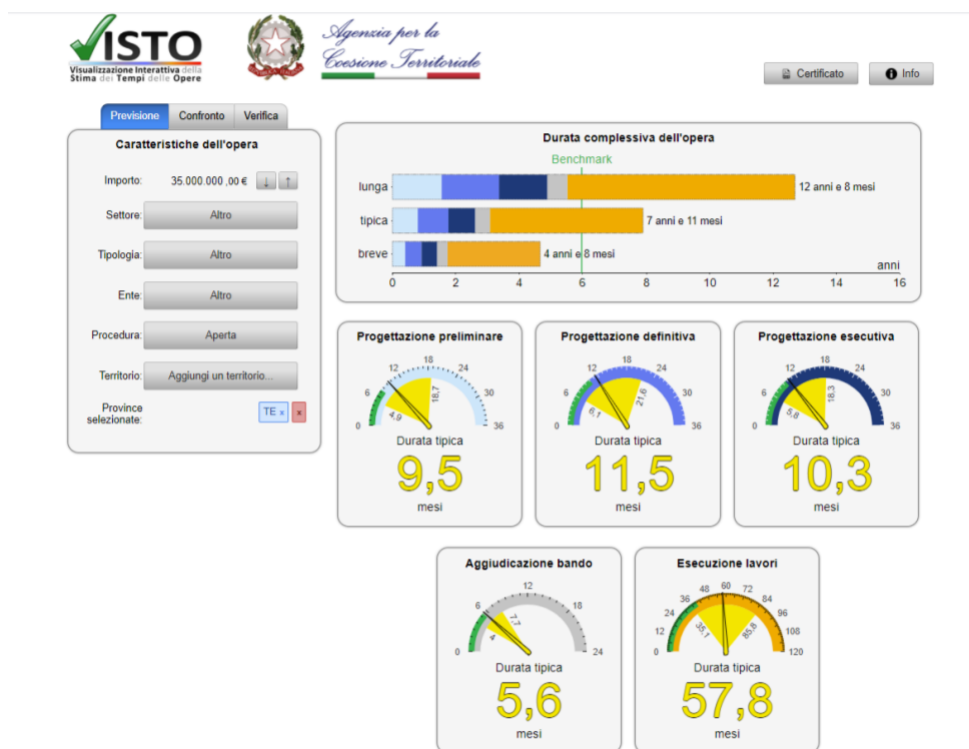
L'Università di Teramo, che è il soggetto attuatore dell'intervento, ha ricevuto un primo finanziamento pari al 5% del finanziamento complessivo, sulla base della convenzione stipulata con la Regione Abruzzo il 10 novembre 2016. Tali fondi hanno consentito l'avvio del progetto di fattibilità tecnico-economica, bandita mediante un Concorso di idee il 6 giugno 2018, con aggiudicazione è avvenuta il successivo 13 novembre 2018 ad un Raggruppamento Temporaneo d'Impresa (RTI), costituito da: Promedia s.r.l. (Capogruppo); Studio F. Braga (Mandante); Studio Mda Architetti Associati (Mandante); ABDR Architetti Associati (Mandante); Dott. Geol. Giorgio Di Ventura (Mandante).

A seguito del decreto Crescita n. 34 del 19 maggio 2020, art. 44³, l'intervento, seppure non modificato nei suoi obiettivi e finalità, è stato oggetto di riprogrammazione: la convenzione esistente è stata revocata con la contestuale sottoscrizione di una nuova convenzione che prevede, al momento, la sola anticipazione del 7% del finanziamento per poter garantire il proseguimento delle attività di progettazione. Il restante 93% del finanziamento sarà oggetto di assegnazione con una ulteriore convenzione nel prossimo futuro. Di conseguenza, l'attuazione dell'intervento avviene in un quadro temporale ancora incerto in relazione alla disponibilità del finanziamento complessivo.

Da interlocuzioni avute con la Regione, è in fase di prossima erogazione il restante 2% dei fondi, che concorre al 7% dei fondi previsti dalla nuova convenzione, all'atto dell'acquisizione del nuovo cronoprogramma finanziario dell'intervento, che potrebbe consentire l'avvio in tempi brevi della progettazione definitiva.

3.2. Tempi di realizzazione OOPP e confronto con VISTO.

Prendendo a riferimento l'analisi dei tempi di attuazione condotta dal NUVEC 3, oggetto del Rapporto 2018 "I tempi di attuazione e di spesa delle opere Pubbliche" e utilizzando lo strumento VISTO disponibile sul sito dell'ACT, uno specifico approfondimento è stato dedicato all'esame dei tempi di attuazione attraverso un confronto con analoghe categorie di progetti e dimensione finanziaria, per i cui dettagli si rimanda alla relativa nota metodologica "Tempi di realizzazione OOPP e confronto con VISTO" (NUVEC 1, 18 luglio 2020). Per un intervento di queste dimensioni VISTO ci restituisce una durata tipica della progettazione preliminare (paragonabile all'attuale progetto di fattibilità tecnico economica) di 9,5 mesi ed una durata lunga di 1 anno e 7 mesi.



³ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, recante: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Prendendo in esame la tempistica di questo intervento, la Convenzione tra Regione e Università risale del novembre 2016; quindi in quattro anni non si è riusciti ad approvare la fattibilità tecnico economica e a passare allo step successivo di progettazione.

Tra l'altro, occorre segnalare che proprio nel progetto di fattibilità tecnico-economica, i tempi previsti per l'attuazione complessiva dell'intervento sono pari a 30 mesi.

3.3. Capacità tecnico-amministrativa

La capacità tecnico-amministrativa è pregiudicata dalla significativa carenza di personale dell'Università che può essere dedicato al progetto, con attività aggiuntive rispetto a quelle ordinarie e che necessitano di competenze multidisciplinari; tale carenza in questo momento è aggravata a causa dell'emergenza sanitaria.

A quanto risulta, oltre al RUP sono coinvolte nel progetto 8 risorse interne dirette per attività di supporto Amministrativo - Appalti e Contratti e per il supporto tecnico e operativo in cantiere; 6 risorse interne indirette secondo necessità; 4 risorse esterne, per consulenza architettonica, ingegneristica per le strutture e l'archiviazione, per l'archeologia e la memoria storica.

4. Verifica di efficacia: gli obiettivi dell'intervento

4.1. Fabbisogni che hanno determinato la definizione dell'intervento

La rilevazione dei fabbisogni dell'intervento è stata effettuata nell'ambito del progetto di fattibilità. Le opere previste dal progetto, che ricordiamo ha come elemento centrale la ristrutturazione di parte del complesso esistente, sono rispondenti a esigenze legate all'offerta didattica e culturale della città di Teramo. In particolare, con il recupero del complesso immobiliare si prevede di rispondere al fabbisogno dell'Università di Teramo, della Asl e dell'associazionismo culturale, realizzando spazi a supporto:

- delle attività dell'Università di Teramo, volti nello specifico a consentire il trasferimento all'interno del complesso della Facoltà di Scienze della Comunicazione con la creazione di nuove aule didattiche e laboratori, biblioteche, aree di lettura, uffici amministrativi e per i docenti;
- per la Asl e l'Istituto Superiore di Studi Musicali e Coreutici "G. Braga", prevedendo la realizzazione di un Centro Diurno per malati psichici con annessi uffici amministrativi (Dipartimento di Salute Mentale), un Museo della Psichiatria, nonché la ristrutturazione della Biblioteca dell'ex Manicomio per una superficie totale di almeno 1350 mq;
- degli altri enti e della cittadinanza, attraverso l'utilizzo da parte delle associazioni culturali.

Non sono emersi dalla documentazione progettuale attualmente disponibile altri elementi, oltre quelli menzionati, relativi per esempio al piano di gestione e alla sostenibilità economica e finanziaria delle opere previste.

4.2. Risultati attesi

La finalità dell'intervento dichiarata è quella di realizzare un **Centro Culturale Regionale per la formazione artistica, musicale e dello spettacolo** che, in sinergia con le altre Istituzioni culturali regionali, possa essere in grado di qualificarsi quale Centro di eccellenza per la ricerca e quale Centro sperimentale per la formazione, anche rivolta a portatori di disabilità mentale lieve. L'entrata a regime del Centro dovrebbe qualificarsi quale fattore di sviluppo per l'economia del territorio, sia attraverso le attività direttamente gestite, sia per le sinergie che la polarizzazione di tali attività potrà attivare mediante il rilancio delle iniziative culturali nella città di Teramo.

Si segnala, tuttavia, che dalla documentazione resa disponibile non risultano quantificati i risultati attesi dell'intervento nel suo complesso. L'intervento prevede un unico indicatore di risultato, "Indice di domanda del patrimonio culturale statale e non statale", che non è quantificato né rispetto al valore attuale né rispetto al valore obiettivo, e un indicatore di output "Progetti per la fruizione integrata e la promozione", con valore obiettivo 1 e valore attuale 0.

4.3. Criticità rilevate e possibili soluzioni

I ritardi fin qui accumulati sono dovuti a diverse questioni, per lo più endogene, di cui si riferisce nel seguito e che probabilmente non erano note, o sono state comunque sottovalutate, al momento dell'ideazione dell'intervento.

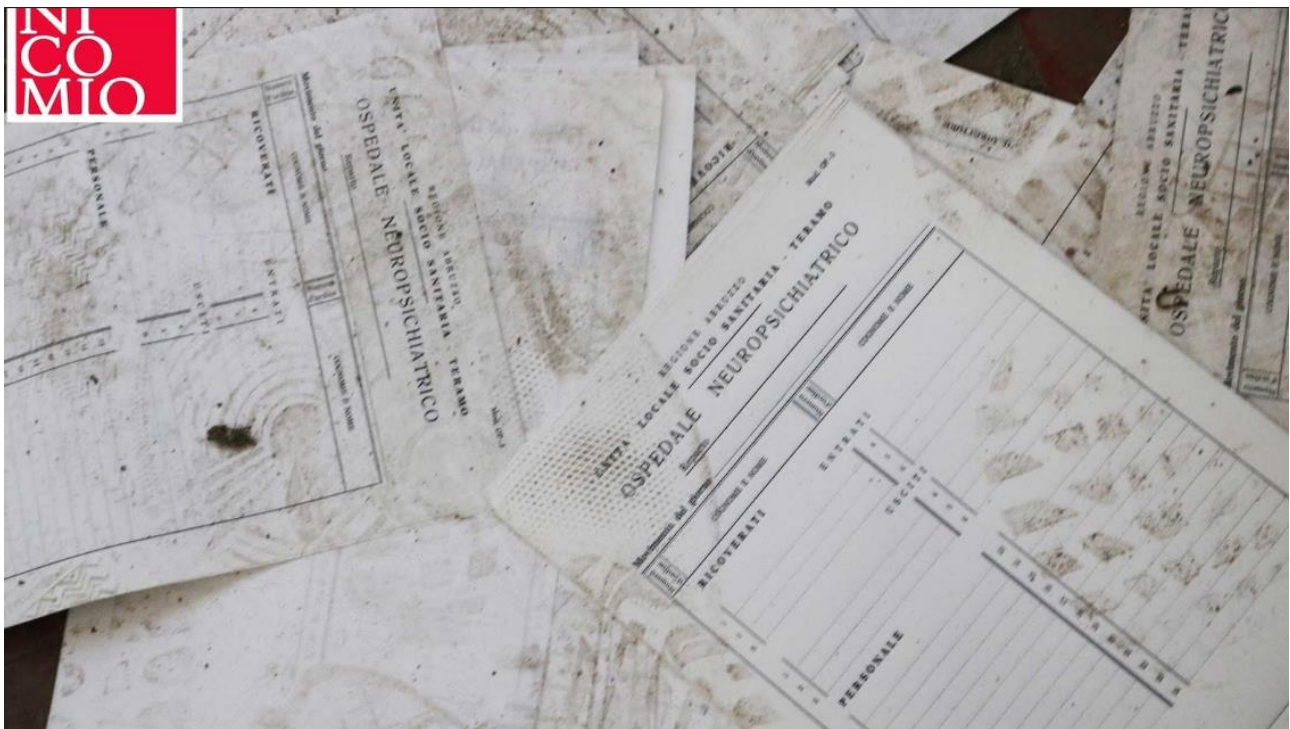
Una prima causa che ha determinato ritardo in questa fase di avvio è la necessità di integrare i rilievi, richiesti dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio dell'Abruzzo, competente per territorio, per la presenza all'interno del complesso monumentale di reperti archeologici. L'ipotesi progettuale originaria è stata già modificata, non nei contenuti ma nelle dislocazioni funzionali previste con una rimodulazione degli

spazi dell'ex Manicomio, per adempiere alle prime prescrizioni operative del MIBACT finalizzate alla valorizzazione dei reperti archeologici rinvenuti.

Sulla possibilità di completare i rilievi sta però incidendo, come riferito dal RUP anche la presenza di alcune colonie feline, oggetto di tutela ai sensi della Legge 14 agosto 1991, n. 281⁴ all'interno del sito, che ha destato la forte preoccupazione e conseguente opposizione all'intervento da parte delle associazioni animaliste locali; questo ha comportato uno slittamento temporale delle procedure ed il permanere di incertezze legate all'esito della controversia legale determinata da tre Esposti, due archiviati ed uno ancora in corso, alla Procura della Repubblica. Questa problematica richiederà molto probabilmente anche una revisione della progettazione con l'adozione di soluzioni compatibili con la presenza e la tutela delle colonie feline all'interno del sito.

Un altro rilevante fattore di criticità è legato alla apparente mancanza di dialogo e la scarsa collaborazione tra i soggetti coinvolti, soprattutto in merito all'espletamento di alcune attività propedeutiche all'avvio delle opere. Il complesso e i terreni sono infatti di proprietà della Regione Abruzzo, ma la gestione è in capo alla ASL locale, che a sua volta ha ceduto il bene in comodato gratuito all'Università di Teramo per le attività inerenti il recupero funzionale. Pur tuttavia, come riferito dal RUP, la ASL sembra non aver ancora avviato lo sgombero degli edifici da materiali e strumentazioni, che rendono problematica anche l'esecuzione delle sole attività di rilievo e, in prospettiva, l'avvio dei lavori (Figure 4, 5 e 6, senza data), Trattandosi di materiale sanitario e/o soggetto a privacy, non è possibile tra l'altro smaltirlo con procedure ordinarie.

Figura 4 - Foto dei materiali presenti in alcuni locali dell'interno (<https://www.manicomio.unite.it>)



⁴ Per colonia felina si intende un gruppo di gatti (minimo due) che vivono in libertà e frequentano abitualmente lo stesso luogo. La tutela di una colonia felina è un obbligo sancito dalla Legge 14 agosto 1991, n. 281 "Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1991, e da diverse Leggi Regionali. La legge vieta a chiunque maltrattare i gatti che vivono in libertà. La sua violazione si configura reato di maltrattamento degli animali sanzionato con l'art. 544ter del Codice Penale e punito con la reclusione da 3 mesi a 1 anno o con multa da 3000 a 15000 euro. La pena viene aumentata della metà, qualora si causi la morte di un animale.

Figura 5 - Foto dei materiali presenti in alcuni locali dell'interno (<https://www.manicomio.unite.it>)



Figura 6 - Foto dei materiali presenti in alcuni locali dell'interno (<https://www.manicomio.unite.it>)



Oltre alle problematiche già esposte, le criticità attualmente presenti, riferite dallo stesso RUP, sono relative in larga misura alla scarsità di risorse umane, di supporto all'attività amministrativo-procedimentale e con competenze specialistiche nei vari ambiti richiesti dalla tipologia dell'intervento, e alle tempistiche per il trasferimento dei fondi da parte della Regione.

Per quanto riguarda il personale, l'organico dell'Università di Teramo non permette, per numero e professionalità specifiche, di poter supportare l'intero procedimento perché impegnato in settori ordinari e straordinari di attività che, attesa la sotto dotazione organica, impedisce di poter dedicare tempo allo sviluppo della procedura del progetto; inoltre, il tipo di intervento richiede la presenza di professionalità specifiche, per l'architettura, l'interesse culturale ed archeologico, per le quali l'Università ha attivato però quattro risorse a contratto.

Circa le tempistiche e modalità per il trasferimento dei fondi da parte della Regione Abruzzo, sono presenti alcune rigidità procedurali per cui l'erogazione effettiva avviene con tempi ed entità tali da aver determinato già la circostanza, nella prima fase di affidamento progettuale, che l'Università di Teramo abbia dovuto impegnare fondi propri per l'esecuzione della gara di progettazione.

Oltre a ciò, va rilevato anche, come già esposto nel paragrafo 3.1, che l'attuazione dell'intervento risentirà di alcuni elementi di incertezza dal momento che la sua riprogrammazione, ad opera della Regione Abruzzo, e la revoca della convenzione esistente, pur lasciando inalterato il finanziamento complessivo di 35 milioni di euro (di cui 5 milioni sul PO FESR 2014-2020, come si è già evidenziato), di fatto garantisce soltanto una disponibilità di cassa del 7% per il solo proseguimento delle attività di progettazione, mentre il restante 93% del finanziamento sarà oggetto di assegnazione con una ulteriore convenzione ancora da perfezionarsi. Questa scelta della Regione è stata motivata da quanto previsto nel Decreto Crescita, dove gli interventi senza un livello di progettazione adeguata erano soggetti a riprogrammazione per non tenere bloccate risorse legate ad interventi non ancora maturi.

La Regione Abruzzo, nel corso dell'interlocuzione in occasione di questa attività di verifica, ha annunciato come prossimo il trasferimento del restante 2% fino al 7% previsto (essendo il 5% già erogato in precedenza), da erogarsi a favore del progetto non appena sarà acquisito il cronoprogramma finanziario aggiornato. Si è inoltre resa disponibile a velocizzare i tempi per lo stanziamento delle ulteriori risorse, pur nel quadro di una futura convenzione.

Infine, le problematiche inerenti alla presenza di colonie feline nell'area del complesso monumentale richiedono sicuramente l'attivazione di un dialogo più strutturato e costruttivo con le associazioni animaliste, al fine di poter attenuare i conflitti e individuare delle soluzioni che possano conciliare la tutela dei felini con la prosecuzione delle attività previste dal progetto originario. Dal canto suo, il RUP ha dichiarato che sono già allo studio delle soluzioni architettoniche compatibili con la permanenza e la tutela delle colonie feline.

5. Conclusioni

In esito a questa attività di analisi della documentazione disponibile, e confronto, si possono esprimere alcune prime valutazioni, tenendo comunque in considerazione il fatto che la verifica di efficacia è necessariamente condizionata dal mancato avvio dell'intervento.

In termini di **verifica di efficienza del processo**, l'intervento registra ritardi, dovuti alle problematiche esposte nei paragrafi precedenti. Di fatto, le tempistiche per la progettazione definitiva ed esecutiva potrebbero slittare ulteriormente, se la conclusione del procedimento aperto presso la Procura di Teramo non dovesse giungere a breve e se l'Università non ottiene dalla ASL di Teramo la disponibilità effettiva del bene, cioè effettivamente libero per consentire fin da adesso di procedere alle attività - principalmente rilievi - propedeutiche alla progettazione, e nel prossimo futuro alla realizzazione delle opere e dei lavori. Questo anche in considerazione delle modifiche che saranno ancora, presumibilmente, necessarie in esito alla Verifica preventiva di Incidenza archeologica prevista dal Codice Appalti.

Sul ritardo accumulato ha certamente concorso la scarsità in termini di risorse umane e il notevole carico di lavoro della struttura responsabile dell'attuazione. A tale proposito occorre porre in essere rapidamente tutte le **misure di accelerazione** necessarie alla sua realizzazione, rafforzando gli uffici della stazione appaltante con personale adeguato per numero e competenze.

L'incertezza sulla disponibilità temporale dei fondi necessari alla conclusione dell'intervento può essere anch'essa un elemento critico. Al riguardo, sarebbe necessario un forte raccordo con l'Amministrazione regionale e un presidio dell'avanzamento dell'intervento attraverso lo strumento del monitoraggio, attualmente gravemente sottoutilizzato.

Se infatti l'amministrazione regionale sarà in grado di allineare in modo efficiente ed efficace le assegnazioni programmatiche future con l'avanzamento effettivo dell'intervento, sarà possibile scongiurare blocchi o ritardi dovuti alla carenza dei fondi necessari all'espletamento delle fasi realizzative successive.

In esito alla fase di contraddittorio la Regione Abruzzo, Dipartimento della Presidenza, ha trasmesso una relazione tecnica a cura del RUA dell'intervento, il Servizio Edilizia Sociale e Scolastica del Dipartimento Territorio e Ambiente (nota prot. ACT n. 16655 del 21 dicembre 2020), in cui sono state fornite alcune precisazioni.

Rispetto ad alcune delle criticità rilevate, nella relazione vengono evidenziati ruoli e responsabilità così come emergono dagli atti sottoscritti dai soggetti coinvolti. In particolare, si fa riferimento all'atto di concessione in data 12.3.2018, preliminarmente al quale era stato acquisito:

- l'accordo tra Pubbliche Amministrazioni, ex art.15 della L. 241/1990 e s.m.i. in data 16.7.2016 siglato da Regione Abruzzo, Provincia di Teramo, Comune di Teramo, Università degli Studi di Teramo, Azienda per il Diritto agli Studi Universitari di Teramo, Istituto Zooprofilattico Sperimentale Abruzzo e Molise "G. Caporale" di Teramo, Azienda Sanitaria Locale di Teramo e Società Unica Abruzzese di Trasporto (T.U.A.). L'accordo contiene, tra l'altro, l'impegno del Comune di Teramo, in relazione all'intervento oggetto della concessione, ad attivarsi per l'ottenimento delle autorizzazioni di propria competenza, e a provvedere alla variante urbanistica, ove necessaria e condivisa, con l'acquisizione di tutti i pareri e nulla-osta delle Amministrazioni competenti;

Su questo specifico punto si evidenzia che in data 4 marzo 2020 il progetto di fattibilità è stato trasmesso al Comune di Teramo al fine della sua approvazione mediante Accordo di Programma, avvenuta in data 28 settembre 2020 previa ratifica del Consiglio comunale del 4 agosto 2020. L'Accordo costituisce Variante puntuale dello Strumento Urbanistico Generale del Comune di Teramo.

- l'atto di comodato in data 26.7.2017 sottoscritto tra la Azienda Sanitaria Locale di Teramo e l'Università degli Studi di Teramo, con il quale la ASL ha concesso all'Università degli Studi di Teramo il comodato gratuito dell'immobile oggetto dell'intervento oggetto della concessione per la durata di anni 90 (novanta), atto registrato in data 11.9.2017 presso l'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di Teramo – Ufficio Territoriale di Teramo, al n. 978 serie 3°. Detto comodato pone obblighi reciproci a carico esclusivo delle parti sottoscrittenti senza alcun impegno per la Regione.

Tuttavia, data la consistenza delle risorse finanziarie destinate all'intervento, a titolarità regionale, si ritiene auspicabile un rafforzamento del presidio regionale al fine di contribuire alla risoluzione delle criticità presenti e così sostenerne l'avvio e la sua successiva attuazione.