

PROMO P.A. FONDAZIONE - Dibattiti



“Dalla rinascita della Cattedrale alla valorizzazione del Rione Terra.

**Un percorso di confronto tra complessità gestionali e opportunità
di rifunzionalizzazione”**

Pozzuoli, Rione Terra, Basilica Cattedrale di San Procolo Martire,
7 e 8 settembre 2015

Lucca, Real Collegio,
8 e 9 ottobre 2015



INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO I – PROFILI INTRODUTTIVI.....	9
1.1. Il ruolo del Rione Terra come risorsa storico-culturale per il territorio puteolano e flegreo	9
1.1.1. Premessa	9
1.1.2 La forza identitaria del Rione Terra come “casa comune”	10
1.1.3 La “rinascita” del Rione Terra in un percorso trasparente di recupero e valorizzazione.....	11
1.2 Cenni storici.....	15
1.3 Le operazioni e le attività di recupero del sito: lavori eseguiti, lavori in corso di svolgimento, criticità e tempistiche.....	16
1.4 Ruoli e competenze dei soggetti istituzionali coinvolti	18
CAPITOLO II - IL PROBLEMA DELLA VALORIZZAZIONE DEL RIONE TERRA: PROFILI GIURIDICI. DINAMICHE DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE E FATTISPECIE NORMATIVE DI GESTIONE PUBBLICO/PRIVATO.....	22
2.1 La complessa gestione dei luoghi della cultura: una prima introduzione	22
2.1.1. Premessa	22
2.1.2 Segue: La linea-guida del criterio della convenienza finanziaria e i principi delle “tre E”.....	24
2.2. Una generale panoramica sulla normativa: i principi del Codice del 2004.....	26
2.2.1 Dagli artt. da 3 a 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in ordine a tutela e valorizzazione	26
2.2.2 Ai principi della valorizzazione dei beni culturali (artt. 111 e seguenti D.Lgs. 42/2004).....	28
2.3 La questione dell’attivazione della fruibilità del Rione Terra.....	32
2.4 Quale sistema di governance per il Rione Terra?.....	35

2.4.1 Le principali questioni: un primo inquadramento.....	35
2.4.2 La necessità di una governance “partecipata” e “partecipativa”	37
2.4.3 La pregiudizialità di uno studio di fattibilità	38
2.4.4 Obiettivo.....	40
2.5 I modelli di gestione dei luoghi della cultura	41
2.5.1 Cosa sono le forme di gestione dei luoghi della cultura?.....	41
2.5.2 Analisi delle fattispecie normative di gestione tra pubblico e privato	42
2.5.3 Gli accordi ex art. 112 D.Lgs. 42/2004.....	42
2.5.4 Segue: Il PUVAT (Programma unitario di valorizzazione territoriale)	45
2.5.5 Dal dato normativo al caso concreto “Rione Terra”: la necessità di un protocollo di intesa interistituzionale	49
2.6 Segue: la questione della procedura di evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi	52
2.6.1 Introduzione	52
2.6.2 La gestione diretta ed indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali (art. 115 D.Lgs. 42/2004).....	52
2.6.3 La concessione di servizi.....	54
2.6.4 La concessione di valorizzazione come espressione di partenariato.....	59
2.7 Spunti importanti per la governance del Rione Terra	63
2.7.1 Una prima possibile tabella di marcia	63
2.7.2 Spunti di riflessione	65

CAPITOLO III - LA LEVA DEI FINANZIAMENTI EUROPEI QUALE VOLANO DI SVILUPPO PER IL SUD.....	68
3.1 Premessa	68
3.2 I finanziamenti europei come leva strategica per gli attrattori culturali.....	70
3.2.1 Il PON cultura e sviluppo FESR 2014/2020	70
3.2.2 I Pilastri del PON	72
3.2.3 Gli Assi di intervento.....	74
3.3 PON e Rione Terra: quali scenari?	76
CAPITOLO IV - LA VALORIZZAZIONE DEL RIONE TERRA TRA ASPETTI ECONOMICI E PROBLEMATICHE DI SVILUPPO IMPRENDITORIALE.....	79
4.1 Opportunità di sviluppo economico e territoriale nell’ambito della filiera turistico-culturale	79
4.1.1 Note introduttive.....	79
4.1.2 Il turismo come “risorsa trasversale”	80
4.2 Verso un turismo “produttivo” e “sostenibile”	81
4.3 Il turismo “produttivo”	83
4.3.1 Il rilancio del territorio. L’esempio di Villa Tolomei a Firenze.	83
4.3.2 Le principali linee guida per lo sviluppo turistico di Pozzuoli e del Rione Terra	84
4.3.3 La questione “trasporti” e “mobilità”	88
4.3.4 Segue: La necessità di impostare un programma di marketing territoriale	89
4.3.5 L’importanza della formazione professionale	92
4.4 Il turismo “sostenibile”	93
APPENDICE: PROGRAMMA DEL CONVEGNO.....	103

INTRODUZIONE

Il lavoro che segue, articolato in quattro capitoli e in una conclusione più un'appendice, vuole essere un contributo ad una lettura organica e tematica degli esiti del Convegno, che si è tenuto in data 8 settembre 2015, presso la Cattedrale di San Procolo al Rione Terra di Pozzuoli, mirabilmente restaurata, dal titolo "Dalla rinascita della cattedrale alla valorizzazione del Rione Terra", con l'obiettivo di chiarire gli aspetti problematici del progetto di valorizzazione, attualmente in itinere, del Rione Terra e, di conseguenza, dell'area dei Campi Flegrei.

Il convegno, promosso dal Comune di Pozzuoli e dalla Diocesi di Pozzuoli è stato curato scientificamente da Promo PA Fondazione, nella prospettiva di portare i risultati emersi, all'attenzione di un consesso più ampio qual è quello di LuBeC, il forum internazionale sulla valorizzazione dei beni culturali, che si svolge ogni anno a Lucca col patrocinio la presenza e il sostegno del MiBACT.

Ne è conseguita la necessità di elaborare un lavoro di sintesi¹, per restituire in modo organico quanto emerso dal convegno. Quindi non una "mera sovrapposizione" a una futura auspicabile pubblicazione degli atti, che manterranno la loro autonomia formale e sostanziale.

Si tratta, piuttosto, di una chiave di lettura organica, nella specie organizzata per focus: quello giuridico, quello economico-finanziario, quello tecnico-gestionale o, meglio ancora, di una sorta di "paper istruttorio" di carattere compilatorio sugli spunti e le riflessioni emersi in sede di Convegno medesimo, che, per la loro complessità e multidisciplinarietà, si è reso necessario accorpate per aree tematiche.

Il lavoro è dunque rivolto – come strumento di lavoro e di riflessione - ai relatori e ai partecipanti al Workshop di Lubec 2015 e al Convegno di Pozzuoli.

Lucca, 5 ottobre 2015

Gaetano Scognamiglio

Presidente Promo PA Fondazione

¹ La redazione è stata curata da Alessandra Pedaci, con la supervisione di Ciro Buono per la parte socio urbanistica e da Gaetano Scognamiglio per il tutto. In nota sono le attribuzioni ai relatori con riferimento ai temi principali trattati dagli stessi .

1.1. Il ruolo del Rione Terra come risorsa storico-culturale per il territorio puteolano e flegreo

1.1.1. Premessa

Il presente lavoro intende porsi quale trattazione critico-sistematica degli aspetti problematici, degli spunti e delle prospettive di intervento emersi nel corso del Convegno tenutosi nella Città di Pozzuoli, presso la cattedrale di San Procolo al Rione Terra, in data 8 settembre 2015, intitolato *“Dalla rinascita della Cattedrale alla valorizzazione del Rione Terra”*.

Si è trattato di un importante momento di ascolto e di confronto, condotto tra diverse voci e competenze autorevoli in campo giuridico, economico-gestionale, turistico, per fare il punto della situazione sulle questioni di ordine giuridico, gestionale, ambientale, legate alla delicata operazione della restituzione alla città di Pozzuoli del Rione Terra, un complesso monumentale che, sebbene rimasto troppo a lungo abbandonato ed in stato di degrado, presenta un forte valore identitario per la Città e per tutto il territorio flegreo.

Il recupero del Rione Terra costituisce, infatti, anche in relazione alla singolarità del contesto e all'enorme valenza culturale, un intervento unico con il restauro e soprattutto la fruizione delle aree archeologiche e dei soprastanti fabbricati: le potenzialità di tipo economico e turistico vanno, adesso, concretizzate, per cui da “potenza” devono finalmente diventare “atto”.

1.1.2 La forza identitaria del Rione Terra come “casa comune”

Il Rione Terra, quale complesso architettonico stratificato, di immenso valore storico e culturale, deve pertanto essere “restituito” a Pozzuoli.

Troppi anni sono passati da quando la vita si è spostata altrove: 50 anni ormai dagli sgomberi che, a seguito dei movimenti bradisismici a cui questa terra ballerina va incontro, hanno portato via i Puteolani dal sito.

Tuttavia, come anticipato, quest’ultimo non va restituito *tout court*, ma anche opportunamente valorizzato e rifunzionalizzato.

Tutta la zona dei Campi Flegrei (comprensiva non solo del Comune di Pozzuoli, ma anche di quelli vicini di Bacoli, Quarto e Monte di Procida) rappresenta, infatti, un *unicum* nel mondo, uno straordinario insieme di ricchezze paesaggistiche, culturali, archeologiche e naturalistiche. E la valorizzazione del Rione Terra sembra avere proprio le giuste potenzialità per porsi quale punto di partenza nonché volano di ricchezza per il cambiamento della destinazione urbanistica di Pozzuoli: da città a vocazione industriale, quale era in passato (basti pensare al peso economico di stabilimenti del calibro della Breda e della Sofer, tra gli altri), a destinazione turistica di elevato livello, nazionale ed internazionale. Non è un caso, del resto, che il Golfo di Pozzuoli si ponga come un insieme di alto profilo ambientale e turistico, all’interno del Golfo di Napoli.

Le opportunità di valorizzazione del Rione Terra quale “grande attrattore culturale” vi sono ed è questo il momento storico adatto per la sua rinascita: e, con il rilancio di Pozzuoli e della sua rocca – la

quale si porrebbe alla stregua di una vera e propria “casa comune” nella quale dovrà tornare la “vita vera”² - vi è finalmente l’opportunità di creare un sistema integrato di offerta turistica per l’intero territorio flegreo, con tutti i conseguenti benefici sul piano economico e sociale.

1.1.3 La “rinascita” del Rione Terra in un percorso trasparente di recupero e valorizzazione

Come già sopra detto, la chiusura del Rione Terra avvenne nel 1970, quando gli abitanti furono sgomberati in connessione ad un forte rischio bradisismico. Tuttavia, forse anche le critiche condizioni igieniche e il degrado del sito furono tra i motivi che indussero le autorità allo sgombero. Il Rione Terra venne, poi, ulteriormente danneggiato dal terremoto dell'Irpinia del 1980 e da una nuova recrudescenza del bradisismo negli anni successivi.

La poderosa attività di restauro e valorizzazione del compendio fu avviata nel 1992 e condotta ad opera della Regione Campania, delle Soprintendenze territoriali nonché del Consorzio Rione Terra Pozzuoli, affidatario della progettazione e della esecuzione dei lavori.

La “*resurrezione*” del sito è iniziata, in un momento successivo, grazie al bando di concorso internazionale, nel 2003, finalizzato al restauro del tempio-duomo, gara alla quale parteciparono ben dodici équipes accreditate³.

² Di “casa comune” ha parlato Adele Campanelli, Soprintendente Archeologico della Campania.

³ Vincitore del concorso per la rinascita della Cattedrale è stato il gruppo diretto dal prof. Marco Dezzi Bardeschi con il progetto “Elogio del palinsesto” (2004).

E così la Cattedrale, motivo d'orgoglio per la città, è stata finalmente riaperta al pubblico nel maggio 2014.

Per l'autunno 2016 il Consorzio Rione Terra Pozzuoli consegnerà la parte del Rione Terra completata (ossia quella che ha come confine la cattedrale e la parte che si affaccia sul mare nonché quella confinante con Piazza della Repubblica).

Ma per fine anno 2016 vi è soprattutto la determinazione da parte dei soggetti istituzionali coinvolti (Comune; Stato; Regione e Diocesi di Pozzuoli) di predisporre un bando di gara per arrivare alla gestione e alla messa a reddito del sito oltre che quella, nel contempo, di assicurare il completamento di tutti i lavori.

Le questioni "scottanti" a questo punto sono essenzialmente le seguenti:

- la prima concerne la fruibilità del sito: per consentire detta fruibilità, occorre attendere la fine completa di tutti i lavori oppure è più conveniente cominciare ad aprire la parte già in opera e, nel frattempo, proseguire con le attività di restauro?
- la seconda riguarda il profilo della *governance* e la individuazione del soggetto/i deputato/i alla stessa, con tutte le ricadute di natura giuridica ma anche gestionale.

A tali profili più prettamente giuridici, se ne affiancano altri, di carattere ambientale, economico, tecnico e, come detto, gestionale. Si tratta, è evidente, di una sfida difficile e complessa dal punto di vista patrimoniale ed imprenditoriale. Per far ciò, è necessario che i soggetti medesimi abbiano la volontà e l'energia di concordare delle

linee comuni d'azione nonché i principi cardine di governo della rocca, ai fini del rilancio di questo immenso patrimonio⁴.

Il bando che, a tale stregua, dovrà essere messo a punto sarà differente da tutti quelli che fino a questo momento hanno visto la luce, in quanto l'individuazione sia delle modalità di *governance* sia del soggetto/i deputato/i alla stessa si distingueranno da quanto finora esistente⁵.

E' importante a questo punto porre l'accento sul fatto che, in generale, ogni "luogo della cultura", in effetti, appare il frutto di una serie di scambi di conoscenze tra l'esterno e l'interno dei propri confini, nei riguardi della comunità locale *in primis*, ma anche degli operatori coinvolti, come pure nei confronti delle generazioni a venire. Queste peculiarità rendono estremamente complessa e articolata la gestione dei beni culturali, laddove la ricerca dei relativi strumenti (giuridici, gestionali, economici) non deve (e non può) fondarsi esclusivamente su di un assetto amministrativo formalisticamente inteso, ma deve coordinarsi, completarsi, armonizzarsi in maniera sostanziale con l'eterogeneo sistema di attori e di *stakeholder* coinvolti.

In un contesto del genere, la premessa essenziale è sicuramente quella che vede tutte le decisioni come il frutto di scelte condivise e

⁴ Così il Sindaco di Pozzuoli, Vincenzo Figliolia.

⁵ Così Luciano Garella, Soprintendente Belle Arti e Paesaggio della Provincia di Napoli, il quale ha sottolineato che la tutela dei beni culturali, oggi, si inserisce in quadri estremamente complessi, e il Rione Terra, quale espressione mirabile di tale processo, può rappresentare un unicum anche dal punto di vista della gestione. In detto contesto, viene rimarcata la necessità che l'applicazione delle norme di legge avvenga non in maniera formalistica o automatica, bensì adeguandosi alle mutevoli esigenze del territorio.

trasparenti⁶. Siamo pur sempre, in effetti, in un momento storico in cui occorre sempre fare in modo che i processi decisionali siano inseriti in un binario che li protegga da fenomeni possibili di corruzione per quanto indesiderati.

Ogni scelta, ancora, deve essere sempre supportata dalla tensione verso il bene della città e dei suoi abitanti, sradicati dalle proprie origini 50 anni fa: pur non potendo oggi avere una rinnovata destinazione abitativa, il Rione Terra deve almeno porsi quale importante fonte di sviluppo e momento di riscatto sociale, civile ed economico per tutta l'area flegrea, soprattutto per le future generazioni⁷, potendo rappresentare la "cerniera" storica tra vecchio e nuovo.

Dalle scelte condivise, a sua volta, deve discendere un sistema "Campi Flegrei", risorsa essenziale per lo sviluppo economico, cui legare l'evoluzione del turismo culturale di Napoli e di tutta la Campania⁸.

⁶ Il richiamo alla trasparenza e alla necessità di un confronto dialettico "costruttivo" è stato effettuato da Gaetano Scognamiglio, Presidente PromoPA.

⁷ In questi termini si è espresso Mons. Gennaro Pascarella, Vescovo di Pozzuoli. Il richiamo alle nuove generazioni è stato effettuato anche da Adele Campanelli, Soprintendente Archeologico della Campania, la quale ha ribadito il ruolo fondamentale della conoscenza della storia nella formazione di tutti, specie dei più giovani, come mezzo per meglio comprendere il tempo presente, e da Luciano Garella, Soprintendente Belle Arti e Paesaggio della Provincia di Napoli, nella prospettiva di un legame imperante tra vecchio e nuovo, laddove l'antico sia funzionale al presente, anche per realizzare le speranze e il diritto ad un adeguato e dignitoso livello di vita.

⁸ Così Adele Campanelli, Soprintendente Archeologico della Campania, la quale ha evidenziato più volte la necessità che il Rione Terra torni ad essere il motore economico dell'area, testimonianza del passato ma soprattutto luogo appartenente alla comunità e che dalla comunità deve ripartire, mediante un "uso sensato" della risorsa antica.

1.2 Cenni storici

Prendendo a prestito una felice espressione, è possibile riassumere in poche parole cosa rappresenti, in realtà, il Rione Terra: <<C'è un quartiere dove i capitoli della lunga storia di Pozzuoli si sono sovrapposti come pagine di un libro>> (fonte: A. Angela, *Superquark, puntata del 30/6/2011*).

In pratica, ciò significa che non vi è stato evento nella lunga storia di Pozzuoli che non abbia interessato, in qualche modo, proprio questa rocca.

Sorta come colonia greca, grazie agli esuli dell'isola di Samo (che non a caso la ribattezzarono "Dicearchia", ossia "governo dei Giusti"), Pozzuoli, ma soprattutto il Rione Terra (nato proprio come avamposto sul mare) conobbero il periodo di maggiore splendore in epoca romana: prima di Ostia, Pozzuoli è stato il porto di Roma, e come tale godette di uno sviluppo fiorente, fino al progressivo decadimento del territorio, sul quale iniziarono via via a "stratificarsi" strutture risalenti alle successive epoche storiche.

Il Rione Terra è, difatti, un insieme di strutture stratificate: gli abitanti del luogo edificarono sulle mura romane e la stessa Cattedrale, risalente alla dominazione spagnola, inglobava, in realtà, il Tempio di Augusto di epoca romana. Quindi, parte superiore, risalente al 1600, e parte "ipogea", sotterranea, di epoca romana.

Venendo ad epoche più recenti, come già evidenziato *supra*, il Rione venne abbandonato dopo il sisma del 1970 e, a causa anche del successivo evento degli anni Ottanta, lo stato di degrado del sito è apparso per lunghi anni irrimediabilmente compromesso.

Il recupero è stato avviato nel 1992 e ha in primo luogo riguardato gli edifici in elevazione (comprensibilmente i più danneggiati dai movimenti di terra).

Le successive indagini e scavi hanno riportato alla luce una consistente presenza romana, la quale ha reso particolarmente problematico il successivo proseguimento dei lavori di risanamento: in pratica, ad ogni struttura sovrastante, si contrappone una struttura (o insieme di strutture) sottostanti, di epoca romana.

1.3 Le operazioni e le attività di recupero del sito: lavori eseguiti, lavori in corso di svolgimento, criticità e tempistiche

Come e cosa fosse il Rione Terra è stato appena detto. Come sarà, in un futuro (auspicabilmente) prossimo?

Il progetto generale dell'intervento di restauro e di valorizzazione ha previsto la suddivisione del sito in lotti, costituiti da *insulae*, rappresentati dagli edifici abbandonati a seguito degli eventi sismici. La soluzione proposta correla il ripristino dei volumi preesistenti con la destinazione turistico-alberghiero di alcune *insulae*.

Sono infatti previste strutture ricettive, quali hotel, ristoranti, bar, ma anche botteghe artigianali, una sala congressi, senza dimenticare la zona museale e, naturalmente, il percorso archeologico. Vi saranno, probabilmente, anche degli uffici pubblici. La evidente complessità dell'intervento postula l'assoluta necessità di mettere in evidenza lo stato dell'arte, anche con una opportuna programmazione temporale dei lavori, e precisamente⁹:

⁹ Sullo stato dell'arte, Giovanni Giannini, Direttore tecnico del Consorzio Rione Terra Pozzuoli.

- una prima fase dei lavori e di entrata in esercizio appare in stato decisamente avanzato. Si prevede di mettere in funzione in tempi brevissimi praticamente tutti gli edifici che si trovano sul piazzale (oltre alla Cattedrale naturalmente, già, lo ricordiamo, operativa) ed al Museo diocesano, come pure una parte rilevante del percorso archeologico. Ciò deve avvenire presumibilmente tra fine ottobre e inizio novembre 2015);
- la seconda fase, invece, dovrebbe essere terminata entro dicembre 2016 e prevede la prima zona alberghiera (zona sud prospiciente al mare), l'intero complesso della cattedrale, il museo dell'opera, l'ampliamento del percorso archeologico, l'apertura dell'ipogeo della cattedrale. Già in questa seconda fase il cantiere potrebbe arretrare alle zone ancora non interessate dai lavori, al fine della messa in esercizio della parte completata del sito;
- la terza fase concerne il completamento di tutti i lavori, attualmente fermi causa arresto del flusso finanziario.

La destinazione del Rione Terra, pertanto, sarà sia di natura turistica, essendo previste svariate strutture alberghiere (per un totale di 470 posti letto), sia di natura commerciale, mediante istituzione del Centro Congressi, del Polifunzionale, nonché delle botteghe e delle attività commerciali.

La vera sfida, come da più parti rilevato, sarà, tra l'altro, oltre al coordinamento delle diverse attività da avviare, anche l'individuazione del modo in cui "legare" la parte sotterranea

(demanio Statale) con quella soprastante seicentesca (appartenente al Comune di Pozzuoli)¹⁰.

1.4 Ruoli e competenze dei soggetti istituzionali coinvolti

A questo punto della trattazione, per inquadrare al meglio l'analisi delle problematiche insistenti sul Rione Terra che verranno affrontate *infra*, occorre brevemente delineare l'attuale quadro delle competenze in tema di beni culturali e sviluppo economico, anche a mente dell'art. 3, comma 2, del T.U.E.L. (Testo Unico enti locali), che individua proprio nei Comuni i principali soggetti di promozione dello sviluppo economico, su cui ricade la principale responsabilità della crescita del territorio.

Innanzitutto, occorre partire dal dato costituzionale: sebbene all'articolo 9, comma 2, il Costituente legghi strettamente la tutela del patrimonio storico-artistico al concetto di Nazione, con ciò specificando il dovere di tutela da parte della Repubblica del patrimonio storico artistico (in quanto riferito alla Nazione), l'attuale formulazione dell' art. 117 Cost. (risultante a seguito della riforma del Titolo V avvenuta con la L. cost. 3/2001) opera poi una "frammentazione", riservando alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dei beni culturali, e attribuendo, viceversa, la valorizzazione di questi alla competenza concorrente.

Il profilo della distinzione tra tutela e valorizzazione¹¹ – ripreso anche dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, recato dal D.Lgs.

¹⁰ Di tale specifico aspetto ha parlato, come si vedrà più avanti nel capitolo prettamente giuridico, Paolo Carpentieri, Capo Ufficio Legislativo Mibact.

¹¹ Sulla distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" cfr. anche quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 9 del 2004, laddove la prima si intende

42/2004 e successive modifiche ed integrazioni - verrà esaminato *funditus infra*, ma in tal sede ci consente di introdurre gli effetti del pluralismo istituzionale, con peculiare riferimento ai beni culturali.

Pluralismo che, come visto, si esplica sia sul piano normativo sia sul versante amministrativo: l'attuale articolo 118 Cost. fa venir meno il previgente principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative, in virtù della costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, per cui le funzioni amministrative spettano all'ente più vicino al cittadino (il Comune) salvo poi risalire, per assicurarne l'esercizio unitario, nell'ordine, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato¹².

Senza dimenticare, tra l'altro, i riflessi sul e nel nostro ordinamento provenienti dall'Unione europea (ciò sia in termini di armonizzazione normativa che di compatibilità economica).

Tanto premesso, passiamo ad analizzare quanto statuito dal legislatore del D.Lgs. 42/2004, il quale ha attribuito al Ministero dei beni culturali (e alle sue articolazioni territoriali) la titolarità della

“diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale”, mentre la seconda appare “diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa”.

Tale riserva di competenza statale si giustifica anche in virtù delle peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza, dovendo essere considerati nel loro complesso “come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato.”

¹² Si tenga presente che è attualmente *in itinere* un progetto di revisione costituzionale che, tra l'altro, dovrebbe portare all'abolizione dell'espressione <<Provincia>> in tutta la Carta costituzionale.

funzione di tutela, ma ha altresì previsto che l'esercizio della stessa possa esplicarsi attraverso il conferimento di specifici settori di attività alle Regioni «tramite forme di intesa e coordinamento» (art. 4, comma 1) e, in via subordinata, agli Enti Locali.

In sostanza, stante l'oggettiva difficoltà nel dividere la tutela dalla valorizzazione, il D.Lgs. 42/2004 ha attribuito al Ministero, alle Regioni e agli altri enti territoriali il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività riguardanti la valorizzazione dei beni. Come pure non bisogna dimenticare che anche i soggetti privati possono essere attivamente coinvolti (mediante, tra l'altro, lo strumento del partenariato e delle forme previste dal Codice dei contratti, D.Lgs. 163/2006).

A queste norme fa eco quanto previsto dall'art. 112 del Codice beni culturali e paesaggio (disposizione fondamentale per inquadrare la problematica della valorizzazione dei beni culturali ad appartenenza pubblica) laddove, al comma 4, in particolare, contempla la stipula di accordi Stato/regioni/altri enti territoriali per la definizione di strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, mentre, al comma 6, riconduce la valorizzazione del bene (in assenza dei detti accordi) al soggetto che ne ha la "disponibilità" (su tale disposizione, fondamentale per la comprensione delle problematiche, si veda *amplius infra*).

La *ratio* sottesa al combinato disposto delle norme citate appare – quanto meno dal punto di vista normativo – suscettibile di assicurare gli strumenti idonei a realizzare un'azione coerente ed unitaria, sulla base di programmi concordati tra i diversi soggetti istituzionali nonché nell'ottica di un sistema integrato di tutela e valorizzazione del bene culturale.

E tra tutela e valorizzazione il punto di contatto può essere rappresentato proprio dal momento della “fruizione”, che non costituisce solo il fine delle prime due, ma anche e soprattutto l’ “offerta” alla collettività del bene medesimo, collettività che quindi può goderne in tutti i modi possibili.

Queste brevi note, traslate al caso Rione Terra, portano a poter affermare con certezza che, accanto alle già delicate operazioni di tutela e valorizzazione, si affiancano anche le esigenze di “fruizione” del sito medesimo, per le sue già esaminate peculiarità identitarie, ma anche e soprattutto come occasione di sviluppo (e ritorno in termini di ricchezza: ricadute positive per l’occupazione e l’imprenditoria, sulla riqualificazione e lo sviluppo del turismo) per il territorio.

E qui ritorna il già menzionato ed auspicato sistema di scelte condivise tra i soggetti istituzionali in tal caso coinvolti, che qui non sono solo lo Stato (il Ministero), la Regione e il Comune, ma anche la Diocesi di Pozzuoli, tutti tenuti a collaborare per giungere agli obiettivi prefissati nei tempi prefissati.

CAPITOLO II - IL PROBLEMA DELLA VALORIZZAZIONE DEL RIONE TERRA: PROFILI GIURIDICI. DINAMICHE DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE E FATTISPECIE NORMATIVE DI GESTIONE PUBBLICO/PRIVATO

2.1 La complessa gestione dei luoghi della cultura: una prima introduzione

2.1.1. Premessa

Prima di intraprendere un qualsivoglia discorso sui profili giuridici attinenti alla “gestione” dei luoghi della cultura occorre partire, senza dubbio, dal quadro normativo in materia, che appare quanto mai frammentato ed articolato, vista non solo la enorme mole di norme in tal senso, ma anche e soprattutto la diversa provenienza delle stesse, essendo il nostro ordinamento caratterizzato, in materia, dalla presenza di diversi soggetti giuridici aventi una potestà normativa, espressione di quello che in precedenza abbiamo definito come “pluralismo istituzionale”, che necessariamente porta ad una decisionalità di natura policentrica. Questa potestà normativa è, difatti, articolata tra Stato, Regioni, Unione europea, ma anche gli enti locali hanno un ruolo importante in tale prospettiva: occorre sempre tenere a mente, anche ai fini della presente trattazione, che le disposizioni statuite in ordine ai beni culturali vanno coordinate e armonizzate con quelle della materia, prettamente amministrativa, dell’organizzazione dei relativi servizi – anche con tutte le ricadute di ordine civilistico e contrattuale.

Quel che connota gli orientamenti in detto ambito, invero, è il progressivo avanzare di una visione sempre più dinamica e sempre meno cristallizzata del bene culturale, visto non più solo come “memoria storica”, testimonianza bella del passato ed allo stesso ferma, ma specialmente alla stregua di un “prodotto” da valorizzare, di cui fruire, in termini di positiva ricaduta sull’economia del luogo e a favore della collettività che “lo possiede”, mai, tuttavia, in termini grettamente mercantilistici.

Ancora, gli interventi del legislatore che, a più riprese, è intervenuto, anche a distanza di breve lasso di tempo tra una normativa ed un’altra, non hanno di certo contribuito a facilitare una ricostruzione di ordine sistematico sul punto, testimonianza della criticità della problematica.

In questo capitolo, pertanto, si cercherà di mettere in luce le problematiche inerenti agli aspetti giuridici della gestione dei luoghi della cultura, traslati al caso Rione Terra:

- in primo luogo, infatti, dopo il citato *excursus* normativo, verranno esaminati i profili riguardanti l’attivazione della fruibilità del sito, specie in ordine alla tempistica, e cioè verificare l’opzione più vantaggiosa ed efficiente tra:

a) un’attivazione della gestione in concomitanza con il termine di tutti i lavori, al fine di evitare tutti i problemi derivanti dalla coesistenza di lavori in corso e dell’accoglienza del flusso di visitatori;

b) rendere fruibile il sito prima del completamento di tutti i lavori, con l’obiettivo di preservare quanto effettuato fino ad oggi ed evitare che gli edifici già restaurati e

potenzialmente operativi vadano incontro ad un inevitabile rischio di degrado e consunzione;

- in secondo luogo, sarà affrontato il delicato aspetto della *governance* del compendio Rione Terra. Si tratta qui di verificare quale sia il modello di gestione più adatto alle peculiarità e alle esigenze presentate dal sito medesimo. In particolare, le ipotesi da vagliare sono essenzialmente le seguenti:

a) affidare ad un unico soggetto privato sia la gestione dei servizi comuni (pulizia, mobilità e trasporti, manutenzione, rifiuti ecc.) sia le attività economiche (ad esempio, botteghe artigiane) e di ospitalità (strutture ricettive);

b) affidare i servizi comuni ad un gestore unico e poi suddividere, a cura dello stesso, tra vari soggetti la gestione delle attività economiche connesse;

c) definire le modalità di valorizzazione del patrimonio archeologico e in un momento successivo valutare la alternativa tra gestione diretta e gestione in concessione.

2.1.2 Segue: La linea-guida del criterio della convenienza finanziaria e i principi delle “tre E”

Analizzeremo, caso per caso, le ipotesi appena descritte, alla luce del dato normativo, impostando la trattazione come inquadramento del problema/prospettazione della soluzione maggiormente valida in termini di efficienza, economicità ed efficacia.

Questi ultimi rappresentano i cc.dd. criteri delle “tre E” i quali, lo si evidenzia subito, devono essere il *leit motiv* di fondo di tutte le

questioni, il comune denominatore nonché i principi destinati a permeare ed orientare le scelte che verranno portate avanti.

Non vi è azione, nel campo del diritto amministrativo, che non debba essere supportata dai tre suddetti criteri, a loro volta espressione del più generale principio, di matrice costituzionale, del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost., che impone alle amministrazioni pubbliche di agire nel modo più adeguato e conveniente possibile, in vista del massimo grado di raggiungimento del benessere sociale con il minore sacrificio prospettabile delle situazioni soggettive dei soggetti, pubblici o privati, coinvolti).

L'azione della P.A. deve ispirarsi, infatti, a quella manageriale tipica delle imprese private, laddove per "efficienza" si intende il raffronto tra l'adeguatezza delle risorse impiegate in relazione alla entità dei risultati da conseguire, per "efficacia" si parla con riferimento al rapporto obiettivi programmati/raggiunti e, infine, per "economicità" si intende il dovere per le amministrazioni di realizzare il migliore risultato possibile in termini di produzione/impiego di beni e/o servizi.

Di questi fondamentali principi dovrà necessariamente tenersi conto nell'opera di messa a gestione del Rione Terra, per il quale andranno trovati sì i più adeguati modelli di gestione e fruibilità nel quadro delle fattispecie normativamente previste dal nostro ordinamento, ma senza mai dimenticare l'enorme responsabilità, anche in termini erariali, che da tali valutazioni inevitabilmente discendono.¹³

¹³ I principi di efficienza, economicità ed efficacia sono stati giustamente richiamati da Paolo Carpentieri, Capo Ufficio Legislativo Mibact – il quale ha legato alla coesistenza di tali criteri sia il problema della fruibilità del Rione Terra e delle

2.2. Una generale panoramica sulla normativa: i principi del Codice del 2004

2.2.1 Dagli artt. da 3 a 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in ordine a tutela e valorizzazione

Quanto si andrà ad esporre in questo paragrafo appare preliminare a ciò che verrà esplicitato sia in ordine al tema della fruibilità (e delle sue tempistiche) che a quello relativo agli strumenti giuridici di gestione del Rione Terra.

Si tratta, è evidente, di questioni tra loro strettamente interconnesse, sia da un punto di vista normativo, sia in una prospettiva più prettamente operativa.

Si ritiene, invero, che le norme che dovranno essere richiamate in tale paragrafo costituiranno la base per la comprensione di quanto si andrà poi a dire sulle due problematiche citate.

Tanto premesso, e come abbiamo già avuto modo di esaminare nel capitolo precedente, ribadiamo che la nostra Carta costituzionale

relative tempistiche, sia quello della scelta del modello di *governance*, laddove, specie circa il primo profilo, lo stesso si correla strettamente alla esigenza non solo di mero restauro ma soprattutto di “rivitalizzazione” del sito, punto su cui ha insistito più volte Adele Campanelli, Soprintendente Archeologico della Campania.

Anche Giuseppe Di Benedetto, Magistrato della Corte dei conti, ponendo l’accento sulla necessità di una visione “propositiva” del diritto amministrativo - visto come uno strumento che facilita l’attività gestionale - insiste sulla necessità di rispettare i principi delle “tre E” (ex art. 1 L. 24181990) nonché sull’aspetto, conseguente, della responsabilità amministrativa (nella specie erariale), laddove il recupero e la fruizione del sito devono legarsi insieme in una prospettiva sincronica, rischiando, ipoteticamente, la scelta del differimento dell’apertura del sito di porsi idealmente in una zona di confine giuridico oltre la quale può esservi il “danno erariale”. In sostanza, ogni scelta (momento della fruizione/*governance*) dovrà essere necessariamente supportata dal criterio della convenienza finanziaria.

Si tratta di punti che per la loro estrema rilevanza verranno ripresi ed ampliati anche nel prosieguo della trattazione.

opera la distinzione tra le funzioni di “tutela” e di “valorizzazione” dei beni culturali, ex art. 117: la prima è attribuita alla potestà esclusiva dello Stato, la seconda, invece, a quella concorrente tra Stato e Regioni.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004), nel dare esecuzione e nel ricomporre in maniera organica quanto previsto dalla Costituzione, ha dato un contenuto preciso ai due concetti, chiarendo, da un lato, che <<la tutela consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione>> (art. 3, comma 1, D.Lgs. 42/2004) e, dall’altro lato, che <<La valorizzazione consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale (...)>> (art. 6, comma 1, D.Lgs. 42/2004)¹⁴.

L’esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell’art. 118 Cost., è garantito attribuendone le relative funzioni al Ministero per i beni e le attività culturali, che le esercita direttamente o ne può conferire l’esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e

¹⁴ Occorre tuttavia osservare che tutela e valorizzazione non sono attività contrapposte ma sono azioni strettamente intersecati e cooperanti tra loro; senza la prima nemmeno la seconda avrebbe ragione di esistere. Questa riflessione è importante sul piano operativo, come sottolineato da Pierpaolo Forte, Presidente Museo MADRE Napoli, e da Antonia Pasqua Recchia, Segretario Generale Mibact.

coordinamento (art. 4, nel quale è richiamato anche quanto statuito dal successivo art. 5, in tema di cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale).

Quanto alla valorizzazione, invece, citiamo testualmente l'art. 7 D.Lgs. 42/2004, ai sensi del quale si legge che <<1. Il presente codice fissa i principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Nel rispetto di tali principi le regioni esercitano la propria potestà legislativa. 2. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici>>.

Per il Rione Terra è appena il caso di citare, poi, anche quanto previsto dall'art. 9 D.Lgs. 42/2004, secondo cui: <<Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità>> (ricordiamo che sul Rione Terra insiste anche la competenza della Curia, nella specie per la Cattedrale).

2.2.2 Ai principi della valorizzazione dei beni culturali (artt. 111 e seguenti D.Lgs. 42/2004)

Premesso tutto ciò, occorre adesso richiamare, in maniera simmetrica, quanto previsto in ordine al tema della valorizzazione e, nella specie, della gestione, dei beni culturali, agli artt. 111 e seguenti del Codice del 2004.

In cosa consiste, in particolare, l'attività o meglio, le attività di valorizzazione? La risposta è fornita dallo stesso Codice del 2004, il quale prevede (all'art. 111) che la valorizzazione si espliciti mediante la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità di sviluppo della cultura.

A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare anche soggetti privati, infatti la medesima valorizzazione è proprio ad iniziativa pubblica o privata:

- quella pubblica si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione;
- quella privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale.

Per quanto concerne, nella specie, la valorizzazione dei beni ad appartenenza pubblica (art. 112 D.Lgs. 42/2004), questa deve essere assicurata da Stato, Regioni ed enti territoriali, i quali devono stipulare accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati.

Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti (art. 112, comma 4).

Inoltre, lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani di cui al comma 4 (art. 112, comma 5), come pure, in mancanza degli accordi di cui sopra, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità (art. 112, comma 6).

In che modo vengono gestite, poi, le suddette attività di valorizzazione? Ciò avviene mediante gestione diretta o indiretta (cfr. l'art. 115 D.Lgs. 42/2004):

- la gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica (comma 2);

- la gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'[articolo 112, comma 5](#), qualora siano conferitari dei beni, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. I privati che eventualmente partecipano ai soggetti indicati all'[articolo 112,](#)

[comma 5](#), non possono comunque essere individuati quali concessionari delle attività di valorizzazione (comma 3).

Alla gestione indiretta Stato ed enti territoriali ricorrono in genere per garantire un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta tra le due forme di gestione deve essere attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti¹⁵. La gestione in forma indiretta è attuata nel rispetto dei parametri di cui all'art. 114 (livelli di qualità della valorizzazione).

Si tenga presente, ancora, che negli istituti e nei luoghi della cultura possono essere istituiti servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico.

Allo stesso modo, potrebbe applicarsi alla situazione puteolana quanto previsto dal successivo art. 120 in tema di sponsorizzazione, laddove si precisa che <<E' sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante (...)>>.

Avere sempre ben presenti le norme appena citate è fondamentale per inquadrare il *focus* giuridico e le sottese questioni. Tali disposizioni, lo si anticipa, andranno a loro volta coordinate con quanto previsto dal D.Lgs. 163/2006, recante il Codice dei contratti

¹⁵ E qui ecco che ritorna il già citato tema della convenienza sul piano finanziario delle scelte da ponderare su fruibilità e modelli di gestione, come ben evidenziato da Paolo Carpentieri, Capo Ufficio Legislativo Mibact, e da Giuseppe Di Benedetto, Magistrato della Corte dei conti.

pubblici, per quanto attiene, nello specifico, alle fattispecie normative di scelta della modalità di gestione del bene medesimo.

2.3 La questione dell'attivazione della fruibilità del Rione Terra

A questo punto, è possibile introdurre la prima delle questioni giuridiche che si pongono in ordine alla rinascita del Rione Terra: il problema del momento in cui attivare la fruibilità del sito.

Qual è l'evenienza più efficiente tra un'attivazione della gestione in contemporanea alla fine di tutti i lavori e, viceversa, una fruibilità prima del completamento degli stessi?

Ognuna delle due ipotesi presenta una serie di vantaggi e svantaggi, legati a punti di forza o, viceversa, di debolezza.

Se, da un lato, attendere la fine di tutte le operazioni di restauro e poi attivare la gestione eviterebbe le numerose problematiche che discenderebbero dalla concomitanza di accoglienza e lavori in corso – soprattutto in termini di definizione di un *business plan* per il Rione Terra – dall'altro lato, è anche vero che rendere fruibile il sito prima del completamento dei lavori eviterebbe il progressivo quanto inevitabile degrado cui potrebbero andare incontro, nel frattempo, le opere già realizzate, che a loro volta necessiterebbero di ulteriore attività di restauro.

In proposito, pur tenendo conto del fatto che l'attività di recupero del sito archeologico deve ancora essere completata, è emerso dal confronto tra le voci autorevoli intervenute un deciso *favor* per l'opzione della fruibilità immediata del sito (che, lo ricordiamo, nella parte superiore è in gran parte già recuperato), con il contestuale proseguimento dei lavori.

A sostegno di tale opzione possono essere richiamati, in primo luogo, alcuni rilevanti dati normativi, nonché, in secondo luogo, importanti considerazioni di ordine pratico¹⁶.

Il dato puramente normativo da richiamare si distingue, a sua volta, in un elemento settoriale ed in uno più generale.

Il referente normativo particolare è rappresentato dal combinato disposto di cui agli artt. 1 e 6 D.Lgs. 42/2004. Il primo enuncia i principi che devono informare l'azione di tutti gli enti titolari della funzione della tutela paesistica, essendo questi tenuti ad assicurare non solo la conservazione ma anche a favorire la fruizione. In parallelo, il citato art. 6 ci dice cosa debba intendersi per valorizzazione dei beni culturali, ossia come detto, dalle attività dirette a promuovere la conoscenza dei beni culturali e a favorirne la fruizione. In sostanza, la fruizione di un bene culturale è essa stessa valorizzazione del bene medesimo.

In tale prospettiva va letto quanto previsto dall'art. 112 del Codice medesimo, sia laddove si parla degli accordi che i soggetti istituzionali competenti son tenuti a predisporre per definire le strategie e gli obiettivi comuni di valorizzazione (comma 4), sia laddove detti accordi non vi siano e sussista il corrispondente dovere di valorizzazione dei beni di cui i soggetti stessi abbiano comunque la disponibilità.

¹⁶ Quanto stigmatizzato costituisce il frutto dell'intervento di Giuseppe Di Benedetto, Magistrato della Corte dei conti, il quale insiste più volte sul necessario rispetto del principio della convenienza finanziaria delle scelte che si andranno a prendere.

Tutte queste norme – ma ve ne sono anche altre nel Codice del 2004 - convergono nel senso di una immediata fruizione ed utilizzo delle aree appena recuperate.

Il dato normativo di carattere generale, invece, è da ricondurre alle disposizioni costituzionali, in particolare all'art. 97, che enuncia il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (a sua volta trasfuso nell'art. 1 L. 241/1990, laddove si parla dei criteri cui l'attività amministrativa deve essere informata, tra cui economicità, efficacia ed efficienza).

Ecco che la fruizione immediata parrebbe essere la scelta gestionale più adeguata e conforme allo spirito delle norme citate.

Ma un ulteriore elemento che può essere posto alla base dell'opzione favorevole alla fruizione immediata è da ricondurre alla considerazione che la scelta di differire l'apertura del sito alla conclusione dei lavori, pur in astratto legittima, rischia di collocarsi in una zona di confine giuridico oltre la quale rischia di esserci il danno erariale (il degrado inevitabile delle opere già terminate potrebbe essere visto, in tale ottica, come sperpero ed utilizzo non ragionevole di fondi pubblici).

Un differimento dell'apertura – che a sua volta rischierebbe di essere accompagnato da ulteriori lungaggini nel completamento dell'opera e/o inconvenienti di vario genere – potrebbe ingenerare il dubbio se la scelta di differire sia stata ponderata e legittima ovvero sia stata frutto di una istruttoria non adeguata, connotata da inerzia colpevole e dannosa (fonte, perciò, di responsabilità amministrativa).

Questo *favor*, ancora, dipende anche dalla circostanza che la valorizzazione di un bene consente l'acquisizione di risorse

pubbliche, quali entrate di scopo che a loro volta andrebbero a finanziare l'attività di valorizzazione.

L'importante è che siano scelte ponderate, condivise e supportate da attività istruttorie e ispirate alla convenienza finanziaria di una scelta piuttosto che di un'altra.

Ancora, è stato giustamente messo in luce che la scelta di attivare la gestione coi lavori ancora in corso possa essere quella ottimale non solo per evitare il degrado delle opere finite, ma anche per creare una sinergia tra gli operatori che saranno coinvolti per la messa a reddito del sito¹⁷.

2.4 Quale sistema di *governance* per il Rione Terra?

2.4.1 Le principali questioni: un primo inquadramento

Passiamo, a questo punto, ad analizzare le questioni sottese alla *governance* del Rione Terra.

La prima è, certamente, quella relativa alla individuazione degli strumenti giuridici da utilizzare per rivitalizzare il compendio Rione Terra. In questa sede verranno esaminate le opportunità di valorizzazione nell'ambito delle fattispecie gestionali contemplate nell'attuale quadro normativo.

Questa è una problematica importante, per un duplice profilo. Da un lato, è evidente che il rapporto, inversamente proporzionale, tra la vastità del patrimonio da tutelare e valorizzare nel nostro Paese e la quantità delle risorse pubbliche disponibili (in uno coi vincoli di

¹⁷ In questi termini si è espressa Irene Bertucci, Responsabile marketing Exen Italia, la quale ha portato l'esempio della gestione di Villa Tolomei a Firenze, e si è espressa decisamente a sostegno di un'attivazione immediata della fruizione.

bilancio degli enti pubblici) imporrebbe di rivolgersi non più tanto – o non più solo – al modello tradizionale dell'intervento pubblico, bensì a fattispecie “contrattuali” innovative rientranti nel novero del partenariato (qui in senso atecnico), tra pubblico e privato.

Il secondo profilo è quello per cui per il Rione Terra, nello specifico, non si tratta solo di “scegliere” un modello gestionale piuttosto che un altro tra quelli predisposti dal dato legislativo, ma anche, relativamente alla fattispecie concreta qui in esame, di “legare” insieme la gestione – che si immagina unitaria – tra la parte sotterranea, archeologica, del Rione Terra (demaniale statale), e di quella costituente il borgo seicentesco, in pratica la parte sopraelevata.

Fondamentale postulato, invero, è quello secondo cui la destinazione di un bene culturale alla fruizione pubblica si concilia con l'affidamento in gestione delle attività connesse (siano esse di carattere ricettivo, commerciale etc.).

A tale questione è poi strettamente connesso l'altro profilo giuridico controverso, ossia quello relativo alla definizione di un bando di gara per l'affidamento della gestione dei servizi. Occorre chiedersi, all'uopo, se ed in che modo è possibile mettere a bando una parte del sito in attesa che finiscano i restanti lavori e come eventualmente evidenziare nel bando la specificità dei singoli servizi – legati alle singole parti – così da potere giustificare anche la possibilità di mettere in piedi consorzi di impresa.

Proprio con riferimento al bando, si pone come assolutamente inderogabile l'ipotesi di una procedura internazionale, che appare in linea con la complessità del compendio da valorizzare e la necessità di acquisire adeguate competenze e professionalità.

Tutte queste scelte, infine, devono rispondere sempre a criteri di progettualità in grado di coordinare la *mission* pubblica con gli elementi di appetibilità da parte dell'imprenditoria privata.

2.4.2 *La necessità di una governance "partecipata" e "partecipativa"*

Prima di addentrarci sul sentiero, articolato e spinoso, della questione (o meglio, delle numerose questioni) che attengono alla *governance* del Rione Terra, appare però fondamentale una premessa insostituibile.

Si tratta di un concetto già introdotto in precedenza, sul quale le voci dei relatori si sono espresse a dir poco all'unanimità, e che giova ripetere soprattutto in sede di analisi di questo problema.

Intendiamo riferirci alla assoluta necessità che la *governance* sia multilivello, collettiva.

Se è vero che tutti i beni che rientrano nel patrimonio culturale sono fattori strategici di crescita, essi debbono essere gestiti in maniera tale che la gestione stessa trascenda dalla titolarità "particolare" del soggetto/i a ciò istituzionalmente preposto/i. Ciò che si rende necessario, all'uopo, è perciò una gestione collettiva, che veda coinvolti attori pubblici e attori privati, e soprattutto, a monte, una condivisione di idee e progetti.

Non potrebbe, del resto, essere diversamente, se solo pensiamo che, sulla scia anche delle indicazioni che ci provengono dall'Unione Europea, profondi cambiamenti stanno progressivamente investendo il modo di intendere il bene culturale, in termini di accessibilità ma anche di utilizzo, promozione, pubblicizzazione

(soprattutto grazie al sempre più rilevante ruolo assunto dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

Solo in questo senso diventa possibile affermare, allora, che un bene è "comune" in quanto appartenente, quale valore e risorsa, a tutta la comunità. E l'individuazione del concreto strumento gestionale da applicare, pertanto, non potrà prescindere dall'esame del territorio e della realtà di riferimento, non solo sotto il profilo dei beni culturali potenzialmente interessati, quanto, soprattutto, della maggiore o minore capacità di fare "sistema" di tutti i soggetti coinvolti.

2.4.3 *La pregiudizialità di uno studio di fattibilità*

Se il grado di capacità delle amministrazioni di "fare sistema" è il primo step per individuare lo strumento di gestione più adatto, ulteriore ed importante considerazione preliminare è quella che postula la necessità di un preventivo studio sulla realtà in cui si intende operare¹⁸.

Occorrerà, infatti, analizzare previamente il territorio e le sue caratteristiche, ma non solo sotto il profilo dei beni culturali da valorizzare, anche con riferimento al mercato da colonizzare e alla domanda potenziale.

Ed è in quest'ottica, lo si anticipa, che appare pregiudiziale la stesura di un progetto di fattibilità e la redazione di un *masterplan* per gli operatori privati.

¹⁸ Sulla necessità di impostare in via preventiva uno studio di fattibilità si è espresso Pierpaolo Forte, Presidente della Fondazione Donna Regina per le arti contemporanee – Museo MADRE Napoli.

Uno studio del genere parrebbe proprio essere il *prius* logico per la scelta del modello organizzativo di gestione e, di conseguenza, per una adeguata attività di valorizzazione del bene.

Il predetto studio di fattibilità avrebbe due importanti funzioni:

- la prima orientata verso l'amministrazione procedente, consiste per la stessa di fare la debita chiarezza sugli obiettivi da raggiungere, sui vincoli da tener presenti e sui soggetti da coinvolgere. In altre parole, lo studio di fattibilità rappresenta una sorta di "esame di coscienza" da parte del decisore pubblico, che in questa sede si rende conto della effettiva praticabilità degli obiettivi;
- la seconda, orientata verso i soggetti terzi, consiste nel rendere comprensibile il progetto o i progetti agli operatori privati, i quali dovranno a loro volta redigere un *business plan* che tenga conto dei costi preventivati, delle criticità presumibili e delle necessità operative.

La mancanza o la carenza di tale strumento sovente ha cagionato il fenomeno della diserzione delle gare pubbliche, che, pur appetibili sotto il profilo economico e finanziario, erano tarate solo sul versante pubblicistico, con gli inevitabili tecnicismi giuridici che ontologicamente spaventano gli imprenditori, che vedono più vincoli che possibilità.

Tornando allo studio di fattibilità, suddiviso in costi, emergenze e necessità operative, per interventi complessi come quello del Rione Terra, appare necessario integrare una sezione, per così dire, immobiliare, ossia uno studio che valorizzi e quantifichi l'insieme dei beni immobiliari che rientrano nel bando. E' appena il caso di

sottolineare che la stessa gestione dei servizi connessi deve tenere necessariamente conto dei “*topoi*” in cui devono essere assicurati, oltre, naturalmente, alle responsabilità connesse alla tutela di questi beni.

E’ molto di moda parlare di valorizzazione dei beni culturali, ma bisogna avere il coraggio e l’onestà intellettuale per ribadire che nella valorizzazione rientra, intuitivamente, anche la tutela, che nel caso dei servizi connessi, dovrà essere assicurata da personale qualificato che *ratione officii* dovrà relazionarsi con le competenti strutture pubbliche, soprattutto quelle deputate alla tutela.

Tutela e valorizzazione, a loro volta, coinvolgono anche il livello della programmazione delle varie attività (mostre, convegni, iniziative varie e di respiro internazionale ecc.) che devono armonizzarsi tra loro e trovare nei servizi connessi un sostegno e un supporto operativo.

A tal riguardo, emerge la proposta di costituire un apposito comitato scientifico che sia in grado, per la ovvia interdisciplinarietà che lo deve connotare, di coordinare eventi di livello.

Il comitato scientifico dovrebbe poi trovare una sua sintesi, in termini di rappresentanza e di processi decisionali, in un vertice amministrativo in grado di coordinare tutela e valorizzazione e porsi come interlocutore unico per i decisori, sia pubblici che privati¹⁹.

2.4.4 Obiettivo

In sostanza, quindi, si tratta di scegliere il modulo di valorizzazione e gestione del bene più conveniente in termini di raccordo tra il

¹⁹ Così sempre Pierpaolo Forte, Presidente Museo MADRE.

raggiungimento di adeguati standard qualitativi e prestazionali e l'esigenza di garantire il rispetto degli obiettivi di sostenibilità finanziaria.²⁰

2.5 I modelli di gestione dei luoghi della cultura

2.5.1 Cosa sono le forme di gestione dei luoghi della cultura?

In primo luogo, occorre chiarire cosa si intende con l'espressione "forme di gestione" dei beni culturali. Si tratta dei moduli organizzativi, delineati dal Codice dei beni culturali del 2004, che gli enti possono utilizzare in vista delle attività di valorizzazione degli stessi (precisazione tecnica: qui non si tratta, difatti, delle attività di tutela o mera conservazione).

Attività che, a loro volta, tendono alla costituzione ed organizzazione di risorse, strutture o reti a cui possono concorrere, cooperare, partecipare anche soggetti privati, nell'ottica di un coinvolgimento degli stessi, in un virtuoso mix di proposte

²⁰ Sull'obiettivo della sostenibilità finanziaria si è così espressa Paola Verdinelli De Cesare, Esperto investimenti pubblici: <<L'obiettivo della sostenibilità finanziaria nella gestione dei servizi di fruizione e manutenzione di beni culturali pubblici è ormai un «must», una condizione indispensabile per almeno due ragioni:

- la finanza pubblica non offre margini adeguati a sostenere a carico della collettività pubblica servizi difficilmente ascrivibili tra quelli cd essenziali, e ciò sia per la generale *limitatezza delle risorse pubbliche* in relazione alla già elevata pressione fiscale, sia per i vincoli del *patto di stabilità* che strozzano anche eventuali margini congiunturali di disponibilità;
- Il ritorno finanziario conseguente ad una oculata e lungimirante gestione del patrimonio culturale, reso fruibile per quantità e qualità dei servizi offerti da un pubblico disposto a pagare, può sostenere indirettamente la PA nello sforzo – questo si da considerare come dovere pubblico essenziale – di conservazione e tutela dei beni culturali stessi>>.

progettuali e ipotesi di sostenibilità economico-finanziaria (art. 111, comma 1, D.Lgs. 42/2004).

2.5.2 Analisi delle fattispecie normative di gestione tra pubblico e privato

Abbiamo già detto *supra* come la capacità di soggetti coinvolti di “fare sistema” sia la prima spia da verificare per la scelta del modulo gestionale.

E’ in base al grado di interazione e coordinamento tra soggetti, infatti, che si dovrà poi capire se dare luogo a forme di gestione più semplici oppure ricorrere a forme più complesse e strutturate (ad esempio, le forme consortili *ex art. 112*, comma 4, D.Lgs. 42/2004 o quelle *ex art. 115*, comma 2, per la gestione diretta delle attività di valorizzazione).

Precisazione importante da fare è poi quella che vede la gestione del bene funzionale alla fruizione essa stessa come servizio pubblico, con tutto ciò che ne discende in termini di qualità delle prestazioni, rispetto dei principi di sostenibilità finanziaria, trasparenza, imparzialità ecc.

2.5.3 Gli accordi ex art. 112 D.Lgs. 42/2004

Circa il profilo delle relazioni tra le Istituzioni il primo strumento da prendere in considerazione è sicuramente rappresentato dagli accordi.

L’accordo è, in generale, quel modulo di tipo consensuale con cui nell’esercizio dell’attività amministrativa la pubblica amministrazione ricerca, appunto, il “consenso” (degli ulteriori

soggetti coinvolti e anche del privato), con l'obiettivo di garantire la massima efficienza dell'azione pubblica e soprattutto la minore lesività delle posizioni giuridiche²¹.

Di accordi e di collaborazione tra i soggetti istituzionali, nel Codice dei beni culturali, parla l'art. 112, laddove si prevede che Stato, Regioni ed enti territoriali siano tenuti ad assicurare la valorizzazione dei beni culturali ed anzi possano pure procedere alla stipula di accordi per la definizione di strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica (commi 1 e 4).

In particolare, giova ribadire che questi delineati dal comma 4 possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e hanno il fine precipuo di promuovere l'integrazione anche delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati (accordi di valorizzazione).

Nell'ambito dei piani e programmi strategici di sviluppo culturale, Stato, Regioni ed altri enti pubblici territoriali hanno facoltà di costituire anche appositi soggetti giuridici, purchè "nel rispetto delle vigenti disposizioni" (già sotto il profilo dell'individuazione, mediante procedure di evidenza pubblica, di eventuali soggetti terzi partecipanti), fermo restando che, per disciplinare servizi

²¹ Per connessione con l'argomento che qui si tratta, giova richiamare brevemente la figura degli accordi tra amministrazioni pubbliche, ex art. 15 della legge sul procedimento amministrativo, L. 241/1990, nonché quella degli "accordi di programma", ex 34 del Testo Unico enti locali, recato dal D.Lgs. 267/2000.

I primi sono diretti a disciplinare lo svolgimento di attività giuridiche in comune, in collaborazione tra più amministrazioni; i secondi, invece, sono quelli attraverso cui le PP.AA. concordano le modalità di programmazione e di esecuzione di interventi pubblici, coordinando le rispettive attività.

strumentali comuni rivolti alla fruizione e alla valorizzazione dei beni possono essere stipulati:

- accordi tra lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati, attraverso i quali istituire (anche) forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni;
- accordi tra lo Stato (ma anche tra le regioni, gli altri enti pubblici territoriali, ovvero i soggetti giuridici all'uopo costituiti ed associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali.

Da quanto esposto si deduce che gli accordi ex art. 112 parrebbero essere quegli strumenti di concertazione prioritaria delle strategie di sviluppo culturale, presentando dei vantaggi considerevoli:

- sul piano dell'ambito territoriale di riferimento (la norma parla invero di base regionale o sub regionale, in relazione comunque ad ambiti territoriali "definiti");
- in vista di una strategia unica e condivisa di sviluppo culturale, suscettibile di costante verifica e aggiornamento *in itinere* ed intesa quale sistema di valori capaci di connotare il territorio;
- sul piano del grado di vincolatività rispetto ai soggetti coinvolti, sia istituzionali sia privati, nel dare concretezza nei tempi, nei modi e nelle forme concordate;

- sul versante dei servizi offerti al pubblico, rispondenti a criteri di qualità, efficacia ed efficienza, come stabiliti in sede di programmazione dei programmi e delle strategie comuni (cfr. *Guida Servizi Beni culturali, Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, 2011*).

2.5.4 Segue: Il PUVAT (Programma unitario di valorizzazione territoriale)

Differenti dagli accordi ex art. 112 Codice dei beni culturali, sono gli accordi, o meglio, i programmi di cui all'art. 3ter D.L. 351/2001, convertito in legge 410/2001, introdotto dalla normativa cd. Salva Italia, recata dal D.L. 201/2001, conv. in L. 214/2011.

Si tratta del PUVAT, Programma unitario di valorizzazione territoriale, finalizzato al riutilizzo funzionale e alla rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione, della Provincia e dei Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, normativa in tema di federalismo demaniale.

Il PUVAT è una forma di intesa interistituzionale, che trova la propria *ratio* nei principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione, in ossequio ai quali i soggetti pubblici agiscono mediante intese e accordi procedimentali, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio.

Infatti, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla

coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i comuni interessati, promuove, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa ai sensi dell'art. 15 L. 241/1990 (quindi accordi tra PP.AA.), la formazione di questi PUVAT, e, qualora tali programmi unitari di valorizzazione siano riferiti ad immobili di proprietà dello Stato o in uso alle Amministrazioni centrali dello Stato, il potere d'impulso è assunto dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, concordando le modalità di attuazione e i reciproci impegni con il Ministero utilizzatore.

Qual è lo scopo ultimo dei PUVAT? Quello di avviare, attuare e concludere, in tempi certi, autodeterminati dalle amministrazioni partecipanti, un *iter* di valorizzazione unico dei predetti immobili in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo sostenibile locale, nonché per incrementare le dotazioni di servizi pubblici locali e di quelle relative all'abitare.

Come accortamente sottolineato, infatti, i PUVAT, nel novero degli strumenti giuridici contemplati nell'ordinamento al fine della "migliore utilizzazione" dei beni pubblici, possono essere considerati alla stregua di una "nuova frontiera" circa il profilo della scelta tra la valorizzazione futura e alienazione immediata, anche in virtù dello spostamento dell'attenzione dal tema della mera, per così dire, "valorizzazione immobiliare" a quella dello sviluppo del territorio.²²

²² Così, in dottrina, Stefano Scalera, Direttore Agenzia del Demanio, in <<Nuove politiche del patrimonio immobiliare pubblico>> (maggio 2012). Egli sottolinea

Restano, però, esclusi dai programmi unitari di valorizzazione territoriale disciplinati dalla disposizione in esame i beni già inseriti in programmi di valorizzazione di cui decreto sul federalismo demaniale del 2010, nonché di alienazione e permuta già avviati e quelli per i quali risultano sottoscritti accordi tra amministrazioni pubbliche, a meno che i soggetti sottoscrittori concordino congiuntamente per l'applicazione della disciplina sul PUVAT²³.

Ulteriore importante peculiarità del PUVAT è quella di consentire varianti ai piani urbanistici. Recita il comma 6 della norma in esame che: «Qualora sia necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici per dare attuazione ai programmi di valorizzazione di cui al comma 2, il Presidente della Giunta regionale, ovvero l'Organo di governo preposto, promuove la sottoscrizione di un accordo di

anche che con l'introduzione dell'istituto del PUVAT trova finalmente una concreta esplicazione: «(...) la cooperazione istituzionale sia nell'attribuzione del potere di impulso alle istituzioni competenti in materia di governo del territorio, sia nella definizione del procedimento dell'accordo di programma con l'ipotesi di una procedura di "mediazione" degli interessi contrapposti, che può svolgere il Presidente della giunta regionale. Ancora, sotto l'aspetto operativo non è da sottovalutare il coinvolgimento, tramite accordi, del ministero per i beni e le attività culturali e l'espressione in un unico momento all'interno dell'accordo di programma degli organi competenti in materia di tutela differenziata».

Ancora, è stato osservato che i PUVAT – insieme alle concessioni di valorizzazione, strumenti giuridici su cui ci si soffermerà *infra* – si collocano nell'ambito della "nuova visione" del bene pubblico da valorizzare, in cui alla esclusiva massimizzazione della rendita monetaria conseguente alla alienazione diretta del bene medesimo viene a sostituirsi un *iter* diretto all'incremento del valore patrimoniale e sociale degli immobili e, di conseguenza, di tutto l'ambito territoriale di riferimento (Corte dei conti, sez. Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, 2013).

²³ La circostanza appena esposta – quella per cui i soggetti che sottoscrivono un accordo devono concordare congiuntamente per l'applicazione del PUVAT – è fondamentale per inquadrare il complesso problema della *governance* del Rione Terra. Di tale aspetto di parlerà subito *infra*, al paragrafo seguente.

programma ai sensi dell'[articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), nonché in base alla relativa legge regionale di regolamentazione della volontà dei soggetti esponenziali del territorio di procedere alla variazione di detti strumenti di pianificazione, al quale partecipano tutti i soggetti, anche in qualità di mandatari da parte degli enti proprietari, che sono interessati all'attuazione del programma>> (comma 6).

Questo procedimento deve essere concluso entro 120 giorni dalla promozione, e viene gestito dalla Regione.

Di grande interesse per la trattazione appaiono anche i commi 9 e 10 dell'art. 3ter in esame:

- il comma 9, infatti, prevede che il Presidente della Giunta Regionale, le Province e i comuni, ovvero l'Amministrazione promuovente per l'attuazione dei processi di valorizzazione di cui al comma 2, possono concludere uno o più accordi di cooperazione con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 5 Codice dei beni culturali, anche per supportare la formazione del programma unitario di valorizzazione territoriale, identificando gli elementi vincolanti per la trasformazione dei beni immobili, in coerenza con la sostenibilità economica-finanziaria e attuativa del programma stesso;
- il comma 10, dal canto suo, prevede che gli organi periferici dello Stato, preposti alla valutazione delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale si esprimono nell'ambito

dell'accordo di programma, unificando tutti i procedimenti previsti dal Codice beni culturali²⁴.

2.5.5 Dal dato normativo al caso concreto "Rione Terra": la necessità di un protocollo di intesa interistituzionale

Dall'esame del panorama normativo fin qui condotto, emerge, innanzitutto, come messo in luce anche dai relatori, un deciso *favor* verso una gestione unitaria dell'intervento.

Tale unitarietà, a sua volta, deve potersi collocare sia a monte della questione – ossia per quanto concerne l'esigenza che vi sia un "unico committente" – sia a valle della stessa, dal punto di vista del "gestore unico"

Non è auspicabile, invero, circa il primo profilo, la presenza di una pluralità di gestori che potrebbero anche agire in maniera non coordinata ed omogenea.

In quest'ottica è stata rimarcata la necessità di far precedere all'intervento un apposito Protocollo di intesa tra i diversi enti coinvolti.

In questo contesto andrebbe pertanto a collocarsi una intesa interistituzionale, ai sensi del più volte citato art. 112 Codice del 2004, tra Comune di Pozzuoli, Mibact, Diocesi, Regione Campania – ed anche Capitaneria di porto – suscettibile di poter essere aperto

²⁴ Continua il comma 10, disponendo che <<Qualora tale espressione non avvenga entro i termini stabiliti nell'accordo di programma, il Ministro per i beni e le attività culturali può avocare a sé la determinazione, assegnando alle proprie strutture centrali un termine non superiore a 30 giorni per l'emanazione dei pareri, resi ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche proponendo eventuali adeguamenti o prescrizioni per l'attuazione del programma unitario di valorizzazione territoriale. Analoga facoltà è riservata al Ministro per l'ambiente, per la tutela del territorio e del mare, per i profili di sua competenza>>.

anche a partner privati, finalizzato a dettare linee programmatiche comuni e definire un unico gestore, per la valorizzazione dei beni intestati ai vari enti, che così verrebbero a fare sistema per una gestione proficua ed unitaria del sito^{25 26}.

Ma in soccorso potrebbero venire anche i PUVAT, strumenti innovativi di intesa sopra citati che, in aggiunta, consentirebbero anche varianti progettuali. Si tratta di una circostanza da non sottovalutare, specie se contestualizziamo la problematica non solo entro i “confini” del Rione Terra, bensì in un compendio vasto e complesso come i Campi Flegrei nella loro globalità. Oltre alla circostanza, già richiamata, che gli stessi si pongono come strumenti fondamentali se si intende operare su di un’area vasta e, nel contempo, su fattori contestuali, come la mobilità, le infrastrutture ecc.

Entrambi gli strumenti richiamati (accordi/PUVAT) non si porrebbero, invero, come alternativi tra loro, anzi, in vista di una concertazione indispensabile tra i diversi soggetti coinvolti su un *iter* da intraprendere e seguire che deve necessariamente configurarsi come unico ed unitario.

Unica precisazione, all’uopo, è che, volendo rimanere fedeli alla lettera della norma (in questo caso all’art. 3ter, comma 5, ultima

²⁵ In tal senso, Paolo Carpentieri, Capo Ufficio legislativo Mibact.

²⁶ A tale riguardo, occorre completare quanto detto con una precisazione sollevata da Pierpaolo Forte, Presidente Museo Madre. Egli ha osservato che, per la gestione del Rione Terra, la forma che andrebbe evitata è quella che nelle esperienze passate ha creato maggiori problemi: ossia la forma di gestione della società mista (profili *profit* e *no-profit* non vanno sempre di pari passo). La società mista invero sarebbe inadeguata perché non in grado di sintetizzare le esigenze pubblicistiche di tutela con quelle imprenditoriali di valorizzazione.

parte, per cui <<Restano esclusi dai programmi unitari di valorizzazione territoriale disciplinati dal presente articolo, i beni già inseriti in programmi di valorizzazione di cui decreto ministeriale richiamato al [comma 5-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85](#), nonché di alienazione e permuta già avviati e quelli per i quali, alla data di entrata in vigore del presente articolo, risultano sottoscritti accordi tra Amministrazioni pubbliche, a meno che i soggetti sottoscrittori concordino congiuntamente per l'applicazione della presente disciplina>>), si rimarca la necessità, laddove sia stato predisposto un accordo ex art. 112 D.Lgs. 42/2004, di un espressa unione di intenti in tal sede, tra i soggetti coinvolti, per l'applicazione del programma unitario di valorizzazione (PUVAT)²⁷.

Si conclude sul punto ribadendo, pertanto, la non alternatività dei due strumenti giuridici citati (accordi ex art. 112 Codice dei beni culturali e PUVAT) e sottolineando la necessità di richiamare espressamente l'applicazione del PUVAT, ove vi sia una unione di intenti in tal senso, nell'accordo ex art. 112 D.Lgs. 42/2004.

²⁷ Sempre Pierpaolo Forte ha evidenziato il fatto che andrà chiarito il ruolo che nel percorso dovrà, eventualmente, rivestire l'Agenda del Demanio. In particolare, si pone come necessario capire se la patrimonialità del bene deve rimanere in capo allo Stato, ovvero vi debba compartecipare il livello locale, anche a mente della recente normativa in ordine al trasferimento dei beni demaniali (cd. federalismo demaniale, recato dal D.Lgs. 85/2010).

La medesima Agenzia del Demanio, ha ricordato, ha varato il programma "Valore Paese Dimore", che può essere interessante per il caso puteolano in quanto pensato per valorizzare con finanziamenti *ad hoc* compendi aventi profili culturali rilevanti e, al contempo, connotati anche una vocazione turistico-alberghiera.

2.6 Segue: la questione della procedura di evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi

2.6.1 Introduzione

Posto, quindi, che per il sito Rione Terra andrebbe preferita, a monte, una gestione unitaria, di sistema e di condivisione tra i soggetti coinvolti, occorre adesso focalizzarsi sull'altra questione, altrettanto spinosa, costituita dal tipo di procedura ad evidenza pubblica maggiormente funzionale alla fattispecie concreta, a quella realtà che, come ricordato, è un *unicum* e perciò, al tempo stesso, un banco di prova.

Altri quesiti, poi, sono i seguenti: in che modo occorre strutturare il bando, in un contesto sì di gestione unitaria, ma anche in considerazione del fatto che ancora non sono ultimate tutte le operazioni di recupero? E come si può, al contempo, evidenziare nel suddetto bando la specificità delle singole parti in correlazione con la peculiarità dei singoli servizi da poter offrire, e soprattutto per potere giustificare o meglio, favorire l'ingresso anche all'imprenditoria privata?

2.6.2 La gestione diretta ed indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali (art. 115 D.Lgs. 42/2004)

A questo punto bisogna introdurre il discorso sull'aspetto delle forme della gestione della valorizzazione, che, nel Codice dei beni culturali, trovano il proprio referente all'art. 115.

Abbiamo già visto che i principali strumenti di gestione delle attività di valorizzazione, tra loro alternativi, sono la gestione diretta e la gestione indiretta, laddove la prima, lo ricordiamo, è quella svolta

mediante strutture organizzative interne all' amministrazione (ovvero in forma consortile pubblica), mentre la seconda è attuata tramite concessione a terzi, selezionati attraverso forme di evidenza pubblica.

La scelta tra le due forme di gestione discende da una valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti; ma occorre coordinare ciò con l'ulteriore previsione secondo cui gli enti ricorrono alla gestione indiretta per garantire livelli di valorizzazione del bene superiori rispetto a quelli che ne deriverebbero da una gestione diretta (art. 115, comma 4).

Pertanto, ragionando *a contrario*, si evince che, a parità di risultati di valorizzazione, va preferita la gestione diretta, mentre una gestione di tipo indiretto andrebbe preferita, dandone peraltro apposita motivazione, solo se funzionale a un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali^{28 29}.

²⁸ Così ha parlato Giuseppe Di Benedetto, Magistrato Corte dei Conti, il quale ha messo in luce, da un lato, che gestione diretta ed indiretta sono, in astratto, scelte assolutamente legittime, purchè attentamente ponderate e valutate specie in ordine al criterio della convenienza finanziaria; dall'altro lato, ha sottolineato che la scelta di una gestione indiretta andrebbe presa solo ove correlata a livelli più alti di valorizzazione. A parità di livelli, tra le due occorre orientarsi sulla gestione diretta.

²⁹ Un cenno doveroso merita la nozione di "servizi al pubblico". Questi ultimi rappresentano la parte più significativa delle attività di valorizzazione in generale. Essi consentono, infatti, il primo (e spesso decisivo) contatto tra pubblico e bene, e costituiscono uno di quei profili in cui pubblico e privato devono sempre più interagire.

A questo proposito, vediamo quali servizi considera il Codice del 2004 come "offerta al pubblico" (art. 117 D.Lgs. 42/2004: si tratta dei cd. servizi "aggiuntivi"):

- a) il servizio editoriale e di vendita riguardante i cataloghi e i sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo, e le riproduzioni di beni culturali;
- b) i servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il

2.6.3 La concessione di servizi

La concessione di servizi di cui parla l'art. 115 del Codice dei beni culturali non è altro che una *species* del genere delle concessioni di servizi di cui agli articoli 3 e 30 D.Lgs. 163/2006, recante il Codice dei contratti pubblici.

In particolare, all'art. 3 si legge che la «concessione di servizi» è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, se non fosse per la circostanza per cui il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità a quanto previsto nell'art. 30 D.Lgs. 163/2006.

L'art. 30, a sua volta, è anche l'unico del Codice dei contratti ad avere come ambito di applicazione oggettivo le concessioni di

-
- recapito del prestito bibliotecario;
- c) la gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali;
 - d) la gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni;
 - e) i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro;
 - f) i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba;
 - g) l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali.

I servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico possono esser gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria. L'integrazione è, lo ricordiamo, sempre preferibile, ma rientra comunque nella sfera di discrezionalità dell'amministrazione: la lettera della legge non parla infatti, a riguardo, di "dovere", ma indica, al riguardo, una facoltà.

E' poi importante sottolineare che nell'ambito della gestione dei beni culturali, i servizi aggiuntivi devono essere affidati in concessione, mentre i servizi strumentali in appalto.

Le relative forme di gestione saranno quelle di cui all'art. 115 Codice (diretta o indiretta).

servizi, dal momento che lo stesso si apre con l'affermazione secondo cui le norme del decreto del 2006 che si applicano alla stessa sono solo quelle di cui al medesimo art. 30³⁰.

Esaminiamone sinteticamente la disciplina:

- nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. Ciò che connota la concessione di servizi, quindi, è il trasferimento in capo al concessionario della responsabilità della gestione dei servizi, di talché quest'ultimo assume direttamente ed esclusivamente il cd. rischio di impresa e di copertura dei costi a sostenersi con i proventi derivanti dall'utilizzazione economica dei servizi;

- la scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi

³⁰ Per esattezza di comprensione va però specificato che alle concessioni di servizi, oltre che l'art. 30, si applicano anche le norme sul contenzioso di cui alla parte IV del D.Lgs. 163/2006 (quindi giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo) e di cui all'art. 143, comma 7, che prevede l'obbligo del piano economico finanziario di copertura degli investimenti e del rischio di gestione.

ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi;

- sono fatte salve discipline specifiche che prevedono forme più ampie di tutela della concorrenza nonché restano ferme, purché conformi ai principi dell'ordinamento europeo, le discipline specifiche che prevedono, in luogo delle concessione di servizi a terzi, l'affidamento di servizi a soggetti che sono a loro volta amministrazioni aggiudicatrici.

Ora, tra queste menzionate forme più ampie della concorrenza, potrebbero essere incluse le procedure di affidamento di servizi mediante concessione ex art. 115 (e 117) del Codice dei beni culturali.

Deve, pertanto, avvenire con concessione l'affidamento a terzi della gestione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità al pubblico nei luoghi della cultura di cui al Codice del 2004, previo esperimento, di conseguenza, di una procedura ad evidenza pubblica di cui al Codice dei contratti.

Ma qual è la procedura di scelta del contraente funzionale alla concessione di servizi nell'ambito dei luoghi della cultura?

La vera difficoltà qui risiede nei profili di assoluta singolarità presentati dal Rione Terra, a cagione dei quali è problematico avviare il percorso di evidenza pubblica³¹.

Ma in tal caso, potrebbero venire in soccorso gli strumenti giuridici innovativi di cui alle direttive n. 23 e n. 24 del 2014 (rispettivamente in tema di aggiudicazione dei contratti di concessione pubblica e sugli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture).

Da un esame su entrambe le direttive emerge, in primo luogo, la considerazione di un nuovo ruolo delle pubbliche amministrazioni e dei relativi rapporti con gli operatori privati: in sostanza, viene delineato un profilo di P.A. non più vista come soggetto passivo che spende soldi pubblici per procurarsi beni o servizi, bensì chiamata a concepire idee da realizzare poi con la collaborazione e l'apporto degli operatori privati.

In secondo luogo, quanto, nello specifico, alla direttiva sulle concessioni, essa fornisce una definizione precisa di contratto di concessione connessa al concetto di "rischio operativo sostanziale", in un quadro giuridico più chiaro ed univoco circa le procedure di aggiudicazione delle concessioni.

E gli istituti innovativi da richiamare in tal sede sono il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione.

Il dialogo competitivo, lo ricordiamo, è quella procedura di scelta del contraente applicabile alle gare particolarmente complesse.

Si chiama "dialogo" in quanto l'amministrazione procedente avvia un dialogo con i candidati ammessi alla procedura, per elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità o in base a cui i

³¹ Così Paolo Carpentieri, Capo Ufficio Legislativo Mibact.

candidati selezionati saranno ammessi a presentare le offerte. Qualsiasi operatore può richiedere di partecipare (art. 58 D.Lgs. 163/2006).

Tuttavia, pur essendo in presenza di una gara assolutamente complessa, il dialogo competitivo a diritto vigente non è applicabile alle concessioni, e per il Rione Terra, invece, si configura come più praticabile l'istituto della concessione.

L'altra figura innovativa, pur pensata con riferimento all'acquisto di beni e servizi innovativi, quindi progetti di studio e ricerca, ma che potrebbe essere applicata al caso concreto è quella del partenariato per l'innovazione (sia pubblico/pubblico che pubblico/privato).

Con il partenariato si potrebbe, in realtà, porre rimedio ad uno dei gravi limiti del diritto amministrativo applicato ai contratti, ossia quell'approccio di chiusura e impedimento piuttosto che di *problem solving*, che denota spesso l'inadeguatezza dello stesso nell'ambito del processo di valorizzazione dei beni pubblici. Infatti, specie il partenariato per l'innovazione sarebbe funzionale a collocare a monte in evidenza pubblica la scelta del privato, quindi sin dall'inizio, quando si ha un progetto, ma non ancora esecutivo ovvero nel dettaglio operativo.

Ecco che così al privato è consentito dar il suo apporto nel progetto di rivitalizzazione del compendio. Questo non significa che le amministrazioni non debbano avere delle linee programmatiche di indirizzo, ma che nella scelta del partner privato occorre scegliere una modalità che non asciughi la compartecipazione del privato, che deve poter misurare l'insieme di impiego possibile delle porzioni del sito per potersi garantire una sostenibilità economico-finanziaria.

2.6.4 La concessione di valorizzazione come espressione di partenariato

E proprio tra le forme di partenariato si colloca l'innovativo strumento di valorizzazione dei beni culturali pubblici denominato "concessione di valorizzazione", ex art. 3bis del già citato (a proposito dei PUVAT) D.L. 351/2001, conv. in L. 410/2001³².

La concessione di valorizzazione è, appunto, uno strumento di partenariato pubblico-privato, diretto a sviluppare e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'assegnazione a primari operatori privati del diritto di utilizzare gli immobili a fini economici per un periodo determinato di tempo, a fronte della loro riqualificazione, riconversione funzionale e manutenzione ordinaria e straordinaria.

Si tratta, in sostanza, di uno strumento giuridico innovativo che può consentire all'amministrazione di attirare investimenti privati nel medio-lungo periodo in relazione a propri specifici beni immobili da recuperare, restaurare, ristrutturare. Dalla stessa può conseguire il duplice – o meglio, contemporaneo - vantaggio di portare a valorizzazione beni immobili altrimenti da considerare a rischio

³² Sulle concessioni di valorizzazione Pierpaolo Forte, Presidente Museo Madre.

A favore delle stesse anche Irene Bertucci, Responsabile Marketing Exen Italia, la quale sul modello gestionale propende per forme di partenariato pubblico/privato che permettano al privato di gestire la struttura per un periodo di tempo lungo (concessione di lungo periodo).

Anche Paola Verdinelli De Cesare, Esperta in investimenti pubblici, sottolinea la necessità della sussistenza, tra gli strumenti amministrativi di gestione del Rione Terra, di accordi specifici – meglio se innovativi e sperimentali - sugli obblighi reciproci in merito alla conservazione e tutela dei beni da parte dei privati e alla necessaria durata e continuità nella disponibilità dei beni stessi oggetto di valorizzazione, da parte delle strutture pubbliche, la cui carenza compromette i cardini della valorizzazione.

degrado, e allo stesso tempo di assicurarne la fruibilità da parte di un vasto pubblico di utenti.

La concessione di valorizzazione ha una durata commisurata al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario (quindi piuttosto lunga, potendo arrivare fino a 50 anni) e anche gli enti locali, a seguito della cd. manovra d'estate 2008 (D.L. 112/2008, come conv. in L. 133/2008) hanno oggi la facoltà di avvalersene.

I vantaggi sono molteplici:

- per il soggetto pubblico, oltre all'incasso di un canone per l'intera durata della concessione, vi è il risparmio degli oneri improduttivi di vigilanza, custodia, messa in sicurezza, manutenzione ecc.;
- l'investitore privato non grava il proprio *business plan* dei costi per l'acquisto degli immobili che rimangono di proprietà pubblica (sebbene possa essere riconosciuto al concessionario un diritto di prelazione alla scadenza per l'acquisto del bene a prezzo di mercato);
- il canone della concessione è determinato secondo valori di mercato;
- alle concessioni di valorizzazione non si applica il divieto di sub concessione previsto in via generale per le concessioni ordinarie di immobili appartenenti allo Stato.

Alla individuazione dell'operatore privato si arriva a seguito dello svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica tra investitori ed operatori dotati di idonei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi e con esperienza pluriennale nella

progettazione di qualità e nei settori commerciali e gestionali individuati per l'uso degli immobili.

In particolare, la suddetta procedura inizierà con la predisposizione dal parte dell'ente territoriale del relativo bando, in cui dovranno essere previsti i criteri e le condizioni delle concessioni e dovrà essere statuito che in caso di revoca della concessione stessa, all'affidatario venga riconosciuto un indennizzo valutato sulla base del piano economico-finanziario.

Il bando, ancora, potrà prevedere in capo all'affidatario, laddove lo richieda il caso concreto, la possibilità di sub-concedere le attività economiche o di servizio³³.

La concessione di valorizzazione potrebbe essere una opportunità da cogliere nel percorso di rifunzionalizzazione del Rione Terra, sotto vari punti di vista.

In primo luogo, per quanto concerne la gestione della parte alberghiera e ricettiva, potendo qui tornare utili sia la caratteristica della durata (un periodo di 50 anni è lungo e come tale può consentire l'assorbimento dei vari investimenti) sia perché l'ente

³³ Cfr. *"Il patrimonio immobiliare degli enti locali: strumenti"*, Seconda edizione, maggio 2013, Ifel Fondazione ANCI. Vi si legge, in proposito, che lo strumento della concessione di valorizzazione risulta particolarmente adatto nel caso in cui l'ente territoriale abbia già individuato un portafoglio di beni che:

- siano suscettibili di messa a reddito tramite gestione economica del bene da parte di privati;
- risultino da riqualificare o riconvertire, anche con la possibilità di introdurre nuove destinazioni d'uso, coerentemente con le esigenze del Comune e della collettività;
- meritino di essere valorizzati al massimo, attraverso l'utilizzo di fondi privati, pur rimanendo di proprietà del Comune.

pubblico, alla scadenza, rientra automaticamente nella disponibilità dell'immobile concesso in uso³⁴.

In secondo luogo, lo strumento giuridico della concessione di valorizzazione permette, mediante clausola specifica inserita nel relativo bando, di prevedere in capo all'affidatario la possibilità di sub concedere a sua volta attività economiche o servizi.

Senza contare, in ultimo, che lo strumento qui in esame consentirebbe non solo una gestione efficiente del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti territoriali, riportando alla vita immobili non utilizzati (o sottoutilizzati), con un profondo valore storico-artistico, localizzati in contesti paesaggistici di qualità. Infatti, il primario profilo della valorizzazione verrebbe ad intrecciarsi, in aggiunta, con la ripresa delle attività economiche collegate alla rifunzionalizzazione del contesto medesimo: ad essere valorizzato sarebbe, invero, non solo il bene *tout court*, ma anche l'economia locale gravitante attorno allo stesso, sul versante innanzitutto turistico, ma pure delle attività economiche ulteriori e dei servizi in generale, che non potrebbero non avere ricadute benefiche da una tale possibilità.

Riutilizzo del bene, da un lato, e nuovo indotto economico e sociale, dall'altro: come sottolineato in dottrina, infatti, «l'immobile costituisce una risorsa della quale non è solo necessario salvaguardare le valenze culturali intrinseche, ma anche potenziare le interazioni con il contesto insediativo, attivando processi di

³⁴ Ed è proprio tramite una concessione demaniale di valorizzazione di lungo periodo che viene attualmente gestita Villa Tolomei a Firenze, dimora rinascimentale circondata da un parco di 20 ettari, valorizzata e trasformata in un resort di lusso, in zona collinare ma a poca distanza dalla città. Su tale profilo si rinvia *amplius infra* capitolo IV.

riqualificazione socio-economica a scala più vasta, attraverso usi compatibili con le più generali finalità di sviluppo>>³⁵.

2.7 Spunti importanti per la *governance* del Rione Terra

2.7.1 Una prima possibile tabella di marcia

A conclusione di questo primo *focus* di tipo prettamente giuridico è possibile evidenziare quella che potrebbe essere una prima tabella di marcia in vista dell'autunno 2016³⁶.

Gli step potrebbero essere i seguenti:

- in primo luogo, senza dubbio un preventivo studio di fattibilità (avente una parte immobiliare³⁷);
- in secondo luogo, occorrerà porre in essere analisi economiche e finanziarie, nonché predisporre il ventaglio della strumentazione accessibile da mettere in conto;
- successivamente passare alla materiale stesura delle bozze di un capitolato in funzione delle diverse forme di affidamento gestionale prescelte, da testare, in sede pubblica, coi potenziali aspiranti alla gestione per tagliarne i difetti e rendere la gara veramente competitiva.

Gli strumenti da adoperare sono di natura:

³⁵ Cfr. C. Tonelli, in <<La valorizzazione degli immobili pubblici di interesse storico-artistico>>, 2012.

³⁶ La "tabella di marcia" è a cura di Paola Verdinelli De Cesare, Esperta in investimenti pubblici.

³⁷ Si tratta di una osservazione specifica sollevata da Pierpaolo Forte, Presidente Museo MADRE Napoli.

- normativa, in quanto la legge già ci offre una vasta gamma di scelta per ottimizzare i servizi se si considera che, nell'incontro tra pubblico e privato, comprendono già codificate le seguenti forme (le sponsorizzazioni; le concessioni di servizi, tra cui quella di servizi cd. aggiuntivi; le concessioni di lavori e servizi; le società di capitale misto pubblico - privato; le fondazioni; le associazioni; le aziende consortili);
- economica, atteso che vi sono strumenti economici messi a disposizione dalla programmazione di sviluppo, nazionale e comunitaria, sia statale che regionale che prevede già agevolazioni incentivanti degli investimenti in lavori e servizi, nelle varie forme nelle varie forme di accesso compatibili, tra cui anche quelle negoziali dei contratti di sviluppo, quelle automatiche del credito d'imposta, le garanzie di accesso al credito e il ricorso agevolato all'indebitamento, nonché formazione e assistenza tecnica;
- amministrativa, tra cui ricordiamo gli accordi specifici – meglio se innovativi e sperimentali - sugli obblighi reciproci in merito alla conservazione e tutela dei beni da parte dei privati e alla necessaria durata e continuità nella disponibilità dei beni stessi oggetto di valorizzazione, da parte delle strutture pubbliche, la cui carenza compromette i cardini della valorizzazione ed anticipiamo gli accordi operativi di attuazione, AOA, previsti dal PON cultura (su cui il capitolo 3). Importante è poi la figura del Responsabile Unico di processo e di risultato, come soggetto unico

interlocutore tra attori coinvolti di parte pubblica e di parte privata.

Il tutto in un sistema virtuoso connotato da un contesto “politico” di raccolta di consensi e dissensi, da parte degli organi della *governance*, di attrazione di una massa critica di fruitori sufficiente ad assicurare una sostenibilità dei costi dei servizi e di servizi pubblici locali affidabili ed efficienti.

2.7.2 Spunti di riflessione

Tutte le riflessioni fin qui condotte inducono a ritenere che si debbano creare le premesse tecnico-giuridiche per la predisposizione di una ipotesi di bando ad evidenza pubblica che parta, quasi in modo apodittico, da una premessa di assoluta compatibilità tra il livello istituzionale e quello degli operatori economici privati in termini di gestione delle risorse.

Preliminarmente si osserva che l'ipotesi, ritenuta dai più praticabile, se non addirittura preferibile, di un affidamento unitario della gestione del bene, costituisca la base di partenza per riflettere se sia preferibile la gestione dei servizi connessi da parte dello stesso gestore unico - con esclusione di altri soggetti privati - ovvero di delineare nel bando la figura del gestore unico come una *longa manus* del potere pubblico, capace di porsi come interlocutore di ulteriori soggetti cui affidare la gestione dei servizi, non esercitandoli in proprio.

Ciò posto, il primo problema tecnico che ci si deve porre in sede di stesura del bando di gara è quello di prevedere, tra le clausole dello stesso – che, lo ricordiamo, rappresenta la *lex specialis* del

procedimento - una doppia possibilità, e cioè quella di affidare ad un gestore unico anche tutte le attività e i servizi connessi oppure quella di consentire *a priori* la possibilità per il gestore unico di affidare, a sua volta, ad altri soggetti ciò che fa o sceglie di non fare direttamente in prima persona.

Nel caso concreto che qui ci occupa, pare innanzitutto preferibile prefigurare l'instaurazione di un rapporto concessorio, quale tipica forma di gestione indiretta di un servizio pubblico, mediante la quale il concessionario viene scelto a seguito di apposita procedura di evidenza pubblica per gestire servizi in favore della collettività. In capo a tale soggetto, lo ricordiamo, è riconducibile il dovere giuridico di organizzazione e funzionamento dei servizi medesimi - nell'ottica del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico nonché nel contesto della sussistenza di poteri di indirizzo e controllo da parte della pubblica amministrazione - come pure in capo al medesimo spetta la responsabilità della relativa gestione, con il cd. "rischio operativo" e di copertura dei costi, pur rimanendo, dal punto di vista strettamente giuridico, soggetto strumentale per il raggiungimento dei fini pubblici.

Come ricordato anche in precedenza, vista la complessità del "caso Rione Terra", una gestione unitaria dell'intervento, oltre che a monte, sarebbe auspicabile anche a valle dell'operazione, con la previsione, appunto, di un gestore unico.

Tuttavia, proprio la suddetta complessità parrebbe aprire la strada anche alla previsione di forme di subconcessione dei servizi stessi, ossia alla possibilità per il concessionario di affidare a terzi, in tutto o in parte, la gestione della concessione, pur restando lo stesso responsabile nei riguardi dell'amministrazione. Presupposto

ineludibile è, in tal caso, la preventiva autorizzazione dell'autorità competente. In generale, infatti, non sarebbe praticabile lo strumento della subconcessione senza la previa autorizzazione da parte dell'ente concedente.

Nel caso di specie, ogni dubbio a riguardo dovrebbe essere fugato con l'introduzione di una clausola *ad hoc*, debitamente giustificata sia sul piano tecnico-giuridico e motivazionale, sia sul piano economico-finanziario³⁸.

Ulteriore problema potrebbe presentarsi in ordine al valore del bando: sovente, le stazioni concedenti manifestano la necessità di una valutazione da parte di soggetti competenti, in grado di quantizzare, sotto il profilo strettamente economico, le attività da porre a bando.

Nel caso di specie e attesa la oggettiva complessità del progetto di valorizzazione del Rione Terra, un utile supporto per la stazione appaltante potrebbe essere il ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti, nella veste di *advisor*.

E' appena il caso, comunque, di sottolineare che rispetto a tutti gli elementi di giudizio e di conoscenza che la stazione riesce conseguire, resta ferma la sua piena discrezionalità nella elaborazione sia delle clausole del bando sia della attribuzione del valore allo stesso, e ciò in termini di trasparenza e di rispetto della legalità, esigenza sempre in prima linea quando si parla di contratti pubblici.

³⁸ Si ricordi, in ogni caso, che le scelte operate eventualmente dal soggetto gestore non dovranno mai porsi come elusive delle normative che regolano le procedure ad evidenza pubblica, rispetto alle quali il bando ed il capitolato costituiranno la *lex specialis*.

CAPITOLO III - LA LEVA DEI FINANZIAMENTI EUROPEI QUALE VOLANO DI SVILUPPO PER IL SUD

3.1 Premessa

Un ruolo fondamentale nell'ambito della tutela, della valorizzazione e della gestione dei beni culturali del nostro Paese è sicuramente rivestito dai finanziamenti dell'Unione europea.

L'UE, infatti, è promotrice nonché concreta sostenitrice di politiche attive per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale comune dell'Europa (laddove per "patrimonio" si intende, in generale, fare riferimento alle lingue, alla letteratura, all'arte, al teatro, e, naturalmente ai beni culturali propriamente intesi).

Le politiche europee connesse alla cultura sono, invero, numerose e i settori che, a loro volta, sono interessati dall'utilizzo di fondi europei riguardano, in genere:

- il sostegno a progetti di tipo culturale;
- l'ausilio alle associazioni attive in questo ambito;
- il sostegno alle attività di diffusione delle informazioni (si tratta della cd. cooperazione culturale: in sostanza vengono finanziati progetti diretti ad associazioni culturali e artistiche).

Ciò premesso in linea generale, vediamo che, nel quadro di riferimento delle attuali linee di indirizzo dell'Europa per il periodo 2014/2020, spicca in particolare il PON cultura e sviluppo, acronimo di Programma Operativo Nazionale, gestito dal Mibact.

Come vedremo subito nel prosieguo, il PON rappresenta un'occasione importante per procedere alla valorizzazione dei beni, degli "attrattori culturali" di cui il nostro Paese è un vasto giacimento, attraverso una serie di interventi di conservazione del patrimonio culturale, di potenziamento del sistema dei servizi turistici e, soprattutto, di sostegno alla filiera imprenditoriale del settore.

Del resto, il "bene culturale" e, più in generale, la "cultura come bene" hanno finalmente ritrovato nuova linfa vitale come settori strategici su cui puntare per il rilancio dell'economia e dello sviluppo del Paese: in questo senso, il PON si pone in un rapporto di continuità logica ed operativa con le normative già emanate in materia negli ultimi anni (in tal sede citiamo il D.L. 91/2013, conv. in L. 112/2013, ossia il decreto "Valore-Cultura"; il D.L. 145/2013, cd. decreto "Destinazione Italia", conv. in L. 9/2014; il D.L. 183/2014, conv. in L. 175/2014, recante disposizioni in tema di sviluppo della cultura e rilancio del turismo).

L'esigenza che sta emergendo, ad uno sguardo generale sugli interventi sul punto, è quella di impostare sì un rinnovato discorso su tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali come *input* di sviluppo, dell'Italia e soprattutto del Sud, ma operando, al contempo, una progressiva "gestione manageriale" del bene medesimo: in tale prospettiva appare importante una buona progettualità, impostando una condivisione di intenti tra tutti gli *stakeholder*, pubblici e privati, presenti sul territorio, nonché, come visto in precedenza, di studi di fattibilità capaci di integrare e portare a sintesi ambiti e discipline tra loro differenti.

Lo impone, in realtà, il carattere di “trasversalità” della materia, per sua natura “multidisciplinare”.

In questo capitolo, dopo uno sguardo generale sul PON cultura e sviluppo, verrà esaminata la questione relativa all’inserimento o meno del Rione Terra, quale attrattore culturale, nell’ambito dei finanziamenti stanziati dall’Unione europea in ordine alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali del nostro Paese.

3.2 I finanziamenti europei come leva strategica per gli attrattori culturali

3.2.1 Il PON cultura e sviluppo FESR 2014/2020

Preliminare all’analisi di tale questione è, invero, l’inquadramento del Programma Operativo Nazionale cultura e sviluppo (PON), formulato a seguito della programmazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) allocato per l’Italia in relazione al periodo 2014-2020³⁹.

La *ratio* di questo programma si ritrova nella esigenza di rendere operative le scelte sancite in sede di Accordo di Partenariato tra l’Italia e la Commissione Europea, in quanto l’accordo individua tra gli obiettivi la protezione, promozione e sviluppo della cultura, fattore cruciale (e trasversale) di crescita e di coesione sociale.

Il PON, sulla consapevolezza dell’enorme divario purtroppo ad oggi ancora esistente tra il profilo della gestione e valorizzazione dei beni culturali nelle diverse parti d’Italia, intende principalmente operare

³⁹ Il PON, approvato in data 13 febbraio 2015, per il periodo 2014 - 2020, ha stanziato circa 490 milioni di euro – di cui 368,2 milioni stanziati dall’UE attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e 122,7 milioni a carico di risorse nazionali - a sostegno del settore culturale nel Sud Italia.

a beneficio delle cinque Regioni del Sud: Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Basilicata, connotate, anche in materia di gestione dei beni culturali, da una forte disomogeneità rispetto alle Regioni del Centro e del Nord⁴⁰.

Scopo del PON, pertanto, è quello di porre rimedio al sottoutilizzo delle risorse culturali nelle Regioni meno sviluppate e, successivamente, di aumentarne l'attrattività, determinando flussi maggiori di offerta turistica e sviluppo di imprese di filiera.

Ulteriore caratteristica del PON cultura e sviluppo è quella, da un lato, di rivolgersi ai beni di cui è titolare lo Stato (mediante il Mibact), e, dall'altro lato, la considerazione dallo stesso rivolta ai grandi attrattori culturali, quale patrimonio d'eccellenza, specie a quegli attrattori posti in una situazione di vicinanza territoriale: proprio questo aspetto può essere, infatti, importante per definire la rilevanza strategica insita in questa concentrazione di beni, da cui potrà, a sua volta, derivare una concentrazione di offerte e servizi (ricordiamo, a titolo esemplificativo, che sono stanziate risorse *ad hoc* per cd. i Poli museali di eccellenza).

Tutto questo si colloca in una visione unitaria degli interventi legati ai fondi strutturali, mettendo in opera interventi coordinati: in pratica, laddove si interviene su un sito archeologico o un museo, in contemporanea devono essere avviati anche ulteriori interventi infrastrutturali, ad esempio legati al turismo, ai trasporti, alla ricettività e mobilità nella zona circostante, così da poter valorizzare al meglio l'infrastruttura nella sua globalità.

⁴⁰ Sul PON cultura e sviluppo è intervenuta Dora Di Francesco, Dirigente Segretariato Generale Servizio II, Programmazione strategica nazionale e comunitaria Mibact.

A questo punto possiamo introdurre quella che, senza ombra di dubbio, costituisce la maggiore peculiarità del PON, e cioè l'intenzione di porsi non solo quale strumento di conservazione-fruizione, un'attività in generale di competenza dell'amministrazione centrale e che ha connotato, in realtà, la valorizzazione dei Grandi Attrattori Culturali negli ultimi periodi di programmazione, ma soprattutto come strumento di "produzione/attivazione culturale", suscettibile di generare ambienti favorevoli all'emersione di innovazione e quindi di produrre nel tempo cambiamenti strutturali importanti.

In sostanza, non solo cultura e valorizzazione, ma anche tensione alle opportunità di sviluppo, in termini economici, legati all'aumento di posti di lavoro ecc., derivanti dagli attrattori da rivitalizzare. Il tutto, mediante un utilizzo virtuoso dei fondi europei.

3.2.2 I Pilastri del PON

Il PON si fonda sui cd. Tre Pilastri tematici:

- 1) il primo concerne il rafforzamento e la valorizzazione degli attrattori di titolarità nazionale e/o rilevanza strategica nelle 5 Regioni meno sviluppate (da sottolineare qui è il fatto che il PON agirà esclusivamente sugli "attrattori" del patrimonio statale; questo profilo verrà ripreso in seguito poiché importante per la questione Rione Terra);
- 2) il secondo introduce il tema del sostegno alle imprese del settore: sostegno che dovrà esplicarsi non solo a favore delle industrie turistiche propriamente intese, ma anche delle industrie operanti nel settore "creativo". Ecco che

emerge il concetto del marketing territoriale, che verrà ripreso *infra*: in sostanza, sarà sostenuta una integrazione tra le attività turistiche tout court (hotel, attività commerciali, artigianato, fiere) e le attività di innovazione, operanti nell'ambito creativo (editoria, marketing, digitalizzazione delle attività e procedure);

- 3) il terzo pilastro, infine, riguarda il sistema della *governance* e, nello specifico, il miglioramento delle capacità operative dei soggetti impegnati nell'attuazione del PON.

A tale ultimo proposito, va detto che il soggetto proponente il PON è il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, quale amministrazione titolare del Programma con il correlato sistema di responsabilità⁴¹.

Il Mibact si avvarrà poi delle sue articolazioni territoriali (Direzioni Regionali MIBACT, Soprintendenze), nel quadro di un costante coordinamento con le amministrazioni regionali delle cinque regioni interessate.

A tale scopo, con queste ultime saranno sottoscritti specifici Accordi Operativi di Attuazione (AOA), già sperimentati nel precedente periodo di programmazione, e considerati uno strumento partecipativo agile in grado di sostenere e accelerare fasi negoziali

⁴¹ A tale proposito, si ricordi che il Mibact, a seguito del D.P.C.M. n. 171 del 29-8-2014, si è dotato, a fronte del nuovo assetto di compiti/responsabilità, di una rinnovata struttura organizzativa.

A tale decreto, nel gennaio 2015, ha fatto seguito il Piano di Rafforzamento Amministrativo, cd. PRA, finalizzato al rafforzamento delle amministrazioni coinvolte nella gestione ed attuazione dei programmi operativi cofinanziati dai fondi europei.

per loro natura complesse e di favorire la complementarità tra programmazione nazionale e programmazioni regionali.

3.2.3 *Gli Assi di intervento*

Ad ogni Pilastro strategico, poi, corrisponde un Asse di intervento. In dettaglio:

- 1) Asse I: rafforzamento delle dotazioni culturali;
- 2) Asse II: attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura;
- 3) Asse III: assistenza tecnica.

Il rafforzamento delle dotazioni culturali (Asse I), in particolare, si articola nei seguenti obiettivi di massima (ai quali sono a loro volta legate le priorità di investimento):

obiettivo tematico 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse e priorità d'investimento 6c - conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale⁴², questi a loro volta declinati attraverso

⁴² Per connessione con questo profilo, in particolare, si ricordi la Carta di Roma sul Capitale Culturale e Naturale, approvata dai Direttori Natura UE nel novembre 2014.

Si tratta di un'iniziativa ponte – che a sua volta si inserisce nell'ambito della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al

2020, mirata ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per la creazione di una nuova *governance* europea, incentrata sui bisogni della società e di tutto il pianeta, così come gli stretti legami tra politiche economiche, sociali, culturali e ambientali, compresi i posti di lavoro - sulle interrelazioni e interazioni tra il capitale naturale e culturale, nel senso del rafforzamento delle politiche in materia di natura e biodiversità, con il fine di migliorarne l'integrazione con le altre politiche

l'obiettivo specifico 6c.1, rivolto al miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione;

- qui, nello specifico, gli interventi attesi sono per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo, nonché per il sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate (digitalizzazione e sistemi di comunicazione "intelligente").

L'attivazione delle dotazioni culturali, dal canto suo (si tratta dell'Asse II), intende raggiungere i seguenti obiettivi tematici e priorità di investimento di fondi: ossia la promozione della competitività delle piccole e medie imprese (settore agricolo e pesca).

Le priorità di investimento sono: la 3a (promozione dell'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento

connesse con il territorio e con l'economia, nel quadro della programmazione 2014/2020.

Da tale documento emerge una visione inscindibilmente legata di capitale umano e naturale: vista l'influenza dell'uomo sugli ecosistemi in ambito europeo, è essenziale nei processi decisionali considerare insieme il Capitale Naturale e Culturale, in una prospettiva sinergica (a tutti i livelli governativi, nazionali e sovranazionali) di sostegno alla biodiversità nonché di coesione economica, sociale e culturale.

economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese); la 3b (sviluppo e realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione); la 3c (sostegno alla creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi).

E' proprio in detto contesto che il PON colloca la competitività delle piccole e medie imprese anche della filiera culturale e creativa, promuovendo l'innovazione, lo sviluppo tecnologico e la creatività, e favorendo, più in generale, nascita e sviluppo di imprese operanti nel settore più propriamente culturale. Ciò deve potersi porre in termini di continuità operativa con gli interventi di valorizzazione degli attrattori culturali e dei loro contesti di riferimento.

Abbiamo, infine, l'Asse III, costituito da una parte più propriamente organizzativa. Si tratta, in estrema sintesi, dell'insieme delle operazioni di attuazione efficiente del PON e di supporto all'implementazione del piano di rafforzamento amministrativo.

3.3 PON e Rione Terra: quali scenari?

A questo punto, ci si chiede: in che modo la valorizzazione del Rione Terra si coordina con la programmazione di matrice europeistica e tradotta nel PON?

Abbiamo già detto che il PON cultura e sviluppo si rivolge ai beni di titolarità esclusivamente statale, ma vi è una ulteriore, importante possibilità. Questa è rappresentata dai citati accordi operativi di attuazione i quali, per la tutela di quanto stabilito dalle linee di indirizzo dell'UE, sono stati messi a punto come luogo in cui

Ministero, Regioni ed enti locali condividono gli interventi da portare a finanziamento.

In sostanza, il finanziamento degli attrattori statali potrà completarsi e armonizzarsi con quello rivolto a beni culturali aventi una titolarità diversa da quella statale.

Ora, il Rione Terra può legarsi al PON? La possibilità è contemplata, e lo è attraverso il Tempio di Serapide⁴³, quale attrattore di titolarità statale, ma suscettibile di completarsi con i beni comunali o di diversa titolarità. E' evidente pertanto che in un contesto del genere la programmazione con la Regione dovrà essere necessariamente sinergica.

Pertanto, sulla scia di quanto avvenuto nella passata programmazione 2007/2013, sarà necessario perfezionare, in una visione sinergica tra Stato, Regioni ed altri enti pubblici territoriali, gli accordi operativi di attuazione fra le amministrazioni che a vario titolo parteciperanno per definire i progetti che beneficeranno del finanziamento.

Quest'ultimo, quindi, interverrà, in conclusione, sia sul patrimonio nazionale sia su quello di altri enti territoriali, e lo farà soprattutto a

⁴³ Il Tempio di Serapide a Pozzuoli – chiamato originariamente in tal modo a seguito del ritrovamento di una statuetta raffigurante il Dio orientale Serapide – è in realtà un antico *macellum*, ossia un mercato pubblico, situato nelle immediate prossimità del porto commerciale di Puteoli ed avente una struttura costituita da un enorme cortile centrale, su cui si aprivano numerose botteghe adibite, probabilmente, alla vendita di carne e pesce.

La peculiarità di questo sito archeologico è correlata, tuttavia, al fenomeno che da sempre interessa Pozzuoli e i Campi Flegrei, ossia il bradisismo, ossia il lento sollevamento/abbassamento del suolo.

Le tre grandi colonne al centro dell'edificio ne sono, infatti, prezioso strumento di misurazione: i fori prodotti sulle colonne dai litodomi, molluschi che vivono in questi mari, testimoniano le variazioni del suolo rispetto al livello del mare.

sostegno degli interventi di imprenditorialità locale che, in risposta a bandi da pubblicare nel 2016, potranno a loro volta beneficiare di incentivi a sostegno della filiera culturale e creativa.

Un'occasione, pertanto, da cogliere con molta attenzione per il Rione Terra e tutte le attività imprenditoriali allo stesso correlate.⁴⁴

45 46

⁴⁴ Dora di Francesco, relativamente all'attrattore culturale Rione Terra, ha poi sottolineato che, sebbene non siano ancora stati individuati i criteri per l'attuazione dell'Asse II del PON, il momento appare maturo e adatto per mettere in campo una sinergia molto forte tra Stato, Regioni, Comuni ed anche privati della filiera produttiva e creativa. Tutti questi soggetti devono collaborare per mettere a punto un intervento integrato per completare il processo già avviato dal Comune di Pozzuoli.

⁴⁵ L'importanza dei finanziamenti europei appare ancora più importante anche alla luce di quanto rilevato da Paola Verdinelli De Cesare, Esperto Investimenti Pubblici, la quale ha sottolineato quanto sia remota l'ipotesi di messa a disposizione di aiuti finanziari per il Rione Terra da parte di Stato (competente per la tutela e non per la valorizzazione) e Regione (per ragioni di compatibilità finanziaria). La fruizione culturale è certo un valore in sé, ma a questa deve legarsi inevitabilmente la sostenibilità finanziaria, come principio-guida ed obiettivo da cui non bisogna mai discostarsi, anche con specifico riferimento al regime delle competenze che sappiamo essere inderogabile alla luce della normativa.

⁴⁶ La circostanza, importante, che dagli investimenti per gli attrattori culturali contemplati dal PON cultura e sviluppo possano poi discendere dei bandi destinati alle imprese, come evidenziato da Antonia Pasqua Recchia, Segretario Generale Mibact, lega, in maniera inscindibile l'attività di conservazione dei beni culturali in quanto tali con quella di attivazione di imprese, associazioni, cooperative ecc., interessati a realizzare idee coerenti con il progetto di rivitalizzazione del luogo (imprese editoriali; marketing e comunicazione; digitalizzazione; ripresa dell'arte e dell'artigianato locale ecc.). Si tratta di un'apertura importante, una opportunità fondamentale per realizzare il progetto integrato Rione Terra.

CAPITOLO IV - LA VALORIZZAZIONE DEL RIONE TERRA TRA ASPETTI ECONOMICI E PROBLEMATICHE DI SVILUPPO IMPRENDITORIALE

4.1 Opportunità di sviluppo economico e territoriale nell'ambito della filiera turistico-culturale

4.1.1 Note introduttive

Una *governance* snella, unitaria ed efficiente da un lato, e l'opportunità dei finanziamenti europei per il tramite degli obiettivi di cui al PON cultura 2014/2020, sono i presupposti necessari e funzionali allo sviluppo del Rione Terra quale "grande attrattore", che può, anzi deve essere portato sul mercato del turismo nazionale ed internazionale, viste le sue enormi potenzialità promozionali e culturali.

Il Rione Terra, a sua volta, sarà il catalizzatore dell'attenzione, il motore primario che farà ripartire tutto il territorio, Pozzuoli e i Campi Flegrei, che da località a prevalente vocazione industriale finalmente potranno acquisire una destinazione turistica di ampio ed elevato respiro.

In questo capitolo la questione concernente il "come" legare la parte ipogea con quella soprastante, della quale molte *insulae* diventeranno strutture ricettive, analizzata nel capitolo 2 dal punto di vista giuridico della fruibilità e della *governance*, sarà esaminata da un punto di vista tecnico, gestionale, delle prospettive imprenditoriali e legate al *marketing*.

4.1.2 Il turismo come “risorsa trasversale”

Il turismo è la risorsa trasversale positiva a tutti i comparti economici esistenti.

Si tratta sì di un’attività economica caratterizzata da alcune variabili ed elementi di discontinuità, ma è anche fuor di dubbio che essa è suscettibile di creare innumerevoli occasioni di lavoro correlate allo sviluppo e alla promozione del territorio⁴⁷.

Si parla di “territorio” a ragion veduta: prima di costruire alberghi, strutture ricettive, occorre rilanciare il territorio nella sua globalità. I turisti infatti non guardano solo all’albergo in sé, ma anche al contesto complessivo in cui viene a sorgere la struttura medesima⁴⁸. Essi vogliono conoscere il luogo, la sua storia, fare una vera e propria esperienza visitando un luogo unico al mondo, immergersi nella sua identità⁴⁹. Ciò è importante sia su un versante culturale sia su uno, conseguente, economico.

Il momento è infatti decisivo e favorevole e occorre “cogliere l’attimo”: i dati reali finalmente registrano una presenza di visitatori (soprattutto stranieri) che appare cresciuta in tutto il nostro Paese, soprattutto si è appurato che le Regioni del Sud sembrano registrare

⁴⁷ Cfr. le Linee Guida per lo sviluppo economico di Pozzuoli e del Rione Terra, a cura della Trademark Italia, 2003.

Sulla necessità che dalla messa a reddito del sito provengano soluzioni concrete a quella che, purtroppo, è ad oggi l’emergenza del territorio flegreo (e del Sud in generale), e cioè il lavoro, si è espresso Dario Chiocca, Presidente dell’Associazione L’Iniziativa.

⁴⁸ Così Irene Bertucci, Responsabile Marketing Exen Italia, la quale ha portato l’esempio del rilancio di Villa Tolomei a Firenze.

⁴⁹ Il richiamo alla identità del luogo è stato più volte sottolineato sia da Ciro Buono, Consigliere Ordine degli Architetti di Napoli e Provincia e Presidente dell’Associazione tecnici flegrei, sia da Onofrio Cutaia, Direttore generale turismo Mibact.

un vantaggio rispetto a quelle del Centro-Nord. Ed è in questo *trend* che bisogna contestualizzare il percorso di rivitalizzazione del Rione Terra e del compendio flegreo, in uno con un progetto di rinascita anche del sistema complessivo di infrastrutture e trasporti.^{50 51}

Quel che, lo si anticipa, appare maggiormente congeniale allo spirito di Pozzuoli è un turismo non di massa, che non crei omologazione indiscriminata o turismo “selvaggio”, che rischierebbe di snaturare la specificità del contesto: la rinascita deve invero passare attraverso uno sviluppo turistico tarato, armonizzato, basato sulla singolarità del sito flegreo, sul rispetto dell’*animus loci*.⁵²

4.2 Verso un turismo “produttivo” e “sostenibile”

Componendo in maniera organica e sistematica gli interventi che hanno avuto luogo nell’ambito del focus sviluppo e valorizzazione, incentrato proprio sulle problematiche gestionali e le relative opportunità imprenditoriali, sono emerse due direttrici

⁵⁰ Così Onofrio Cutaia, Direttore generale turismo Mibact. Egli sottolinea che i visitatori stranieri non sarebbero solo attirati dal turismo balneare ma anche dagli aspetti culturali ed archeologici di Pozzuoli. I dati Confindustria del 2015 dimostrano infatti la crescita dei flussi di turismo legati alle città d’arte. Nel secondo trimestre 2015 sono aumentate le imprese del turismo e della promozione con una variazione del 2% per le prime, di cui la maggior parte al Sud. Si tratta di dati importanti e favorevoli per Pozzuoli.

In tale contesto, Pozzuoli avrebbe infatti un borgo da visitare, una cattedrale affrescata, profili di eccellenza di carattere eno-gastronomico.

⁵¹ Sulla importanza della contestualizzazione del progetto Rione Terra rispetto, appunto, al contesto di riferimento Campi Flegrei e di destinazione si è espresso Francesco Citarella, Coordinatore scientifico OPSAT. Il momento dell’intervento deve andare di pari passo con la valorizzazione del contesto territoriale nella sua globalità.

⁵² Così Pietro Giovanni Guzzo, Sovrintendente Napoli e Pompei.

fondamentali sulle quali assestare il discorso sul futuro turistico di Pozzuoli e del Rione Terra.

Da un lato, infatti, è stato posto l'accento sulle enormi potenzialità attrattive del luogo, da cui discenderebbero altrettanto grandi possibilità in termini di creazione di posti di lavoro, di rilancio dell'ospitalità e di una accoglienza di qualità; dall'altro lato, è stato più volte sottolineato il concetto di "sostenibilità", che richiama alla mente le suggestioni di uno sviluppo turistico maggiormente consapevole, rispettoso in primo luogo della identità del luogo e del valore della memoria.

Di questi due aspetti, certamente intrecciati, va tenuto conto per la prossima gestione e valorizzazione del Rione Terra quale attrattore e, insieme al compendio, per tutto il territorio flegreo, la cd. Città flegrea: produttività ed esigenze economico-imprenditoriali da un lato, ma sull'altro versante anche rinascita del senso di appartenenza e di identità comune legati al Rione terra medesimo, in un contesto di sostenibilità in cui generare ricchezza e lavoro si può pensando non solo al profitto individuale, ma ponendosi in un'ottica di più generale respiro.

Il tentativo di fondare, almeno funzionalmente, la "Città Flegrea", si pone anche come modulo organizzatorio in grado – quantomeno sul piano teorico, in questa fase – di superare il tradizionale particolarismo degli altri Comuni flegrei (Bacoli, Quarto, Monte di Procida), anch'essi depositari di forti tradizioni identitarie e di un considerevole patrimonio storico-archeologico.

4.3 Il turismo “produttivo”

4.3.1 Il rilancio del territorio. L’esempio di Villa Tolomei a Firenze

Ponendosi in una prospettiva di continuità con quanto detto nel capitolo precedente, in ordine alle forme di partenariato pubblico/privato funzionali alla gestione e valorizzazione dei siti in piena sintonia tra i diversi attori coinvolti, veniamo all’analisi dell’esempio della gestione di Villa Tolomei a Firenze, quale prima concessione di valorizzazione di lungo periodo per la gestione di un sito di respiro storico e culturale, oggi trasformato in un resort di lusso⁵³.

Sulla necessaria premessa che lo sviluppo delle imprese passa attraverso una politica di valorizzazione dei beni culturali di cui il nostro Paese è ricco, beni che si pongono quale asset strategico intorno a cui ricostruire la ripresa economica e sociale del Paese, e che il turismo è proprio la leva fondamentale per rilanciare prima il territorio e poi pensare alle strutture alberghiere che sullo stesso insistono, parte l’esperienza di Villa Tolomei, per la gestione della quale è stato aggiudicato il primo bando indetto dall’Agenzia del Demanio per una concessione di valorizzazione di lungo periodo, di durata cinquantennale.

Il vantaggio di tale forma di partenariato pubblico/privato, lo si evidenzia ancora una volta, è quello di instaurare una sinergia tra operatori privati e amministrazione/i e che permette di gestire la struttura in una prospettiva di lungo periodo.

⁵³ L’esempio di Villa Tolomei è stato portato da Irene Bertucci, Responsabile Marketing Exen Italia.

Sull'esempio di Villa Tolomei, per la parte gestionale alberghiera, sarebbe pertanto auspicabile per il Rione Terra una concessione di valorizzazione di lungo periodo (la gestione andrebbe attivata di preferenza con i lavori ancora in corso) nonché la prefigurazione di un unico concessionario quale interlocutore con le amministrazioni e al quale affidare tutti i servizi e che poi, a sua volta, affiderà ad altri soggetti ancora i singoli servizi.

4.3.2 Le principali linee guida per lo sviluppo turistico di Pozzuoli e del Rione Terra⁵⁴

Le prime linee guida per lo sviluppo turistico di Pozzuoli e del Rione Terra partono da alcuni assunti di base⁵⁵.

In primo luogo, la consapevolezza che i Campi Flegrei sono interessati da flussi escursionistici e non turistici: ciò vuol dire che i turisti che visitano la zona sono in gran parte di passaggio e non vi stanziano, o almeno non lo fanno per un periodo di tempo superiore ai due/tre giorni.

In secondo luogo, l'apertura di un sito di eccellenza come il Rione terra rappresenta una occasione unica ed irripetibile per catalizzare flussi turistici provenienti da ogni parte del mondo, essendo ideale per esaltare la percezione che il mondo ha di Pozzuoli e di tutti i Campi Flegrei. Il "prodotto complessivo" offerto è senza'altro di eccellenza; ora occorre far sì che tutte le altre componenti del

⁵⁴ Le Linee Guida per lo sviluppo turistico di Pozzuoli e del Rione Terra sono a cura della Trademark Italia, Rimini, novembre 2013, che ha ricevuto dall'amministrazione comunale puteolana l'incarico di studiare e predisporre le direttrici base per lo sviluppo della Città, nonché di proporre forme di turismo importanti a riavviare l'economia.

⁵⁵ Per la Trademark Italia ha parlato Alessandro Lepri, vicepresidente della stessa.

prodotto stesso siano d'eccellenza, per la qual cosa è necessario un "patto d'acciaio" tra tutte le autorità coinvolte, nonché una gestione unitaria del sito preceduta da un apposito studio di fattibilità e da un bando internazionale.

Ulteriore fondamentale aspetto messo in luce è quello relativo alla cd. *Hospitality Industry*, industria dell'ospitalità, espressione che ci deriva dall'esperienza americana, secondo la quale il turismo e tutte le forme di accoglienza e ricettività devono poter essere permeate ed ispirate da un concetto di fondo, quello di "*Edutainment*", parola che rappresenta la sintesi di "*education*", educazione, ed "*entertainment*", ossia divertimento. In sostanza, esigenze di educazione e di divertimento vanno tra loro coniugate in rapporto di due a uno: ad una dose di educazione devono corrispondere due di divertimento. Di ciò andrebbe tenuto conto nell'impostare un progetto di sviluppo turistico per il Rione terra e per Pozzuoli⁵⁶.

Per concludere sul punto, occorre anche precisare che per aprire e far funzionare il sito in base al consenso delle parti interessate occorrono "..... competenze e professionalità speciali, che possano determinare, pilotare, equilibrare il mix tra percorso archeologico, la componente ricettiva e quella commerciale, tra ristoranti, pubblici esercizi, servizi cosiddetti condominiali e...cantiere in corso".

Siamo così in grado di introdurre le linee guida pensate per il Rione terra e il territorio flegreo, non potendo mai prescindere da una visione di insieme dello stesso:

⁵⁶ Così Alessandro Lepri, già citato.

- la prima azione è quella di creare e diffondere cultura turistica. Questo processo dovrebbe di preferenza partire dai cittadini stessi di Pozzuoli, chiamati progressivamente ad una sensibilizzazione verso la conoscenza e il rispetto del proprio patrimonio, in direzione di una accettazione del futuro carico antropico e creare le necessarie condizioni di sostenibilità e di accoglienza. Si è parlato al riguardo di creare un *sentiment* positivo verso l'ospitalità. Solo quando la gente del luogo vedrà il turismo realmente come opportunità di crescita economica, allora il territorio sarà pronto per un rapido sviluppo del sistema ricettivo (ma ciò sarà reso possibile solo dopo l'adozione di strumenti programmatori coordinati tra i vari Comuni dell'area flegrea, capaci di risolvere il tradizionale problema dei flussi di traffico pendolare e quello, in senso lato, concernente l'ordine e la sicurezza pubblica);

- la seconda linea guida postula il necessario avvio di una intensa e proficua attività di *marketing factory*, ossia di una attività di comunicazione destinata a portare sotto ai riflettori il territorio flegreo, mediante un sistema di strumenti di comunicazione, sia su carta, sia tradizionali sia, soprattutto, digitali, in grado di creare le condizioni atte a sviluppare una identità turistica di Pozzuoli nonché ad informare e, in un certo senso, "rassicurare" i potenziali turisti su ciò che concerne il luogo stesso. L'obiettivo è quello di aumentare la desiderabilità del "prodotto Pozzuoli";

- la terza azione dovrebbe essere quella di favorire l'espansione di una nuova ospitalità. Della destinazione alberghiera di alcune delle *insulae* del Rione terra abbiamo già parlato diffusamente; ma quello che, in aggiunta, si potrebbe fare sarebbe di creare un circuito

ospitale tra tradizione ed innovazione, ossia tra offerta ricettiva classica e tipicità locale. Senza dubbio, per le caratteristiche urbanistiche del compendio sarebbe ideale la forma dell' "albergo diffuso", modello di ospitalità concepito per offrire agli ospiti l'esperienza di vita in un centro storico di una città o di un paese, potendo però contare su servizi alberghieri. Il target di riferimento dell'albergo diffuso sarebbe estremamente ampio. Per la formula dell'albergo diffuso, si ricordi, è necessario anche il coinvolgimento della Regione Campania che in materia esercita un regime autorizzatorio, sia sotto forma di interventi legislativi che amministrativi;

- la quarta azione riguarda lo sviluppo dei poli di attrazione, ossia sarebbe d'uopo definire un programma di eventi "minori" posti in correlazione logica e temporale con un evento più importante, maggiore, come potrebbe essere proprio l'apertura definitiva del Rione Terra. Lo scopo sarebbe quello di riposizionare l'immagine del territorio e generare sostegno coerente allo sviluppo dell'area e alla crescita degli operatori;

- la quinta azione, infine, è correlata all'implementazione del turismo scolastico, potenzialmente attirato dalla peculiarità del territorio e dalla compresenza di fattori storici ed archeologici con singolarità da un punto scientifico e naturalistico (ad esempio, il bradisismo e il fenomeno del vulcanesimo in generale)⁵⁷.

⁵⁷ Il flusso turistico legato al fenomeno del bradisismo e la presenza di un sito unico al mondo, come il Vulcano Solfatara, in piena attività, in realtà appare già piuttosto consolidato, ma tale trend positivo andrebbe rafforzato mediante la apposita previsione, nel progetto unitario di rilancio del Rione Terra, di un Centro Studi proprio sul bradisismo. Quest'ultimo avrebbe l'ulteriore vantaggio di attirare nuovi

4.3.3 La questione “trasporti” e “mobilità”

Le linee guida progettuali pensate per Pozzuoli affinché la stessa possa sprovincializzarsi ed affermarsi su di un mercato nazionale ed internazionale come meta turistica di eccellenza presuppongono, è logico, la predisposizione di un sistema di servizi, di accoglienza e soprattutto di trasporti accessibile, sicuro, efficiente.

L’area, da un punto di vista di pura localizzazione, è posizionata bene: sia l’aeroporto di Napoli Capodichino che la stazione ferroviaria di Piazza Garibaldi si trovano a poco più di venti chilometri di distanza da Pozzuoli.

Ma è un dato di fatto che, allo stato attuale, l’area flegrea non brilla certo per accessibilità o facilità negli spostamenti verso l’interno o verso l’esterno, essendo antiquati, inaffidabili e poco puntuali i trasporti pubblici.

E, volendo puntare su un turismo di livello, questo profilo rappresenta una pecca notevole.

Infatti, l’attrazione dei fruitori, quale presupposto indefettibile per la sostenibilità dei costi dei servizi poggia su forme di turismo, collettive o individuali, legate ad un sistema di servizi pubblici locali efficienti e affidabili, tra i quali, principalmente:

- trasporti pubblici da e per l’aeroporto e le stazioni ferroviarie, per facilitare la raggiungibilità del luogo anche per vacanze di durata superiore a una giornata;

investimenti. Tale riflessione è stata sollevata da Iaia De Marco, Presidente dell’Associazione Città Meridiana.

- trasporti efficienti da e verso gli altri attrattori catalizzatori come siti archeologici, beni architettonici d'interesse storico, luoghi di produzione e consumo di prodotti enogastronomici, bellezze paesaggistiche e naturalistiche, centri benessere e di praticabilità di attività sportive (vela, tennis, piste ciclabili, piste attrezzate ecc.).⁵⁸

4.3.4 Segue: La necessità di impostare un programma di marketing territoriale

Tutte le linee guida appena enunciate appaiono necessarie affinché il recupero del Rione Terra si ponga quale punto di snodo tra una Pozzuoli città industriale ad una Pozzuoli città turistica.

Nel percorso di valorizzazione territoriale condiviso andrebbe, tuttavia, richiamata l'attenzione su di un profilo in particolare, su cui più volte è tornata l'attenzione dei Relatori, e cioè sulla predisposizione di una accurata programmazione di azioni di marketing territoriale.

Che si intende con l'espressione "marketing territoriale"? Si tratta di una forma peculiare – e relativamente recente – di approccio strategico, di marketing appunto, applicato al territorio: è come se il

⁵⁸ Così Paola Verdinelli De Cesare, Esperto in investimenti pubblici, che colloca il sistema dei trasporti nell'ambito dei presupposti necessari per lo sviluppo turistico. Insieme a questi cita: benefit di rete per la fruibilità di collegamenti wifi, siti di servizio per prenotazioni e acquisti, guide on line, meglio se attraverso l'eventuale creazione di una card speciale per usufruire di sconti locali; nonché una adeguata dotazione quali-quantitativa di locali di intrattenimento ed eventi, compresa una recettività alberghiera al di fuori del Rione Terra, a sostegno dello shopping, la ristorazione, gli spettacoli ecc. per favorire salutari ricadute economiche sul terreno.

Sulla problematica dei trasporti, che andrebbe affrontata a livello di Città metropolitana, ha parlato anche l'Arch. Leone, Presidente Associazione Lamparus.

territorio in quanto tale, oggi, abbandonasse il ruolo “passivo” cui è stato in genere relegato, per assumere una posizione fattiva in un progetto complessivo di sviluppo, quale interlocutore attivo sul mercato delle opportunità di investimento. Appare attualmente fortissimo, invero, il grado di competizione tra i territori, che devono “gareggiare” per attirare investimenti e persone.

Il marketing territoriale può essere declinato in diverse accezioni:

- quale promozione *stricto sensu* del territorio e delle sue peculiarità;
- come riorganizzazione del sistema delle amministrazioni locali e delle procedure amministrative nella prospettiva di una maggiore attenzione ai “clienti”, ossia ai fruitori del medesimo sistema locale inteso qui come prodotto;
- come finalizzazione delle esigenze degli operatori economici locali e di quelli che si vuole attrarre sul territorio. In questa direzione poggia, tra l’altro, la necessità di semplificare la burocrazia, al fine di non scoraggiare possibili investitori.

In particolare, la stesura di un piano di marketing territoriale a finalità turistica pare mirata alla valorizzazione, organizzazione e promozione delle unicità e tipicità di un territorio, e, per questo, lo stesso andrebbe articolato in una serie di atti e attività che, sia sul piano dell’analisi teorica sia a livello di progettazione, forniscano una panoramica esaustiva delle risorse su cui poter contare e delle caratteristiche da sponsorizzare.

Un piano di marketing territoriale, nello specifico, dovrebbe poter partire da almeno due presupposti: da un lato, la necessaria

conoscenza del luogo, della realtà locale e della situazione complessiva, presupposto più volte richiamato da tutti i Relatori, dall'altro lato il coordinamento con la realtà turistica già esistente e soprattutto con le risorse, le infrastrutture, i servizi presenti.

Solo a questo punto diventa possibile effettuare una programmazione mirata, che tenga conto delle indicazioni emersi e dei possibili trend evolutivi.

Ci ricollegiamo quindi alla marketing factory di cui al precedente paragrafo, aggiungendo in tal sede alcune precisazioni importanti, relative alle potenzialità dell'editoria, tradizionale e digitale, in grado di rilanciare e promuovere all'interno e all'esterno l'immagine del territorio flegreo.

In sostanza, la rivitalizzazione del territorio dovrà necessariamente passare attraverso iniziative editoriali di livello (mostre, pubblicazioni, attività correlate⁵⁹) nonché mediante l'apporto, da cui oggi è impossibile prescindere, degli strumenti informatici e digitali. Questi ultimi soprattutto, in grado di far presa su tutti ma specie sulle nuove generazioni, potranno dare un valido sussidio alla sponsorizzazione del sito e del territorio, grazie anche all'innovativo connubio, sopra richiamato, tra educazione e divertimento^{60 61}.

⁵⁹ Sulla necessità di iniziative di marketing editoriale ha insistito Stefania Maglione, Presidente Iniziative Editoriali, "progetto Terraviva".

⁶⁰ Su tale aspetto ha relazionato Michele Ioffredo, Ambasciatore digitale del Comune di Pozzuoli (*digital champions*) il quale ha sottolineato la evidente necessità che il bando internazionale non possa prescindere dal turismo declinato in chiave digitale. Questo profilo è diretto non solo a promuovere in maniera intelligente e anche poco dispendiosa l'immagine e l'identità cittadina, ma anche a "proteggere" il turista da informazioni poco selezionate o non ben convogliate.

⁶¹ Ad esperienze di *crowfounding* per progetti minori ha fatto invece riferimento l'architetto Leone, Presidente dell'associazione Lamparus.

4.3.5 L'importanza della formazione professionale

Creare, far partire, gestire ed “offrire alla vendita” un sistema complesso come il Rione Terra, costituito da componenti umane e naturali, di certo non appare cosa facile.

Ecco perché uno dei profili che maggiormente appare legato allo sviluppo del progetto Rione Terra è quello che guarda alla formazione di tutta una classe di professionisti come leva primaria per la questione nella sua globalità⁶².

Non solo, però, operatori economici, professionisti nei settori del marketing, della stampa e dell'editoria, o del digitale: potrebbe essere invero interessante inserire nel progetto Rione Terra anche la previsione, ad esempio, di un centro studi sul bradisismo⁶³ o, ancora, di una scuola per restauratori, che prenda spunto proprio dalla natura vulcanica della zona e che, pertanto, potrebbe porsi quale occasione importante per instaurare un *iter* di incentivazione alla didattica e alla formazione professionale legate all'*animus loci*⁶⁴. Il Rione Terra, quindi, come “bene paesaggistico”, connotato da un'interazione tra azione antropica e preesistenze territoriali⁶⁵, nonché come luogo di educazione al patrimonio, dove poter apprendere la propria storia⁶⁶; storia che, nel caso specifico, è anche “storia

⁶² La rinascita di un luogo passa attraverso la formazione di una nuova generazione di professionisti, il cui lavoro e il cui impegno sia strettamente correlato alla specificità del luogo di cui trattasi. Così Pietro Guzzo, Sovrintendente Napoli e Pompei.

⁶³ Sul punto, Iaia De Marco, Presidente dell'Associazione Città Meridiana.

⁶⁴ Così l'Arch. Leone, Presidente dell'Associazione Lamparus.

⁶⁵ Sul Rione Terra quale bene paesaggistico si è espresso il Prof. bandiera, geografo culturale ed economico.

⁶⁶ Adele Campanelli, Soprintendente Archeologico della Campania.

naturale”, storia scientifica, legata alla natura “ardente” di questa terra.

4.4 Il turismo “sostenibile”

Ma bisogna sempre tenere presente, nella predisposizione delle strategie imprenditoriali, turistiche e di marketing, che Pozzuoli e nella specie, il Rione Terra, non sono solo un mero “prodotto” da offrire ai turisti. Occorre infatti analizzare con attenzione quelli che saranno i possibili riflessi sociali ed urbanistici degli interventi di rifunzionalizzazione del compendio⁶⁷.

Il Rione Terra era una città, un luogo fatto di persone ancora prima che di elementi architettonici o di attività economiche. Era il “cuore pulsante” di Pozzuoli, Rione “Terra” contrapposto al mare e sullo stesso dominante.

Da questo luogo è partita una vera e propria deportazione. E la città si è svuotata, non ha più avuto un’anima, da *civitas* fervente di vita è degradata ad una semplice “*urbs*”, fatta unicamente di pietre.

Anche la stessa esplosione della modernità, che con l’industrializzazione investì Pozzuoli, non senza conseguenze notevoli relativamente all’uso (e a volte all’abuso) del territorio, trasformò il Rione terra in un vero e proprio quartiere periferico, uno scheletro privo di vita, in un *iter* di progressiva marginalizzazione.

⁶⁷ Le seguenti osservazioni sono state poste in essere da Ciro Buono, Consigliere Ordine degli architetti di Napoli e provincia.

Pertanto, il progetto di riportare alla vita il Rione Terra è importante, ma lo è ancor di più riportare “la vita” dentro al Rione Terra.

E’ stato, invero, osservato che una città è la rappresentazione sociale degli uomini che vi vivono, e in un luogo coattivamente sgomberato è necessario riportare alla luce il legame tra identità comune e senso di appartenenza, scomparsi ormai entrambi dalla scena di un luogo disabitato per troppi anni⁶⁸.

E nel ridare progressivamente un’anima al Rione Terra, al tempo stesso occorrerà far sì che la rinascita del sito non sia accompagnata da un processo di omologazione del luogo rispetto ad altri centri storici del nostro Paese. In sostanza, il Rione Terra non dovrà diventare come altri centri storici “aggredditi” da orde di turisti – ed in questo è necessario porre l’accento sulla necessità di salvaguardare il valore della “bellezza”, in cui va in primis ricompreso l’onore dei cittadini quale cardine da tutelare – che arrivano, sostano, ripartono senza compenetrarsi nell’anima del luogo.

Come pure non ci si può affidare ad una strategia di marketing all’americana, in grande, che tenda alla suddetta omologazione, badando al solo profitto economico.

Poiché le città muoiono quando i cittadini perdono la “memoria di sé”, allora quello che occorre fare è proteggere quella “dimensione atemporale” che esalta la specificità del luogo e che permette alla

⁶⁸ Sul valore della identità comune, in apertura, Adele Campanelli, Soprintendente Archeologico della Campania.

sua anima semmai di spostarsi altrove, per un certo periodo, ma certo di non morire⁶⁹.

“E’ emerso il dato secondo il quale Rione Terra, può morire se perde l’identità, la memoria: fragile, antico, unico svuotato di abitanti, potrebbe divenire bersaglio di progetti, che nel nome della competizione economica, perderebbero quell’intreccio di relazioni materiali ed immateriali con gli abitanti ed il con-testo (mare, colline, laghi, ecc.) che, invece, sono la chiave per la stessa scelta economica di investimento illuminato.

Quindi *dialoghi* con il contesto; attenzione alla città materiale ed ai cittadini: è il **diritto alla città**.

Il diritto alla città si presenta come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all’individualizzazione nella socializzazione, all’habitat, il diritto all’opera, all’attività partecipante: non può essere pensato come un semplice diritto a visitare o ritornare alle città tradizionali.

Il “diritto” di cui si è discusso assume una dimensione prospettica che mira, in un processo ancora in divenire, alla valorizzazione della specificità di Pozzuoli della super-individualità, del Genius Loci: nessuna messa a reddito sarà possibile se non in funzione di quell’insieme di cui entrerà a far parte; nessun illuminato imprenditore farà investimenti senza la volontà di tessere “intreccio di relazioni immateriali” con gli abitanti.

⁶⁹ Sul valore di preservare l’“amore” per il proprio territorio e soprattutto la “memoria storica” Antonio Isabettoni, Maestro d’arte, il quale suggerisce, nella ricostruzione architettonica del Rione Terra, di conservare almeno in parte, un vano, una struttura, una edicola votiva che possa ricordare la memoria dei puteolani, il ricordo tangibile di come era in passato il compendio, come pure andrebbe preservata la toponomastica dell’epoca.

Nei bandi per le eventuali concessioni si richiede, come una delle tante condizioni fondamentali, un processo di recupero identitario che coinvolge gli amministratori della città, i cittadini, i city users, e non ultimi gli stakeholders territoriali ed extraterritoriali.

Occorre superare il punto di vista che porta solo alla costruzione di un BRAND RIONE TERRA che nel nome del mercato internazionale del turismo crei un'omologazione e standardizzazione dei luoghi a svantaggio dell'identità urbana facendo assomigliare la Rocca Flegrea a qualsiasi altro posto nel mondo.

Senza andare lontano, in Italia ci sono alcuni esempi virtuosi che sono stati presentati, nel 2013, a San Pietroburgo nell'ambito del festival internazionale sulla sostenibilità.

Questi esempi rappresentano un nuovo modello di sviluppo economico sostenibile legato all'arte, alla cultura e alle tradizioni.

Si tratta di imprese, fondazioni e iniziative intraprese anche con l'aiuto delle istituzioni che si rivelano illuminate perché hanno agito tutelando paesaggio e persone, per ri-fare le città senza perderne le radici.

Il network "Città Creative", promosso dall'Unesco, ha come obiettivo la creazione di un legame tra città in grado di sostenere e di fare della creatività culturale un elemento essenziale per il proprio sviluppo economico, offrendo agli operatori locali una piattaforma internazionale su cui convogliare l'energia creativa delle proprie Città e gettando così le fondamenta per proiettare esperienze locali in un contesto globale, con l'obiettivo di promuovere l'industria della cultura"⁷⁰.

⁷⁰ Così testualmente *Ciro Buono*, già citato.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SPUNTI DI RIFLESSIONE, PROSPETTIVE DI INTERVENTO

Giunti a questo punto della operazione di sintesi fin qui operata, è possibile annotare alcune considerazioni conclusive e di lì poi passare all'esame di alcuni spunti di riflessione sui possibili scenari e sulle prospettive di breve-medio periodo legate al progetto di rinascita complessivo del Rione Terra di Pozzuoli.

Le questioni che sono state affrontate, come visto, hanno toccato materie tecniche, giuridiche, gestionali, economiche. Si è parlato di passato e presente, di valore dell'identità e di valore della memoria, di tutela e valorizzazione, di turismo e di protezione della specificità del luogo.

Tutti gli ambiti toccati sono tra loro così inscindibilmente legati che a volte è stato complicato – e sicuramente lo sarà anche in futuro – vagliare, sviscerare i singoli profili, quando poi, in realtà, non c'è alcun aspetto che può essere “singolarmente” inteso nel progetto del Rione Terra, se non il Rione Terra medesimo.

Ciò appare, invero, un dato di fatto incontrovertibile: per la sua storia e per la sua struttura, come pure per la sua conformazione geografica ed architettonica, il Rione Terra è qualcosa di unico al mondo, una ricchezza inestimabile e un patrimonio - da vivere e da far rivivere - non solo per i Campi Flegrei ma per la Campania intera. Inoltre, esso a sua volta ha tutti i numeri giusti per porsi quale volano di ricchezza per il territorio intero; tale prosperità potrà discendere dalla destinazione turistico-ricettiva di alcune parti del compendio, ma pure da tutta una serie di attività “collaterali” che, insistendo sul medesimo territorio e potendo in qualche modo

collegarsi, in maniera funzionale, al grande attrattore, contribuiranno significativamente a creare il “Sistema Rione Terra”, o meglio “Sistema-Città⁷¹”, in cui, appunto, la città – intesa quale insieme di persone - tornerà a coincidere con il Rione Terra e *l’urbs* cederà il posto alla *civitas*.

Si tratta, pertanto, di un esempio, il primo di questo genere in Italia, in cui la resurrezione urbana porta con sé la resurrezione di un intero territorio⁷².

La complessità del luogo – sito stratificato nel tempo, edifici di epoche diverse, parte sotterranea con il percorso archeologico e parte sopraelevate di epoca seicentesca – riflette, in realtà, le complessità inerenti il possibile modello di gestione, le locazioni da mettere a bando, le questioni concernenti la distribuzione dei costi di funzionamento e di manutenzione, il profilo della fruibilità immediata prima del completamento dei lavori.

Queste non sono delle vere e proprie “conclusioni” – siamo infatti ai nastri di partenza, non certo alla conclusione – piuttosto delle prospettive di riflessione su alcune questioni emerse nel corso del Convegno.

Abbiamo visto che i soggetti istituzionali coinvolti nelle operazioni di tutela e valorizzazione sono diversi (Stato e Soprintendenza; Comune; Regione; Diocesi) e ciò non contribuisce certo a velocizzare e/o semplificare le decisioni da prendere e le attività da porre in essere.

Per questo motivo, una delle prime necessità cui si dovrà fare fronte è quella di impostare un sistema di *governance* condivisa e

⁷¹ Di “Sistema-Città” ha parlato Vincenzo Figliola, Sindaco di Pozzuoli.

⁷² Così Antonia Pasqua Recchia, Segretario Generale Mibact.

democratica tra tutti i soggetti, dove per “soggetti” non si devono intendere necessariamente i soli attori pubblici (Stato, enti territoriali ecc.) ma anche, per le specificità sociali, culturali e identitarie del sito più volte messe in luce, gli attori privati, gli operatori economici, gli imprenditori, le associazioni, le cooperative, i portatori di interessi locali.

Come messo in evidenza, difatti, nell’ambito della *governance* intesa quale “soggettività”, vi è, da un lato, il partenariato istituzionale (Comune, Mibact, altri enti) e sociale (tra cui annoveriamo le associazioni e i portatori di interessi della comunità locale), dall’altro lato, invece, il cd. partenariato economico, composto dalle imprese che gestiscono i servizi, dagli operatori turistici e dagli operatori economico territoriali, dai promotori di consorzi, a società miste, fondazioni etc.⁷³

Quindi, in un’ottica di democraticità, sussidiarietà orizzontale e trasparenza, è importante che uno dei motivi conduttori alla base del progetto Rione Terra sia “partenariato”, da “partner”, concetto che dà l’idea dell’andare insieme, nella stessa direzione e per le stesse finalità.

Il progetto è complesso, dal punto di vista giuridico, economico, gestionale, tecnico: ma alla base deve esserci la necessità di impostare forme di accordi interistituzionali, di partenariato tra gli attori coinvolti, tali da portare ai risultati più efficienti ed efficaci.

Nell’ambito della *governance*, invece, intesa come modalità di gestione del Rione Terra, la “cassetta degli attrezzi giuridici” è, in realtà, già pronta all’uso: dagli Accordi istituzionali sugli impegni per

⁷³ Paola Verdinelli De Cesare.

assicurare condizioni di effettiva fattibilità e potenziale redditività della valorizzazione, ai contratti di gestione dei servizi di valorizzazione e di quelli delegati, agli Accordi generali, anche con il partenariato economico e territoriale, per semplificare le relazioni industriali e di accompagnamento del progetto per tutto il suo corso, si vede che il legislatore ha già predisposto strumenti giuridici da poter adattare al Rione Terra e utilizzare per la sua rinascita⁷⁴. Si tratta qui di scegliere la formula “migliore” per ottenere la situazione più durevole nel tempo e con maggiori prospettive di sviluppo per il territorio.

Su tutte le forme di partenariato citate, infine, dovrebbe “vegliare” un Responsabile Unico di Processo (e non di procedimento), quale vertice decisionale, una voce autorevole e un unico interlocutore tra i diversi attori coinvolti.

Altro aspetto importante su cui occorre convergere è la necessità della preventiva predisposizione di uno studio di fattibilità, prima che si arrivi al bando per delineare le ipotesi delle forme di aggiudicazione dei servizi di gestione.

Uno studio di fattibilità (preferibilmente dotato di una parte immobiliare⁷⁵) si porrebbe come strumento importante di comunicazione con gli imprenditori, parlandone lo stesso linguaggio: in quest’ottica è stato osservato che tutela e valorizzazione sono due facce della stessa medaglia, non sono in nessun modo contrapposte – pur essendo attribuite a uffici diversi – ma hanno il medesimo ruolo nell’ambito di un circolo virtuoso. Le parti pubbliche devono invero dare affidabilità nei confronti delle

⁷⁴ Così Antonia Pasqua Recchia, che richiama Paola Verdinelli De Cesare.

⁷⁵ Osservazione sollevata da Pierpaolo Forte, Presidente Museo MADRE, Napoli.

imprese ed avere credibilità agli occhi degli investitori privati, a chi mette somme di denaro: il successo passa anche attraverso la qualità progettuale, laddove con tale espressione si intende non solo qualità dal punto di vista puramente tecnico-giuridico, ma soprattutto economico ed in termini di coinvolgimento sociale⁷⁶.

Sulla questione della fruibilità in concomitanza o meno con il proseguimento delle opere di risanamento del sito, poi, è emerso un deciso *favor* verso l'opzione dell'apertura del sito, pur non essendo finiti ancora i lavori di restauro, al fine di evitare il progressivo quanto probabile ammaloramento delle opere di ristrutturazione già realizzate. Ciò anche nell'ottica di evitare sperpero di denaro pubblico per interventi che potevano assolutamente essere evitati ed a causa dei quali potrebbero configurarsi ipotesi di responsabilità amministrativa ed erariale a carico dei soggetti competenti.

Sugli aspetti più propriamente gestionali, infine, è emersa innanzitutto l'idea di impostare per il Rione Terra e per Pozzuoli un turismo "sostenibile" ed in linea con la singolarità del territorio: ai necessari risvolti dell'industria turistica in termini di crescita occupazionale, di sviluppo, di ricchezza, deve accompagnarsi la tensione verso la tutela e la protezione di quella dimensione atemporale che è, al tempo stesso, esaltazione della specificità del luogo.

⁷⁶ Antonia Pasqua Recchia ha parlato di "qualità progettuale". Ella ha prospettato la possibilità che il Mibact finanzi lo studio di fattibilità del Rione Terra prima di arrivare al bando, nel lambito degli investimenti per i grandi attrattori di cui al PON cultura 2014/2020 per i bandi destinati alle imprese.

Lo sviluppo turistico, a sua volta, rischierebbe di essere vanificato senza la crescita, direttamente proporzionale, degli aspetti allo stesso legati, primo tra tutti il sistema dei trasporti, che dovrebbe essere reso accessibile a tutti e soprattutto, essere veloce e sicuro. Inoltre, funzionale allo spirito di un “Sistema Rione Terra” dovrebbe essere lo sviluppo di un progetto territoriale integrato, in cui alla componente tradizionale dell’accoglienza possa accostarsi anche la crescita delle infrastrutture culturali (imprese creative, progetti formativi e professionali, sviluppo delle aziende operanti nei campi dell’editoria, della multimedialità, della informatizzazione) e legate alla singolarità e alle tradizioni del luogo (artigianato, mestieri locali, formazione professionale che ricalchi l’*animus loci*).

APPENDICE:

DALLA RINASCITA DELLA CATTEDRALE ALLA VALORIZZAZIONE DEL RIONE TERRA. UN PERCORSO DI CONFRONTO TRA COMPLESSITÀ GESTIONALI E OPPORTUNITÀ DI RIFUNZIONALIZZAZIONE

Lunedì 7 settembre 2015

Visite Guidate al Rione Terra riservate ai relatori, alle autorità e ai partecipanti al convegno.

Il percorso di visita ha compreso il rione secentesco, la Cattedrale di San Procolo e una parte degli scavi. Obiettivo è stato dare evidenza alle potenzialità di valorizzazione in rapporto allo stato dell'arte dei lavori.

Martedì 8 settembre 2015

Il Convegno

Ore 9.00 Registrazione partecipanti e welcome coffee

Ore 9.30 Apertura dei lavori

Vincenzo Figliolia, Sindaco di Pozzuoli

Saluti Istituzionali

Gennaro Pascarella, Vescovo di Pozzuoli

Adele Campanelli, Soprintendente Archeologico della Campania

Luciano Garella, Soprintendente Belle Arti e Paesaggio Provincia di Napoli

Ore 10.15 Presenta il tema e modera

Gaetano Scognamiglio, Presidente Promo PA Fondazione

Rione Terra: lo stato dell'arte

Giovanni Giannini, Direttore Tecnico Consorzio Rione Terra Pozzuoli

Ore 10.45 FOCUS GIURIDICO

Le opportunità di valorizzazione del Rione Terra nell'attuale quadro normativo

Paolo Carpentieri, Capo Ufficio Legislativo MiBACT

Giuseppe Di Benedetto, Magistrato Corte dei Conti Campania

Pierpaolo Forte, *Presidente Fondazione Donnaregina per le arti contemporanee - museo MADRE, Napoli*

Ore 11.45 FOCUS EUROPA E FINANZIAMENTI

Dal PON Cultura ai fondi per il Sud

Dora Di Francesco, *Dirigente Segretariato Generale, Servizio II, Programmazione strategica nazionale e comunitaria MiBACT*

Paola Verdinelli De Cesare, *Esperto in Investimenti Pubblici*

Ore 12.15 – 13.15 Interventi Programmati

Dario Chiocca, *Avvocato, Presidente Associazione Culturale L’Iniziativa*

Domenico Grande, *Architetto*

laia De Marco, *Presidente Associazione Città Meridiana*

Francesco Citarella, *Coordinatore Scientifico OPSAT, Università di Salerno*

Antonio Isabettoni, *Pittore e maestro d’arte*

Ore 13.15 – 15.15 Interruzione dei lavori

Ore 15.15 FOCUS SVILUPPO E VALORIZZAZIONE

Problematiche gestionali e opportunità imprenditoriali

Irene Bertucci, *Responsabile Marketing Exen Italia*

Alessandro Lepri, *Trademark Italia s.r.l.*

Ciro Buono, *Consigliere Ordine degli Architetti P.P.C. di Napoli e Provincia, Associazione Tecnici Flegrei CAPP80078*

Onofrio Cutaia, *Direttore Generale Turismo MiBACT*

Ore 16.45 – 17.30 Interventi Programmati

Pier Giovanni Guzzo, *Già Soprintendente Archeologico di Napoli e Pompei*

Teresa Leone, *Architetto, Presidente Associazione ANTARES*

Giacomo Bandiera, *Docente di Storia dell’Arte*

Andreana Moio, *Presidente Associazione NEMEA*

Ore 17.30 Conclusioni

Antonia Pasqua Recchia, *Segretario Generale MiBACT*

Vincenzo Figliolia, *Sindaco di Pozzuoli*

