

Piano “Cultura e Turismo” (FSC) 2014 – 2020

**Contratto istituzionale di sviluppo
“Recupero e rifunzionalizzazione dell’ex carcere
borbonico dell’isola di Santo Stefano – Ventotene”**

STUDIO DI FATTIBILITA’

A cura di Investimenti Pubblici

Roma, marzo 2021

PREMESSA	6
A. OBIETTIVI PERSEGUITI MEDIANTE IL PROGETTO DI RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'EX CARCERE BORBONICO	9
A.1 GLI INTERVENTI PREVISTI DAL CIS - AGOSTO 2017	9
A.2 LE LINEE GUIDA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO: ASSI TEMATICI, ATTIVITÀ, FUNZIONI (Agosto 2020)	10
A.3 UN LABORATORIO EUROPEO: NEW EUROPEAN BAUHAUS E EUROPEAN GREEN DEAL	13
B. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CIS	15
B.1 LA CAMPAGNA DI INDAGINE CONOSCITIVA	15
B.1.1 Rilievi ambientali, ecologici e naturalistici e servizi di indagine sull'ambiente naturale marino, e rilievo batimetrico	15
B.2 SOMMA URGENZA	19
B.3 MESSA IN SICUREZZA DI EMERGENZA	20
B.4 REALIZZAZIONE/ADEGUAMENTO DEGLI APPRODI ALL'ISOLA DI SANTO STEFANO	25
B.5 IL PIANO DI COMUNICAZIONE	26
C. IL PERCORSO E LA METODOLOGIA DI ELABORAZIONE DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'	29
D. INQUADRAMENTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO	37
D.1 AREA DI INTERESSE	37
D.2 ATTRATTIVE CULTURALI E VALORE SIMBOLICO	39
D.3 CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE	41
D.4 IL CONTESTO PAESAGGISTICO E AMBIENTALE	43
D.5 ASSETTO PROPRIETARIO DELL'ISOLA DI SANTO STEFANO	47

D.6 LE CARATTERISTICHE ECONOMICHE E PRODUTTIVE DEL TERRITORIO	5 1
.....	
D.6.1 Il mercato turistico attuale.....	5 5
D.7 STATO DEI COLLEGAMENTI E SISTEMI DI TRASPORTO A SERVIZIO DELLE ISOLE	6 0
E. LE OPZIONI DI INTERVENTO PER IL RECUPERO E LA RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'EX CARCERE	6 3
E.1 ANALISI DI BENCHMARKING	6 5
E.2 L'OPZIONE MULTIFUNZIONALE ESTESA	6 6
E.3 LE ALTRE OPZIONI DI RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'EX CARCERE	7 0
F. LA DESCRIZIONE DELL'OPZIONE MULTIFUNZIONALE ESTESA	7 4
F.1 LA VISION E IL CONCEPT	7 4
F.2 GLI INTERVENTI, GLI SPAZI, LE FUNZIONI	7 8
F.2.1 L'intervento espositivo architettonico, museale e artistico	8 0
F.2.2 L'intervento paesaggistico e ambientale	8 8
F.3 COLLABORAZIONI E PARTNERSHIP PROMOSSE PER L'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO	1 0 2
G. L'ANALISI DI FATTIBILITA' DELLO SCENARIO DI VALORIZZAZIONE	1 0 4
G.1 DESCRIZIONE DEI COSTI DI INVESTIMENTO	1 0 4
G.1.1 Stima della consistenza edilizia	1 0 6
G.1.2 Prima stima della spesa e prima definizione del quadro economico ..	1 1 1
G.2 L'ANALISI DELLA DOMANDA	1 2 5
G.2.1 La domanda di fruizione museale.....	1 2 6
G.2.2 La domanda di alta formazione	1 3 5
G.2.3 Attività legate alla convegnoistica e agli <i>incentive</i> aziendali	1 3 8

G.2.4 Attività legate ai gruppi scolastici e associativi	1 4 1
G.3 LA FATTIBILITA' FINANZIARIA ED ECONOMICA	1 4 3
G.3.1 L'analisi finanziaria della gestione	1 4 4
G.3.2 Analisi dei costi e benefici sociali	1 6 5
G.3.3 Analisi di sensitività	1 8 4
G.4 LA FATTIBILITA' AMMINISTRATIVA E PROCEDURALE.....	1 8 6
G.4.1 Il quadro vincolistico	1 8 7
G.4.2 Procedure per l'eventuale acquisizione/espropriazione per pubblica utilità dei beni privati.....	1 9 7
G.4.3 L'assetto giuridico del soggetto gestore	2 2 1
G.4.4 Dallo Studio di Fattibilità alla progettazione dell'intervento di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere borbonico	2 5 1
G.5 IL CRONOPROGRAMMA DI ATTUAZIONE	2 6 3
G.6 MODALITA' DI APPROVVIGIONAMENTO DEI SERVIZI PRIMARI ..	2 6 5
G.6.1 Principi e obiettivi di riferimento in tema di sviluppo sostenibile	2 6 6
G.6.2 Prime ipotesi di soluzioni tecnologiche per i sottoservizi.....	2 7 5
H. ANALISI DI PREFATTIBILITA' AMBIENTALE DEGLI INTERVENTI	2 8 9
H.1 INQUADRAMENTO DELLE VALENZE AMBIENTALI	2 8 9
H.1.1 Geologia.....	2 8 9
H.1.2 Aspetti floro – vegetazionali	2 8 9
H.1.3 Aspetti faunistici	2 9 1
H.2 ANALISI DELLE INTERFERENZE POTENZIALI SUL SITO	2 9 2
H.2.1 Scenario di frequentazione a regime	2 9 2
H.2.2 Interferenze generate dallo scenario di frequentazione	2 9 3
H.2.3 Misure di mitigazione e accorgimenti progettuali.....	2 9 3

I. PRIMI INDIRIZZI PER IL CONCORSO DI PROGETTAZIONE.....	2 9 6
CONCLUSIONI.....	2 9 8
ALLEGATI.....	3 1 0

PREMESSA

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico dell'Isola di Santo Stefano-Ventotene¹ (CIS Santo Stefano), sottoscritto in data 3 agosto 2017, prevede la realizzazione di un progetto integrato di restauro e valorizzazione secondo un'ipotesi di riutilizzo dell'intero complesso monumentale localizzato sull'Isola di Santo Stefano a finalità prevalentemente culturali e di alta formazione.

Il progetto, per un investimento totale di 70 milioni di euro finanziati nell'ambito del Piano stralcio "Cultura e Turismo" del Ministero della Cultura² (nel seguito anche MIC e già Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo,) a valere sulle risorse del Fondo per la Sviluppo e la coesione (FSC) 2014 – 2020, riguarda non solo il complesso dell'ex carcere, ma prevede anche tutte le opere necessarie alla sua fruizione e gestione, senza interruzioni stagionali, nella nuova destinazione d'uso, così come indicate nel Programma di interventi del CIS.

In particolare, al riguardo, il su richiamato Programma di interventi prevede la redazione di uno Studio di Fattibilità (rif. Intervento n.2) che, *"sulla base delle risultanze dell'analisi delle opzioni, dell'analisi costi benefici e dei necessari approfondimenti delle tematiche architettonico-ingegneristiche"*, valuti *"le diverse opzioni gestionali dell'intervento complessivo che saranno oggetto di approfondimento nell'ambito della successiva fase progettuale"*.

Più specificamente, lo Studio di fattibilità, la cui redazione è stata affidata a Invitalia - Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA, quale soggetto attuatore del CIS, secondo quanto previsto dal CIS medesimo e dall'Accordo Operativo sottoscritto tra il MIBACT (ora MIC) e Invitalia per la realizzazione delle attività di soggetto attuatore³, deve esplicitare gli elementi informativi utili a:

- a) l'individuazione delle diverse modalità di gestione degli interventi e delle soluzioni che presentano il miglior rapporto tra costi e benefici, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire;
- b) la definizione delle tematiche architettonico-ingegneristiche per quanto necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui al precedente punto a), con la redazione di schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali, anche sulla base degli esiti delle campagne di indagini e rilievi eseguiti nell'ambito dell'intervento "Messa in sicurezza degli edifici";

¹ Il CIS per il *"Recupero e Rifunzionalizzazione Ex Carcere Borbonico Dell'isola Di Santo Stefano Ventotene"* è stato sottoscritto tra le seguenti Parti: Presidenza del Consiglio Dei Ministri, Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo, Agenzia del Demanio, Regione Lazio, Comune di Ventotene, Riserva Naturale Statale e Area Marina Protetta "Isole Di Ventotene e S. Stefano", Agenzia Nazionale per L'attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'impresa S.P.A. – Invitalia.

² Con il D.L. n. 22 del 1° gennaio 2021, art.6, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è stato ridenominato "Ministero della Cultura".

³ L'Accordo Operativo è stato sottoscritto in data 3 giugno 2020 con durata fino al 31 dicembre 2023.

- c) l'individuazione e identificazione delle Amministrazioni responsabili per l'attuazione degli interventi di "urbanizzazione" e la definizione dei percorsi tecnici ed amministrativi per tali interventi;
- d) l'individuazione delle aree e degli immobili per i quali, ove necessario, prevedere l'avvio della procedura espropriativa.

Lo Studio di fattibilità, inoltre, deve indicare *“anche le diverse procedure impiegabili per la progettazione e la realizzazione degli interventi. In particolare, dovrà valutare l'eventuale ricorso al concorso di progettazione e all'appalto integrato per la realizzazione delle opere”*.

Lo Studio è teso ad individuare, attraverso la valutazione comparata di diverse ipotesi progettuali, l'equilibrio tra l'esigenza del recupero e della conservazione di un edificio storico-monumentale-architettonico di straordinario valore - sul piano del patrimonio culturale, simbolico e identitario dell'intero Paese ed alla base, anche, della formazione dell'idea e, quindi, della costruzione stessa dell'Unione Europea - e quella della valorizzazione economica - e, soprattutto, economico-sociale - che può derivare dall'investimento.

In generale, si tratta di individuare, mettere a confronto e valutare, tra diverse ipotesi funzionali e gestionali, quella in grado di generare un flusso di entrate nette che porti, se non al pareggio di bilancio, almeno a una misura del deficit finanziario, nella fase di regime dell'opera, corrispondente al più alto valore dei benefici economici e della redditività sociale che il progetto può generare a vantaggio dell'intera collettività di riferimento. Naturalmente, sempre rispettando la configurazione originaria del complesso e garantendo prima di ogni altra cosa la conservazione e la lettura della storia, dell'identità e del "documento" che l'edificio rappresenta.

Nella valutazione di convenienza dell'investimento, poi, l'estensione dell'analisi alla quantificazione del "valore aggiunto" è di grande importanza anche per riuscire a individuare ed attrarre eventuali altri soggetti nella realizzazione e nella gestione dell'opera. Un contributo che potrebbe giungere da istituzioni ed enti pubblici – fondazioni, società, consorzi – o anche da privati, in grado di cogliere e di apprezzare i possibili benefici finanziari (quando rilevanti) derivanti dalla produzione di servizi connessi all'investimento e/o dai vantaggi competitivi (se misurabili) generati dalla nuova offerta culturale.

Agire sulle risorse immobili che rappresentano una parte fondamentale del patrimonio di cui dispone ogni comunità e, quindi, intervenire per mantenere e conservare i beni ambientali, culturali e storici del territorio – tanto più quando questi, come nel caso del ex carcere di Santo Stefano, hanno a che vedere con strutture monumentali di grande significato – equivale a mettere in moto un processo impegnativo e complesso sotto molti punti di vista ma, soprattutto, richiede un esercizio attento di valutazione e di prospettiva capace di combinare, insieme, diversi obiettivi, sensibilità e soggetti.

In altri termini, un progetto di riqualificazione che si proponga di restituire maggior significato e valore al territorio e che in esso, prendendo atto delle esternalità esistenti, punti a investire sulle dotazioni più rilevanti e più radicate nella cultura e nell'identità dei luoghi, deve cercare di abbinare la conservazione dei manufatti con la loro effettiva valorizzazione, il recupero del bene, della sua individualità e integrità culturale, architettonica e storica con la reale fruibilità delle strutture e con l'individuazione delle "condizioni" necessarie affinché l'investimento possa rivelarsi effettivamente sostenibile. In ciò, arrivando alla scelta di una destinazione e di nuove funzioni in grado di

compensare, quando necessario, sul piano della redditività economico-sociale - se non su quello della sostenibilità finanziaria - le diseconomie presenti.

A. OBIETTIVI PERSEGUITI MEDIANTE IL PROGETTO DI RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'EX CARCERE BORBONICO

A.1 GLI INTERVENTI PREVISTI DAL CIS - AGOSTO 2017

Luogo di prigionia e di esilio di molti “Padri” della Repubblica, laboratorio di idee per l’affermazione dei valori di democrazia e di cooperazione fra le Nazioni, l’antica struttura penitenziaria, l’isola di Santo Stefano (dichiarata Monumento Nazionale con il D.P.R. 18 marzo 2008) e l’isola di Ventotene sono rilevanti testimonianze della storia dell’Italia e dell’Europa unita, nonché del ruolo svolto dall’Italia nella costruzione dell’unità europea fin dagli albori della concezione dello spirito europeistico.

In ragione dei profondi valori simbolici insiti in tale complesso architettonico - strettamente collegati alle sofferte esperienze di confino, detenzione, dolore e alla visione della libertà e del futuro di pace e sviluppo per l’Italia e l’Europa in esso maturate - e dell’alto valore naturalistico rappresentato dall’ambiente marino e terrestre delle isole di Santo Stefano e di Ventotene (già Riserva Naturale Statale e Area Marina Protetta), il CIS punta alla realizzazione di un progetto integrato di recupero, valorizzazione e rifunionalizzazione dell’ex carcere borbonico, secondo una ipotesi di riutilizzo per finalità prevalentemente culturali e di alta formazione.

Il progetto, a sua volta, deve essere volto ad incrementare il valore che la collettività e le future generazioni sono in grado di associare alla disponibilità, alla migliore conoscenza ed alla fruizione dell’ex carcere – in considerazione del suo rilevante valore storico-culturale – rendendo esplicite e “funzionali” le sue qualità intrinseche, mettendo in atto un complesso di interventi, innanzitutto sul bene, capaci di garantire, nelle migliori condizioni concretamente realizzabili, nuovi usi e destinazioni da attribuire alle superfici ed ai volumi recuperati, perseguendo, fin dove possibile, la sostenibilità finanziaria dell’investimento e delle attività che saranno rese disponibili nella fase di esercizio.

Un processo di valorizzazione che, al tempo stesso, richiede l’attuazione di interventi anche sul contesto e sul territorio direttamente interessato: interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di accessibilità e fruibilità del sito, all’eliminazione dei fattori di rischio e di pericolosità connessi allo stato di abbandono dei luoghi e degli edifici, all’integrazione della risorsa nel contesto “sociale” più generale, attraverso un sostanziale investimento in tutte quelle infrastrutture e reti di servizi “primari” capaci di costruire il retroterra urbano e civile indispensabile alla nuova offerta, determinando di riflesso, grazie agli effetti del progetto di valorizzazione, “esternalità positive” altrettanto importanti all’interno dei processi di riqualificazione urbana che potranno coinvolgere l’ambiente e le comunità contermini (agendo, cioè, da “moltiplicatore immateriale dello sviluppo”).

Reimmettere nell’*attivo* della comunità un bene rimasto per lungo tempo marginale e in condizioni di degrado, incrementa il cosiddetto “valore di esistenza” del patrimonio territoriale, accrescendo l’utilità che la collettività può concretamente attribuire alle risorse di cui solo essa dispone, ma contemporaneamente necessita della risoluzione di tutte quelle problematiche, genericamente “infrastrutturali” e, in molti casi, anche particolarmente “critiche”, in grado di compromettere la piena funzionalità e l’effettivo esercizio alle opere.

Il progetto deve inoltre puntare a ridare visibilità e accesso all'ex carcere nell'ottica di rendere disponibile un "attrattore" immediatamente operativo, quale leva capace di rivitalizzare e potenziare anche l'attività turistica e l'economia locale.

In funzione di tali obiettivi, l'azione del CIS si declina in un programma di interventi, di seguito riportati, non solo strettamente attinenti al recupero e alla rifunionalizzazione degli edifici, ma volti anche a garantire la disponibilità di tutte le infrastrutture funzionali all'operatività del complesso nella nuova futura destinazione d'uso:

- 1) Messa in sicurezza d'urgenza degli edifici;
- 2) Redazione dello "Studio di Fattibilità";
- 3) Realizzazione/adequamento degli approdi all'Isola di Santo Stefano;
- 4) Realizzazione di un sistema di trasporto meccanizzato di materiali e persone dall'approdo principale all'area di sedime degli edifici costituenti il complesso del carcere;
- 5) Recupero, restauro e rifunionalizzazione degli edifici facenti parte del complesso Demaniale e di altri edifici eventualmente oggetto di esproprio;
- 6) Sistemazione delle aree esterne pertinentziali del carcere ed eventuali aree espropriate;
- 7) Sistemazione della viabilità pubblica dell'isola;
- 8) Realizzazione delle infrastrutture per la produzione/approvvigionamento di energia elettrica;
- 9) Realizzazione delle infrastrutture per la produzione/approvvigionamento di acqua potabile;
- 10) Realizzazione delle infrastrutture per l'approvvigionamento di combustibile (laddove necessarie);
- 11) Realizzazione delle infrastrutture per la depurazione e scarico delle acque reflue;
- 12) Realizzazione delle infrastrutture per lo stoccaggio temporaneo ai fini del conferimento dei rifiuti ai centri di riciclaggio/smaltimento;
- 13) Realizzazione di interventi di messa in sicurezza delle falesie sul perimetro dell'Isola in corrispondenza della viabilità e degli approdi;
- 14) Realizzazione di una infrastruttura di telecomunicazioni fonia-dati a banda ultra-larga.

A.2 LE LINEE GUIDA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO: ASSI TEMATICI, ATTIVITÀ, FUNZIONI (Agosto 2020)

Nel quadro degli obiettivi generali del CIS e degli interventi che ne configurano l'azione complessiva, il Commissario Straordinario di Governo nominato con il DPR 28 gennaio 2020 con il compito di dare un significativo impulso all'attuazione degli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano-Ventotene, ha predisposto, ai fini della

redazione dello Studio di Fattibilità, un documento di indirizzo (Linea guida) per la definizione dei possibili scenari di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere.

In primo luogo, sono evidenziate alcune condizioni imprescindibili per qualsiasi scenario possibile, quali:

- la valorizzazione integrata dell'ex carcere e dell'isola di Santo Stefano nel contesto della vicina isola di Ventotene, non solo in quanto parte dello stesso territorio comunale, ma in ragione di una storia che è sempre stata intrecciata tra comunità residente e carcere. Il progetto deve quindi prevedere funzioni, attività e servizi in grado di generare impatti anche sull'economia e sulla comunità locale di Ventotene;
- la definizione di un progetto "inclusivo" della comunità locale/territoriale e delle istituzioni locali, regionali, nazionali ed europee che ne condividono storia e principi, anche in un più ampio orizzonte euro-mediterraneo, anche al fine di instaurare collaborazioni, contaminazioni e partnership capaci di alimentare Santo Stefano costantemente di nuovi progetti, idee, contenuti;
- la tutela di un luogo dalla forte identità non solo storico-culturale, ma anche naturalistica-ambientale, perseguita mediante un quadro vincolistico (di natura ambientale, culturale, urbanistica, paesaggistica, ecc.) particolarmente stringente e, quindi, condizionante per la definizione delle opzioni progettuali. Il principio di sostenibilità deve pertanto informare qualsiasi scenario di intervento su un luogo così fragile.

A partire da tali precondizioni, le Linee guida del Commissario individuano gli assi tematici su cui incardinare il progetto di recupero e valorizzazione, tra loro fortemente interrelati:

- *Storia e Cultura*: il complesso architettonico non può che offrire al suo visitatore una narrazione di ciò che rappresenta e ha rappresentato la storia dell'ex carcere (che abbraccia un arco temporale di circa duecento anni, dal Regno dei Borboni fino a oltre la metà del Novecento) e la storia dell'isola di Santo Stefano nelle sue diverse stratificazioni (romana, medievale, borbonica, risorgimentale), storia chiamata ad ispirare la concezione degli spazi, delle funzioni e delle attività che saranno sviluppate. Ciò a partire dall'esperienza del carcere e del confino, dalle storie di pena, di reinserimento e di redenzione, raccontate secondo il punto di vista degli ergastolani e dei detenuti politici più rilevanti, intrecciate a loro volta a quelli dei carcerieri e, in particolare, alla storia di uno degli ultimi direttori del carcere, Eugenio Perucatti, che seppe rinnovare profondamente il regolamento penitenziario, obsoleto e contro qualsiasi rispetto dei diritti umani.
- *Europa e Mediterraneo*: l'Unione Europea rappresenta il secondo grande tema da sviluppare e rappresentare a partire dai suoi valori fondanti, come quelli contenuti nel manifesto "*Per un'Europa libera e unita*", diventato poi il "*Manifesto di Ventotene*", che anticipa e ispira il processo che ha portato alla creazione dell'Europa unita, concepito proprio sull'isola di Ventotene, tra il 1941 e il 1944, da Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni. I diritti umani, la libertà politica, di pensiero, di espressione, l'esclusione della pena di morte e della tortura sono tutti temi che dovranno essere al centro del progetto, declinando inoltre le nuove frontiere e le sfide europee che ruotano intorno alla definizione di nuovi modelli di sviluppo informati ai principi di sostenibilità, digitalizzazione e partecipazione dei cittadini. Il tema dell'Europa può inoltre essere declinato in ambiti più specifici, quali il rapporto tra l'Europa e il Mediterraneo e le piccole isole.

- *Ambiente e Natura*: il contesto geografico unico delle isole di Santo Stefano e Ventotene per i caratteri ambientali e naturalistici che lo contraddistinguono devono orientare le scelte di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere nel pieno rispetto del principio di sostenibilità ambientale, progettando gli spazi e i luoghi a varie scale e secondo diversi approcci. Possono altresì essere richiamati i temi dell'insularità, della biodiversità e del paesaggio in riferimento alla loro dimensione, valorizzazione ed espressione in Europa e nel Mediterraneo per favorire lo sviluppo e la coesione territoriale.

Nel quadro di tali temi, sono quindi individuate le possibili funzioni e attività cui destinare il recupero dell'ex carcere, secondo un'ipotesi preliminare che ne prevede il presidio per tutto l'anno e l'erogazione dei servizi nei mesi da marzo ad ottobre, utilizzando l'intera area che include l'ex carcere e le sue pertinenze (e, in prospettiva, tutta l'isola):

- *Funzione espositiva - Museo*: il carcere deve essere concepito come luogo della memoria, capace di far riflettere su valori ispiratori di un futuro di pace tra i popoli, nonché di illustrare aspetti storici, politici e sociali (richiamando i temi sopra enunciati). Secondo un approccio multidisciplinare e multisensoriale, deve offrire un'esperienza immersiva, grazie al mix tra la fisicità degli oggetti e la sofisticata dimensione virtuale, intesa anche come dimensione artistica.
- *Studio e Alta formazione*: il progetto deve prevedere spazi e attività, da realizzare in maniera integrata con Ventotene, prevalentemente legati ai temi e alle sfide dell'Europa, della *public history* e dell'educazione civica, della sostenibilità ambientale. Tale funzione deve essere garantita attraverso la messa a disposizione di strutture dove, sulla base di accordi pluriennali con istituzioni competenti e altri enti altamente qualificati (IUE, Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Università e della Ricerca, Università, Centri di alta formazione, ecc.), possano essere svolti *summer classes* e corsi come parte del *cursus studiorum*, corsi di formazione per docenti con permanenze brevi, affluenza limitata e soggiorni individuali di studio.
- *Didattica*: possono essere previste attività destinate a classi scolastiche, gruppi e associazioni giovanili, ad esempio organizzando settimane o brevi periodi di studio su temi storici e ambientali, con possibilità anche pratiche, come la coltivazione degli orti, la manutenzione dei muretti a secco, il supporto a campagne archeologiche, l'inanellamento degli uccelli migratori, l'osservazione dei cetacei, ecc.
- *Attività legate alla convegnistica*: nell'ex carcere e negli spazi adiacenti potranno essere organizzati eventi di tipo convegnistico, incentrati sui temi del progetto e per un pubblico numericamente compatibile con le strutture.
- *Ricerca*: in relazione ai temi ambientali, naturalistici e paesaggistici di grandissimo rilievo che trovano massima espressione nelle due isole, possono essere previste attività di ricerca, osservazione, raccolta dati e divulgazione in ambiti quali: la flora e fauna locale e mediterranea, l'avifauna, la geofisica, l'oceanografia, la biologia ed ecologia marina, i cambiamenti climatici e, in particolare, i loro effetti nelle piccole isole e sull'approvvigionamento idrico e energetico, le fonti energetiche rinnovabili, la sostenibilità ambientale del turismo nelle regioni insulari.

- *Produzione artistica originale*: può essere prevista la realizzazione di residenze per artisti, produttive o ideative (fotografia, cinema, media, teatro, musica, danza, arti figurative, poesia), che potranno svolgere la propria attività attraverso laboratori, progetti speciali, rappresentazioni in loco.

L'ex complesso carcerario può inoltre divenire un'attrattiva per eventi, spettacoli e cerimonie di altissimo livello, compatibili con l'identità e la natura del luogo, nonché offrire spazi di silenzio, solitudine e concentrazione, necessari per lo sviluppo della resilienza, del benessere fisico, emotivo e psicologico, e momenti di spiritualità.

Il progetto deve inoltre prevedere tutti quegli spazi e servizi di supporto alla fruizione delle attività su indicate: un punto di ristoro per i visitatori giornalieri, un servizio mensa per le residenze e i laboratori, un book-shop, etc.

In riferimento a tali funzioni, infine, le Linee guida del Commissario individuano i principali target di potenziali fruitori: residenti, visitatori giornalieri, studiosi/ricercatori/docenti, scuole, associazionismo, giovani, artisti, imprese, organizzazioni sociali, persone in cerca di solitudine, ispirazione, benessere.

A.3 UN LABORATORIO EUROPEO: NEW EUROPEAN BAUHAUS E EUROPEAN GREEN DEAL

Dal 2017, anno di sottoscrizione del CIS, ad oggi si è dato avvio ai 17 obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU. Tali obiettivi sono stati ripresi e fatti propri nel dicembre 2019 dalla nuova Commissione Europea, guidata da Ursula Von Der Leyen, alla base dell'European Green Deal, obiettivi che la pandemia ha drammaticamente accelerato come nuovo paradigma dello sviluppo e della coesione sociale insieme all'inedito e straordinario impegno finanziario e programmatico nel Recovery Fund e nella Next Generation EU.

In questo mutato quadro, il progetto Santo Stefano - Ventotene intende proporsi, come meglio descritto nei capitoli che seguono, come laboratorio europeo per sperimentare un nuovo modello culturale, ambientale, sociale ed economico che metta insieme Bellezza, Sostenibilità e Partecipazione che sono alla base delle nuove politiche culturali e ambientali europee.

È parte integrante della progettualità espressa nelle linee guida, l'adesione alla Convenzione di Faro per promuovere il rapporto con le comunità locale, in modo che la comunità sia coinvolta in modo attivo nel processo di qualificazione attraverso un processo partecipativo fin dall'inizio.

Il Progetto Ventotene si contraddistingue per essere una piattaforma di progettualità inclusiva della dimensione locale, nazionale ed europea, attirando verso l'isola le molte comunità che ne condividono storia e principi: le piccole isole del Mediterraneo, gli esperti di Patrimonio culturale, le Associazioni che difendono i diritti umani, le Scuole europee di alta formazione, gli archeologi, gli ornitologi, le associazioni dei confinati, deportati e prigionieri politici, le radio universitarie europee, i federalisti e molti altri. Mettendo fianco a fianco le comunità territoriali con i loro desideri e la loro storia, studiosi, accademici, economisti, archeologi, tecnici e artisti in una esperienza unica si vuole andare al di là della dimensione materiale del recupero degli edifici, ricucendo il

passato con il futuro e creando le condizioni per una trasmissione e interazione di competenze e saperi. Il progetto di Santo Stefano-Ventotene integra in una sola visione il recupero e restauro dell'intero Complesso dell'ex Carcere che dovrà rispettare l'aura del luogo e la storia di cui è portatore, l'intervento di natura artistica e memorialistica nel panottico, di grande impatto emotivo che dovrà integrarsi con i lavori di messa in sicurezza, proprio per garantire che l'aspetto artistico non sia un'aggiunta a posteriori ma il tema ispirativo e unificante, e le attività che prenderanno ispirazione dal silenzio, dalla forza della natura, dalla storia che emana il "documento" ancora capace di restituirci una stratificazione di testimonianze di sofferenza, di speranza, di riscatto e redenzione, così importanti per la creazione delle nostre democrazie e per il futuro dell'Europa.

La dimensione ambientale, pur nei ristretti spazi di proprietà demaniale, già consente una progettazione esemplare, ben descritta nello studio. In totale sintonia con l'ambiente si potranno sperimentare sistemi di agricoltura sintropica, per creare e rigenerare ecosistemi resilienti e produttivi, mettendo a dimora, oltre a alberi autoctoni di strato medio e alto tutte le antiche varietà di frutta, legumi e ortaggi di Santo Stefano e Ventotene, preservate con cura dai giovani agricoltori di Ventotene. I prodotti di questo sistema agricolo potranno essere utilizzati nell'attività di ristorazione prevista nell'ex Forno, i cui rifiuti organici saranno trasformati in compost direttamente sull'isola e utilizzati come fertilizzanti del sistema agro-forestale, così come le biomasse prodotte verranno usate per la pacciamatura. La tradizione locale di convivenza con gli uccelli migratori sarà potenziata nel rapporto con il Museo ornitologico di Ventotene e con l'Istituto ISPRA, includendo anche l'esperienza Euring e i campi scuola ad esso collegati. Per affrontare una delle sfide più grandi della contemporaneità, quella dei cambiamenti climatici, saranno rispettati i criteri del Green Building attraverso la sperimentazione nel campo del restauro di un protocollo energetico - ambientale che possa dare a tutti i soggetti che saranno coinvolti nella progettazione, realizzazione e gestione del Complesso gli strumenti per applicare i giusti requisiti al fine di ottenere le certificazioni di sostenibilità. L'ambizione di realizzare un modello di restauro sostenibile trova totale riscontro nelle azioni già intraprese o che si stanno per intraprendere: Indagini conoscitive preliminari e indagini conoscitive avanzate; Analisi e valutazione dell'accessibilità sostenibile; recupero e riuso dei materiali provenienti da avvenuti crolli, demolizioni e scarti di lavorazioni (gli obiettivi europei prevedono che si raggiunga entro i prossimi anni il riutilizzo del 70% dei materiali derivanti da demolizioni); uso di risorse rinnovabili; realizzazione di cantieri- scuola che favoriscano la conoscenza del patrimonio culturale, il confronto multidisciplinare, lo scambio di specifici saperi e di competenze, la formazione di nuove professionalità nel campo del restauro, integrando attività direttamente in opera con azioni formative e ricerche documentali. Fondamentale, in assenza oggi dei requisiti minimi di vivibilità (ormeggio, acqua, energia, connessioni, raccolta acque reflue), sarà la ricerca di soluzioni innovative e sostenibili per l'approvvigionamento dei servizi primari che si coniughi con un attento studio di tutte le soluzioni praticate con successo nel passato, per fare di Santo Stefano un'isola pienamente sostenibile e un modello di economia circolare.

B. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CIS

In attuazione dell'art. 8, comma 1, del CIS, in data 8 giugno 2020, è stato siglato l'Accordo Operativo tra il MIBACT (ora MIC) - Segretariato Generale - Autorità di Gestione del Piano Stralcio "Cultura e Turismo" (FSC) 2014-2020, ed Invitalia, che definisce e dettaglia le attività e le modalità con cui quest'ultima, in qualità di Soggetto attuatore del CIS medesimo, realizza i seguenti interventi inclusi nel Programma di cui al relativo Allegato A:

1. "Messa in sicurezza degli edifici";
2. "Redazione dello Studio di Fattibilità";
3. "Realizzazione/adeguamento degli approdi all'Isola di Santo Stefano".

Invitalia, inoltre, a seguito delle indicazioni del Commissario straordinario, a gennaio 2021 ha avviato l'attuazione del Piano di comunicazione del CIS, secondo un primo stralcio di attività sottoposto all'approvazione del Tavolo permanente e a quella dell'Autorità di Gestione.

In particolare, di seguito, si descrive lo stato di attuazione degli interventi di cui ai punti 1. e 3. e delle azioni di comunicazione attivate.

B.1 LA CAMPAGNA DI INDAGINE CONOSCITIVA

B.1.1 Rilievi ambientali, ecologici e naturalistici e servizi di indagine sull'ambiente naturale marino, e rilievo batimetrico

Obiettivo generale delle indagini ambientali e archeologiche è quello di completare ed integrare il quadro conoscitivo funzionale allo sviluppo delle fasi progettuali relative ai primi tre interventi previsti nel CIS, in particolare all'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni necessarie alla redazione dello Studio di Incidenza Ecologica previsto dalla procedura VINCA, con specifico riferimento all'Ambiente Terrestre (vegetazione ed avifauna).

Ciò premesso, le indagini ambientali sono finalizzate ad acquisire tutte le informazioni ed i dati, in aggiornamento a quanto già esistente, necessari per:

- identificare le aree di maggior valore per la conservazione delle specie e degli habitat;
- orientare le scelte progettuali verso scenari compatibili con le finalità di conservazione e tutela dell'Area Marina Protetta, della Riserva Naturale Statale e del SIC/ZPS;
- indirizzare le più opportune misure di mitigazione e/o di compensazione da sviluppare nel progetto dell'intervento.

B.1.1.1 Indagini dirette sull'ambiente marino

È stata condotta, ad integrazione dei dati resi disponibili attraverso le indagini strumentali batimetriche (Multi Beam, etc.), un'indagine diretta sugli habitat marini di fondo duro (con riferimento ai fondi rocciosi del Piano Infralitorale, del Coralligeno e delle praterie di Posidonia) e sulla fauna ittica.

Attraverso le attività di indagine dirette, è stata restituita una mappa di dettaglio di distribuzione degli habitat marini, in particolare dell'habitat prioritario di interesse comunitario cod. 1120* (Prateria di Posidonia), dell'habitat cod. 1170 (Scogliere: assimilabili a formazioni di precoralligeno), delle zone caratterizzate da fondi mobili o substrati duri con presenza di posidonia o alghe fotofile.

Inoltre, sono state verificate all'interno della prateria di posidonia eventuali radure con presenza di solo fondo mobile.

Le indagini dirette hanno riguardato le biocenosi la cui presenza è segnalata nell'Area Marina Protetta:

- Prato di Cymodocea nodosa
- Prateria di Posidonia oceanica
- Facies del Coralligeno con Paramuricea clavata
- Biocenosi del Coralligeno
- Popolamento Sciafilo Infralitorale su Roccia con concrezionamento biologico (Precoralligeno)
- Biocenosi Rodoficee Calcaree Incrostanti e Ricci
- Biocenosi fotofila della Roccia Infralitorale Superiore in Moda Calma senza uno Strato elevato di Fucales - Biocenosi fotofila della Roccia Infralitorale Superiore in Moda Calma con Cystoseira
- Biocenosi fotofila della Roccia Infralitorale in Moda Battuta
- Biocenosi bentoniche

Analogamente, sono state eseguite indagini dirette sulla Flora e Fauna marina la cui presenza è segnalata nell'Area Marina Protetta:

- Molluschi
- Anfipodi
- Policheti
- Alghe.

B.1.1.2 Indagini dirette sulla vegetazione

Le falesie dell'isola di S. Stefano costituiscono ecosistemi che, sebbene di estensione limitata, costituiscono importanti centri di biodiversità grazie alla loro forte differenziazione dagli ambienti

limitrofi ed al rifugio offerto sia a specie animali, che a specie vegetali particolarmente adatte alle difficili condizioni ambientali che caratterizzano gli ambienti rupestri.

Si è proceduto ad indagini dirette finalizzate a definire la presenza e lo stato di conservazione delle comunità vegetali di elevato pregio naturalistico e degli endemismi presenti nelle due principali forme di vegetazione che interessano l'area di indagine:

- la fascia della scarpata costiera più bassa, interessata periodicamente dal disturbo meccanico delle onde e costantemente nebulizzata dalla salsedine, che ospita una vegetazione alofita estremamente specializzata, a copertura rada, costituite da popolazioni di *Crithmum maritimum* e *Limonium spp*;
- la parte più arretrata della scarpata costiera, a contatto con le formazioni delle garighe e della macchia mediterranea, ove si riscontra la presenza di camefite e nanofanerofite semialofite quali: *Thymalaea irsuta*, *Helichrysum litoraneum* (endemismo mediterraneo), *Matthiola incana* e *Senecio bicolor*.

B.1.1.3 Indagini dirette sull'avifauna

Tra le specie che nidificano sull'isola, risultano di particolare valore naturalistico la Berta maggiore (*Calonectris diomedea*), la Berta minore (*Puffinus yelkouan*) ed il Falco Pellegrino (*Falco peregrinus*).

È stata sviluppata un'indagine sull'avifauna nidificante nell'area di intervento e nelle aree limitrofe, con particolare riguardo per le specie di maggiore interesse e gli ambienti funzionali alla loro conservazione.

I censimenti in campo dell'avifauna sono stati condotti sia con metodologie di tipo semiquantitativo sia in modo qualitativo.

I censimenti semiquantitativi sono stati eseguiti con il metodo denominato "Breeding Bird Survey" che prevede la realizzazione di una serie di "stazioni d'ascolto" dell'avifauna, di durata fissa, in ambienti con scarso disturbo antropico, nel corso delle quali vengono registrati tutti gli uccelli avvistati o sentiti.

E' stata rilevata anche la presenza delle diverse tipologie vegetazionali presenti e della loro fisionomia, in base alla quale calcolare gli indici sintetici quali la diversità ambientale, la maturità, etc.

Le indagini di tipo qualitativo sono state effettuate principalmente con lo scopo di rilevare la presenza delle specie di maggiore interesse (specie rare e/o minacciate) e pertanto sono state investigate con particolare attenzione tutte le aree con caratteristiche ambientali potenzialmente idonee ad ospitare le specie suddette.

B.1.1.4 Indagini archeologiche

Le attività di indagine sono finalizzate al miglioramento della conoscenza, dal punto di vista archeologico, delle aree a mare e a terra limitatamente alle sponde dei due approdi della Marinella e dello Scalo n. 4 (o Molo 4), finalizzata alla realizzazione degli interventi individuati nell'ambito

del CIS sia nella fase della definizione delle scelte progettuali, che nella fase di cantierizzazione dei lavori di messa in sicurezza dell'ex Carcere borbonico e di realizzazione/miglioramento degli approdi.

Sono state effettuate: la Valutazione preventiva del rischio Archeologico sulla base della documentazione disponibile in letteratura, attraverso procedure di analisi archeologica di tipo storico, o anche presenza di indagini svolte da soggetti terzi o collegati (anche con supporto diretto della Soprintendenza); l'ispezione visiva attraverso attività subacquea diretta con operatori (sommatori e sommozzatori archeologi); l'ispezione visiva attraverso l'impiego di apparecchiatura ROV (*Remote Operating Vehicle*), Robot teleguidato dalla Barca di appoggio dotato di sistemi di misurazione e ripresa del fondale anche per elevate profondità. Sono state effettuate indagini di tipo superficiale e profonde per la ricognizione dei fondali marini, con restituzione ed interpretazione dei dati raccolti, ed il rilievo archeologico di dettaglio del fronte dell'attuale approdo della Marinella e dello scalo n. 4, poiché la Soprintendenza ha segnalato resti di apprestamenti spondali riconducibili a epoca romana.

Le attività di ispezione visiva in immersione diretta condotte nelle due aree di approdo all'isola di Santo Stefano denominate "Marinella" e "Molo 4" hanno permesso di individuare diversi elementi di possibile interesse storico e archeologico, la cui pertinenza a strutture presenti sull'isola sembra abbastanza plausibile, anche se al momento non è possibile indicare una correlazione certa e puntuale per la maggior parte di essi.

La posizione di questi reperti a ridosso della parete rocciosa e per lo più sul tetto topografico dello strato di fondo consente di attribuire la loro presenza in acqua in genere ad eventi di crollo e di origine naturale, mentre in alcuni casi si potrebbe ipotizzare una loro perdita in mare, a seguito di smantellamento e asportazione volontaria di parti strutturali emerse.

L'attuale giacitura degli elementi di colonna, uno dei quali risulta quasi completamente interrato nel sedimento superficiale di fondo, non permette invece di escludere la conservazione di ulteriori reperti nel deposito sepolto, al momento non rilevabili.

Allo stesso modo, infine, l'individuazione della possibile bitta, apparentemente ancora in posizione, suggerisce l'eventualità che a ridosso della parete rocciosa si conservino resti in situ relativi ad una delle fasi di apprestamento portuale di quello che, nelle varie epoche, è stato l'approdo principale all'isola di Santo Stefano.

Del resto, l'eterogeneità tipo-cronologica dei frammenti ceramici dispersi nelle aree indagate non consente di circoscrivere un orizzonte cronologico univoco per tutti i ritrovamenti sommersi.

A seguito di tali evidenze, la Soprintendenza, con nota del 2 dicembre 2020, ha rilevato la necessità di effettuare una ulteriore campagna di indagine, a mezzo scavo subacqueo con sorbona nella parte sabbiosa, su una superficie sufficientemente estesa da indagare l'area di sedime del nuovo approdo con la realizzazione di 4 transetti trasversali con una profondità di 1 mt., oltre allo scavo puntuale sull'elemento cilindrico posto in verticale e completamente insabbiato.

Per gli esiti delle indagini svolte si rinvia alla relazione riportata in allegato (All. 2).

B.1.1.5 Rilievi Strumentali

Le aree oggetto di indagine, in prossimità dello scalo della Marinella e dello Scalo n.4, sono state mappate con l'ausilio di un sistema *multibeam* e *side scan sonar*, su una superficie di circa 65.000 mq; sono stati effettuati, inoltre, rilievi stratigrafici dei fondali mediante utilizzo di strumentazione *sub bottom profiler*, e attività di rilievi topografici per la materializzazione della linea di riva, esclusivamente all'approdo della Marinella. Sono stati eseguiti 8 transetti ROV all'approdo Marinella ed uno allo Scalo 4. Sono state effettuate indagini biologiche con n. 2 biologi OTS ed un'indagine archeologica in immersione. Sono state effettuate indagini terrestri sia dell'avifauna che indagini botaniche.

I dati sono stati elaborati per la produzione della cartografia allegata al presente progetto e sono stati, inoltre forniti i DTM del terreno in formato XYZ e GRD.

B.1.1.6 Indagine geognostica a mare ed indagine geofisica

I due possibili punti di sbarco sull'isola di Santo Stefano individuati nell'ambito del CIS, dalle informazioni acquisite anche mediante studi e rilievi del fondo marino, sono, come già anticipato lo scalo della Marinella e lo Scalo n.4. In particolare, allo scalo della Marinella, dove sono previste nuove opere a mare, sono state effettuate indagini geognostiche e geofisiche.

Le indagini sono state condotte dalla società Geodes Laboratori, incaricata dalla Stazione Appaltante per le attività di campo nel periodo di novembre 2020, e sono di seguito elencate:

- N. 2 sondaggi geotecnici a carotaggio continuo a mare con profondità rispettivamente di -23,00 e -22,00 misurate a partire dal livello medio del mare;
- N. 3 prelievi di campione tipo indisturbato;
- N. 21 prove penetrometriche in foro SPT
- N. 1 prova sismica di tipo M.A.S.W.;
- N.1 determinazione del peso specifico dei grani;
- N.1 determinazione della misura del contenuto di acqua;
- N. 1 analisi granulometrica per setacciatura e sedimentazione;
- N. 1 prova di taglio diretto CD (consolidata-drenata) su campione ricostruito.

B.2 SOMMA URGENZA

Nei mesi di giugno e luglio del 2020 sono state svolte ricognizioni da parte di tecnici di Invitalia, nell'ambito delle attività propedeutiche alla progettazione dell'intervento di "Messa in sicurezza degli edifici", con lo scopo di definire quelle situazioni ritenute maggiormente critiche e per le quali si è ritenuto di intervenire urgentemente, al fine di scongiurare la perdita del valore storico e artistico dell'opera.

Nel corso delle ricognizioni per la stesura del progetto, è stato rilevato un diffuso stato di degrado dei materiali con evidenze di dissesti delle costruzioni visionate, e sono state individuate alcune situazioni maggiormente critiche, sulle quali si è soffermato lo studio conoscitivo preliminare: si tratta di opere caratterizzate da incipienti meccanismi di crollo, per le quali sono stati all'uopo studiati alcuni interventi di messa in sicurezza che sono stati realizzati in urgenza, ai sensi dell'art. 163 del Codice dei contratti pubblici, al fine di rimuovere lo stato di emergenza segnalato.

Foto 1 – Attività di somma urgenza svolte



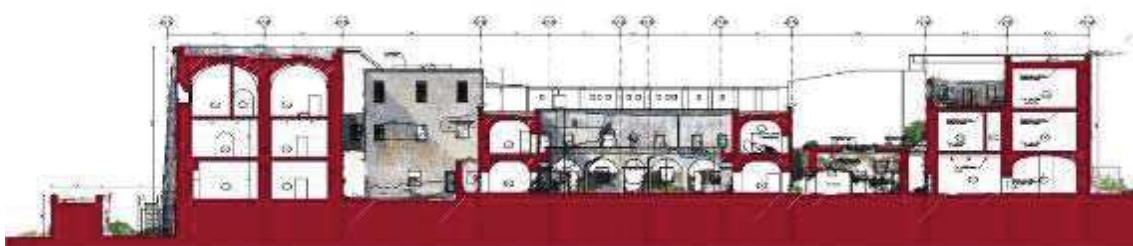
Gli interventi progettati e diretti da Invitalia, sono stati eseguiti nel periodo novembre 2020 e marzo 2021.

B.3 MESSA IN SICUREZZA DI EMERGENZA

Il progetto della messa in sicurezza riguarda tutto il nucleo storico dell'ex carcere borbonico, comprensivo delle celle di detenzione e dell'avancorpo centrale (ex caserma).

A supporto di tale intervento sono state svolte indagini preliminari, con l'obiettivo di valutare lo stato di conoscenza in termini di geometria, organizzazione strutturale, dettagli costruttivi e materiali degli edifici interessati dalla messa in sicurezza; in particolare, si tratta di un piano di indagini di prima fase, finalizzato quindi all'acquisizione dei dati essenziali della muratura e delle volte, rimandando alle successive fasi progettuali eventuali approfondimenti.

Fig. 1 – Prospetto sezione corpo di guardia ed edifici torre laterali (A4 e A5)



Lo stato di conoscenza dei fabbricati ha restituito una situazione generale molto critica, da ricondurre alla condizione di abbandono e alla conseguente assenza di manutenzione ordinaria e straordinaria; un rilevante contributo al degrado rilevato è dato dalle infiltrazioni di acqua dalle coperture, provocate dall'usura dei sistemi di impermeabilizzazione e di deflusso. I crolli passati e recenti stanno aggravando la situazione, provocando l'instaurarsi di pericolosi cinematici che, soprattutto in alcuni elementi, occorre tempestivamente disinnescare, per garantire la salvaguardia del bene interessato.

Il degrado dei materiali strutturali delle murature portanti e, in parte, delle strutture orizzontali, ha comportato un'alterazione delle caratteristiche meccaniche con riduzioni della resistenza, aumento della fragilità e perdita di materiale. Il fenomeno, indotto prevalentemente da azioni di tipo fisico – chimiche, ha riguardato i blocchi in tufo e la malta delle pareti, gli elementi in acciaio dei solai e dei presidi permanenti (catene), nonché gli elementi in cemento armato della pensilina, di recente costruzione, dell'ex Carcere borbonico. Il degrado dei materiali, la presenza di interventi realizzati in epoche recenti (pensilina in cemento armato), i crolli locali (architravi, volte) hanno modificato il comportamento strutturale, provocando l'insorgere di dissesti che in alcuni casi potrebbero determinare dei crolli con conseguente perdita del bene architettonico.

Fig. 2 – Prospetto sezione corpo centrale dell'ex Carcere, corpo di guardia, cortile del Panottico con le celle



Al fine di garantire la salvaguardia del bene, il progetto di messa in sicurezza prevede i seguenti interventi sulle strutture esistenti:

- messa in opera di presidi temporanei (puntelli di ritegno sulle pareti, puntelli di sostegno sugli orizzontamenti, sbadacchiatura delle aperture, centinatura di archi e volte, etc.);
- demolizione della pensilina in cemento armato esistente;
- riparazione e sostituzione degli architravi;
- esecuzione di interventi di risanamento strutturale delle pareti in muratura (integrazioni delle lacune e delle mancanze, cucì e scuci, sarcitura delle lesioni, ricostruzione porzioni di muratura, rigenerazione della malta, stilatura profonda dei giunti);
- esecuzione di interventi di risanamento strutturale delle volte in muratura (sarcitura delle lesioni);
- esecuzione di intervento di consolidamento strutturale delle torri a pianta esagonale;
- esecuzione di intervento di consolidamento strutturale dei pilastri della facciata principale delle celle;

- incatenamenti delle murature (presidi permanenti).

Gli interventi previsti in progetto possono essere raggruppati nelle seguenti tipologie:

1. messa in sicurezza attraverso l'applicazione di opere di presidio temporaneo;
2. riparazione locale (architravi, volte);
3. miglioramento del comportamento locale (demolizione della pensilina, restauro strutturale pilastri e torri a pianta esagonali);
4. miglioramento del comportamento globale dell'organismo strutturale (risanamento delle murature e presidi permanenti).

Nello specifico, gli interventi di cui al punto 1 riguardano tutte quelle opere provvisorie utilizzate per la messa in sicurezza dei manufatti danneggiati, per scongiurare il crollo e la perdita del bene.

Gli interventi di cui al punto 2 si riferiscono a quelli di riparazione locale, finalizzati principalmente al ripristino e mantenimento dell'originaria efficacia strutturale della porzione danneggiata; in questa categoria rientrano gli interventi di sostituzione degli architravi e di riparazione dei solai voltati.

Gli interventi di cui al punto 3 appartengono sempre a quelli locali, ma sono finalizzati principalmente al rinforzo dell'elemento e all'incremento dell'originaria efficacia strutturale della porzione danneggiata; in questa categoria sono fatti rientrare gli interventi di consolidamento strutturale dei pilastri in muratura della facciata e delle torri a pianta esagonale.

Foto 2 – Vista a volo dello stato dei luoghi (al secondo livello la pensilina in c.a. da demolire)



Foto 3 - Vista a volo con simulazione dello stato dei luoghi dopo la demolizione della pensilina



La demolizione della pensilina in cemento armato consente di ridurre l'aggravio di carichi statici trasmessi ai sottostanti pilastri in muratura, con un evidente miglioramento del comportamento degli stessi.

Sono inclusi tra gli interventi di miglioramento, quelli che prevedono il risanamento strutturale delle pareti in muratura e l'applicazione dei presidi permanenti, con l'obiettivo di conseguire un aumento della sicurezza globale, attraverso il recupero della piena omogeneità del tessuto murario, di uniformità nella resistenza e continuità nella rigidità, nonché l'eliminazione dei meccanismi locali.

Nel seguito, si riporta un elenco sintetico degli elementi strutturali su cui si interverrà e le lavorazioni previste:

1. architravi:
 - a. sostituzione architrave
 - b. sostituzione architrave e piedritti;
2. volte e solai:
 - a. corpi A4 ed A5: puntelli di sostegno
 - b. corpo A3: puntelli di ritegno parete esterna
 - c. riparazioni locali (sarciture lesioni)
 - d. incatenamenti pareti d'ambito;
3. murature:
 - a. integrazione delle lacune e delle mancanze
 - b. riparazione locale con cucì e scuci e iniezioni
 - c. stilatura giunti
 - d. incatenamenti
 - e. cuciture armate (contrafforti corpo A5 e cantonali lesionati)
 - f. consolidamento strutturale dei pilastri (ballatoio celle)
 - g. consolidamento strutturale delle torri esagonali;
4. demolizioni:
 - a. demolizione pensilina in c.a. al piano secondo del ballatoio dell'emiciclo.

Sono previsti interventi di tipo manutentivo delle aree verdi, di generale pulizia dell'edificio carcerario, del percorso di risalita dalla Marinella e del Cimitero, compreso il ripristino dei muri a secco.

Sono inoltre previste ulteriori indagini conoscitive con la finalità di ampliare le conoscenze del sito, considerando in particolar modo le possibili necessità derivanti dalla futura rifunzionalizzazione dello stesso.

In caso di interventi strutturali o di cambio dell'attuale destinazione d'uso dell'ex Carcere di Santo Stefano nelle parti del corpo di guardia e degli edifici a torre laterali, nell'ambito degli interventi di rifunzionalizzazione per la musealizzazione, si prevede una campagna di indagini geognostiche finalizzate ad ottemperare le normative di settore, ovvero le NTC18, e la legge sismica regionale, nonché il relativo regolamento.

In funzione della classe d'uso e della classificazione sismica, il regolamento regionale n.26/2020 prevede un livello di vulnerabilità dell'edificio. Nel caso in questione, la vulnerabilità media scaturisce dalla eventuale attribuzione di classe d'uso III e dalla classificazione sismica in zona 3b per la Regione Lazio.

Sarà quindi necessario effettuare:

- n. 3 sondaggi a carotaggio continuo spinti fino alla profondità di 30 m dal piano campagna per identificare la stratigrafia del volume significativo;
- n. 2 prove penetrometriche dinamiche continue superpesanti fino alla profondità di 15 m o fino al rifiuto strumentale;
- n. 12 standard *penetration test* in foro ove possibile (n.4 per ogni sondaggio), per la caratterizzazione geotecnica delle rocce tenere e dei terreni incoerenti;
- n. 9 prelievi di campioni indisturbati, ove possibile (n. 3 per ogni sondaggio), dei terreni coesivi o delle aliquote rocciose;
- n. 2 prove geofisiche indirette di tipo MASW per il calcolo delle Vs30 o Vseq per la categoria di suolo di fondazione ai sensi delle NTC18 e per definire le amplificazioni stratigrafiche;
- n. 1 indagine sismica in foro di tipo *down-hole* fino alla profondità di 30 m dal p.c.;
- n. 2 acquisizioni di microtremore sismico a stazione singola (HVSR).

Sui campioni prelevati, in funzione della natura del terreno, sarà necessario effettuare un set di analisi geotecniche di laboratorio per ottenere i parametri geotecnici utili alla progettazione.

Sono previste prove di identificazione del tipo:

- analisi granulometrica per setacciatura (via umida);
- analisi granulometrica per sedimentazione;
- determinazione delle proprietà degli indici (indice dei vuoti, porosità, contenuto d'acqua);
- determinazione del peso dell'unità di volume naturale;
- determinazione del peso specifico dei grani;

Sono altresì previste prove meccaniche su:

a) terreni:

- prove di taglio diretto consolidate drenate (sugli eventuali campioni di terreno);
- prove edometriche (solo sugli eventuali campioni di terreno fine);
- prove triassiali C.I.D. (solo sugli eventuali campioni di terreno fine);

- prove di taglio ciclico (solo sugli eventuali campioni di terreno fine per la caratterizzazione dinamica);
- b) rocce:
- prove di compressione uniassiale;
 - prove di trazione indiretta brasiliana;
 - prove soniche per la determinazione delle V_p e V_s .

Le prove di laboratorio saranno svolte da laboratori autorizzati per le prove su terre e rocce di cui all'articolo 59 del DPR n. 380/01 e alla circolare 7618/STC del 8 settembre 2010.

Con la finalità, in particolare, dell'utilizzo di fonti alternative, alla luce del quadro normativo nazionale e regionale, non avendo a disposizione un quadro geologico-idrogeologico esaustivo, tale da poter definire il potenziale geotermico dell'isola di Santo Stefano, è stato previsto anche di eseguire delle indagini che consentano un dimensionamento di un impianto geotermico mediante geoscambiatori a bassa entalpia. L'indagine ha lo scopo di testare il potenziale dello scambio geotermico mediante il *Ground Response Test* (GRT).

Il progetto ha ricevuto il parere positivo espresso in sede di Conferenza di Servizi decisoria ex Legge n.241/1990 (indetta il 3 novembre 2020 e conclusa con esito positivo il 27 novembre 2020), è stato verificato e validato da parte del RUP e, il 10 marzo 2021, è stata pubblicata la procedura di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori.

B.4 REALIZZAZIONE/ADEGUAMENTO DEGLI APPRODI ALL'ISOLA DI SANTO STEFANO

Nell'ambito del CIS, l'intervento in esame risulta indispensabile e propedeutico alla attuazione dei successivi interventi, e, dunque, da attivare prioritariamente per l'esecuzione della progettazione e delle successive opere.

Considerata la peculiare condizione di insularità con vincoli di diversa natura, tra cui preponderanti quelli ambientali e quelli legati al rischio idrogeologico, nonché le difficoltà di accesso terrestre per la morfologia scoscesa della costa, che riguarda l'intera isola, l'intervento prevede la realizzazione, in generale, di opere di minimo impatto, privilegiando due punti di sbarco, già storicamente utilizzati, in posizione diversamente esposta al mare, per consentirne l'uso alternativo in occasione di mareggiate in relazione alla direzione di provenienza: lo scalo della Marinella in posizione nord-ovest e lo Scalo n. 4 in posizione nord-est. Ciò premesso, su tali punti di scalo sono previste le opere di seguito indicate sinteticamente:

- Scalo della Marinella:
 - a) opere a mare per creare, in continuità alla scogliera già utilizzata e conformata come approdo naturale, un piccolo molo al fine di migliorare, anche in termini di sicurezza, l'accessibilità sull'isola;

b) opere a terra al fine di creare un percorso in sicurezza, pavimentato e delimitato, dal nuovo molo fino alla scala da cui ha inizio il percorso lastricato che arriva all'ex Carcere borbonico; realizzazione di nuove balaustre al fine di garantire la percorribilità dei percorsi pedonali in sicurezza nei punti esposti;

c) opere sulla falesia prospiciente l'approdo con la finalità di riclassificare le aree attualmente con vincolo idrogeologico secondo il PAI.

• Scalo n. 4:

a) opere a mare con l'installazione di gavitelli per l'ormeggio;

b) opere a terra al fine di creare un percorso in sicurezza delimitato dal punto di sbarco fino alla scala da cui ha inizio il percorso gradonato che arriva all'ex Carcere borbonico; realizzazione di nuova balaustra al fine di garantire la percorribilità dei percorsi pedonali in sicurezza nei punti esposti;

c) opere di ripristino dei muretti a secco presenti lungo il percorso gradonato che arriva all'ex Carcere.

B.5 IL PIANO DI COMUNICAZIONE

Nel gennaio 2021, Invitalia ha avviato l'attuazione di un primo stralcio del Piano, che prevede la realizzazione di un complesso di attività ed interventi tra i quali, in particolare, ai fini del presente studio, si segnalano i seguenti:

- Produzione di foto artistiche
- Produzione di video testimonianze
- Censimento e catalogazione del patrimonio archivistico bibliografico e audiovisivo sull'ex Carcere
- Attivazione dell'agenzia di stampa specializzata
- Realizzazione dell'infopoint.

La produzione di foto artistiche è finalizzata alla realizzazione di documentazione fotografica di valore artistico sullo stato dei luoghi (*ante operam*) e sul loro potere evocativo da parte di fotografi di chiara fama internazionale, con l'obiettivo di veicolare e promuovere, sul territorio ma anche verso altre realtà museali in Italia e all'estero, una visione di alto valore architettonico e simbolico dell'ex Carcere. Le foto saranno esposte in occasione di un evento dedicato, una mostra che sarà ospitata presso il Museo Nazionale Romano delle Terme di Diocleziano e che successivamente sarà riallestita in altri musei e in luoghi di cultura, in Italia e all'estero. Le foto costituiranno parte del patrimonio artistico da poter esporre al pubblico visitatore anche all'interno dei locali che saranno recuperati e destinati a installazioni museali e artistiche.

È stata inoltre avviata la produzione di video testimonianze a Ventotene, Santo Stefano e a Roma, con caratteristiche di rigore storico e tono narrativo, di elevata qualità tecnica e con struttura editoriale unitaria. Saranno intervistati coloro che hanno fatto parte della vita dell'ex carcere, oppure che hanno contribuito a tutelarne e promuoverne il racconto e i valori di cui è simbolo, in

particolare ex secondini, agricoltori, casalinghe, pescatori, familiari del direttore Perucatti, tutti residenti a Santo Stefano prima della chiusura del carcere nel 1965.

È in corso la produzione di un documentario di 52' sulla storia del carcere, con intervista lunga in loco a Salvatore Schiano di Colella, n.6 interviste brevi a testimoni della vita di Santo Stefano e Ventotene, con eventuale estensione a Roma, un trailer di illustrazione del progetto di rifunzionalizzazione e riuso, altre clip brevi per i social media.

Tale intervento consentirà di disporre di materiali video di elevata qualità fruibili e con diritti d'autore acquisiti da proiettare, a lavori ultimati, nella saletta cinema del museo.

Si prevede di poter disporre di tale materiale video entro la fine del primo semestre 2021.

Inoltre, alcuni materiali fotografici e video potranno essere pubblicati sul sito istituzionale del CIS (<http://commissariocissantostefano.governo.it/>) realizzato da Invitalia, nonché utilizzati a scopo informativo e divulgativo nell'infopoint in via di realizzazione che sarà attivato a Ventotene entro il mese di aprile 2021.

È altresì in corso l'intervento di censimento e catalogazione del patrimonio archivistico, bibliografico e audiovisivo sull'ex carcere. Il materiale della ricerca confluirà nel patrimonio del museo, alimentandone la narrazione. Per le attività educative e di alta formazione il repository di informazioni, testi, immagini, video e testimonianze sui temi citati, accessibile in quanto ben catalogato, organizzato e reso fruibile digitalmente, costituirà, inoltre una motivazione per la frequentazione scientifica dell'isola e accrescerà la sua reputazione.

Il materiale sarà censito presso i registri del Comune di Ventotene; l'archivio del carcere di Cassino, che già ha alimentato la redazione delle diciotto storie contenute nel libro "Non volevo morire così", editato nel 2017 per i tipi di Nutrimenti; l'Archivio di Stato di Napoli (ASN), che custodisce la documentazione inerente alla fondazione dell'Ergastolo a fine Settecento; l'Archivio di Stato di Latina (ASLat), l'Archivio Centrale di Stato (ACS) e la Biblioteca Nazionale a Roma.

E' stato inoltre attivato il servizio di un'agenzia di stampa specializzata per la comunicazione delle iniziative e delle attività promosse dal Commissario.

E' in programma per Giugno 2021 un evento istituzionale di presentazione del progetto volto a rendere partecipi le istituzioni, i media e la cittadinanza allargata della progettualità in corso. L'evento, che avrà come focus principale il lancio del Concorso Internazionale di progettazione, attorno a cui sarà data una ampia visibilità dello stato di avanzamento del progetto e delle attività di impulso nel coinvolgimento della comunità e degli stake-holders da parte del Commissario.

Così come avvenuto con l'attuale piano di comunicazione, realizzato sulla base delle esigenze rappresentate dal Commissario, d'intesa dal RUC e con il supporto della struttura commissariale, è in corso di definizione il secondo piano di Comunicazione e Promozione che si pone in continuità con il primo. Il secondo piano di comunicazione andrà a definire e implementare attività quali partnership, laboratori, workshop, ricerche e pubblicazioni volte a implementare nella realtà di Santo Stefano le linee guida della EU sui temi dell'European Green Bauhaus, il coinvolgimento della Next Gen e la Sostenibilità, vista come una matrice ampia che include sia la visione sociale che quella ambientale.

Fanno altresì parte del secondo stralcio del Piano iniziative volte alla animazione territoriale, così come espresso nell'art.18 del CIS, iniziative che porteranno target interessati al valore culturale

e simbolico del progetto, a realizzare attività quali summer o autumn school, visite guidate e cantieri scuola sull'isola di Santo Stefano e Ventotene, attività che potranno dimostrare quanto il progetto rivesta una grande attualità e interesse per la comunità europea.

Sono parte del secondo stralcio anche iniziative dedicate al posizionamento internazionale del progetto, come la presentazione a Bruxelles alle rappresentanze interessate alle politiche Culturali Europee e la partecipazione all'Expo Dubai. Queste iniziative, per quanto siano ancora in fase iniziale di sviluppo, rivestono una importanza strategica ai fini della conoscenza del progetto da parte della comunità internazionale, anche allo scopo di favorire sponsorizzazioni o partnership future.

C. IL PERCORSO E LA METODOLOGIA DI ELABORAZIONE DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'

L'indicazione degli obiettivi generali dello Studio di Fattibilità e la corrispondente individuazione dell'approccio metodologico più adeguato agli scopi dell'analisi, devono misurarsi, nel caso specifico, con elementi assolutamente peculiari e fortemente caratterizzanti l'investimento.

Fattori che arrivano a collocare in un ruolo molto diverso (rispetto all'enunciato generale del CIS) la stessa attività di "valutazione ex ante" degli interventi, a fronte di un obiettivo che si identifica univocamente con il recupero e la riconsegna del bene a una funzione eminentemente culturale e simbolica.

In altri termini, il massimo valore dell'investimento sta innanzitutto nell'opera stessa di recupero e restituzione "pubblica" del complesso, laddove le attività che si potranno realisticamente e coerentemente sviluppare nel sito costituiscono un insieme di possibilità, da un lato strettamente predeterminato (anche sulla base dei vincoli, delle caratteristiche e dei valori storici e simbolici del bene) e, dall'altro, certamente non in grado di modificare e orientare in maniera davvero significativa il processo decisionale e il sistema delle convenienze e dei vantaggi alla base delle scelte degli operatori e del mercato.

Più che fornire una valutazione (di sostenibilità e redditività) delle iniziative che il progetto potrà rendere concretamente operative sull'isola e nel complesso, lo Studio si concentra sull'esplicitazione e sull'analisi (qualitativa e quantitativa) di tutte le condizioni (e i relativi costi) che imprescindibilmente devono essere prese in carico - e, in diversi casi, preliminarmente soddisfatte - per consentire l'investimento di recupero e rifunzionalizzazione previsto. Ciò anche tenendo conto del fatto che non è plausibile attendersi che esista una "domanda effettiva" di servizi che il progetto può soddisfare in maniera vantaggiosa rispetto ad altre possibili alternative tecnologiche, logistiche o funzionali e che, di nuovo, la vera e rilevante "domanda sociale" che sostiene e giustifica l'investimento corrisponde di fatto all'esigenza "pubblica" di conservazione, tutela e valorizzazione culturale del complesso dell'ex carcere.

È opportuno evidenziare, a questo punto, come le condizioni logistiche, infrastrutturali e fisiche del sito e del complesso monumentale da recuperare e rifunzionalizzare si riflettano in maniera molto significativa sulle ipotesi di destinazione, sulla tipologia di gestione e sulle opzioni d'uso dell'investimento, tanto più nell'ambito di finalità (come indicato nel CIS) "prevalentemente culturali e di alta formazione" da svolgersi "senza interruzioni stagionali".

Ad ulteriore specificazione di quanto il CIS ha richiesto come primo output dello SdF ("*valutare anche sulla base delle risultanze delle analisi (...) le diverse opzioni gestionali*"), è necessario sottolineare, innanzitutto, come le caratteristiche "ambientali" dell'investimento rendano molto complesso (se non escludano del tutto la possibilità di) individuare funzioni e attività - di mercato e non - che possano trovare un effettivo "vantaggio competitivo" in questa localizzazione.

Un problema – quello della scelta di un segmento davvero sostenibile di offerta – che nelle condizioni date non può trovare una soluzione tecnica attraverso l'analisi dei progetti o delle alternative, laddove è evidente che nessuna attività (formativa, espositiva, culturale) potrebbe

trarre da questo sito (incluse le strutture recuperate) un “utile” comparato rispetto a qualunque altra localizzazione.

In sintesi, infatti:

- nelle condizioni attuali l’isola di Santo Stefano si presenta come un ambiente in cui è del tutto assente qualsiasi dotazione, ancorché minima, di infrastrutture che possa consentire l’insediamento e la vita di una comunità (indipendentemente dalla dimensione), nonché le correlate attività sociali ed economiche;
- se anche un programma di investimenti arrivasse a modificare questo “stato del mondo”, la posizione e le caratteristiche fisiche del territorio continuerebbero a condizionare in misura rilevante ogni possibile attività/insediamento, innanzitutto sul piano dell’accessibilità e dei collegamenti;
- al crescere della dimensione dell’offerta i “rientri finanziari” possono aumentare in misura meno che proporzionale, laddove - accanto ai “benefici” di carattere economico-sociale - i “costi” (di trasferimento, energetici, per il trattamento di rifiuti e reflui, per le manutenzioni e così via) necessari all’esercizio delle attività possono subire incrementi rilevanti e direttamente corrispondenti, per intensità e segno;
- anche i benefici di carattere economico e gli effetti sulla più vasta collettività (oltre i soggetti “proponente” e “gestore”) che la realizzazione e l’entrata in esercizio dell’investimento potranno comportare, appaiono rilevanti e certamente molto significativi prevalentemente sul piano simbolico e dei valori culturali connessi al recupero del “monumento”. In altre parole, è presumibile che il progetto non concorra (se non in misura molto indiretta) al raggiungimento degli obiettivi di politica economica (in termini di benessere sociale e/o di redistribuzione) e che anche sul piano delle esternalità positive (riduzione di danni/costi e/o incremento di utilità/vantaggi) i risultati realisticamente associabili agli interventi sul complesso dell’ex carcere borbonico di Santo Stefano siano circoscritti.

Lo stesso “valore di esistenza” - legato alla possibilità di preservare il bene da una progressiva distruzione - che l’investimento certamente contribuisce a produrre, presenta dal punto di vista dell’individuazione dei possibili beneficiari (oltre che sul piano della concreta misurazione⁴) una situazione complessa e fortemente polarizzata.

Da un lato, la platea dei soggetti interessati alla conservazione e alla diffusione del valore di alta testimonianza che il sito possiede nei confronti del processo di costruzione europea è potenzialmente estesa ai milioni di residenti nei paesi dell’Unione, per quanto a grande distanza dal progetto e con un livello di conoscenza del bene certamente limitata. Dall’altro, i vantaggi conseguenti alla realizzazione degli interventi in esame sono percepibili e immediatamente apprezzabili a una scala (territoriale e di valori) molto contenuta, dal momento che il retroterra sociale dell’investimento è sostanzialmente ristretto a quello dell’isola di Ventotene, peraltro in un contesto in cui le condizioni logistiche, come si è già detto, rendono molto difficili i collegamenti, le relazioni e gli scambi.

⁴ Un criterio potrebbe essere quello della cosiddetta “valutazione contingente” in cui gli individui (un campione rappresentativo di possibili fruitori) sono chiamati a dichiarare direttamente il valore da loro attribuito al bene (disponibilità a pagare) attraverso un’intervista con la quale viene presentata una situazione - prima e dopo l’investimento - la più realistica possibile.

In definitiva, la verifica delle condizioni di fattibilità “tecnica” dell’investimento (e la quantificazione dei relativi costi) nella particolare situazione logistica ed ambientale nella quale esso si colloca – condizioni relative ai requisiti dell’opera, alle caratteristiche e ai fabbisogni di infrastrutture primarie, servizi e reti per il suo corretto inserimento nel contesto e per garantire i collegamenti con il territorio e le comunità contermini, oltre che alle misure idonee a salvaguardare l’ambiente – rappresenta un elemento cruciale dello studio.

Ai fini della redazione del presente Studio, Invitalia, su impulso del Commissario straordinario e in stretto raccordo con il Responsabile unico del contratto⁵, ha introdotto modalità innovative di lavoro che hanno permesso di:

- garantire la partecipazione attiva della comunità locale alla definizione delle linee di sviluppo dello studio di fattibilità;
- attivare la partecipazione della comunità scientifica, in particolare mediante il contributo di un qualificato gruppo di esperti composto da rappresentanti del mondo accademico e della ricerca nel campo dell’economia della cultura e della rigenerazione socioeconomica, del territorio e del paesaggio;
- ampliare il focus dello studio all’articolato sistema territoriale e socioeconomico rappresentato dalle due Isole di Ventotene e Santo Stefano, mediante la definizione e la valutazione degli effetti complessivi degli interventi del CIS sul tessuto socioeconomico e le ricadute sul sistema ambientale paesaggistico delle due isole;
- attivare il coinvolgimento e la partecipazione attiva di partner pubblici e privati, nonché di partner tecnologici per sviluppare un progetto informato ai principi della sostenibilità e della economia circolare.

Tali modalità hanno caratterizzato anche il percorso di elaborazione dello Studio, che si è articolato nelle seguenti fasi:

- a) *Analisi delle informazioni già disponibili e consultazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di sviluppo del progetto in merito a opportunità e criticità da considerare nella definizione dello scenario di intervento.*

Nell’ambito di tale fase, sulla scorta degli indirizzi dettati dal Commissario per la redazione dello Studio di fattibilità, si è proceduto all’aggiornamento dell’analisi svolta da Invitalia nel 2018 per una valutazione preliminare di fattibilità del progetto, al fine di supportare le analisi e le valutazioni più approfondite oggetto dello Studio con un quadro di riferimento più recente e integrato con la verifica di ulteriori aspetti rilevanti per le medesime.

Nell’ottica di completare tale quadro di riferimento con la rilevazione dei fabbisogni specifici espressi dal territorio interessato dall’intervento, su iniziativa del Commissario straordinario, nelle date del 17 e 18 settembre 2020, si è svolto a Ventotene un workshop finalizzato a presentare il progetto alla comunità locale e a raccoglierne le istanze, e che ha registrato una significativa partecipazione da parte di istituzioni nazionali e territoriali, cittadini locali e altri *stakeholders*.

⁵ Ex art.7 del CIS.

b) *Elaborazione del Masterplan del progetto di recupero dell'ex carcere con il coinvolgimento della comunità scientifica.*

Ai fini della individuazione dello scenario di intervento in grado di massimizzare il conseguimento degli obiettivi del CIS secondo gli indirizzi indicati dal Commissario, è stato attivato un gruppo di esperti di alto profilo individuati nell'ambito della comunità scientifica (prof.ssa Ruta Biasi dell'Università della Tuscia, prof. Francesco Collotti dell'Università di Firenze, prof. Marco Causi, dott. Alessandro Leon e dr.ssa Elena Alessandrini dell'Associazione per l'Economia della Cultura, prof. Stefano Baia Curioni dell'Università Bicconi di Milano).

A partire dallo studio preliminare svolto da Invitalia e sulla scorta dalle indicazioni emerse dal workshop di Ventotene, gli esperti hanno svolto le analisi e le valutazioni propedeutiche alla definizione dello scenario di intervento, in particolare, sulla base degli elaborati grafici disponibili sullo stato dei luoghi (piante, sezioni, viste e quant'altro necessario per restituire le principali dimensioni del sito, in scala e/o quotato), della documentazione relativa alla storia del carcere (con particolare riferimento al periodo del Direttore Eugenio Perucatti), degli studi territoriali e della bibliografia scientifica documentanti le specifiche ambientali, fisiografiche, biologiche e botaniche della Riserva Naturale Statale e dell'Area Marina Protetta delle isole di Ventotene e Santo Stefano, dei dati sull'attività agricola, le produzioni tipiche e tradizionali disponibili in banche dati open-source (es. ARSIAL).

Inoltre, una serie di sopralluoghi effettuati sulle due isole ha consentito agli esperti di percorrere gli spazi del carcere e delle sue pertinenze, di effettuare in alcuni punti specifici rilievi a vista delle porzioni del complesso interessate da un possibile intervento di recupero e rifunzionalizzazione, di documentare lo stato di fatto degli spazi aperti nella disponibilità pubblica e del paesaggio.

Sulla base di tutti gli elementi informativi raccolti e analizzati, il gruppo di esperti ha effettuato una valutazione delle possibili alternative di intervento e di fruizione successiva, individuando le possibili funzioni e associandole a dimensionamenti plausibili, con ponderazione di una concreta fattibilità rispetto alle esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire.

In esito alle analisi e valutazioni svolte, il gruppo di esperti ha definito lo scenario che, allo stato attuale, consentirebbe di massimizzare gli effetti dell'intervento di valorizzazione complessivo (e, sulla base del quale, è stato finalizzato il presente Studio di fattibilità). Tale scenario è stato descritto in un apposito Masterplan che, a partire dalla definizione della visione e del concept che ispirano l'ipotesi progettuale di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere, esplicita:

- le funzioni previste per la valorizzazione integrata dell'ex carcere nel contesto dell'isola di Santo Stefano e dell'isola di Ventotene;
- le componenti attuative del progetto associate alle funzioni previste, vale a dire:
 - o Museo e installazioni artistiche
 - o Rigenerazione e rifunzionalizzazione (residenzialità, laboratori, servizi a supporto della fruizione, ecc.)

o Ambiente e paesaggio.

Per ciascuna componente di intervento, fortemente integrata con le altre in un percorso coordinato di fruizione dei luoghi, il Masterplan indica gli edifici e le aree interessate e definisce, in linea generale, le opere di recupero da realizzare.

Nella formulazione di tale ipotesi, Invitalia e il gruppo degli esperti hanno operato in stretto coordinamento ai fini del dimensionamento delle superfici in relazione alle diverse tipologie di intervento da realizzare (messa in sicurezza, recupero e parziale ricostruzione, restauro conservativo, ecc.) e della conseguente stima preliminare dei costi di investimento;

- l'analisi della domanda potenziale per ciascuna funzione e attività, segmentandone i target e stimandone in via preliminare i flussi attesi, tenuto conto dell'attuale limite di "capacità" dell'isola di Santo Stefano;
- le caratteristiche del soggetto gestore dal punto di vista della composizione, della struttura organizzativa e delle modalità di gestione dei servizi;
- l'analisi di sostenibilità finanziaria dell'intervento per il soggetto gestore e l'analisi di convenienza economica dell'intervento, vale a dire dei benefici e dei costi prodotti per i fruitori e per la collettività. Inoltre, mediante un'analisi di sensitività, con riferimento alle variabili maggiormente critiche ai fini della "tenuta" dell'equilibrio economico-finanziario dell'intervento (costo di investimento, domanda attesa, ecc.), è determinato il valore-limite oltre il quale l'intervento risulterebbe non sostenibile.

c) *Condivisione del Masterplan con tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo del progetto.*

Nell'ambito del processo di ascolto e confronto con gli *stakeholders* del progetto, attivato in parallelo al suo sviluppo, si è proceduto alla presentazione e condivisione del Masterplan con il Tavolo Istituzionale Permanente del CIS nella riunione del 24 novembre 2020, quindi con il Comune di Ventotene e con la Regione Lazio in occasione degli incontri, rispettivamente, del 23 novembre 2020 e del 15 dicembre 2020.

Inoltre, il 18 dicembre 2020, i principali *owner* politici del progetto, vale a dire il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministro per il Sud e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ne hanno condiviso l'impostazione e i contenuti.

Il Masterplan è stato successivamente presentato al Consiglio comunale di Ventotene (8 febbraio 2021), nonché alla comunità locale (18 febbraio 2021).

Il presente Studio di fattibilità si incardina, pertanto, nello scenario di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere definito nel Masterplan (v. Allegato 1), illustrando le analisi e le valutazioni svolte nell'ambito del suo processo complessivo di sviluppo e approfondendone taluni aspetti di fattibilità, per finalizzarlo alla successiva fase della progettazione vera e propria, che si prevede sarà attivata mediante l'indizione di un apposito concorso di progettazione (ad unico grado).

Per la genesi e i principi ispiratori del progetto, **la finalità dell'analisi di fattibilità svolta non è stata quella di valutare la convenienza per l'investitore (lo Stato) e per la collettività a realizzarlo**: come esplicitato nei paragrafi precedenti, tale convenienza non è in discussione in

quanto il valore dell'investimento sta innanzitutto nell'opera stessa di recupero e restituzione "pubblica" del bene architettonico, preservandolo dal progressivo degrado e deterioramento, in considerazione della sua straordinaria valenza simbolica non soltanto per il nostro Paese, ma anche per l'Europa e il Mediterraneo. Tale valenza richiede al progetto di puntare a rappresentare un esempio e un modello di intervento per scongiurare la perdita di beni del patrimonio culturale che, alla stregua dell'ex Carcere, versano in grave condizione di abbandono, nonché per favorirne la valorizzazione. La realizzazione di tale risultato influirà pertanto sul livello reputazionale del nostro Paese – si pensi, per analogia, all'esempio del Grande Progetto Pompei, grazie al quale l'Italia è diventata un modello di riferimento nel campo della tutela, del recupero e della valorizzazione del patrimonio archeologico -, peraltro in una fase in cui le sinergie di azione con l'Europa, nel contrasto agli effetti della crisi pandemica, si sono ulteriormente rafforzate.

Proprio in considerazione di tali aspetti, **la finalità dell'analisi è stata, piuttosto, quella di individuare lo scenario in grado di massimizzare il conseguimento degli obiettivi di recupero e valorizzazione dell'ex Carcere previsti dal CIS**, sulla base del confronto con altre opzioni di intervento ed escludendo, per quanto sopra, quella dello scenario "senza progetto" che, per gli elevati costi da sostenere al fine di evitare la perdita totale del bene, risulterebbe comunque molto costoso anche sotto il profilo finanziario.

Dal punto di vista della sua articolazione, quindi, lo Studio descrive ed analizza lo scenario di intervento inquadrando preliminarmente il contesto territoriale in cui esso si inserisce sotto il profilo geografico, sociodemografico, economico-produttivo, turistico, urbanistico, paesaggistico e ambientale, che, come già esplicitato, per le sue peculiari caratteristiche fisiche, logistiche e infrastrutturali, condiziona fortemente le ipotesi di destinazione e di gestione dell'investimento.

Lo Studio, inoltre, indica le alternative progettuali analizzate e valutate rispetto allo scenario proposto, evidenziandone gli aspetti che ne compromettono la sostenibilità e/o convenienza e che, di conseguenza, ne hanno determinato l'esclusione.

Con riferimento allo scenario di valorizzazione delineato nel Masterplan degli esperti, sono illustrate la visione e il concept che, declinando gli obiettivi del CIS e le linee strategiche definite dal Commissario, ne ispirano e indirizzano la definizione e l'articolazione delle componenti attuative, integrando trasversalmente anche il rispetto dei principi di sostenibilità e di accessibilità per una fruizione duratura ed estesa a tutte le tipologie di utenti, con particolare attenzione ai portatori di disabilità.

Segue quindi l'analisi delle condizioni che rendono fattibile l'intervento sotto il profilo tecnico, finanziario ed economico, amministrativo-procedurale ed ambientale.

Per quanto riguarda l'analisi della domanda è stata già sottolineata l'assoluta peculiarità del "mercato" (e del contesto) al quale riferire l'intervento di recupero e rifunzionalizzazione in progetto. Sebbene questa valutazione rappresenti un elemento determinante di ogni studio di fattibilità - dal momento che dove non si riscontrasse una domanda residua sufficientemente ampia, o non emergesse l'esigenza del servizio offerto, la scelta più saggia sarebbe quella di non realizzare affatto l'investimento – le caratteristiche del complesso dell'ex carcere fanno sì che l'oggetto e la finalità principale dell'intervento (anche dal punto di vista della domanda da soddisfare) s'identifichino nell'esigenza di sottrarre al degrado e restituire alla collettività la memoria e la fruizione del bene, anche e soprattutto per gli alti valori storici e simbolici che esso rappresenta. Ciò nondimeno, anche in questo contesto del tutto particolare, l'analisi della

domanda risulta comunque essenziale ai fini del dimensionamento dell'opera e della corrispondente previsione dei costi e degli eventuali ricavi derivanti dalle ipotesi di fruizione/gestione.

Per quel che concerne le condizioni di fattibilità amministrativa e procedurale dell'intervento, vengono approfondite, in particolare, le questioni riguardanti la forma giuridica del soggetto gestore e l'iter per l'eventuale acquisizione/espropriazione dei manufatti e aree di proprietà privata interessati dall'intervento, delineando un quadro comparativo delle opzioni possibili tra cui, in una fase successiva, dovrà essere individuata quella più percorribile.

Analogamente, nel caso degli impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari, lo Studio presenta i primi esiti in termini di soluzioni tecnologiche ipotizzate in chiave innovativa e a basso impatto ambientale, nel quadro dei principi e degli obiettivi di sviluppo sostenibile da perseguire.

Lo Studio, inoltre, sviluppa un'analisi di prefattibilità ambientale dell'intervento complessivo, indagando i fattori di potenziale rischio per gli habitat e le specie dell'isola di Santo Stefano che potranno essere generati dal progetto, ed individuando in via preliminare le misure di mitigazione e gli accorgimenti progettuali da adottare.

Infine, a supporto della preparazione del concorso di progettazione, lo Studio evidenzia i temi "critici" di cui i partecipanti al concorso dovranno approfondire l'analisi indicandone la soluzione; esplicita, inoltre, le fasi procedurali del concorso (incluse quelle preparatorie e quelle per l'affidamento dei successivi livelli di progettazione), indicandone le tempistiche stimate.

Ad ogni modo, nella valutazione svolta in ordine alle condizioni che rendono fattibile il progetto sotto il profilo tecnico, finanziario, economico, amministrativo-procedurale ed ambientale, come già accennato, lo Studio lascia aperte alcune questioni che potranno essere definite in una fase successiva, in particolare sulla base di un più puntuale ed esaustivo quadro conoscitivo dei luoghi

Tali questioni sono riferite principalmente a:

- le modalità ed i costi per l'eventuale acquisizione/espropriazione dei beni di proprietà privata interessati dall'intervento, che potranno essere definiti sulla base degli esiti delle interlocuzioni attivate, per quanto di competenza, dal Commissario, dall'Agenzia del Demanio, dal RUC e dal Comune di Ventotene con il proprietario dei medesimi e saranno sottoposti alle valutazioni del Tavolo istituzionale del CIS;
- le soluzioni tecnologiche che saranno adottate per la realizzazione degli impianti di approvvigionamento dei servizi primari, i quali dovranno essere progettati sulla base delle indicazioni della Soprintendenza competente e delle Riserve;
- gli impianti/dispositivi necessari per consentire ai disabili l'accesso all'isola di Santo Stefano e la fruizione delle attività dell'ex Carcere;
- la forma giuridica del soggetto gestore nel quadro delle opzioni individuate ed analizzate nell'ambito del presente Studio. Le soluzioni che saranno proposte dovranno tenere conto delle indicazioni del Commissario d'intesa con il RUC.

Le stesse stime di investimento formulate nel presente Studio in via preliminare e parametrica potranno essere oggetto di revisione e rideterminazione da parte dei partecipanti al concorso di progettazione, che, in ogni caso, dovranno tener conto, a tal fine, delle risorse ad oggi assegnate

per l'attuazione del CIS, pari a 70 milioni di euro, che finanziano non soltanto il costo degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, per i quali dovrà essere presentato il progetto di fattibilità tecnica-economica, ma anche il costo di una serie di azioni a supporto trasversale dell'attuazione del CIS (Piano di comunicazione, Organizzazione e coordinamento, ecc.), oltre a quello dell'elisuperficie già realizzata nel 2017.

Tali stime, inoltre, potranno essere assestate, in particolare, con riferimento all'aliquota IVA applicata ai costi di investimento, sulla base del riscontro dell'Agenzia delle Entrate all'interpello recentemente formulato al riguardo dal MIC, nonché ai costi per l'acquisizione/espropriazione dei beni privati oggetto di intervento, che potranno essere definiti soltanto nel corso della procedura che sarà individuata e attivata a tal fine (previa valutazione del Tavolo istituzionale del CIS).

Qualora, a seguito della puntuale soluzione di tutte le questioni che, allo stato, non è ancora possibile definire, la determinazione dei costi di investimento, in fase di progettazione, evidenziasse un risultato superiore alle risorse finanziarie attualmente disponibili per l'attuazione del progetto (tenuto conto anche del costo delle azioni trasversali del CIS), si prevede di poter comunque garantire la piena realizzazione del medesimo mediante le economie che si genereranno nel corso della sua esecuzione – purché prontamente utilizzabili – e/o attuando progressivamente le sue diversi componenti - con priorità per gli interventi che consentano nel più breve tempo possibile l'attivazione delle funzioni e attività previste – in modo da reperire via via gli ulteriori fondi necessari per coprire i maggiori costi di investimento.

D. INQUADRAMENTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

D.1 AREA DI INTERESSE

Le peculiarità geografiche, fisiche e ambientali dell'area e le condizioni meteo-climatiche che interessano l'isola, condizionano fortemente gli aspetti tecnici, funzionali e gestionali dell'intervento, concorrendo a definire il quadro delle variabili, dei vincoli e delle opportunità alla base di tutte le successive valutazioni tecniche, finanziarie ed economiche, nonché per una prima stima dei benefici conseguibili con l'intervento.

Santo Stefano è una piccola isola del Mar Tirreno, facente parte, insieme all'isola di Ventotene e alle isole di Ponza, Gavi, Palmarola e Zannone, dell'arcipelago Pontino situato al largo delle coste del Lazio e della Campania, nel Golfo di Gaeta, ad una distanza dalla costa variabile dalle 18 alle 24 miglia marine. L'isola dista poco più di 2 km da Ventotene (circa un miglio di mare) ed ha una superficie di circa 28 ettari.

Fig. 3 - Isola di S. Stefano - Ventotene



Fonte: Google Maps

Dalle poche informazioni storiche disponibili, si rileva che i Fenici chiamarono questa isoletta del Mar Tirreno *Parthen-Nops* o *Parthen Ops*. Nel II e I sec. a. C., Strabone e Tolomeo la chiamarono *Partenope*, in ricordo della mitologica Sirena Partenope che, assieme alle sorelle Ligea e Leucosia, si era lasciata annegare in quel mare perché Leucosia non era stata corrisposta

dall'amore di Ulisse. Nel periodo medioevale le fu dato l'appellativo di *Maldiven-tre* e, tra il 1200 e il 1500, fu chiamata anche *Bentilem* e *Betente*.

Anche l'attuale toponimo di Santo Stefano sembra di origine medioevale e lo si fa derivare da «*Dominus Stefanus*», ossia dal nome di un'antica famiglia di Gaeta che ne era proprietaria. Altra fonte riporta che tale nome fa riferimento al Pontefice Stefano IX o al monastero di S. Stefano della vicina Ventotene, che i monaci benedettini sembra avessero costruito insieme ad un piccolo carcere per esiliarvi chierici in punizione (L. SETTEMBRINI, 1961).

Le scogliere ripide e scoscese presenti lungo tutto il perimetro della costa (nel punto più alto l'isola si erge dal mare per 84 metri), la forte esposizione alle condizioni metereologiche e, di conseguenza, le difficoltà di attracco, possibile solo in quattro punti da scegliere a seconda dei venti, hanno fatto di questo isolotto una inaccessibile pertinenza della vicina Ventotene, dalla quale è sempre dipesa amministrativamente. Soltanto di recente, la realizzazione, nell'ambito del CIS, di un'elisuperficie nei pressi del complesso monumentale dell'ex carcere lascia prefigurare collegamenti più agevoli per poter raggiungere l'isola.

In definitiva, l'isola di Santo Stefano non ha mai conosciuto - per dimensioni, caratteristiche fisiche, posizione geografica e, anche, per la particolare evoluzione storica degli "insediamenti" realizzati - un seppur minimo sviluppo di "comunità" e si presenta come un sito privo di qualsivoglia tessuto e infrastruttura sociale, oltre che di abitati e servizi in grado, allo stato attuale, di permettere i collegamenti, le attività umane, la residenza.

Foto 4 - Isola di S. Stefano - Ventotene



Fonte: A. Parente "L'ergastolo in Santo Stefano di Ventotene – Architettura e pena"

Nella sostanza, sui 28 ettari circa di superficie dell'isola insiste soltanto un complesso di archeologia carceraria di grande interesse, con uno sviluppo di edifici e strutture di indiscutibile valore storico e architettonico che, tuttavia, sono il riflesso coerente delle condizioni logistiche ed

ambientali dell'area - contrassegnata da ridotti e difficili legami con la vicina isola di Ventotene e con la terraferma - che ne hanno fatto, fino al secolo scorso, un luogo di permanenza coatta ed anche un sito con una dotazione pressoché inesistente di attrezzature e servizi di livello e qualità "urbani".

Inoltre, come ulteriore elemento di vincolo – che, però, ha funzionato anche come fattore di preservazione delle caratteristiche e delle qualità straordinarie dell'ambiente - il mare circostante l'isola ricade nell'area marina protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano", istituita nel 1997, avente un'estensione di 2.799 ha.

D.2 ATTRATTIVE CULTURALI E VALORE SIMBOLICO

Le vicende storiche di Santo Stefano sono state da sempre collegate da un cordone ombelicale a quelle dell'isola "madre" Ventotene, due isole a cui la natura, le ridotte dimensioni, la volontà degli uomini e la storia hanno affidato un particolare destino: quello di essere luoghi ideali di segregazione e sofferenza.

Ventotene, è stata luogo di esilio fin dal I secolo a.C., quando vi furono relegate, a punta Eolo, in una grandiosa villa di cui sono ancora presenti i ruderi, dapprima Giulia, figlia di Augusto e moglie di Tiberio, e successivamente Agrippina, moglie di Germanico, Ottavia, moglie di Nerone ripudiata e falsamente accusata di adulterio, e Flavia Domitilla, nipote di Domiziano, accusata di ateismo e giudaismo. Durante il periodo medioevale vi furono esiliati monaci e vescovi insubordinati al potere centrale, tanto che nel 1019 fu costruita una chiesetta alla quale venne affiancata una piccola prigione composta da trenta celle.

Nel Settecento, quando il Regno delle Due Sicilie era sotto il potere dei Borbone, lo scoglio di Santo Stefano fu invece prescelto per edificarvi una struttura penitenziaria fortemente voluta da Ferdinando IV di Borbone, utilizzata poi, fino al 1965, come ergastolo che, nei momenti di picco, è arrivata ad ospitare circa 900 detenuti.

Inaugurato nel 1795, l'edificio fu costruito con l'allora sperimentale forma a "*pan-opticon*"⁶: la forma a ferro di cavallo, infatti, oltre a delimitare lo spazio permetteva una facile sorveglianza da parte delle guardie carcerarie sui detenuti, che a loro volta dovevano percepire un controllo fisico e psicologico continuo.

Successivamente, sia Santo Stefano che Ventotene continuarono ad essere utilizzate dai Savoia e dal regime fascista come luogo di confino coatto ed esilio.

Ventotene fu scelta per ospitare una vera e propria cittadella confinaria, in cui concentrare i maggiori oppositori del regime fascista. L'isolamento forzato rese l'isola una sorta di laboratorio

⁶ La realizzazione del Carcere Borbonico fu affidata all'architetto Francesco Carpi che decise di ispirarsi ai principi illuministici propugnati dal filosofo inglese Jeremy Bentham, secondo il quale la mente verrebbe dissuasa dal fare del male solo grazie alla consapevolezza di essere costantemente sotto controllo. Il principio benthamiano venne sviluppato dallo stesso filosofo attraverso un modello di carcere ideale che venne denominato Panopticon (dal greco pan=tutto e opticon=essere dotato di vista) e prevedeva che tutti i detenuti, rinchiusi nelle proprie celle disposte a semicerchio, potessero essere individualmente sorvegliati da un unico guardiano posto in un corpo centrale, senza peraltro sapere se fossero in quel momento osservati o meno.

culturale, uno dei luoghi in cui si forgiarono politicamente molti protagonisti della futura Repubblica. Proprio a Ventotene cominciò a prendere forma la Costituzione della Repubblica; confinati qui, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni concepirono tra il 1941 e 1944 il manifesto “Per un'Europa libera e unita”, diventato poi il “Manifesto di Ventotene”, che ha anticipato e ispirato la creazione dell'Europa unita, frutto del dibattito e del contributo anche di altri intellettuali e dirigenti politici esiliati a Ventotene. Il Manifesto disegnava il progetto di un'Europa unita in senso federale, che superasse le sovranità assolute degli Stati nazionali: unica soluzione praticabile per evitare nuovi periodici conflitti, garantendo pace e prosperità al continente e, in prospettiva, al pianeta intero.

Santo Stefano, quasi un'Alcatraz italiana, fu luogo di ergastolo per detenuti comuni e dissidenti politici: da Luigi Settembrini e Silvio Spaventa negli anni del Risorgimento, all'anarchico Gaetano Bresci, a Umberto Terracini, Mauro Scoccimarro, Rocco Pugliese e al futuro presidente della Repubblica Sandro Pertini negli anni del periodo fascista. Ai loro diari e alle loro memorie sono affidate testimonianze molto toccanti sulla prigionia a Santo Stefano: *“inferno a cielo aperto”* venne definito da Luigi Settembrini, e non certamente idilliaco luogo di redenzione sociale, per le condizioni di reclusione, le efferate punizioni corporali e le morti sospette dei detenuti; *“l'inferno all'ergastolo è fatto a guisa di anfiteatro...io non desidero non voglio la grazia...essi vogliono appunto questo degradare i loro avversari non avendo avuto il coraggio di distruggerli”* sono le parole di Silvio Spaventa di fronte alla durezza della pena carceraria, *“acuto doloroso, mi batte nelle vene il rimpianto della mia giovinezza che giorno dopo giorno tra queste mura si spegne...la volontà lotta contro il doloroso smarrimento”* è la testimonianza della reclusione di Sandro Pertini sul patimento psichico e non solo fisico riservato agli ergastolani. Eppure, nelle parole di questi famosi detenuti traspare una inflessibile coerenza non indebolita, ma anzi rafforzata dalla durezza degli anni trascorsi a Santo Stefano.

Con il tempo, infatti, pur stemperandosi il duro scenario delle angherie fisiche, non è mai venuto meno il tentativo di affidare al penitenziario di S. Stefano il compito di cercare di soffocare con il confino ogni velleità di libera espressione contrapposta a qualsiasi forma di tirannide.

Santo Stefano e Ventotene sono state, quindi, due isole pregnanti di storia, di sofferenze e di ideali: due luoghi che l'esilio coatto volto a svilire e umiliare i detenuti nella loro dignità ha trasformato in luoghi di testimonianza e riscatto per tutti coloro che, opponendosi alla violenza e alla sopraffazione, decisero di difendere con dignità le proprie idee.

Se Santo Stefano ed il suo carcere - al cui interno sono stati rinchiusi non solo ergastolani, ma anche uomini di grande spessore umano, culturale e civile, che hanno accettato con dignità l'umiliazione della carcerazione per difendere la libertà di pensiero - rappresenta il “luogo simbolo” dei diritti negati, Ventotene con il suo “Manifesto” non ha inteso promuovere unicamente l'unità dei popoli verso un destino politico comune, ma ha rappresentato (e rappresenta) il riferimento ideale e simbolico degli uomini liberi. Entrambe le isole sono unite da una comune origine non solo naturalistica, ma anche culturale: l'essere state costante germoglio di libertà, integrazione e speranza.

In questo scenario di valori, fonte di ispirazione di numerosi scrittori tra cui Antonio Parente con il libro “L'Ergastolo” e Antonio Perucatti (figlio di Eugenio Perucatti, che fu direttore “illuminato” del carcere dal 1952 al 1960) con il libro “Quel criminale di mio padre”, si inserisce il progetto di

recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico di Santo Stefano che, allo stato attuale, versa in condizioni di totale abbandono, incuria e degrado.

Recuperare il carcere e gli edifici ad esso connessi, prevederne una nuova destinazione d'uso e valorizzazione, aprirli a nuove funzioni pubbliche che riescano a conservare e a promuovere, nei limiti ed alle condizioni realisticamente possibili, lo spirito e la vocazione "europeista" della ricerca intellettuale e del pensiero che qui si sono sviluppati, significa tutelare un pezzo importante della storia nazionale, un emblema dei diritti civili negati agli uomini, nella convinzione che un luogo simbolo della memoria collettiva italiana e del processo di formazione dell'identità nazionale ed europea debba essere restituito al nostro patrimonio storico-artistico e reso fruibile sia a visitatori, che a studiosi e ricercatori.

D.3 CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE

Per le condizioni e le caratteristiche storiche, fisiche ed ambientali che contraddistinguono l'isola di Santo Stefano, pressoché tutte le considerazioni e le informazioni di seguito riportate – finalizzate a descrivere la situazione sociodemografica ed economica attuale e le qualità specifiche del contesto – sono riferite, quando necessario e coerente, a un ambito territorialmente più ampio che si estende al comune di Ventotene e, per alcuni aspetti, al sistema delle isole Pontine e della costa laziale, oltre che alla provincia di appartenenza (Latina).

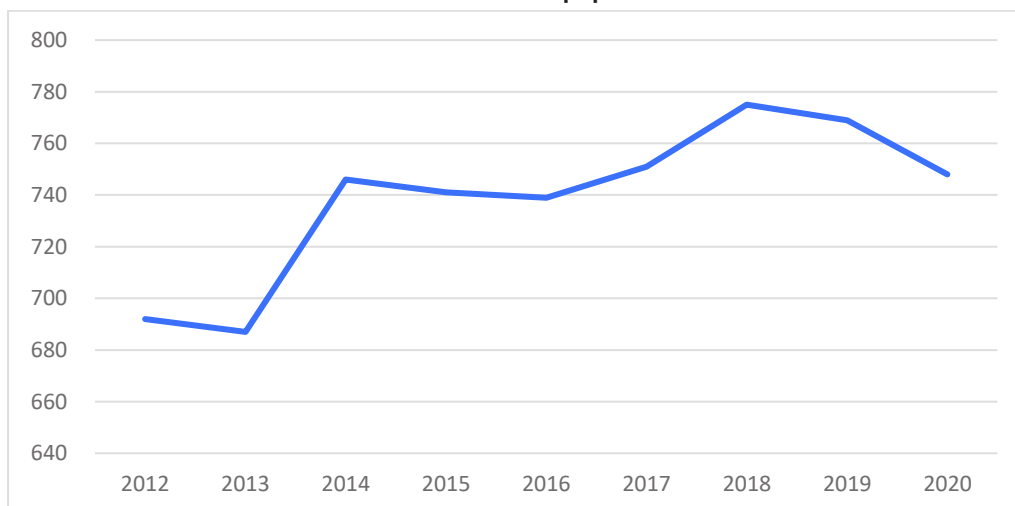
Dal punto di vista amministrativo, l'isola rientra nel territorio comunale di Ventotene che, al 1° gennaio 2020, secondo l'ultimo aggiornamento dei dati ISTAT, registra una popolazione residente di 725 abitanti. Peraltro, con una superficie di 1,74 km², Ventotene rappresenta, per dimensioni, il comune più piccolo dell'Italia Centrale, il che comporta un indice di densità demografica relativamente elevato (428,6 ab/km² contro circa 255 ab/km² della provincia, secondo i dati ISTAT relativi al 2020).

La provincia di riferimento, quella di Latina, consta di 33 comuni e registra al 1° gennaio 2020 una popolazione residente di 576.655 abitanti su una superficie di 2.256,16 km², con un aumento del 5,8% nel periodo 2012 – 2020.

Negli ultimi anni e, anche, nel medio periodo, la popolazione di Ventotene risulta pressoché stabile, soprattutto in termini relativi (8% dal 2012 e 1% dal 2020), registrando un incremento sostanzialmente contenuto, che riflette le caratteristiche fisiche, urbanistiche, economiche ed ambientali del territorio.

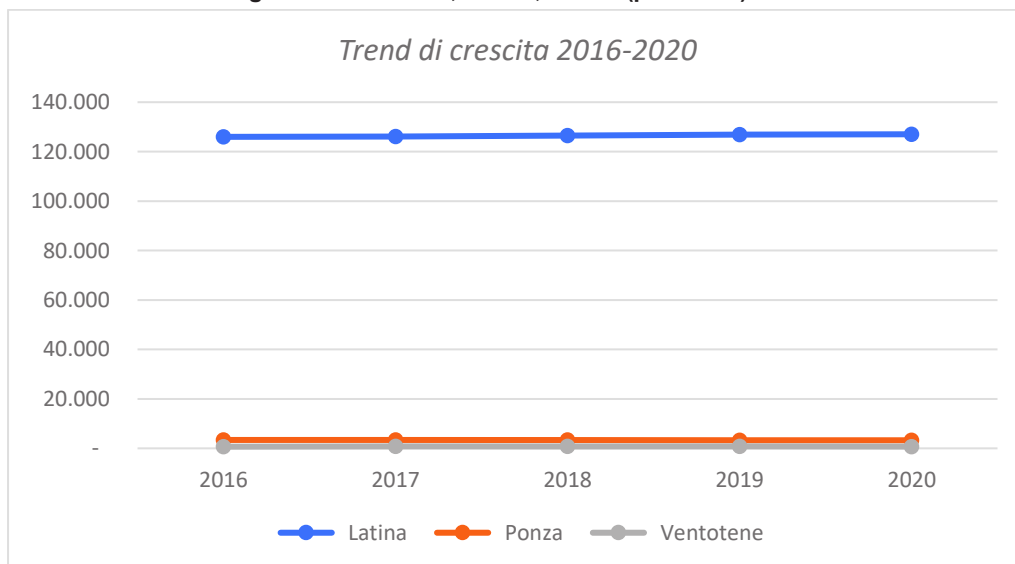
Ad ogni modo, il trend demografico registrato negli ultimi 5 anni (2015-2019) ha un andamento leggermente decrescente nel comune di Ventotene (-1,9%), mentre quello di Ponza (-0,8%) e della provincia di Latina (+0,8%) presenta un andamento sostanzialmente stabile.

Graf. 1 - Comune di Ventotene: andamento della popolazione residente – Anni 2012 - 2020



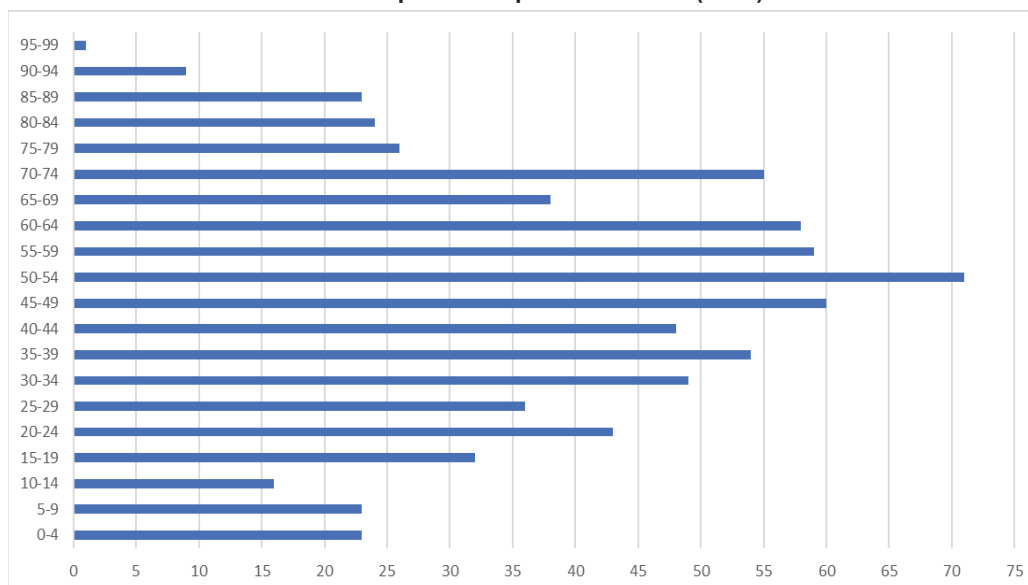
Fonte: dati ISTAT, Popolazione residente al 1° gennaio

Graf. 2 – Trend demografico Ventotene, Ponza, Latina (provincia) – Anni 2016 - 2020



Dal punto di vista della distribuzione per fascia d'età, come si evince dalla figura 5, la popolazione di Ventotene risulta concentrata nelle classi di età tra i 30 e i 64 anni con una quota pari al 53% del totale.

Graf. 3 - Comune di Ventotene: Popolazione per classi d'età (2020)



Fonte: dati ISTAT, Popolazione residente al 1° gennaio 2020.

D.4 IL CONTESTO PAESAGGISTICO E AMBIENTALE

Come già esplicitato, l'Isola di Santo Stefano fa parte geograficamente delle isole Ponziane (o Pontine), gruppo di sud-est, e appartiene amministrativamente al comune di Ventotene. Il gruppo di nord-ovest comprende le isole di Ponza, Palmarola, Giannone e Gavi, appartenenti amministrativamente al comune di Ponza. L'isola ha origini vulcaniche e geologicamente è parte, insieme a Ventotene, delle isole flegree, con Ischia, Procida e Vivara. Lo scoglio è ricco di falesie, con profonde fenditure e con uno strato compatto tufaceo.

Prima del suo disboscamento avvenuto particolarmente nel Settecento, l'isola si presentava con la parte subaerea ricca di lecci, di sempreverde e di splendida macchia mediterranea. Oggi vi crescono spontanei la ginestra, l'enula, la ferula, le agavi, le aloe, gli asparagi, i fiordalisi, i cardi selvatici, i rovi, il fico comune, il fico d'India, il ginepro, il mirto, la veccia, la lenticchia, il lentisco, il cappero. Per la loro particolare dislocazione geografica, al centro del Mar Tirreno, Ventotene e Santo Stefano ospitano, inoltre, periodicamente circa duecento specie di uccelli migratori, oltre ad una ventina di stanziali. Le due isole, infatti, si trovano in una posizione geografica tale da risultare infatti un'importante area di sosta e transito per numerose specie di uccelli durante le migrazioni: le specie ornitiche segnalate sono il falco pellegrino, la berta maggiore e la berta minore, che nidificano sulle pareti rocciose delle coste.

Il Piano Territoriale Paesistico Regionale del Lazio, approvato con Delibera del Consiglio regionale del 2 agosto 2019 e pubblicato sul BURL il 13 febbraio 2020, confermando l'inquadramento definito dal Piano precedentemente vigente (del 2016), fa rientrare le isole di

Santo Stefano e Ventotene nel “**Sistema strutturale dei rilievi costieri e isole**”, insieme al Monte Circeo, al Promontorio di Gaeta e, appunto, alle isole Ponziane.

Tab. 1 - PTPR Lazio: sistemi strutturali e unità geografiche del paesaggio

SISTEMI STRUTTURALI	UNITA' GEOGRAFICHE DEL PAESAGGIO
Catena dell'Appennino	Terminillo, Monti della Laga, Salto Cicolano Conca Reatina, Monti Lucretili Monti Sabini Monti Simbruini Monti Ermici, Prenestini
Rilievi dell'Appennino	Monti Lepini, Ausoni, Aurunci
Complesso vulcanico Laziale e della Tuscia	Monti Vulsini Monti Cimini Monti Sabatini Monti Sabatini Area Romana Monti della Tolfa Colli Albani
Valli Fluviali	Valle del Tevere Valle Sacco, Liri – Garigliano
Campagna Romana	Agro Romano
Maremmе Tirreniche	Maremma Laziale
Rilievi Costieri e Isole	Monte Circeo, Promontorio di Gaeta, Isole ponziane

Fonte. PTPR Lazio

Tra i **Sistemi e ambito di paesaggio** individuati dal PTPR per la tutela dei beni paesaggistici regionali, le due isole ricadono, invece, nei *sistemi del paesaggio naturale* e del *paesaggio insediativo*, caratterizzati, il primo, da un elevato valore di naturalità e seminaturalità in relazione a specificità geologiche, geomorfologiche e vegetazionali, il secondo, da processi insediativi delle attività umane e storico-culturali.

Tab. 2 - PTPR Lazio: sistemi del paesaggio naturale e del paesaggio insediativo

	PN - Paesaggio naturale
SISTEMA DEL PAESAGGIO NATURALE	<ul style="list-style-type: none"> • DEFINIZIONE: Territori caratterizzati dal maggiore valore di naturalità e semi naturalità in relazione alla presenza di beni di interesse vegetazionale e geomorfologico o rappresentativi di particolari nicchie ecologiche • CONFIGURAZIONE: prevalenti nell'Appennino centrale nei rilievi preappenninici e vulcanici e nelle fasce costiere delle acque superficiali • OBIETTIVO DI QUALITÀ PAESISTICA: Mantenimento, conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale anche mediante l'inibizione di iniziative di trasformazione territoriale pregiudizievoli alla salvaguardia
	PIS - Paesaggio dell'insediamento storico diffuso
SISTEMA DEL PAESAGGIO INSEDIATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • DEFINIZIONE: Paesaggi caratterizzati dal maggiore valore di testimonianza storico archeologica anche quando interessati da rilevante grado di naturalità e /o dal modo d'uso agricolo. Si tratta di aree che comprendono elementi puntuali, lineari o areali di interesse storico – archeologico che hanno avuto incidenza nella definizione della struttura territoriale. • OBIETTIVO DI QUALITÀ PAESISTICA: Salvaguardia della struttura degli insediamenti e dei paesaggi culturali rurali e urbani

Fonte. PTPR Lazio

In particolare, per le due isole - e maggiormente per Santo Stefano - si tratta di ambienti caratterizzati da rilevanti elementi puntuali, lineari o areali di interesse storico – archeologico che hanno avuto incidenza nella definizione della struttura territoriale.

Le due isole, inoltre, ai sensi dell'art.136, comma 1, del D.lgs. n.42/2004, sono classificate quali aree di notevole interesse pubblico, per il valore estetico tradizionale e le bellezze panoramiche e rientrano tra le aree tutelate per legge.

Come già evidenziato, l'Isola di Santo Stefano ricade nell'**Area Naturale Marina Protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano"**, istituita con Decreto del Ministero dell'Ambiente 12 dicembre 1997 che, in particolare, persegue le seguenti finalità:

- protezione, tutela e valorizzazione ambientale dell'area marina e delle risorse biologiche e geomorfologiche della zona;
- diffusione e divulgazione della conoscenza dell'ecosistema marino e costiero dell'area naturale protetta e delle caratteristiche ambientali e geomorfologiche della zona;
- realizzazione di programmi educativi, di studio e ricerca nei settori dell'ecologia, della biologia marina e della tutela ambientale, al fine di assicurare la conoscenza sistematica dell'area e degli impatti derivanti dalle attività umane;
- promozione di uno sviluppo socioeconomico compatibile con la rilevanza naturalistica dell'area, anche privilegiando attività tradizionali già presenti.

L'area, che comprende le acque circostanti Ventotene e Santo Stefano e si estende fino ai 100 metri di profondità, è suddivisa in tre zone a diverso tipo di tutela: Zona A di riserva integrale, Zona B di riserva generale e Zona C di riserva parziale.

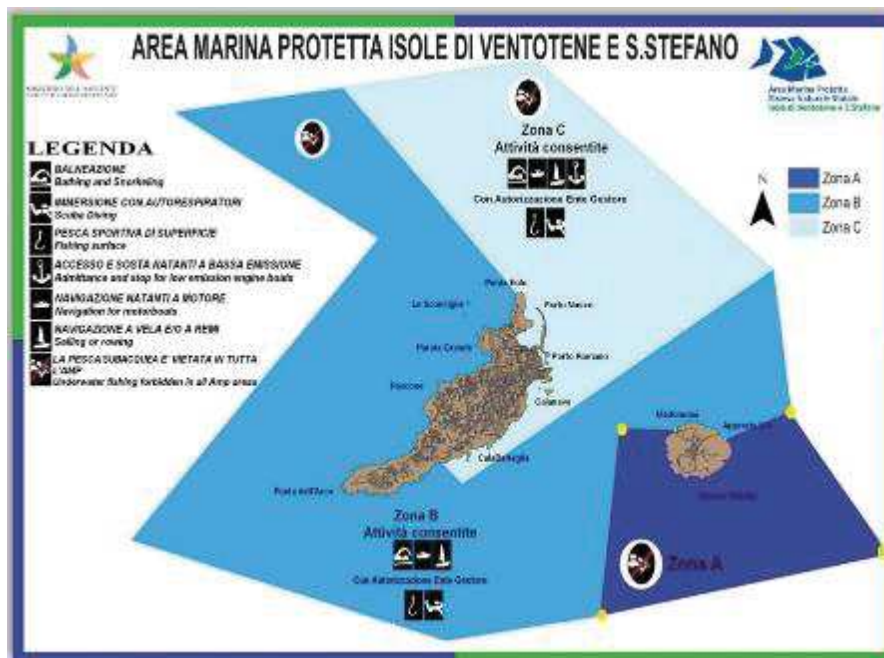
In linea generale, nella Zona A, sono vietate le attività che possano arrecare danno o disturbo all'ambiente marino. Sono consentite in genere unicamente le attività di ricerca scientifica e le attività di servizio. Essa garantisce, infatti, la tutela della biodiversità e il ripopolamento delle specie animali e vegetali, e pertanto prescrive, quasi sempre, il divieto di balneazione e di navigazione.

La Zona B coniuga la conservazione dei valori ambientali con la fruizione compatibile dell'ambiente marino. In essa, in genere, sono consentite la balneazione, le visite guidate anche subacquee, la navigazione (a remi, a vela o a velocità ridotta), l'ormeggio e l'ancoraggio in zone limitate individuate dall'ente gestore. Le attività di pesca consentite si limitano generalmente alle attività professionali esercitate dai residenti, mentre la pesca sportiva, quando permessa, è regolamentata rigidamente. La pesca subacquea è rigorosamente vietata.

La Zona C, di riserva parziale, può essere considerata *buffer zone* tra le zone di maggiore pregio naturalistico e i settori esterni all'AMP. In questa zona, di solito non molto estesa, i limiti d'uso sono meno pressanti e le attività antropiche sono generalmente consentite. Qui, oltre a quanto già consentito nelle altre zone, sono permesse e regolamentate dall'ente di gestione tutte le attività di fruizione del mare di modesto impatto ambientale, quali la navigazione delle imbarcazioni a motore (nel più dei casi a velocità ridotta), l'ormeggio, l'ancoraggio e la pesca sportiva.

Come si può vedere nella mappa che segue, l'Isola di Santo Stefano ricade in larga parte nella Zona A, a più alto grado di tutela e, per un tratto limitato di costa, in corrispondenza dell'approdo della Marinella, nella Zona B.

Fig. 4 - L'Area Marina Protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano"



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

L'Isola di Santo Stefano rientra altresì nella **Riserva naturale statale "Isole di Ventotene e Santo Stefano"**, istituita con Decreto del Ministero dell'Ambiente dell'11 maggio 1999, con i seguenti obiettivi:

- conservazione delle caratteristiche ecologiche, naturalistico-ambientali, faunistiche e geomorfologiche;
- gestione degli ecosistemi con modalità idonee a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agrosilvopastorali e tradizionali;
- restauro ambientale degli ecosistemi degradati;
- promozione delle attività compatibili con la conservazione delle risorse naturali della riserva;
- realizzazione di programmi di educazione ambientale, studio e ricerca scientifica, con particolare riferimento ai caratteri peculiari del territorio.

Sempre con riferimento agli ambiti di "tutela" che interessano il territorio in esame, va rilevata la presenza di due **Siti di importanza Comunitaria (SIC) - Fondali circostanti l'Isola di S. Stefano e Fondali circostanti l'Isola di Ventotene**, nonché della **Zona di Protezione Speciale**

(ZPS) “Isole di Ponza, Palmarola, Zannone, Ventotene e Santo Stefano”. Inoltre, i fondali circostanti l’isola di Santo Stefano sono stati designati **“Zona Speciale di Conservazione”** (ZSC).

Santo Stefano e Ventotene, infine, ai sensi dell’art.134 comma1, lett. c) del D.lgs. n.42/2004, sono individuati quali **insediamenti urbani storici e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 150 mt.** In tutta quest’area, la protezione della costa e delle zone degradate rappresenta una fondamentale e imprescindibile azione di difesa ambientale⁷ e presuppone il ripascimento dei litorali erosi, il ripristino delle aree e delle pareti rocciose danneggiate, la sistemazione idraulica dei corsi d’acqua, il drenaggio ed il convogliamento delle acque piovane per contenere l’azione di dilavamento.

La caratterizzazione delle isole di Santo Stefano e Ventotene sotto il profilo geofisico, paesaggistico e ambientale evidenzia la presenza di condizioni che, inevitabilmente, comportano limitazioni significative alle possibilità di intervento in tale contesto territoriale e da cui, pertanto, non si può prescindere nella definizione del progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell’ex Carcere.

In altri termini, si rende necessaria un’attenta valutazione di tali condizioni affinché lo scenario di valorizzazione proposto sia compatibile, per destinazione, tipologia e dimensione degli interventi, con i vincoli che ne discendono e, quindi, concretamente fattibile e sostenibile.

In particolare, a tal proposito, per un quadro di dettaglio dei vincoli cui le due isole sono assoggettate dal punto di vista ambientale, si rinvia alla analisi di fattibilità amministrativa e procedurale del progetto svolta nel seguito.

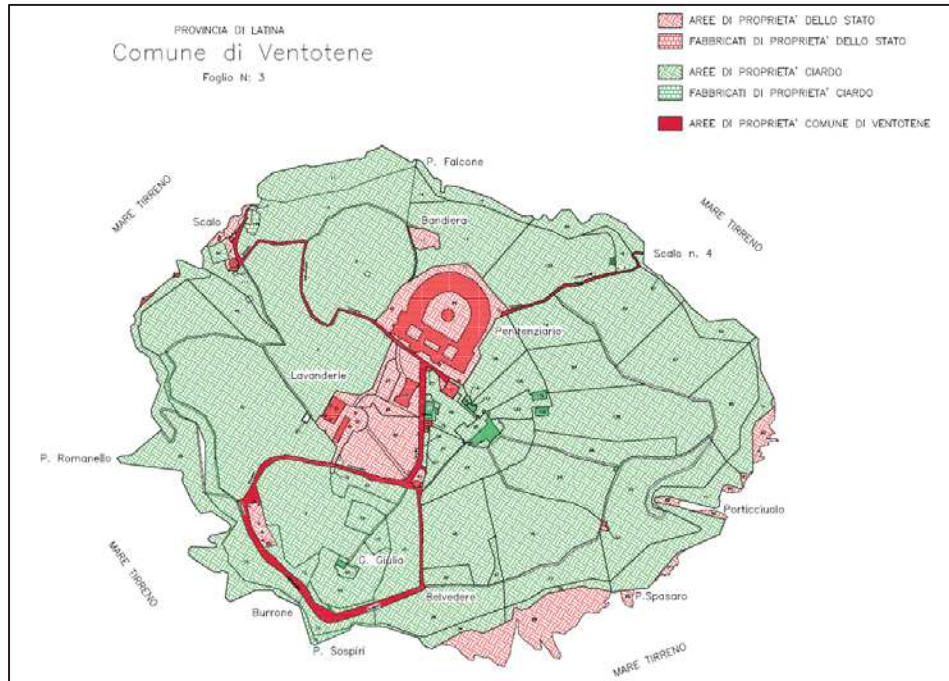
D.5 ASSETTO PROPRIETARIO DELL’ISOLA DI SANTO STEFANO

Secondo i dati forniti dall’Agenzia del Demanio (cfr. documento “Isola di Santo Stefano – Analisi dell’assetto proprietario - Aggiornamenti possibili e scenari di attuazione correlati”, 2020), il 13% circa della superficie complessiva dell’Isola di Santo Stefano è di proprietà statale – e corrisponde essenzialmente all’area su cui sorge l’ex complesso carcerario – e, per l’84% circa, l’Isola è di proprietà privata, oltre alla viabilità che è di proprietà comunale (3% circa).

La porzione di proprietà statale è in capo all’Agenzia del Demanio, anche se, nell’aprile del 1992, l’intero ex complesso penitenziario è stato dato in consegna al Comune di Ventotene – a fronte di un canone annuo simbolico – per la custodia e conservazione del sito mediante opere di manutenzione ordinaria e straordinaria.

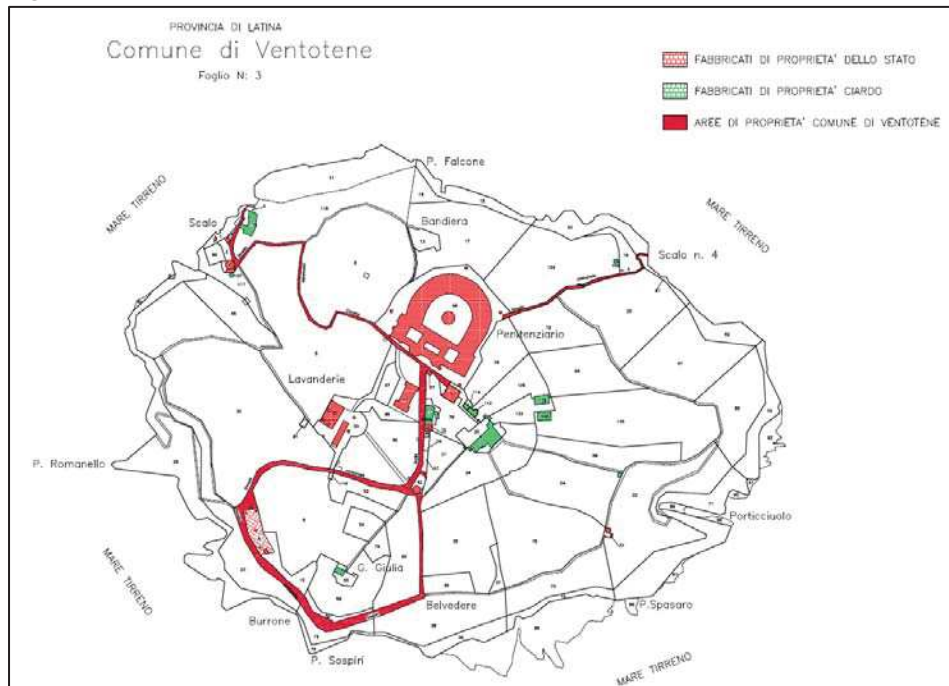
⁷ Peraltro, a seguito degli eventi franosi che hanno interessato, nel 2010, con gravi conseguenze, il territorio del comune di Ventotene, a Cala Rossano, sono stati programmati ed avviati alcuni importanti interventi di recupero e conservazione.

Fig. 5 - Assetto proprietario dell'Isola di Santo Stefano



Fonte: Agenzia del Demanio

Fig. 6 - Assetto proprietario fabbricati dell'Isola di Santo Stefano



Fonte: Agenzia del Demanio

L'area di proprietà statale ha una superficie di 3,49 HA (34.915 mq), secondo il dettaglio catastale riportato nella tabella che segue.

Tab. 3 - Dettaglio della superficie di proprietà statale

Foglio	Particella	Proprietà	Qualità	Classe	Superficie			Reddito Dominicale €	Reddito Agrario €	
					Ha	Are	Ca			
3	A	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO				8	80	- €	- €
3	B	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO					48	- €	- €
3	1	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				3	61	- €	- €
3	3	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO				4	74	- €	- €
3	7	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO				3	5	- €	- €
3	13	DEMANIO DELLO STATO	SEMINATIVO	U			6	80	0,88 €	2,28 €
3	33	DEMANIO DELLO STATO	FU D ACCERT					77	- €	- €
3	41	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO					37	- €	- €
3	42	DEMANIO DELLO STATO	FU D ACCERT				2	31	- €	- €
3	44	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO			1	19	76	- €	- €
3	46	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO				18	55	- €	- €
3	47	DEMANIO DELLO STATO	SEMINATIVO	U			7	27	0,94 €	2,44 €
3	48	DEMANIO DELLO STATO	SEMINATIVO	U			7	55	0,97 €	2,53 €
3	49	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO				50	8	- €	- €
3	50	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO				29	9	- €	- €
3	77	DEMANIO DELLO STATO	ENTE URBANO					23	- €	- €
3	81	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER					19	- €	- €
3	82	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER					93	- €	- €
3	85	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				65	80	- €	- €
3	86	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				2	1	- €	- €
3	87	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				1	91	- €	- €
3	88	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				1	19	- €	- €
3	89	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				2	12	- €	- €
3	90	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				1	54	- €	- €
3	91	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER					71	- €	- €
3	92	DEMANIO DELLO STATO	INCOLT STER				9	29	- €	- €

Fonte: Agenzia del Demanio

Tale superficie risulta a sua volta articolata in quattro aree:

1. Corpo A – Complesso carcerario principale
2. Corpo B – Aree e manufatti esterni all'ex carcere
3. Corpo C – Approdo e aree limitrofe
4. Corpo D – Cimitero.

L'area di proprietà comunale ha una superficie totale pari a 0,69 HA (6886 mq), secondo il dettaglio di seguito riportato:

Tab. 3.1 - Dettaglio della superficie di proprietà comunale

Foglio	Particella	Proprietà	Qualità	Classe	Superficie			Reddito Dominicale €	Reddito Agrario €	
					Ha	Are	Ca			
3	STRADE	COMUNE DI VENTOTENE	STRADE PUBB				68	86	- €	- €

L'area di proprietà privata ha una superficie totale pari a 21,19 HA (211.894 mq), secondo il dettaglio di seguito riportato:

Tab. 4- Dettaglio della superficie di proprietà privata

Foglio	Particella	Proprietà	Qualità	Classe	Superficie			Reddito Dominicale €	Reddito Agrario €
					Ha	Are	Ca		
3	4	SOGGETTO PRIVATO	AREA RURALE				45	- €	
3	6	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U	1	55	56	20,09 €	52,22 €
3	8	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U	1	29	55	16,73 €	43,49 €
3	9	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U	1	4	30	13,47 €	35,01 €
3	11	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			50	99	- €	
3	12	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		11	83	0,06 €	0,06 €
3	14	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		7	65	0,04 €	0,04 €
3	15	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			16	87	- €	
3	16	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		8	75	0,05 €	0,05 €
3	17	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		75	82	9,79 €	25,45 €
3	18	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		31	51	4,07 €	10,58 €
3	19	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		38	26	17,78 €	17,78 €
3	20	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		82	78	10,69 €	27,79 €
3	21	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			3	69	- €	- €
3	22	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U	1	5	97	0,55 €	0,55 €
3	23	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		57	7	0,29 €	0,29 €
3	24	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		61	11	28,40 €	28,40 €
3	25	SOGGETTO PRIVATO	ENTE URBANO			12	88	- €	- €
3	27	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		16	15	2,09 €	5,42 €
3	28	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			93	56	- €	- €
3	30	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U	2	39	54	30,93 €	80,41 €
3	34	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		50	1	6,46 €	16,79 €
3	35	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		71	73	33,34 €	33,34 €
3	36	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		11	33	1,46 €	3,80 €
3	37	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		4	16	0,54 €	1,40 €
3	38	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		58	34	0,30 €	0,30 €
3	39	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			14	43	- €	- €
3	40	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		41	17	19,14 €	19,14 €
3	45	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		33	21	0,17 €	0,17 €
3	53	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		16	12	7,49 €	7,49 €
3	54	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		11	40	5,30 €	5,30 €
3	55	SOGGETTO PRIVATO	ENTE URBANO			4	13	- €	- €
3	56	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		1	15	0,15 €	0,39 €
3	57	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		1	35	0,17 €	0,45 €
3	59	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		4	40	0,02 €	0,02 €
3	60	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			20	53	- €	- €
3	64	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		46	18	21,46 €	21,46 €
3	66	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		36	15	16,80 €	16,80 €
3	67	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		76	33	9,86 €	25,62 €
3	68	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		50	68	6,54 €	17,01 €
3	69	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			9	67	- €	- €
3	70	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			17	84	- €	- €
3	71	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			46	44	- €	- €
3	72	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			10	29	- €	- €
3	73	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		40	39	0,21 €	0,21 €
3	74	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		11	36	0,06 €	0,06 €
3	75	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		90	63	42,13 €	42,13 €
3	76	SOGGETTO PRIVATO	SEMINATIVO	U		18	76	2,42 €	6,30 €
3	78	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT STER			5	47	- €	- €
3	79	SOGGETTO PRIVATO	VIGNETO	2		6	78	3,15 €	3,15 €
3	80	SOGGETTO PRIVATO	INCOLT PROD	U		3	82	0,02 €	0,02 €

Fonte: Agenzia del Demanio

D.6 LE CARATTERISTICHE ECONOMICHE E PRODUTTIVE DEL TERRITORIO

L'economia di Ventotene, quale territorio di più immediato riferimento del progetto, condivide, pur con caratteristiche sue proprie, i tratti "produttivi" che contraddistinguono il più ampio sistema delle isole Pontine, entro il quale Turismo, Commercio e Pesca rappresentano i principali settori di attività e di reddito, che definiscono lo spazio economico e la domanda di lavoro di riferimento per i residenti.

D'altra parte, l'isolamento dovuto alla distanza delle due isole di Ventotene e Santo Stefano dalla terraferma, alla lontananza dalle rotte più classiche e più battute del traffico diportistico, alle condizioni del mare, insieme alle ridotte dimensioni e alle caratteristiche, altrettanto ristrette, dei tracciati e del tessuto urbano costruito, rendono questo territorio il meno turistico dell'arcipelago, nonostante la presenza di due porti (Cala Rossano e Porto Romano), il patrimonio di "piscine" e testimonianze archeologiche (ville) "romane", le qualità naturalistiche e le calette che potrebbero attrarre e sostenere flussi più consistenti di visitatori e turisti.

Ne deriva che, allo stato attuale, anche l'isola "madre" (Ventotene) risulta sprovvista di quel retroterra di infrastrutture e di attività adeguato ad accogliere e a soddisfare, con opportuni standard e senza interruzioni stagionali, la domanda di servizi (ricettivi, culturali, di intrattenimento, di collegamento e di connessione) che potrebbe accompagnarsi all'entrata in esercizio dell'investimento e, più in generale, indispensabile per dare consistenza, vitalità e prospettive all'economia locale.

In particolare, per quel che riguarda i servizi primari, come si legge nel MasterPlan "*Le città del golfo e le isole pontine*" della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Cassino (2011), a Ventotene e a Ponza "è urgente completare il progetto di realizzazione del serbatoio di accumulo finalizzato alla tutela delle risorse idropotabili ed alla distribuzione dell'acqua ad usi civili, nonché del sistema di depurazione destinato al riuso per fini rurali e dei servizi", accanto alla costruzione di adeguati impianti di dissalazione. Allo stato attuale, la fornitura di acqua potabile sull'isola di Ventotene è garantita mediante un dissalatore temporaneo – che ha consentito di sostituire l'approvvigionamento molto più costoso mediante navi cisterna - accoppiato, solo dal 2019, ad un rimineralizzatore per rendere l'acqua immessa nel sistema di distribuzione rispondente alle caratteristiche chimico fisiche richieste dalla normativa vigente.

Ventotene, inoltre, non è connessa alla rete elettrica nazionale e, sebbene Enel abbia inaugurato sull'isola, nel 2016, il primo sistema⁸ che integra *storage* e motori per l'alimentazione energetica, l'elettricità è prodotta localmente per mezzo di un generatore alimentato da carburanti fossili.

Infine, per quel che riguarda la gestione dei rifiuti, a gennaio 2016 la raccolta differenziata ha raggiunto il 65% del totale e quindi, da questo punto di vista, l'isola si distingue per l'attenzione a un'efficace organizzazione dei servizi di igiene urbana, per quanto non siano presenti in loco impianti di trasformazione ed i rifiuti vengano ancora inviati alla terraferma per il trattamento.

⁸ Si tratta di un sistema ibrido, composto da generatori e da una batteria da 600 kWh a ioni di litio, che permette di migliorare la qualità del servizio offerto ai cittadini e ridurre le emissioni di CO₂ in atmosfera. Ventotene, infatti, è una meta turistica il cui fabbisogno elettrico registra valori "straordinari" nella stagione estiva, con uno stress continuo delle apparecchiature (motori) e con un carico non ottimale che causa l'aumento dei consumi di carburante e peggiora l'efficienza complessiva del sistema. La batteria installata da Enel permette, invece, di immagazzinare l'elettricità prodotta in eccesso nei momenti di picco, così da evitare sprechi e *blackout*.

Su un altro piano, nel confronto con gli analoghi indicatori economici misurabili per l'intera regione e per il resto del Paese – relativi, in particolare, al funzionamento ed alle condizioni del sistema produttivo e del mercato del lavoro - il Comune di Ventotene risulta sistematicamente in ritardo, con tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione che, soprattutto per le fasce più giovani della popolazione, registrano i risultati più critici e che, anche in valore assoluto, segnalano uno stato di persistente difficoltà, anche per la presenza di barriere, vischiosità ed ostacoli di carattere fisico ed ambientale, nel favorire l'incontro tra l'offerta e la domanda di occupazione.

Lo “spazio economico” di questo territorio, rappresentato dalla struttura produttiva endogena (imprese operative e addetti per settori e divisioni di attività), si dimostra alquanto “rarefatto”, in quanto caratterizzato da imprese di piccola e piccolissima dimensione (0-9 addetti), che costituiscono circa il 90% del tessuto produttivo locale.

Per quel che riguarda la distribuzione delle imprese attive nel comune di Ventotene e dei relativi addetti per settori di attività economica, i dati forniti dall'ISTAT sono aggiornati a tutto il 2018 e consente di osservarne l'andamento a partire dal 2012. Nello specifico, sono stati considerati i settori su cui si prevede il progetto di valorizzazione dell'ex Carcere potrà avere, direttamente o indirettamente, maggiori ripercussioni.

Tab. 5 - Distribuzione delle unità produttive per settore merceologico (2012 – 2018)

Settore merceologico	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tasso di crescita 2012-2018 ⁹
Attività manifatturiere	5	4	3	4	3	2	2	-60%
Industrie alimentari	3	2	1	1	1	1	1	-67%
Fabbricazione di mobili	1	..	..	..	..	..	..	-100%
Altre industrie manifatturiere	1	1	1	1	1	..	..	-100%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1	1	1	1	1	1	1	0%
Fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	1	0	0	0	1	0	0	-100%
Costruzioni	8	8	7	7	8	7	5	-38%
Costruzione di edifici	1	0	1	1	1	1	1	0%
Ingegneria civile	2	1	1	0	0	0	0	n.a.
Lavori di costruzione specializzati	5	7	5	6	7	6	4	-20%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	17	17	14	14	13	15	17	0%
Commercio all'ingrosso	1	1	1	2	2	2	3	200%
Commercio al dettaglio	16	16	13	12	11	13	14	-13%
Trasporto e magazzinaggio	4	5	6	4	5	5	5	25%
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	32	34	35	34	31	32	28	-13%
Alloggio	15	14	14	13	13	14	9	-40%
Attività dei servizi di ristorazione	17	20	21	21	18	18	19	12%
Servizi di informazione e comunicazione	0	1	1	1	0	0	0	n.a.
Attività immobiliari	3	3	4	5	5	5	3	0%

⁹ n.a.: non è possibile calcolare il tasso di crescita in quanto il valore assoluto relativo all'anno 2017 è pari a 0.

Settore merceologico	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tasso di crescita 2012-2018 ⁹
Attività professionali, scientifiche e tecniche	3	7	4	3	3	4	3	0%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	10	4	2	2	2	3	4	-60%
Attività di noleggio e leasing operativo	7	2	1	1	1	2	1	-86%
Attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	2	2	1	1	1	1	1	-50%
Istruzione	1	1	1	1	1	1	1	0%
Sanità e assistenza sociale	2	2	2	3	2	1	1	-50%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	3	4	4	3	3	3	4	33%
Altre attività di servizi	4	5	2	3	3	3	2	-50%
TOTALE	94	96	86	85	81	82	76	-19%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nel 2018, il comune di Ventotene conta 76 unità produttive per circa 212 addetti, con un calo complessivo, rispettivamente, del 19% e del 8,5% rispetto al 2012, sia pur con un andamento di segno diverso tra i vari settori che, comunque, in valore assoluto, risulta scarsamente significativo.

Il 37% delle unità produttive rientrano nei settori legati alle attività di accoglienza (“Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione”) ed assorbono quasi la metà degli occupati totali (circa 42%), confermando la netta prevalenza degli addetti del “settore terziario extra commercio” rilevata anche negli anni precedenti. Seguono le imprese del “Commercio all’ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli” (22%) con il 17% degli addetti, e quelle delle Costruzioni, con un’incidenza di circa il 7% sia per unità produttive, che per addetti.

Tab. 6 - Distribuzione degli addetti delle unità produttive per settore merceologico (Anni 2012 – 2018)

Settore merceologico	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tasso di crescita 2012-2018 ¹⁰
Attività manifatturiere	8,91	7,29	5,75	6,13	5,46	4,84	3,99	-55%
Industrie alimentari	6,89	5,29	3,75	3,67	3,54	3,78	2,99	-57%
Fabbricazione di mobili	1,02	..	..	..	..	..	..	-100%
Altre industrie manifatturiere	1	1	1	1	0,92	..	..	-100%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	3	3	3,74	4	3	3	3	0%
Fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	2,21	0	0	0	0,75	0	0	-100%
Costruzioni	19,8	19,74	17,79	15,04	16,85	17,62	12,69	-36%
Costruzione di edifici	1,02	..	5,15	2,16	1,93	1,19	1,46	43%
Ingegneria civile	5,46	1,96	1,29	..	..	..	..	n.a.

¹⁰ n.a. nel caso in cui non è possibile calcolare il tasso di crescita in quanto il valore assoluto relativo all’anno 2017 è pari a 0.

Settore merceologico	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tasso di crescita 2012-2018 ¹⁰
Lavori di costruzione specializzati	13,32	17,78	11,35	12,88	14,92	16,43	11,23	-16%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	37,57	36,98	31,22	31,01	29,63	35,34	35,61	-5%
Commercio all'ingrosso	1,76	1,87	1,9	3,22	3,17	2,82	5,7	224%
Commercio al dettaglio	35,81	35,11	29,32	27,79	26,46	32,52	29,91	-16%
Trasporto e magazzinaggio	10,22	11,63	11,88	12,86	14,11	13,17	36,98	262%
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	100,46	94,1	95,77	93,49	88,35	98,33	88,54	-12%
Alloggio	40,68	41,31	41,78	35,28	32,94	38,64	30,84	-24%
Attività dei servizi di ristorazione	59,78	52,79	53,99	58,21	55,41	59,69	57,7	-3%
Servizi di informazione e comunicazione	0	1	1	1	0	0	0	n.a.
Attività immobiliari	3,79	2,29	7,55	8,24	7,86	6,62	2,91	-23%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	3	6,66	4	3	3	4	3	0%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	19,71	6,4	3,02	4,34	2,64	5,31	8,45	-57%
Attività di noleggio e leasing operativo	7,62	3,61	1,71	2,84	1,41	2,58	1,67	-78%
Attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse	1,17	2,79	1,31	1,5	1,23	2,73	2,97	154%
Istruzione	1	1,61	1,56	1,46	1	1,14	1,51	51%
Sanità e assistenza sociale	2,91	3	2,99	4	3	2	2	-31%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	7,51	10,21	6,45	7,48	8,05	8,03	10,22	36%
Altre attività di servizi	11,24	10,39	7,46	8,57	7,44	7,01	2,7	-76%
TOTALE	231,33	214,3	200,18	200,62	191,14	206,41	211,6	-8,5%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

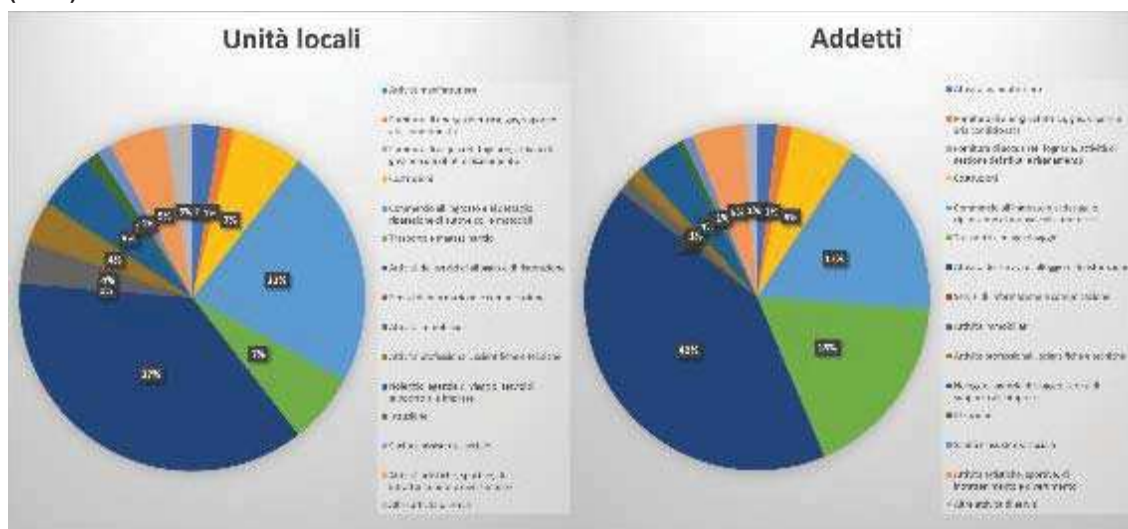
Il settore della produzione agroalimentare, invece, registra un trend negativo nel periodo considerato, sia in termini di unità produttive (-67%), che di numero di addetti (-57%).¹¹

In particolare, occorre evidenziare che, secondo le rilevazioni ISTAT, il settore agricolo risulta completamente assente, benché, come si illustrerà più in dettaglio nel seguito, sull'isola risulta invece praticata un'agricoltura tradizionale ad alto valore qualitativo legata a produzioni tipiche locali, quali la "lenticchia di Ventotene", vite/vino e specie orto frutticole autoctone (fichi, peschi, ecc.).

I diagrammi che seguono rappresentano, sulla base dei dati ISTAT, la composizione del tessuto produttivo e dell'occupazione per settore di attività economica a Ventotene, nel 2018.

¹¹ Nello specifico, si fa riferimento ai codici di attività "103: lavorazione e conservazione di frutta e ortaggi" (2012), "105: industria lattiero-casearia" (2012-2013) e "107: produzione di prodotti da forno e farinacei" (2012-2017).

Graf. 4 – Comune di Ventotene: distribuzione unità produttive e addetti per settore merceologico (2018)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, 2018

D.6.1 Il mercato turistico attuale

Come già esplicitato, la valorizzazione dell'ex Carcere può rappresentare un'importante occasione di sviluppo per l'intera comunità e per l'economia locale. Rendere nuovamente fruibile, con finalità e funzioni prevalentemente "espositive" e/o di "alta formazione", una risorsa monumentale e naturalistica di assoluto pregio equivale, infatti, a rendere disponibile un attrattore territoriale importante, capace di stimolare la domanda turistica e culturale, anche innescando comportamenti e azioni virtuose di adeguamento dell'offerta ricettiva e dei servizi per l'accoglienza, così da riattivare i circuiti e le attività economiche direttamente collegate (nell'artigianato, nella ristorazione, nell'ospitalità), accrescendo i livelli di benessere e le dotazioni (e gli standard) di attrezzature urbane e civili a disposizione della collettività.

Il turismo e la domanda di fruizione che attualmente interessano le isole di Santo Stefano e Ventotene sono relativamente contenuti, fortemente condizionati dalle caratteristiche e dallo stato dei luoghi e delle attrezzature/servizi disponibili e, nel caso di Santo Stefano, molto "limitati".

A partire dal 2016, l'accesso all'isola di Santo Stefano è stato completamente vietato, in ragione delle problematiche e delle criticità che influenzano l'accessibilità e la sicurezza dell'isola stessa e dell'ex complesso carcerario. Soltanto nell'estate del 2019, sono state consentite le visite guidate gestite dalla cooperativa locale Terra Maris. In seguito, l'ordinanza sindacale n.17 del 30 luglio 2020, oltre a confermare il divieto di accesso sull'isola, ha reintrodotta il divieto a tutte le visite guidate di qualunque genere, consentendo l'accesso solo per finalità connesse e finalizzate agli interventi di messa in sicurezza dell'ex Carcere.

Negli ultimi anni, tuttavia, i dati forniti dal Comune indicano comunque un flusso turistico sull'isola di Santo Stefano - concentrato nella stagione estiva - pari a circa 3.800 visitatori/anno che,

accompagnati e guidati da una figura esperta, hanno potuto raggiungere il sito dell'ex Carcere da Ventotene e fruire dei percorsi e delle informazioni attualmente ivi disponibili.

Per quanto riguarda il movimento turistico nelle località che rientrano nel territorio di riferimento, dai dati ISTAT risultano, nel 2019, circa 670 mila arrivi nelle isole e nel litorale pontino (oltre che nel comune di Anzio) e circa 2,5 milioni di presenze registrate nelle strutture ricettive ivi presenti.

Tab. 7 - Arrivi nei comuni della provincia di Latina e nel comune di Anzio della provincia di Roma (2015-2019)

Comune	Arrivi				
	2019	2018	2017	2016	2015
Anzio (RM)*	43.548	27.325	25.698	n.d	n.d
Aprilia (LT)	18.440	19.159	20.039	20.027	18.749
Castelforte (LT)	4.096	5.573	5.075	5.641	5.841
Cisterna di Latina (LT)	4.992	n.d	n.d	5.897	5.610
Cori (LT)	435	n.d	n.d	n.d	n.d
Fondi (LT)	148.138	145.806	113.202	111.035	66.074
Formia (LT)	45.297	41.790	32.470	32.228	25.858
Gaeta (LT)	69.723	69.625	57.719	58.517	55.296
Itri (LT)	1.927	1.778	451		
Latina (LT)	60.470	60.943	52.894	65.033	60.944
Minturno (LT)	9.022	10.867	9.749	9.404	9.570
Norma (LT)	n.d	n.d	n.d	4.560	5.077
Pontinia (LT)	n.d	n.d	n.d	1.928	1.858
Ponza (LT)	21.949	27.598	16.895	19.452	18.662
Prossedi (LT)	n.d	n.d	877	n.d	n.d
Sabaudia (LT)	51.067	59.258	69.098	71.767	50.687
San Felice Circeo (LT)	29.919	36.119	31.204	21.968	22.708
Sermoneta (LT)	1.252	1.414	1.240	n.d	n.d
Sezze (LT)	4.442	3.551	4.022	4.339	4.353
Sperlonga (LT)	76.929	68.268	46.944	62.748	52.139
Terracina (LT)	73.721	77.526	51.998	53.704	53.812
Ventotene (LT)	1.054	1.084	1.000	n.d	n.d
Altri comuni della provincia di Latina	3.630	9.593	7.859	7.808	6.268
Totale	670.051	667.277	548.434	556.056	463.506

Fonte: ISTAT

Tab. 8 - Presenze turistiche nei comuni della provincia di Latina e nel comune di Anzio (RM), 2015-2019

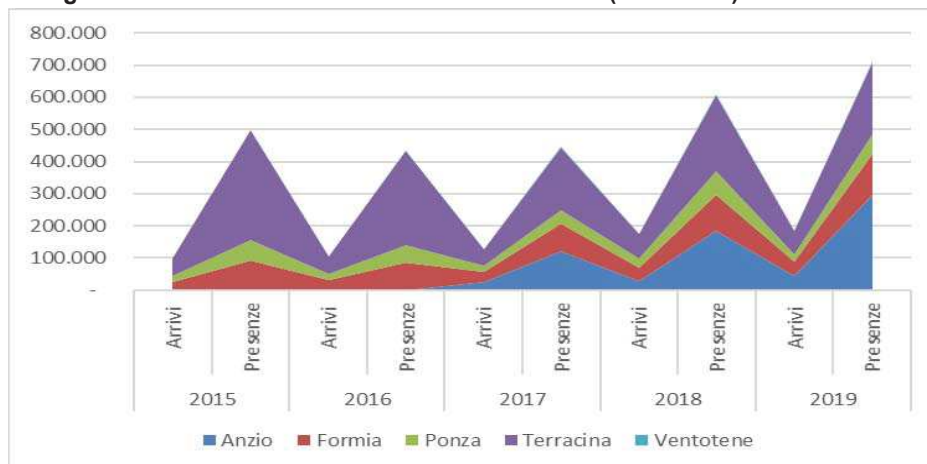
Comune	Presenze				
	2019	2018	2017	2016	2015
Anzio (RM)	296.969	183.520	120.267	n.d	n.d
Aprilia (LT)	33.938	37.287	39.757	41.451	36.628
Castelforte (LT)	10.183	11.419	12.398	13.271	13.773
Cisterna di Latina (LT)	8.568	n.d	n.d	9.968	10.497
Cori (LT)	910	n.d	n.d	n.d	n.d

Comune	Presenze				
	2019	2018	2017	2016	2015
Fondi (LT)	786.486	758.462	621.784	610.016	735.438
Formia (LT)	126.621	113.319	85.778	86.194	92.039
Gaeta (LT)	194.187	181.789	143.587	149.464	147.812
Itri (LT)	4.910	4.146	1.021	n.d	n.d
Latina (LT)	184.613	177.546	158.083	180.123	173.831
Minturno (LT)	47.208	46.048	41.503	35.394	99.716
Norma (LT)	n.d	n.d	n.d	9.210	10.153
Pontinia (LT)	n.d	n.d	n.d	3.368	3.047
Ponza (LT)	61.801	72.440	42.398	51.921	62.396
Prossedi (LT)	n.d	n.d	1.414	n.d	n.d
Sabaudia (LT)	136.502	161.402	168.250	160.305	236.357
San Felice Circeo (LT)	72.301	87.436	81.822	59.035	94.037
Sermoneta (LT)	2.337	2.739	2.441	n.d	n.d
Sezze (LT)	8.513	6.050	7.676	8.692	10.748
Sperlonga (LT)	300.167	251.727	366.062	258.075	252.724
Terracina (LT)	224.382	235.699	194.179	295.203	342.093
Ventotene (LT)	3.240	3.044	2.868	n.d	n.d
Altri comuni della provincia di LATINA	943	16.999	14.679	15.208	13.464
Totale	2.504.779	2.351.072	2.105.967	1.986.898	2.334.753

Fonte: ISTAT

Considerando esclusivamente il movimento turistico relativo ai Comuni che hanno un collegamento diretto con Ventotene (Ponza, Terracina e Formia) o indiretto tramite Ponza (Anzio), gli arrivi rilevati nel 2019 sono in totale 185.569 e le presenze risultano circa 713.000. Nello stesso anno, Terracina risulta il comune con il numero di arrivi più elevato (circa 73.000), mentre Anzio registra il maggior numero di presenze (circa 300 mila) e il più alto tasso di permanenza media, pari a circa 7 notti.

Graf. 5 - Movimento turistico nei comuni della prov.di Latina e di Roma con collegamento diretto con Ventotene o tramite Ponza (2015-2019)

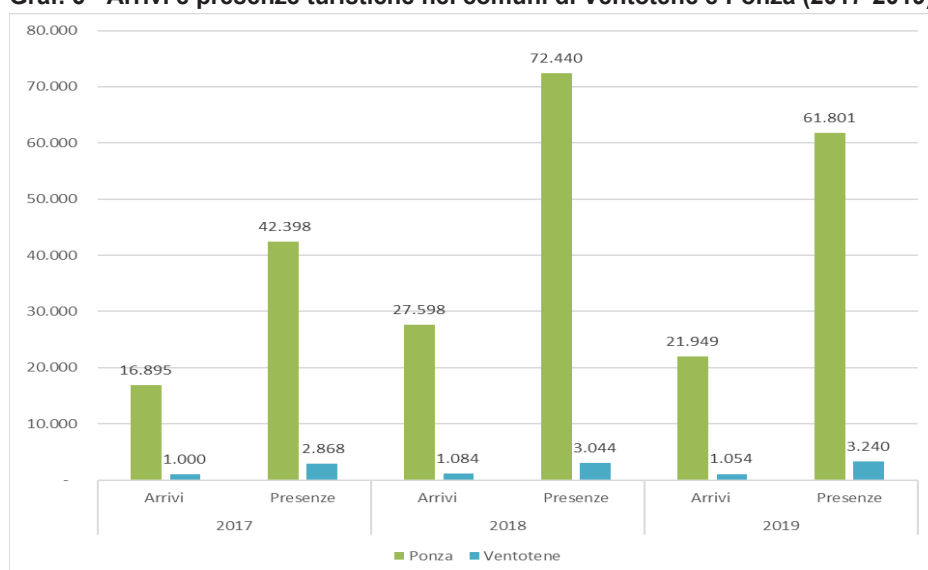


Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Per quanto riguarda le isole, Ventotene registra nel 2019 circa 1.054 arrivi e 3.240 presenze, con un incremento, rispettivamente, del 5% e del 13% rispetto al 2017, e una permanenza media pari a circa 3 notti.

Per Ponza, l'isola più grande e frequentata, nel 2019 risultano circa 22 mila arrivi e oltre 62 mila presenze, con un incremento significativo rispetto al 2017 pari, rispettivamente, al 30% circa e al 45,8%; la permanenza media si attesta su 2,8 giornate.

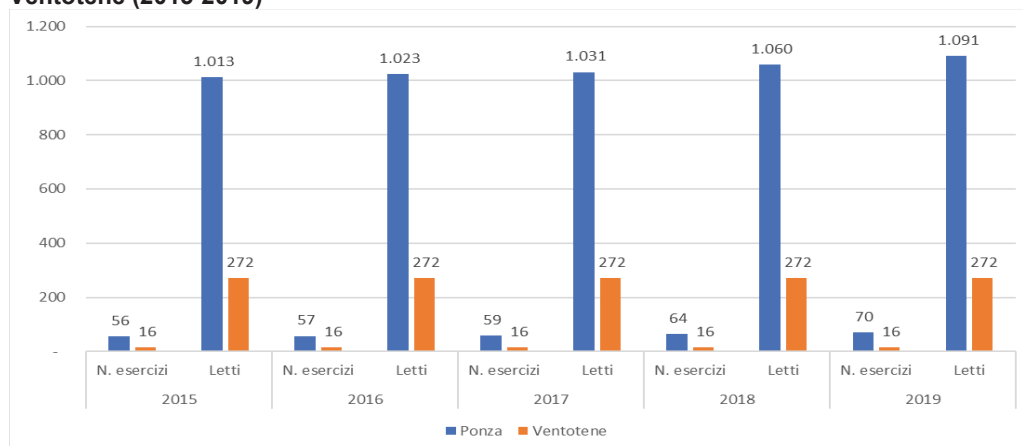
Graf. 6 - Arrivi e presenze turistiche nei comuni di Ventotene e Ponza (2017-2019)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

A fronte dei flussi di domanda su indicati, dal lato dell'offerta, sempre secondo i dati ISTAT, nel 2019 risultano presenti a Ventotene 16 strutture ricettive per un'offerta complessiva di 272 posti letto; a Ponza si rilevano in totale 1.091 posti letto in 70 strutture alberghiere ed extralberghiere.

Graf. 7 - Esercizi alberghieri ed extralberghieri e posti letto nei comuni di Ponza e Ventotene (2015-2019)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

A tale offerta, si aggiunge quella dei comuni del litorale pontino, in particolare di Anzio, con 93 strutture ricettive per 9.722 posti letto, Formia, con 95 strutture ricettive per 2.084 posti letto, e Terracina, con 172 strutture e 9.986 posti letto).

Ad ogni modo, come si esplicherà in dettaglio nell'analisi, svolta più avanti, della domanda potenziale attesa dall'intervento, il quadro che emerge dalle rilevazioni ISTAT non rappresenta le reali dimensioni del movimento turistico a Ventotene (oltre che sul litorale laziale), che, secondo le testimonianze raccolte durante gli incontri con la comunità locale promossi dal Commissario, raggiungerebbe in arrivi e presenze l'ordine di diverse migliaia di unità ogni anno. Al riguardo, infatti, occorre considerare, da un lato, che a Ventotene il sistema di accoglienza turistica, oltre ai 16 alberghi rilevati dall'ISTAT, è in larga parte formato da esercizi appartenenti al settore degli alloggi di seconde case, dei Bed & Breakfast e di altre strutture informali che non risultano alle statistiche ufficiali; dall'altro, che il turismo del litorale laziale e, in parte, anche campano è soprattutto formato da turismo residenziale di massa alloggiato in case di vacanza e seconde case, in affitto o in proprietà a residenti del Lazio e della Campania.

In conclusione, appare indispensabile considerare le condizioni attuali dei circuiti economici esistenti e operativi nel più vasto territorio di riferimento dell'intervento, verificando la possibilità di stimolare, direttamente o indirettamente, quella trasformazione compatibile ed equilibrata dell'economia e della società locale senza la quale è difficile immaginare che l'intervento possa risultare efficace e concretamente sostenibile. Una strategia di sviluppo che deve puntare sul "turismo estivo di qualità" - promuovendo azioni corrispondenti sul patrimonio edilizio, sulle attrezzature, sulle reti e sui servizi - ma anche sulla "formazione" (polo professionale per il turismo, alta formazione), facendo di quest'area un ambiente capace di ottimizzare e, quando necessario, compensare, in una logica di nuova organizzazione territoriale, le vocazioni, le risorse e le condizioni (logistiche, ambientali, economiche) che lo contraddistinguono.

Nel prosieguo dell'analisi, si evidenzierà l'impatto atteso sulla domanda turistica e sui flussi di visitatori e utenti che saranno attratti dalle attività (espositive, culturali, formative, artistiche) realizzate e disponibili a Santo Stefano. Un incremento e una differenziazione del "pubblico" che naturalmente avrà ripercussioni positive anche e soprattutto sull'economia del comune di Ventotene e, tuttavia, un potenziale che non può non misurarsi con le condizioni del tutto particolari dell'offerta ricettiva (numero e qualità degli "alloggi" e dei posti letto corrispondenti) e dei servizi complementari (ristorazione, tempo libero, collegamenti da e verso la terraferma e così via) sull'isola madre.

In altri termini, una concreta "opzione di espansione", strettamente legata alla realizzazione del progetto, è quella che potrebbe derivare dall'adozione di iniziative "di mercato" da parte di operatori privati - anche con il concorso e la sollecitazione che può venire da un'azione pubblica di indirizzo e di sostegno - finalizzate a promuovere l'incremento di strutture, capacità, qualità e servizi per la ricettività turistica e l'accoglienza in tutto il sistema territoriale, naturalmente programmando e adottando soluzioni compatibili (offerta diffusa) con le caratteristiche del patrimonio immobiliare in essere e con i vincoli ambientali esistenti.

D.7 STATO DEI COLLEGAMENTI E SISTEMI DI TRASPORTO A SERVIZIO DELLE ISOLE

L'isola di Santo Stefano è accessibile e visitabile unicamente tramite imbarcazioni locali con collegamenti dalla vicina Ventotene. L'approdo è possibile in quattro punti accessibili a seconda dei venti.

A sua volta, l'isola di Ventotene è dotata di due porti, uno di origine romana scavato interamente nel tufo e poi successivamente ammodernato durante il periodo borbonico, e un altro moderno con un'ampia darsena situato nella zona detta "Cala Rossano". Il Porto Romano è dedicato prevalentemente a piccoli pescherecci e imbarcazioni da diporto di dimensioni medio-piccole, mentre il Porto Nuovo di Cala Rossano può ospitare imbarcazioni anche molto grandi ed è l'approdo dei traghetti, degli aliscafi e di altre imbarcazioni di trasporto commerciale e passeggeri dalla terra ferma. Le imbarcazioni di grossa stazza, nelle ore del giorno, devono attraccare sulla banchina principale del Porto Nuovo, lontano dal punto di approdo del traghetto e degli aliscafi.

Le imbarcazioni in transito sono tenute a corrispondere al comune di Ventotene una tassa giornaliera di smaltimento rifiuti, proporzionale alla stazza, ed è previsto un servizio di raccolta delle acque nere.

Inoltre, sull'isola di Santo Stefano, nel 2017, è stato realizzato un eliporto¹², che consente agli elicotteri di soccorso (118, protezione civile, forze dell'ordine) di intervenire evitando i disagi dell'insularità e realizzando la continuità territoriale a fini di sicurezza e tutela della salute. Naturalmente, anche il turismo è avvantaggiato dalle potenzialità commerciali di questa infrastruttura, che ne amplia l'offerta in direzione di un'utenza più esigente distribuita non solo nel periodo estivo.

Ventotene è collegata ai porti della terraferma da diverse compagnie di navigazione, con corse esclusivamente diurne - più frequenti in primavera e nel periodo estivo, meno assidue negli altri periodi dell'anno - tramite aliscafo della durata media di 60 minuti, o in traghetto con 2 ore di navigazione.

Si riporta di seguito, nel dettaglio, il quadro dei collegamenti verso/da l'isola di Ventotene secondo quanto rilevato, a settembre 2020, dai siti web che offrono il servizio di prenotazione delle corse.

La compagnia Laziomar assicura tutto l'anno, il collegamento con il porto di Formia, la tratta più importante e trafficata, cui in estate si vanno ad aggiungere i collegamenti con i porti di Terracina, Anzio e Napoli, per soddisfare le aumentate richieste dovute al traffico turistico. L'isola è inoltre ben collegata anche con Ponza e Ischia.

Da **Formia** partono aliscafi e traghetti del servizio di trasporto pubblico con almeno due collegamenti giornalieri. Le corse sono molto frequenti in primavera e nel periodo estivo e meno assidue negli altri periodi dell'anno I tempi di percorrenza vanno dalle 2 h in traghetto a circa 1 h in aliscafo.

¹² A seguito della Delibera n.3 del 2016 del Comune di Ventotene – “Ex Carcere Borbonico dell'Isola di Santo Stefano – Realizzazione di elisuperficie nell'isola di Santo Stefano. Approvazione progetto e approvazione variante urbanistica ai sensi dell'art. 19 D.P.R. 327/2001”.

Da **Terracina**, Ventotene è raggiungibile in circa 2h e 50' con traghetto e in 1h con aliscafo. I collegamenti sono garantiti dalla Laziomar con un solo un collegamento settimanale e, da fine luglio a inizio settembre, dai mezzi veloci della NLG (Navigazione Libera del Golfo) con una corsa settimanale.

Da **Napoli**, l'isola di Ventotene è raggiungibile in circa 1h e 50' di aliscafo. I collegamenti sono garantiti principalmente dalla SNAV, da luglio a settembre, dal venerdì alla domenica con due corse giornaliere che fanno tappa intermedia a Ischia, e da NLG, sempre nel periodo estivo da giugno a settembre.

Da **Anzio** non esistono collegamenti diretti con Ventotene. Il porto è collegato in maniera diretta all'isola di Ponza con gli aliscafi della compagnia Vetur (70') e i traghetti della Laziomar (90'). Dall'isola di Ponza è possibile poi raggiungere l'isola di Ventotene.

Da **Ponza**, Ventotene è raggiungibile in 50' con l'operatore SNAV, che offre collegamenti 5 volte a settimana, mentre il servizio NLG garantisce le corse, con una durata di circa 45', da aprile a settembre.

Fig. 7 - Collegamenti con le Isole di Ventotene e Santo Stefano



Fonte: Google Maps

Da una ricognizione più recente sui suddetti siti web svolta con l'obiettivo di verificare eventuali variazioni intervenute nel quadro testé riportato, si ottengono dati molto frammentari in quanto la pianificazione delle corse, in alcuni casi, risulta limitata ai mesi invernali, in altri evidenzia una minore frequenza delle corse oppure, per alcune compagnie, non risulta più alcun servizio verso/dall'isola di Ventotene. E' ragionevole presumere che il protrarsi della crisi pandemica

tuttora in atto abbia indotto le compagnie di navigazione a ripianificare il servizio rispetto a quello offerto fino a settembre 2020.

A titolo di esempio, dai dati rilevati risulta che:

- fino al 31 marzo 2021, l'unico collegamento con la terraferma è quello per Formia effettuato dalla Laziomar con due corse A/R giornaliere (non sono disponibili dati sui collegamenti previsti nei mesi successivi);
- i collegamenti effettuati da SNAV da e per Napoli e Ponza risultano solo per il periodo dal 19 giugno 2021 fino alla prima settimana di settembre, esclusivamente venerdì (una corsa al giorno), sabato e domenica (due corse al giorno);
- non risultano collegamenti da e per Terracina e Anzio.

In definitiva, l'isolamento e la difficile accessibilità di Santo Stefano costituiscono, allo stato, fattori particolarmente critici, non solo per l'assenza di collegamenti diretti con la terraferma – peraltro “coerente” con la storica destinazione del sito e del complesso dell'ex carcere, oltre che con la mancanza di un seppur minimo tessuto urbano – ma anche per le condizioni e la frequenza dei collegamenti in essere a servizio dell'isola madre di Ventotene.

Pertanto, il potenziamento di tali collegamenti, in particolare in termini di estensione del servizio oltre i mesi estivi (almeno ai mesi da marzo a maggio e al mese di ottobre, a ridosso della stagione estiva), naturalmente entro le possibilità consentite dalle condizioni meteomarine e dai limiti di accesso alle due isole, rappresenta un intervento necessario per consentire e stimolare l'afflusso dei visitatori/fruitori attesi per effetto dell'attuazione del progetto.

Per quel che riguarda i livelli di fruizione di tali collegamenti in termini di numero di sbarchi/imbarchi registrati annualmente per l'isola di Ventotene, si rinvia ai dati riportati ed esaminati nei paragrafi relativi all'analisi della domanda potenziale generata dal progetto per arrivare a stimare gli arrivi turistici e gli escursionisti sull'isola di Santo Stefano.

E. LE OPZIONI DI INTERVENTO PER IL RECUPERO E LA RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'EX CARCERE

Il CIS con il suo programma di interventi assegna allo Studio di fattibilità l'obiettivo di indirizzare ed equilibrare, attraverso la valutazione comparata di diverse ipotesi progettuali, l'esigenza del recupero e della valorizzazione di un complesso carcerario - che, per quanto di straordinario valore simbolico sotto il profilo storico-culturale, versa in un grave stato di abbandono e degrado – in un'ottica di tutela e sostenibilità ambientale e massimizzando gli effetti dall'investimento anche a beneficio della vicina isola di Ventotene.

Tale obiettivo si inserisce nel quadro delle "trasformazioni compatibili" e della "tutela attiva" di un bene culturale presente in un luogo unico e particolarmente complesso, a causa dei vincoli all'accesso che derivano dalla tutela dell'area marina protetta e della riserva naturale statale, dalla dimensione degli approdi, dalle condizioni meteomarine, dall'assenza di urbanizzazioni primarie (es. acqua ed energia).

Come già esplicitato, le analisi e le valutazioni svolte ai fini della individuazione della migliore alternativa progettuale sul piano del rapporto costi-benefici, muovono, in primo luogo, dallo studio preliminare realizzato e aggiornato da Invitalia nel 2020, che ipotizzava tre possibili opzioni di intervento: la prima opzione (Do minimum) prevedeva una rifunionalizzazione parziale del sito per attività espositiva, museale e documentaristica; con la seconda opzione, l'intervento si estendeva al recupero dell'intero complesso per destinarlo a un centro di alta formazione su temi europei e a una parziale offerta di attività espositive e museali; la terza opzione prevedeva il recupero dell'intero complesso per una più ampia rifunionalizzazione, destinandolo ad attività espositive-museali, formative ed artistiche (Polo multifunzionale).

Le successive attività di studio, analisi e documentazione sullo stato del complesso carcerario e dell'isola, anche sulla base dei rilievi effettuati in loco ai fini della progettazione degli interventi di messa in sicurezza e di realizzazione/adequamento degli approdi, nonché le informazioni scaturite dal percorso di consultazione e ascolto promosso dal Commissario nei confronti della comunità locale e degli altri stakeholder del progetto, hanno consentito di acquisire un quadro conoscitivo più approfondito non soltanto dei luoghi, bensì anche dei fabbisogni del territorio e, quindi, con esso, elementi utili a valutare in modo più puntuale i limiti e le potenzialità dell'intervento.

Le opzioni preliminarmente individuate, pertanto, sono state riviste, sia sulla base di un maggior grado di conoscenza dei luoghi, oltre che alla luce degli indirizzi strategici dettati dal Commissario, puntando a definire uno scenario di valorizzazione dell'ex Carcere e dell'isola di Santo Stefano in grado, entro i vincoli derivanti dalle peculiari caratteristiche fisiche, climatiche, ambientali, logistiche e infrastrutturali del sito, di realizzare il più possibile le sue potenzialità di riuso in un'ottica di integrazione con l'isola di Ventotene. Inoltre, si è tenuto conto dell'esigenza di preservare l'impianto originario del complesso e di tutelarne l'anima architettonica e spirituale, valorizzandone le proporzioni e mantenendo inalterata la sua intrinseca bellezza.

Pertanto, il gruppo di esperti coinvolti nel percorso di elaborazione del presente Studio ha definito, nonché analizzato sotto il profilo della fattibilità tecnica, finanziaria, economica e amministrativa,

uno scenario di intervento che risponde a tale approccio. Tale scenario si basa sul grado di conoscenza dei luoghi consentito dalle informazioni ad oggi disponibili e, di conseguenza, le sue condizioni di fattibilità sono state analizzate secondo ipotesi e stime di natura preliminare.

La visione e il concept assunti alla base dello scenario declinano gli obiettivi del CIS e la strategia di intervento definita dal Commissario e indirizzano la definizione dell'intervento di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere nella sua articolazione e nei contenuti delle sue componenti attuative.

La soluzione progettuale delineata interviene su tutti gli edifici e le aree di proprietà demaniale, nonché su alcuni manufatti di proprietà privata. Contempla, inoltre, tutte le possibilità di riuso del complesso (espositivo-museale, alta formazione, ricerca, ecc.). Nel seguito, pertanto, viene indicata come **opzione "multifunzionale estesa"**, fermo restando che, in prospettiva, ricorrendone le condizioni, l'intervento potrà essere esteso all'intera isola di Santo Stefano e, quindi, includere tutti gli altri manufatti e aree di proprietà privata.

L'analisi di fattibilità finanziaria di tale opzione, come si vedrà, mostra che, a causa degli elevati costi di funzionamento e manutenzione previsti, il progetto non risulta in grado di garantire un soddisfacente equilibrio finanziario, rendendo necessario il reperimento di ulteriori risorse finanziarie per la sua sostenibilità gestionale.

D'altra parte, dall'analisi economica risulta che il progetto conviene sul piano dei benefici netti che ne potranno derivare per la collettività, giustificando di conseguenza la necessità di sostenerlo dal punto di vista finanziario.

Rispetto allo scenario di valorizzazione individuato dal gruppo di esperti, sono state valutate altre due opzioni progettuali, configurate per "sottrazione" in termini di funzioni/attività e/o edifici e aree oggetto di intervento previsti nel suddetto scenario:

- **l'opzione "multifunzionale"**, che esclude dall'opzione estesa i manufatti e le aree di proprietà privata, intervenendo quindi su tutti gli edifici e aree di proprietà demaniale per destinarli alle stesse funzioni/attività già previste nella suddetta opzione;
- **l'opzione "do minimum"**, che circoscrive l'intervento al recupero del corpo centrale del complesso carcerario e alla sua rifunzionalizzazione in chiave espositiva-museale.

In via preliminare, rispetto alle tre opzioni individuate, è stata svolta un'analisi di benchmarking con l'obiettivo di rilevare esperienze di recupero e valorizzazione di contesti assimilabili all'isola di Santo Stefano, nonché esperienze di gestione delle funzioni/attività culturali e formative di cui, in coerenza con gli obiettivi generali del CIS, si prevede l'implementazione per il recupero e la valorizzazione dell'ex Carcere.

Quindi, dalle successive analisi di fattibilità e valutazioni comparative svolte, è emerso che le opzioni individuate in alternativa all'opzione multifunzionale estesa presentano minori condizioni di sostenibilità e convenienza, in quanto risulta più ampio il deficit annuo prodotto dalla gestione, ovvero riescono a dare solo parzialmente attuazione agli obiettivi del CIS e agli indirizzi strategici del Commissario.

Di seguito, per ogni opzione, si indicano le funzioni/attività cui si prevede di destinare il complesso dell'ex Carcere, gli edifici e le aree interessate e le tipologie di interventi da realizzare a tal fine sui medesimi.

Per gli scenari di intervento alternativi, in particolare, si evidenziano altresì i fattori che ne determinano la minore sostenibilità e convenienza rispetto all'opzione multifunzionale estesa.

Per quel che riguarda quest'ultima opzione, per una descrizione di maggiore dettaglio e per gli esiti delle analisi e delle valutazioni svolte in ordine alle relative condizioni di fattibilità tecnica, finanziaria, economica ed amministrativo-procedurale, si rinvia al capitolo dedicato.

E.1 ANALISI DI BENCHMARKING

L'analisi di benchmarking è stata svolta con l'obiettivo di produrre elementi rilevanti di valutazione nel comparare realtà esistenti e analoghe all'isola di Santo Stefano e di definire le soluzioni funzionali e gestionali attuabili, tenendo conto della valenza storica dell'ex carcere, degli indirizzi generali espressi dal CIS e delle linee guida definite dal Commissario per l'elaborazione del presente Studio di fattibilità, dei vincoli amministrativi vigenti in materia di beni monumentali, ambientali e paesaggistici, delle politiche regionali, della sostenibilità del sito in termini di innovazione nella progettazione e nell'esercizio di tutte le infrastrutturazioni primarie (acqua, energia, rifiuti) necessarie per il funzionamento e la fruizione dell'ex Carcere.

Con riferimento alle tre opzioni individuate, l'analisi si è focalizzata sulle esperienze significative rilevabili a livello nazionale, europeo e internazionale nell'ambito delle funzioni culturali e formative di cui, in coerenza con gli obiettivi generali del CIS, si prevede l'implementazione per il recupero e la valorizzazione dell'ex Carcere:

- a. la funzione espositiva-museale;
- b. l'alta formazione;
- c. le residenze artistiche.

Dai risultati dell'analisi svolta, riportati in dettaglio nell'Allegato 3, sembrano emergere piuttosto chiaramente i seguenti aspetti:

- il carattere di unicità dei luoghi oggetto di intervento, che non trova riscontri in contesti assimilabili, in linea generale, per insularità, grado di tutela ambientale, presenza di ex strutture carcerarie recuperate e rifunzionalizzate e, più in generale, iniziative attuate per la valorizzazione in chiave turistico-culturale di tali contesti;
- l'inadeguatezza del complesso dell'ex Carcere, per le condizioni di limitata accessibilità e per i vincoli di tutela ambientale, all'insediamento di attività di alta formazione (direzionale e post-universitaria) in linea, per durata, frequenza e livello di partecipazione, con le esperienze attualmente operative in tale settore a livello europeo. L'ipotesi realisticamente più percorribile è che sull'isola possa essere realizzata e resa disponibile un'offerta formativa destinata a soddisfare una domanda di conoscenza e di approfondimento specialistico su temi "europei", necessariamente circoscritta a periodi e cicli "formativi" ripetuti nell'anno, ma di breve durata, e a un numero relativamente ristretto di partecipanti;

- un'analoga considerazione va svolta per le residenze artistiche, che quindi, al pari dell'offerta di alta formazione, dovranno essere implementate nel complesso dell'ex Carcere in modo regolato e ciclico;
- sia per l'alta formazione che per le residenze artistiche, il coinvolgimento di partner specializzati nel settore (o anche non specializzati nel caso delle residenze artistiche) e interessati a partecipare alla gestione di tali attività rappresenta un fattore cruciale per garantirne l'efficace realizzazione e la sostenibilità.

E.2 L'OPZIONE MULTIFUNZIONALE ESTESA

Come già esplicitato, lo scenario prevede interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'intero complesso di proprietà demaniale e si estende ad alcuni manufatti/aree di proprietà privata: la grotta all'approdo della Marinella, l'ex spaccio lungo la via Giulia e i muretti a secco che costeggiano le vie comunali che dall'approdo della Marinella e dello Scalo n.4 conducono all'ex carcere nell'ottica di garantire continuità alla fruizione del percorso di visita che, dai suddetti approdi, conduce all'ex carcere e, dall'ex carcere, fino al Cimitero storico.

L'eventuale acquisizione/espropriazione per pubblica utilità di tali immobili, oltre che garantire condizioni di sicurezza nel corso dei lavori di recupero e valorizzazione e per i futuri fruitori, consentirebbe di aumentare la superficie a disposizione per il riuso del complesso e, in tal modo, di potenziare gli impatti, a medio termine, dell'intervento complessivo.

La visione che ispira e indirizza lo scenario (rappresentata comunque più in dettaglio nel successivo paragrafo dedicato) è incardinata su tre principi fondamentali: i diritti umani, la storia del carcere di S. Stefano e di Ventotene come "rammemorazione", il Mediterraneo. Sulla base di tali principi, il progetto punta a costruire un luogo capace di essere il simbolo dei valori che hanno sostenuto i processi di costruzione dell'Europa, un esempio di governo di interventi culturali e ambientali per lo sviluppo economico sostenibile, di rilanciare la ricerca, la conoscenza e accogliere le buone pratiche sul piano dello sviluppo sostenibile.

In attuazione di tale visione e del concept che ne deriva, nonché in coerenza con gli obiettivi del CIS e gli indirizzi strategici del Commissario, lo scenario contempla la più ampia e articolata rifunzionalizzazione degli edifici e delle aree interessate, destinandoli alle seguenti funzioni:

- **funzione espositiva-museale**, finalizzata tematicamente a:
 - illustrare la storia dell'ex carcere di S. Stefano (progetti architettonici, vita quotidiana e biografie dei carcerati, dei secondini, dei direttori, visioni e pratiche della detenzione e della pena), con particolare riferimento al periodo della gestione del carcere da parte dell'illuminato Direttore Eugenio Perucatti;
 - offrire rimandi sul tema complessivo del rapporto tra pena e diritti nella storia europea (es. rimando alla storia delle istituzioni carcerarie e del disciplinamento);
 - rappresentare il tema dei diritti umani nella costituzione europea;
 - rappresentare la storia del complesso dell'isola di Ventotene e S. Stefano;

- illustrare la dimensione naturalistica e paesaggistica di S. Stefano con riferimenti alla storia del paesaggio, delle coltivazioni, del mare e degli ambienti marini, della storia geologica dell'isola e del complesso di Ventotene;
- **alta formazione, didattica e ricerca:** attraverso attività organizzate nella forma di *summer school*, workshop, corsi di altissima formazione di breve durata ed iniziative convegnistiche e congressuali di tipo scientifico, incentrate sui temi connessi alla storia dell'ex carcere (diritti umani, pena e redenzione, ecc.), all'Europa e al Mediterraneo, all'ambiente e allo sviluppo sostenibile (lotta al cambiamento climatico, economia circolare, biodiversità, ecc.). In particolare, ai fini dell'educazione e della trasmissione della conoscenza, si punterà alla sperimentazione e accoglienza di "buone pratiche" capaci di testimoniare la presenza e la realizzabilità della visione europea sul piano della sostenibilità ambientale e, dunque, delle economie, delle relazioni sociali, della rappresentanza, dell'inclusività in coerenza con gli obiettivi dell'ONU, del New European Bauhaus e dell'European Green Deal per lo sviluppo sostenibile;
- **residenzialità/ospitalità:** organizzate secondo uno standard essenziale, ma di qualità. In particolare, tali funzioni saranno realizzate anche nella forma di **residenze artistiche** per ospitare artisti specializzati nelle arti visive, letterarie, ecc. e le loro produzioni.

Inoltre, prevede che:

- la funzione espositiva-museale sarà accompagnata da **un intervento artistico volto a qualificare ed esaltare il valore della visita e il rapporto con il paesaggio e la natura circostante** (installazioni e *land art*)
- **gli spazi aperti dell'Isola di S. Stefano saranno oggetto di un intervento di riqualificazione incentrato sul valore della cura della terra quale base di una progettazione ecologica**, che porti alla reintroduzione di sistemi e agro-biodiversità del Mediterraneo, anche al fine di comunicare il ruolo centrale delle politiche ambientali dell'Europa per lo sviluppo sostenibile
- potranno essere realizzati **eventi di carattere culturale** (spettacoli di prosa, concerti di musica classica e leggera, di danza) **e di tipo convegnistico**, sia negli spazi esterni, che in quelli interni del complesso monumentale, per piccoli gruppi di partecipanti.

Lo scenario, inoltre, come già evidenziato, prevede l'attivazione delle funzioni e attività su indicate in un'ottica di coinvolgimento e integrazione con il più ampio contesto dell'isola di Ventotene, al fine di consentire una fruizione integrata dell'esperienza culturale e turistica.

Di seguito, con riferimento a ciascuna tipologia di funzione, si indicano gli edifici e le aree interessate ed i principali interventi di rifunionalizzazione ivi previsti.

Rifunionalizzazione espositiva - museale	
Edifici/aree	Interventi
Panottico – anello interno celle - corpo A2	Museo di sé stesso - Percorso di visita

Panottico - Corpo di guardia – Corpo A1 -piano terra	Museo sulla storia del carcere, rapporto tra pena e diritti nella storia europea, il carcere-modello (direzione di Eugenio Perucatti), ecc
Panottico - Corpo di guardia – Corpo A1 - primo piano	Spazi destinati al progetto di recupero durante la cantierizzazione
Casina (ex centrale termica)	Punto di informazione paesistica Piccolo Museo del paesaggio di S.Stefano con plastico dell'isola
Intervento artistico complementare alle funzioni espositive-museali	
Edifici/aree	Interventi
Panottico - cortile – corpo A2	Installazioni di arte contemporanea permanente
Torre di sinistra – corpo A5	Installazioni di arte contemporanea temporanee anche di grandi dimensioni
Percorsi/sentieri	Installazioni di land art
Giardino prospiciente il corpo di guardia - corpo A1	Installazioni di arte contemporanea temporanee
Rifunionalizzazione per alta formazione/didattica/ricerca	
Edifici/aree	Interventi
Torre di destra – Corpo A4 - piano terra	Sale multifunzionali per consultazione di archivi digitalizzati, uffici, servizi igienici
Torre di destra – Corpo A4 - piano primo	Sale multifunzionali per didattica, seminari, workshop, laboratori
Torre di sinistra – corpo A5	Sala conferenze e cinema
Ex Lavanderie	Laboratori per artisti
Rifunionalizzazione per eventi culturali	
Ex Campo di Calcio	Spettacoli
Rifunionalizzazione per residenzialità leggera e ospitalità	
Edifici/aree	Interventi
Torre di destra - Corpo A4 - piano secondo	Alloggi per il Direttore e Ospiti
Ex casa del direttore – piano seminterrato	Alloggi per custode e per personale di servizio, servizi, spazi comuni per i residenti
Ex casa del direttore – piano terra e primo piano	Camere con bagno per residenti
Ex spogliatoi campo di calcio	Cameroni (tipo ostello), servizi, spazi comuni

Ex Lavanderie	Residenze e laboratori per artisti
Riqualificazione paesaggistica	
Edifici/aree	Interventi
Piazza della Redenzione	Restauro paesaggistico
Giardino della Casa del Direttore	Restauro paesaggistico
Percorso Piazza della Redenzione – Via Giulia – Cimitero	Restauro paesaggistico e dei manufatti
Area ex campo di calcio	Restauro del paesaggio attraverso nuove sistemazioni del terreno per la reintroduzione della biodiversità culturale del Mediterraneo - Fruizione del Giardino anche a fini didattico - formativi
Cimitero storico	Restauro del Cimitero - Riqualificazione paesaggistica con interventi sul verde
Servizi aggiuntivi	
Edifici/aree	Interventi
Corpo di guardia - Torre di destra	Bookshop
Ex barberia	Punto ristoro/bar
Edificio simmetrico ex barberia	Infermeria
Ex Forno	Ristorazione con prodotti dell'isola
Grotta	Punto di accoglienza
Ex spaccio	Vendita dei prodotti dell'isola di Santo Stefano – erboristeria

Per la realizzazione degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione afferenti all'opzione in esame si prevede un investimento complessivo pari a € 63.082.933,80, inclusa Iva.

A fronte di tale costo, come si vedrà, sulla base dei flussi di fruizione attesi con riferimento alle diverse attività e servizi che saranno attivati presso l'ex Carcere, nonché degli elevati costi di funzionamento e manutenzione previsti, il progetto non risulta in grado di garantire un soddisfacente equilibrio finanziario e, più specificamente, si stima che, a partire dall'anno a regime (2026), produrrà un deficit pari a 1.370.107 euro, rendendo necessario il reperimento di ulteriori risorse finanziarie per la sua sostenibilità gestionale.

D'altra parte, l'analisi economica mostra la convenienza del progetto sul piano dei benefici netti che ne potranno derivare per la collettività, giustificando di conseguenza la necessità di sostenerlo dal punto di vista finanziario (fermo restando, che, come già evidenziato, il valore

massimo del progetto è legato alla restituzione alla collettività di un bene di straordinario valore simbolico).

Per il dettaglio dell'analisi di fattibilità svolta per l'opzione in esame, sotto il profilo tecnico, finanziario, economico, amministrativo ed ambientale si rinvia ai successivi paragrafi dedicati.

E.3 LE ALTRE OPZIONI DI RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'EX CARCERE

L'opzione multifunzionale interviene esclusivamente sugli edifici e le aree di proprietà demaniale, escludendo quindi i manufatti e le aree di proprietà privata previsti nell'opzione multifunzionale estesa: nello specifico, come già indicato, la "grotta" presso l'approdo della Marinella e l'edificio "ex Spaccio" sulla via Giulia (i muretti a secco lungo le vie comunali che collegano gli approdi della Marinella e dello Scalo n.4 con l'ex Carcere sono comunque oggetto di intervento nell'ambito del progetto di "Messa in sicurezza degli edifici" e di "Realizzazione/adequamento degli approdi).

Tale esclusione non incide in misura significativa sugli spazi da destinare alle funzioni/attività previste -che si ridurrebbero, in totale, di circa 280 mq -, né comporta un ridimensionamento di queste ultime, in particolare delle attività formative e/o di residenzialità temporanea previste per i manufatti e aree in questione, che saranno comunque realizzate in altre porzioni del complesso.

L'investimento stimato per l'opzione in esame ammonta a **€ 61.726.985,60**, inclusa Iva e differisce, quindi, per un importo non significativo da quello previsto per l'opzione multifunzionale estesa, che, per l'appunto, corrisponde al costo degli interventi sui beni di proprietà privata.

D'altra parte, l'analisi finanziaria della gestione, svolta secondo l'impostazione e i criteri adottati per l'opzione multifunzionale estesa che saranno descritti in dettaglio nella sezione dedicata dello Studio, mostra, a partire dall'anno a regime, un risultato negativo pari a 1.369.890 euro, sostanzialmente coincidente con quello stimato per l'opzione multifunzionale estesa che, tuttavia, con un investimento di poco superiore, interviene anche sugli immobili di proprietà privata.

Anche in questo caso i costi e i ricavi di gestione sono stati stimati considerando un periodo di fruizione di 8 mesi nell'anno - da marzo a ottobre - e sulla base dei volumi di pubblico previsti nell'anno a regime (2026). La domanda è stata stimata parametricamente rispetto a quella dell'opzione multifunzionale estesa - anche se, in buona sostanza, le funzioni restano le stesse, gli edifici e le aree interessate diminuiscono in misura non significativa per la sola esclusione dell'ex Spaccio e della "grotta" all'approdo della Marinella - considerando il differenziale dei costi di investimento come *proxy* per la riduzione di ricavi di gestione e dei costi di gestione variabili.

Descrizione	Importo (€)
Ricavi di gestione	1.314.344
Introiti da attività culturali	403.277
Introiti da affitto spazi e ospitalità	228.152
Introiti da servizi aggiuntivi	682.915

Costi di gestione	2.684.234
Personale	349.383
Programmazione culturale	173.000
Comunicazione, promozione e marketing territoriale	100.00
Manutenzione ordinaria e utenze	625.868
Altri servizi esternalizzati	1.154.737
Materie prime e/o beni di consumo	25.694
Spese staff e organi gestionali	50.000
Spese generali (7,5%)	186.051
Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate (IRAP 5,12%)	17.501
Risultato di gestione	-1.369.890

I ricavi indicati nel conto economico gestionale sopra riportato per macro-voci, derivano dalle attività culturali, vale a dire le visite all'ex Carcere e le visite guidate, e dall'affitto degli spazi per attività di alta formazione, per l'ospitalità di gruppi scolastici/associazioni, per la convegnistica e come set location, cui si aggiungono gli introiti dei servizi aggiuntivi per la fruizione (servizio navetta A/R Ventotene-Santo Stefano, bar, ristorante, bookshop).

I costi di gestione sono rappresentati principalmente dalle seguenti voci:

- le spese per il personale (13%), ipotizzando che il soggetto gestore operi mediante una struttura "leggera", con pochi dipendenti fissi solo per le funzioni "critiche" (direzione e coordinamento, marketing, responsabile attività culturali, responsabile tecnico, addetti amministrativi, ecc.), nell'ottica del massimo contenimento dei costi;
- i costi di manutenzione ordinaria (23%), stimati sulla base dell'analisi di quelli sostenuti da istituzioni culturali "complesse" e con bilancio autonomo assimilabili al complesso carcerario di S. Stefano - nello specifico la Fondazione Musei civici di Venezia, il consorzio Venaria reale di Torino e la Biennale di Venezia - e assumendo come parametro di riferimento, secondo un approccio prudenziale, il costo più elevato al mq rilevato per quest'ultima;
- il costo dei servizi che, nell'ottica di una struttura di gestione "leggera" e flessibile, saranno esternalizzati e che presentano l'incidenza maggiore (43%): servizio navetta Ventotene – S. Stefano, visite guidate, guardiania e accoglienza, bar e ristorante, pulizia e lavanderia, ecc.

L'opzione "do minimum" circoscrive l'intervento di rifunzionalizzazione al corpo centrale del complesso carcerario (corpo di guardia, torre, panottico, ex barberia, ecc.), cui si aggiunge l'ex centrale termica ("Casina"), per destinarli alla funzione espositiva-museale, secondo quanto di seguito indicato:

Rifunzionalizzazione espositiva – museale	
Interventi	Edifici/aree

Percorso di visita – Messa in opera della memoria: stratificazione del tempo e degli eventi, la vita nel carcere, ecc.	Panottico (alcune celle dell’anello interno) Corpo di guardia
Museo sulla storia del carcere, rapporto tra pena e diritti nella storia europea, ecc.: museo/archivio con allestimenti semplici e sezione installativa a rotazione annuale/biennale	Corpo di guardia – piano terra Torri
Spazi destinati al progetto di recupero durante la cantierizzazione	Corpo di guardia – primo piano
-Punto di informazione paesistica -Piccolo Museo del paesaggio di S.Stefano con plastico dell’isola	Casina (ex centrale termica)
Servizi aggiuntivi	
Interventi	Edifici/aree
Torre di destra	Bookshop
Punto bar	Ex barberia

Più specificamente, ai fini di tale rifunzionalizzazione, si prevedono interventi di messa in sicurezza, di restauro conservativo e interventi strutturali funzionali alla conservazione del bene monumentale (incluse le coperture), interventi sui cortili interni e sul piazzale antistante l’ex Carcere, di recupero della “Casina”, nonché l’infrastrutturazione di base del sito e dell’area (approdi e impianti per l’approvvigionamento dei servizi primari), indispensabile per assicurare i collegamenti, la mobilità e i servizi essenziali alla specifica offerta culturale.

Per la realizzazione degli interventi su indicati, è stato stimato un investimento complessivo pari a **€ 41.660.336,35**, inclusa Iva: un importo nettamente inferiore a quello determinato per le altre due opzioni, tenuto conto del significativo ridimensionamento dell’intervento, che, peraltro, consentirebbe un utilizzo solo parziale della dotazione finanziaria del CIS (70 Meuro).

A fronte di tale costo di investimento, inoltre, l’analisi finanziaria della gestione mostra, a partire dall’anno a regime, un risultato negativo pari a 1.156.206 euro.

I costi e i ricavi di gestione sono stati stimati considerando, come per le precedenti opzioni, un periodo di fruizione di 8 mesi nell’anno - da marzo a ottobre – e sulla base dei volumi di pubblico stimati nell’anno a regime (2026) in via parametrica rispetto alla domanda prevista per l’opzione multifunzionale estesa per le attività culturali e i servizi aggiuntivi, considerando il differenziale dei costi di investimento come *proxy* per la riduzione di ricavi di gestione e dei costi di gestione variabili.

Descrizione	Importo (€)
Ricavi di gestione	629.893
Introiti da attività culturali	268.199
Introiti da affitto spazi e ospitalità	10.000
Introiti da servizi aggiuntivi	351.694
Costi di gestione	1.786.099
Personale	349.383
Programmazione culturale	-

Descrizione	Importo (€)
Comunicazione, promozione e marketing territoriale	50.000
Manutenzione ordinaria e utenze	416.233
Altri servizi esternalizzati	767.957
Materie prime e/o beni di consumo	17.088
Spese staff e organi gestionali	50.000
Spese generali (7,5%)	123.800
Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate (IRAP 5,12%)	11.639
Risultato di gestione	-1.156.206

In questo caso, i ricavi derivano dalle attività culturali (visite al carcere e visite guidate) e dai servizi aggiuntivi (servizio navetta, bookshop, bar), che, infatti, non sono associati esclusivamente alla fruizione delle attività culturali, formative, ecc., potendo essere richiesti anche da coloro che si recheranno a Santo Stefano per visitare l'isola e non perché interessati alla visita dell'ex Carcere. Sono previsti, inoltre, in misura marginale, introiti derivanti dall'attività di set location.

Il costo di tali servizi, per lo stesso motivo, mantiene l'incidenza più elevata (43%); seguono i costi per la manutenzione ordinaria e le utenze (23%) e le spese del personale fisso (20%) quali principali componenti di costo della gestione.

Come si può notare, quindi, riducendosi le funzioni e gli spazi ad esse destinati, i costi di gestione diminuiscono in misura meno proporzionale rispetto alla riduzione che subiscono i ricavi per la perdita dei target di domanda associati alle funzioni/attività non previste dall'opzione in esame (alta formazione, residenzialità, ecc.).

In definitiva, a fronte di un costo di investimento nettamente inferiore rispetto a quello stimato per le precedenti opzioni, lo scenario gestionale risulta peggiore in termini relativi, presentando, a partire dall'anno a regime, un deficit annuo inferiore, ma non in misura proporzionale e significativa.

Infine, occorre osservare che l'opzione in esame, contemplando esclusivamente la rifunionalizzazione in chiave espositiva-museale, risponde solo parzialmente agli obiettivi del CIS (oltre che agli indirizzi strategici successivamente indicati dal Commissario e dal Tavolo istituzionale), che prevedono la valorizzazione dell'ex Carcere per finalità prevalenti non soltanto culturali, ma anche di alta formazione.

F. LA DESCRIZIONE DELL'OPZIONE MULTIFUNZIONALE ESTESA

L'opzione in esame, come già esplicitato, rappresenta allo stato attuale lo scenario che consente di massimizzare gli effetti del progetto complessivo di recupero e valorizzazione dell'ex complesso carcerario, in quanto interviene sull'intero complesso demaniale e su una porzione delimitata di proprietà privata dell'isola, prevedendo inoltre l'attivazione di tutte le possibili funzioni previste dal CIS, in coerenza con le linee strategiche condivise dal Commissario Straordinario e dal RUC con il Tavolo istituzionale.

Nel seguito, vengono delineate la visione e il concept che ispirano e indirizzano lo scenario di intervento ipotizzato, nonché le componenti attuative in cui questo si articola: espositiva – museale, artistica e paesaggistica.

F.1 LA VISIONE E IL CONCEPT¹³

L'arrivo all'Isola di Santo Stefano oggi è al tempo stesso suggestivo e disagiata. È un percorso lungo, che da Roma si distende verso Formia, poi per mare verso Ventotene e quindi da Ventotene con piccole barche verso l'isola carceraria. Da Napoli implica il passaggio dai Campi Flegrei e poi un percorso da Procida e Ischia verso Ventotene.

L'accesso all'isola è abbastanza complesso: una banchina composta di scogli modellati, battuti dalla risacca, una risalita su gradini scalpellati a mano, sconnessi e ripidi tra basalti scavati da grotte – magazzino. Residui di manufatti e tecnologie corrose, scritte e graffiti degli ospiti del carcere, e poi la risalita sotto un sole spesso battente, tra profumi e paesaggi che si allungano sul mare e su Ventotene. L'arrivo nel carcere con i suoi edifici abbandonati e diroccati lascia un'impressione di *"mort – subite"*, di abbandono frettoloso e definitivo come da un luogo che ha esaurito, per eccesso di ferocia, il suo senso e il suo scopo. Il panottico, imponente ed eloquente, ribadisce al tempo stesso la forza del progetto originario e la sua incapacità di tenuta nel presente. Rilancia una impronta di orrore e imponente. Il cammino poi sulla strada che percorre parte del perimetro dell'isola in alto, fino al cimitero apre a una dimensione di meditazione, di rapporto con la forza della natura, delle rocce, del mare, del cielo, che trova nel camposanto abbandonato, le croci consunte riverse a terra, un punto di ulteriore concentrazione e pensiero.

Il riconoscimento del carattere di questo luogo e della sua storia è stato il punto di partenza del progetto, che si è posto, fin dall'inizio, l'obiettivo di una "rammemorazione" capace però di rappresentare una occasione di "presenza" e quindi di rilancio verso il futuro. Obiettivo che merita, nella sua intonazione, un breve chiarimento.

La "rammemorazione" non coincide con l'erudizione, non è risolta da una dimensione antiquaria, né con la considerazione astratta di valori "intrinseci", nostalgici o peggio storicistici, dei ricordi.

¹³ Rif. "Nota metodologica di accompagnamento al Masterplan del progetto integrato per la finalizzazione dello Studio di Fattibilità", Prof. Francesco Collotti (31/12/2020) e "Progetto Ventotene – Santo Stefano - Relazione metodologica", Prof. Stefano Baia Curioni (3/12/2020).

La rammemorazione, come suggerisce Benjamin, non si articola su un tempo lineare e vuoto, ma un tempo in cui memoria e presente si intersecano. *“Il tempo che gli indovini interrogavano, per carpirgli quello che celava nel suo grembo, da loro non era certo sperimentato né come omogeneo né come vuoto. Chi tiene presente questo forse giunge a farsi un’idea di come il tempo passato è stato sperimentato nella rammemorazione.... In esso ogni secondo era la piccola porta attraverso la quale poteva entrare il messia”* (Tesi XVII B).

In questa prospettiva la rammemorazione è il percorso che conduce alla qualificazione della “presenza”.

Il luogo che questo progetto è chiamato a costituire non deve essere un memoriale fine a sé stesso, ma l’occasione viva per un’esperienza consapevole di presenza. Cosa vuol dire essere davvero “presenti”? È il risultato di una alchimia che consente di esperire una coesistenza non retorica di presente e di memoria, da tenere in misura, con la mano, come atto fondamentale di cultura. Il Latino *prae-sum* indica, in prima istanza, la capacità e l’atto di ‘stare al cospetto’. Stare dinanzi a qualcosa, o a qualcuno, implica, letteralmente, una presa di posizione: stare davanti’ implica una relazione di reciprocità. Ciò che ci sta dinanzi, letteralmente, ci riguarda – e quindi, inevitabilmente, ci trasforma.

Dar vita ad un luogo della presenza, equivale a definire una scelta non casuale: uno spazio di consapevolezza, e di interrogazione radicale su quello che, davvero, “ci riguarda”, in quanto uomini e donne, ed in quanto collettività. In questo senso, inevitabilmente, e nel senso più alto, un fatto ed un atto politico.

In questo caso, per la presenza forte e immanente di una memoria di reclusione e dolore, la rammemorazione ha implicato anche il confronto con una possibile soluzione della pesantezza di questa memoria. Non tanto nel senso di una sua “redenzione”, quanto piuttosto di una sua soluzione: la possibilità di sciogliere l’orrore che ha condotto all’abbandono di questo luogo, rendendolo in qualche modo compatibile con il presente e con il futuro.

Questo principio ha quindi determinato alcune scelte di impostazione fondamentali: l’esperienza complessiva che si intende favorire con la visita, la qualità e il limite degli interventi di restauro e rifunzionalizzazione, la natura delle strutture museali e di servizio, la fruibilità del panottico e la possibilità di inserire in esso il lavoro di uno o più grandi artisti contemporanei.

Il progetto si è dunque articolato attorno ad alcuni cardini fondamentali:

- ***l’esperienza storica dell’istituzione carceraria di Santo Stefano***, declinata in tutte le sue stratificazioni che includono le architetture, le vite dei reclusi e le loro sofferenze, il lavoro dei dirigenti e dei secondini, la vita quotidiana, la presenza di grandi intellettuali detenuti per motivi politici, i discorsi, i metodi e gli strumenti di coercizione e redenzione; i sentimenti, i valori espressi nei due secoli di vita dell’istituzione;
- ***l’esperienza storica dell’isola di Ventotene*** come luogo di esilio, fin dai tempi della Roma imperiale; come sede e luogo della composizione del Manifesto europeista che ha rappresentato una delle ispirazioni del processo di formazione europea; nonché come esempio di piccola isola mediterranea, investita dalle grandi sfide della modernizzazione;
- ***le caratteristiche ambientali (geologiche, marine, floro – faunistiche) delle isole di Santo Stefano e Ventotene***, le fragilità e le opportunità che le caratterizzano e le rendono partecipi e simboli del destino complessivo del Mediterraneo;

- **la necessità di organizzare la fruizione complessiva del luogo in direzione di una rammemorazione poetica**, orientata alla meditazione, capace di prendersi carico della densità dell'esperienza storica traducendola in valori e visioni percorribili.

A partire da tali assunzioni, è quindi possibile individuare tre grandi principi ispiratori del progetto:

- i **Diritti umani**: libertà, di azione e di pensiero critico, la dignità umana, lo Stato di diritto, la solidarietà, la giustizia, la cooperazione internazionale. Così come le ombre e le ambiguità che percorrono la storia della concezione della pena tra riparazione e riabilitazione che ha accompagnato l'istituzione carceraria.
- la **Storia** come "Rammemorazione", nel significato su specificato, coesistenza non retorica di presente e di memoria, testimonianza che custodisce il mistero di vite umane e del tempo e che intride i modi della conservazione, della riqualificazione del monumento, che si fa documento stratificato nel tempo;
- il **Mediterraneo**: ecosistema complesso, presenza storica, insieme di luoghi e civiltà millenarie, custodia di un patrimonio tangibile e intangibile e sfida inaggrabile per un futuro sostenibile. Una lettura ispirata dalla visione di lungo respiro di Fernand Braudel e dalle sfide sociali, demografiche, naturalistiche contemporanee.

Sulla base di tali principi, il progetto punta a costruire un luogo capace di:

- restituire alla memoria collettiva le vicende storiche, le identità e le esperienze umane che hanno segnato i circa duecento anni di vita del carcere;
- essere il simbolo dei valori che hanno sostenuto il progetto europeo e i processi di costruzione dell'Europa come riferimento di un modo di abitare il pianeta sostenibile, inclusivo e civile;
- essere un esempio di governo di interventi culturali e ambientali per lo sviluppo economico sostenibile, capace di costruire un sistema di attrattori innovativi per l'arcipelago da affiancare ad un intervento di sostegno al turismo;
- rilanciare la ricerca, la conoscenza e la disseminazione dei temi che, includendo la dimensione giuridica, storica, artistica, ambientale, socioeconomica, compongono il tessuto in divenire delle istituzioni europee;
- accogliere la sperimentazione di "buone pratiche" capaci di testimoniare la presenza e la realizzabilità della visione europea, in particolare sul piano della sostenibilità ambientale e, quindi, delle economie, delle relazioni sociali, della rappresentanza, dell'inclusività in coerenza con gli obiettivi ONU per lo sviluppo sostenibile.

In funzione di tali obiettivi, il progetto si struttura secondo un duplice criterio:

- la valorizzazione integrata dell'isola di Santo Stefano con quella di Ventotene;
- l'articolazione su temi "scalabili" in relazione alle risorse disponibili e combinabili in fasi da sviluppare in modo simultaneo e sequenziale.

Nello scenario di valorizzazione ipotizzato, l'Isola di Santo Stefano è destinata a essere un luogo prevalentemente simbolico, orientato alla conservazione del patrimonio architettonico, ambientale e paesaggistico e al mantenimento della sua aura; un "*landmark*" volto alla messa in opera della memoria e, nel contempo, scenario futuro destinato ad una attrattività culturale globale, ad una

funzione principalmente narrativa, artistica e museale, un luogo quasi sacrale, con accessibilità e servizi da scalare in modo coerente con gli usi previsti, turistico (naturalistico e culturale), di residenza artistica e scientifica, di formazione e sperimentazione.

L'isola di Ventotene è destinata ad essere il luogo su cui sviluppare attività formative e convegnistiche su scala ampia, attività sperimentali di agricoltura, economia circolare, turismo sostenibile e di alta qualità, in forte relazione con il sistema Mediterraneo e, in tale ottica, un'area di sperimentazione e *best practices* finalizzata al *capacity building* su scala mediterranea.

Nel concreto, i principi e gli obiettivi su cui si incardinano la visione e il concept del progetto hanno richiesto di impostarne le caratteristiche in direzione di:

- un'**accessibilità allargata e flessibile**. Quindi con costi di fruizione accessibili, apertura ad una fruizione multidisciplinare e multimediale capace di spaziare tra generi e livelli sempre con coerenza di qualità; apertura a programmazioni speciali per le categorie deboli. Operare in modo che la cittadinanza senta non solo il monumento, ma anche l'istituzione che lo gestisce, una parte necessaria della propria costituzione;
- un **orientamento alla Formazione** relativamente a tutte le componenti del progetto. Questo significa: architettura, restauro, storia delle istituzioni carcerarie, storia dell'Europa e dei diritti umani, pratiche artistiche, pratiche di gestione del patrimonio. È fondamentale che lo spazio possa ospitare esperienze formative e di ricerca nel rapporto con le diverse componenti artistiche e scientifiche che ne rappresentano la *legacy*;
- **apertura alle pratiche di ascolto, rete e coproduzione con i territori limitrofi**. La presenza di una istituzione del patrimonio, a partire dallo spazio gestito, può e forse deve divenire un lievito per l'attivazione delle pratiche di produzione culturale del territorio. Preservare la contemporaneità ed attualità del patrimonio, educare il visitatore a riconoscerne la carica dirompente, è il compito (inatteso) della tutela, oltre che una continua possibilità di arricchimento critico e informativo. Parte di questa responsabilità produttiva sta nel dialogo con i contesti locali riguardo alla definizione e alla spiegazione delle scelte. Non si tratta di condivisione di responsabilità, ma di assunzione di responsabilità culturali specifiche nel quadro di un dialogo intenso, che ammette anche situazioni di confronto, conflitto e dissonanza. L'istituzione culturale assume così il compito politico e tecnico di formare sfera pubblica culturale;
- **sostenibilità ambientale dei processi, delle pratiche e delle tecnologie**. Questi processi devono essere integrati e sostenibili. Questo significa che le discipline della sostenibilità ambientale e tecnologica devono essere parte consapevole della riprogettazione delle attività, a partire dai materiali utilizzati nelle pulizie, nei servizi di ristoro, nei materiali e nelle tecnologie disponibili. La riduzione del *fingerprint* ambientale delle istituzioni culturali deve essere parte del processo di riallocazione delle risorse a vantaggio dei processi più sofisticati di attenzione alla presenza.

F.2 GLI INTERVENTI, GLI SPAZI, LE FUNZIONI¹⁴

Nell'ambito dei più generali obiettivi della visione precedentemente delineata, il progetto di conservazione e rifunzionalizzazione architettonica, ambientale e paesistica del carcere di Santo Stefano integrato con l'isola di Ventotene, è l'occasione per rigenerare un luogo capace di restituire alla memoria collettiva le vicende storiche, le identità e le esperienze umane che hanno segnato i circa duecento anni di vita del carcere e, al contempo, di essere il simbolo dei valori che hanno sostenuto il progetto europeo e i processi di costruzione dell'Europa come riferimento di un modo di abitare il pianeta sostenibile, inclusivo e civile. Il progetto di recupero architettonico e paesistico dovrà essere in grado di far prender corpo a tali obiettivi, lavorando sul tema della messa in opera della memoria quale attività principale, insistendo sullo stato dei luoghi e sulla loro capacità di essere non solo "Monumento" (da conservarsi e preservarsi), ma anche quale "Documento" (portare alla luce e interrogare), capace dunque di restituirci una stratificazione di testimonianze e di trasformazioni.

Parliamo in tal senso di una più generale "**risignificazione dei luoghi**" capaci di recar memoria della propria esperienza e, al contempo, di mostrare un progetto futuro. Recupero edilizio, messa in opera dei luoghi attraverso la rigenerazione artistica e rigenerazione paesistica sono tre aspetti non separabili del medesimo progetto. Se di seguito si vedono separatamente trattati è solo per maggior chiarezza della presentazione.

Lo scenario architettonico e paesistico qui delineato, sia durante la rigenerazione, sia, a maggior forza, al termine della stessa, dovrà al contempo essere un esempio di governo di interventi culturali e ambientali per lo sviluppo economico sostenibile, capace di costituire un sistema di attrattori innovativi per l'arcipelago da affiancare ad un intervento di sostegno al turismo. La definizione di **progetto-pilota** prende qui corpo e deve informare sia l'intera procedura, sia la successiva intera realizzazione.

¹⁴ Rif. "Nota metodologica di accompagnamento al Masterplan del progetto integrato per la finalizzazione dello Studio di Fattibilità", Prof. Francesco Collotti (31/12/2020) e "Progetto Ventotene – Santo Stefano - Relazione metodologica", Prof. Stefano Baia Curioni (3/12/2020), "Nota metodologica della proposta di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica e ambientale", Prof.ssa Rita Biasi (3/12/2020)."

Fig. 8 – Il Percorso

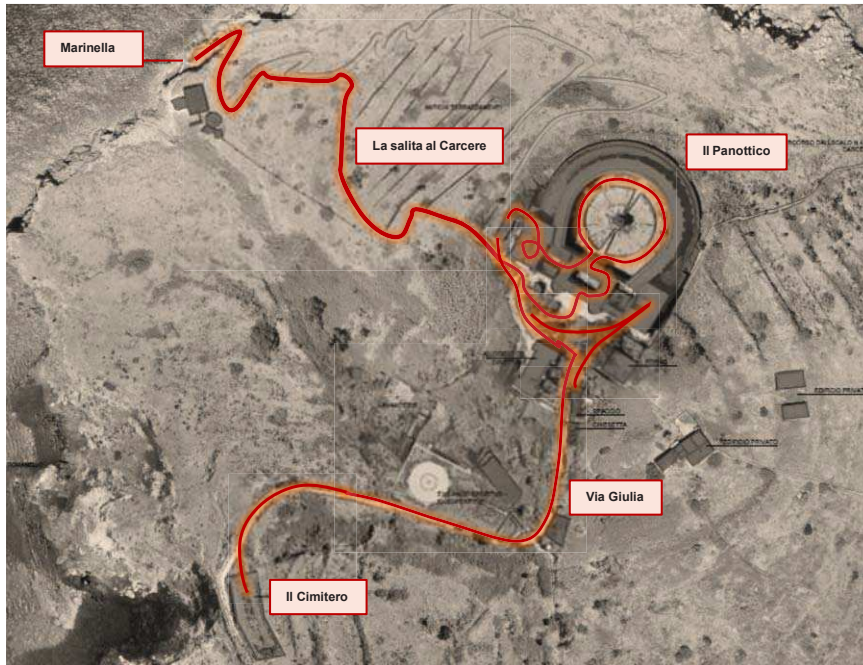
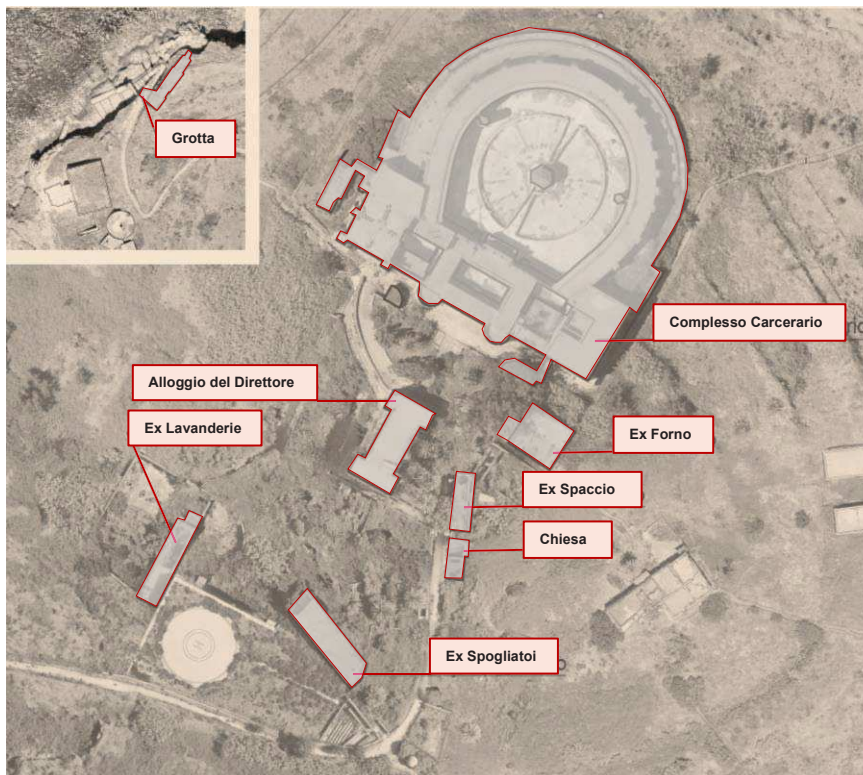


Fig. 9 – I Luoghi



F.2.1 L'intervento espositivo architettonico, museale e artistico¹⁵

La destinazione espositiva e museale, posta al centro del programma di rigenerazione complessivo e finalizzata alla messa in opera della memoria delle esperienze umane e del luogo di Santo Stefano, è articolata al piano terreno del corpo di guardia, nel panottico e nella casina con terrazza. In queste tre diverse modalità e con diversi gradi, la rammemorazione prende corpo e viene raccontata.

Non solo memoria, ma ricerca, sperimentazione e progetto sono parti integranti del progetto di riqualificazione di Santo Stefano. Gli spazi ipotizzati con questa destinazione, sia negli aspetti di residenzialità leggera e temporanea, sia nelle parti dedicate alla formazione e alla didattica, hanno come obiettivo di rilanciare e favorire la ricerca, la conoscenza e la disseminazione sui temi delineati nella visione complessiva.

Gli spazi che sono stati qui nel seguito identificati in funzione dell'educazione e della trasmissione della conoscenza (sale, salette e aree studio informali, collettive, attrezzate in modo leggero: al primo piano del corpo di guardia e nella torre sud) hanno una forte proiezione verso la sperimentazione e l'accoglienza di "buone pratiche" capaci di testimoniare la presenza e la realizzabilità della visione europea, in particolare sul piano della sostenibilità ambientale e, dunque, delle economie, delle relazioni sociali, della rappresentanza, dell'inclusività in coerenza con gli obiettivi dell'ONU per lo sviluppo sostenibile.

Data la durata del cantiere dedicato alla rigenerazione, sarà necessario programmare laboratori didattici che raccontino, sperimentino e comunichino - in corso d'opera - il lavoro di rigenerazione in atto, sia dal punto di vista edilizio, sia il parallelo svolgersi delle attività artistiche e delle attività di ricerca storica sull'esperienza nel tempo di questo luogo. I laboratori didattici possono trovare idonei spazi al primo piano del corpo di guardia e, per quanto riguarda le attività artistiche, nei laboratori/atelier predisposti negli spazi della ex lavanderia a valle dell'eliporto. Ulteriori spazi per sperimentazioni di cantiere e laboratori potranno trovare posto anche nelle case oggetto di futura eventuale acquisizione lungo il lato meridionale di via Giulia.

▪ Il percorso di avvicinamento e le sue soglie

Nell'immaginario del visitatore, l'isola di Santo Stefano dovrà sempre e comunque restituire il carattere di un luogo non facilmente accessibile, anche se ne sarà agevolato lo sbarco con tutte le modalità di sicurezza compatibili con la natura di riserva ambientale di questi luoghi. La difficile accessibilità resta parte del programma di rigenerazione del luogo, incapace ora come allora di dimenticare la sua origine e il suo destino. Come in molte parallele esperienze museali o legate ai luoghi capaci di recar memoria, il visitatore dovrà essere messo in uno stato d'animo che gli evochi l'esperienza di quanti arrivavano qui in condizione coatta, obbligandolo oltre che a riflettere a sperimentare in qualche misura la condizione di vita e delle esperienze umane di quanto erano coinvolti nella vicenda dell'ergastolo.

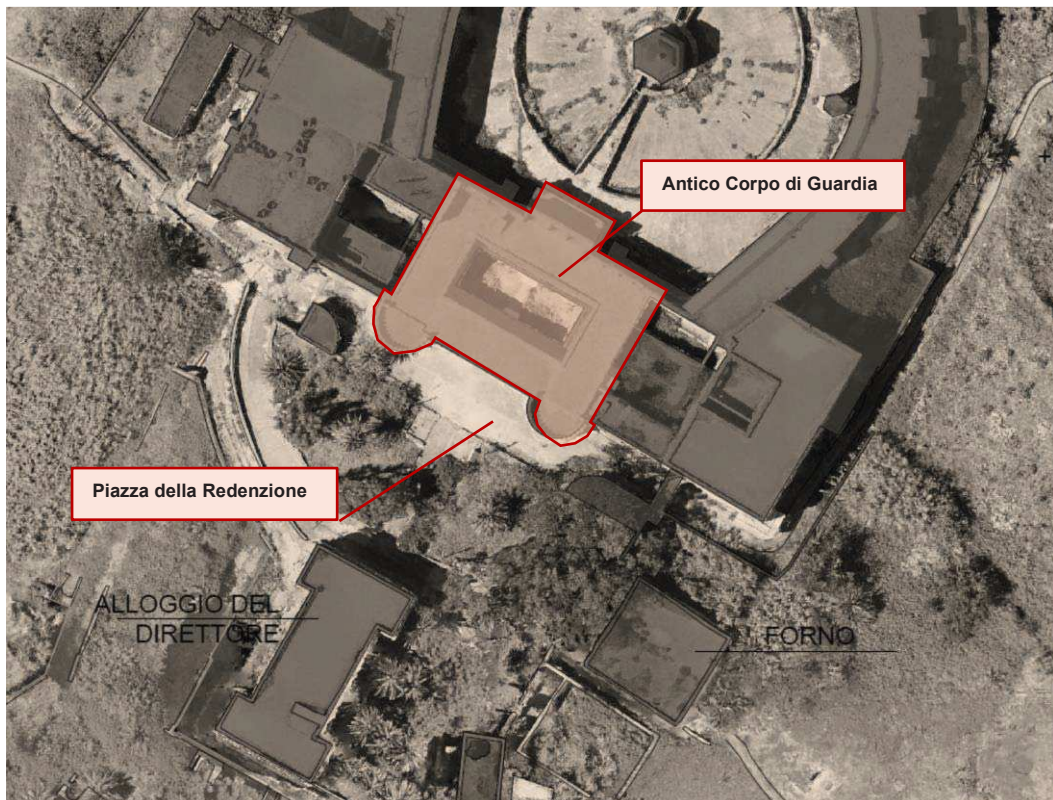
¹⁵ Rif. "Nota metodologica di accompagnamento al Masterplan del progetto integrato per la finalizzazione dello Studio di Fattibilità", Prof. Francesco Collotti (31/12/2020) e "Progetto Ventotene – Santo Stefano - Relazione metodologica", Prof. Stefano Baia Curioni (3/12/2020).

In tutti gli elaborati posti a concorso circa il futuro recupero dell'isola, dovrà essere molto chiaramente evidenziato il carattere dei luoghi e la necessità di dare avvio a pratiche che non sono comparabili con un restauro tradizionale filologico di un palazzo di città, né di un luogo che dovrà essere trasformato con pratiche ipertecnologiche. La natura difficile dei luoghi e la scabra vita di semiabbandono che li ha attraversati dovrà rimanere impressa nei muri, negli intonaci, nei chiaroscuri delle volte, nell'aria sospesa delle celle con le loro porte semiaperte attraversate dal vento che lentamente le corrode. Non si ferma il tempo, ma si può indurre un atto di rammemorazione con opportune tecniche che a questo scopo sappiano informare le modalità di restauro. L'aura dovrà restare, anche se i luoghi torneranno ad essere percorribili in sicurezza.

La prima soglia di avvicinamento è dunque l'approdo e lo sbarco. Opportuna segnaletica coordinata accompagnerà il passaggio sotto l'arco che conduce al sentiero lastricato, le cui pietre levigate sono incise con i nomi e le frasi dei carcerati.

L'arrivo alla **Piazza della Redenzione**, voluta dall'illuminato Direttore Perucatti a significare il lavoro sulla terra come analogo al lavoro da compiersi sul corpo e nello spirito (badare alla terra per imparare a badare a sé stessi), segna il **passaggio alla seconda soglia, fisicamente costituita dall'ingresso all'antico corpo di guardia**, delimitato a nord e a sud da due torrioni imponenti, costruiti in seguito a rafforzare la mole dell'originario edificio.

Fig. 10 – La seconda soglia: piazza della Redenzione e ingresso all'antico corpo di guardia



Nel corpo di guardia, attualmente in stato di abbandono, ma - ad un esame di prima vista - non segnato da gravi dissesti statici, si pone qui la questione di un restauro plausibile che non alteri il carattere dei luoghi, la loro decadenza, l'aspetto trascurato che ancora parla della drammaticità di questo scenario. La narrazione sarà compiuta utilizzando ridotta tecnologia, basandosi prevalentemente su oggetti testimoniali della vita del carcere il cui uso è sospeso e che ancora sono capaci di evocare una vita reclusa. Le brande in ferro, i catini, le posate, le poche targhe superstiti delle porte. La vita precedente si mostra nei luoghi, una scritta sul muro, uno scasso nelle pareti che evoca la presenza di un telefono o di un campanello. Le occhiaie vuote delle aperture. I volti delle foto segnaletiche sono una presenza che si affaccia nelle stanze piccole del museo. Le stanze più grandi destinate a uno svolgimento più ampio del racconto. Alcuni riferimenti recenti nel recupero di spazi il cui uso è rimasto sospeso possono aiutare nel ripristino, come per esempio i lavori presso le Officine Grandi Riparazioni di Torino, oppure le grandi aule e le corderie dell'Arsenale di Venezia, il cui grado di allestimento è stato finalizzato a mostrare i luoghi com'erano, senza intervento di effetti speciali o di restauri che ne alterassero lo stato di semi abbandono e le cicatrici del passare degli anni e degli eventi.

Il percorso dell'esposizione museale si articola in senso antiorario e **nelle prime salette fino all'ingresso nel panottico**, dovrebbe essere sviluppata la parte introduttiva e di sintesi della storia dell'ex ergastolo. Con schermi, materiali multimediali, piccoli oggetti e altro si racconta la progettazione e la costruzione, i vari interventi, i momenti essenziali della storia del carcere, accenni ai personaggi che vi sono stati rinchiusi, gli anni di Perucatti, la vita sull'isola nel suo complesso (agenti di custodia compresi), i rapporti con Ventotene e la terraferma. Il recupero di questa condizione di spazi e vita sospesa ci accompagna nell'attraversamento degli spazi del corpo di guardia. Data la natura degli spazi e la loro localizzazione si tratta di un museo/ archivio, caratterizzato da allestimenti estremamente semplici e orientati ad una fruizione ampia, in più lingue (realtà aumentata, ma nessuna spettacolarizzazione, né effetti speciali). Le collezioni saranno rappresentate da modelli in scala, da fotografie, da documenti di archivio in riproduzione anastatica. Alcuni mirati spezzoni audiovisivi saranno disposti con accorgimenti tali da non invadere col sonoro spazi differenti da quelli in cui saranno posizionati.

Fuori dal percorso principale di visita, ma comunque integrato con la destinazione museale e disponibile già durante l'attività di recupero è il **piano superiore del corpo di guardia**. Qui si prevede una sequenza di spazi destinati al progetto di recupero durante la cantierizzazione con aule e salette per workshop e/o piccole aule. Tra le attività previste si ipotizzano laboratori didattici e sperimentali di restauro legati al progetto pilota. Nella fase successiva al cantiere qui potranno trovar posto inoltre le alette per associazioni e stakeholder. Sarà comunque importante che le fasi del progetto siano raccontate in un'esposizione permanente al primo piano del corpo di guardia (alcuni terminali a disposizione del pubblico potranno servire per ricerche nell'archivio digitalizzato collegato al sistema bibliotecario e archivistico nazionale, in particolare sui temi dei diritti umani, dell'evoluzione dei sistemi carcerari in Europa, sulle storie di detenuti e confinati, ecc.).

La terza soglia segna il passaggio dal corpo di guardia allo spazio del panottico. Il panottico presenta gravissime lesioni statiche che, come già esplicitato, hanno reso necessario attivare innanzitutto un intervento di somma urgenza, onde preservare il bene dal crollo. Anche il recupero degli spazi del panottico pone la questione di un restauro plausibile in grado di recare traccia della stratificazione del tempo e degli eventi, mantenendo l'aura del luogo, il dolore e la rovina,

non dando corso a un restauro filologico *bien fait*, che traviserebbe la natura dei luoghi e la stessa forza di rammemorazione attuata attraverso il ruolo testimoniale potente e silenzioso del corpo di fabbrica. Un luogo che era fatto di sguardi a controllare o sguardi a temere di essere visti, urla e scritte sui muri, ove l'esperienza è ormai sospesa. Il tempo e il silenzio sono qui materiali da costruzione al pari del tufo. Come per un documento, la messa in sicurezza evidenzierà modifiche e pentimenti senza nasconderli, la sequenza delle scritte sul muro ripassate più volte, vero racconto in tutti le carceri del mondo. Macchina fatta per guardare dal fuoco ai palchi, si rovescia nel significato ospitando gli spettacoli, ritrovando la sua impronta di teatro che l'architetto Carpi gli aveva impresso e negato al contempo, facendolo funzionare al contrario (*theaomai*, mediale e passivo da cui deriva teatro, in greco è guardare e essere guardato): dalla cappella centrale si ha la percezione esatta del panottico.

Se si intende anche questa parte del complesso di Santo Stefano alla stregua non solo di un monumento, ma anche di un documento, andranno opportunamente raccontate sia le celle originarie (più ampie delle attuali), sia le celle più recenti, realizzate tramezzando le celle del Carpi con un muro divisorio. Si dovrà fare la massima attenzione agli strati di intonaco e di malta soprattutto presso le celle, che, in un carcere, sono usualmente testimonianza di scritte, frasi, disegni e simboli tracciati dai detenuti nel tempo. Tali testimonianze sono il racconto del carcere, la sua stratigrafia documentale. Opportune tecniche anche olografiche o di realtà aumentata (uso della fotografia ora per allora) potranno essere ipotizzate per restituire le pagine scritte sui muri.

Le identità e le esperienze umane che hanno abitato questo luogo e lo hanno segnato saranno restituite analogamente a quanto ipotizzato nella parte museale (anche per esempio mediante una app di realtà aumentata¹⁶).

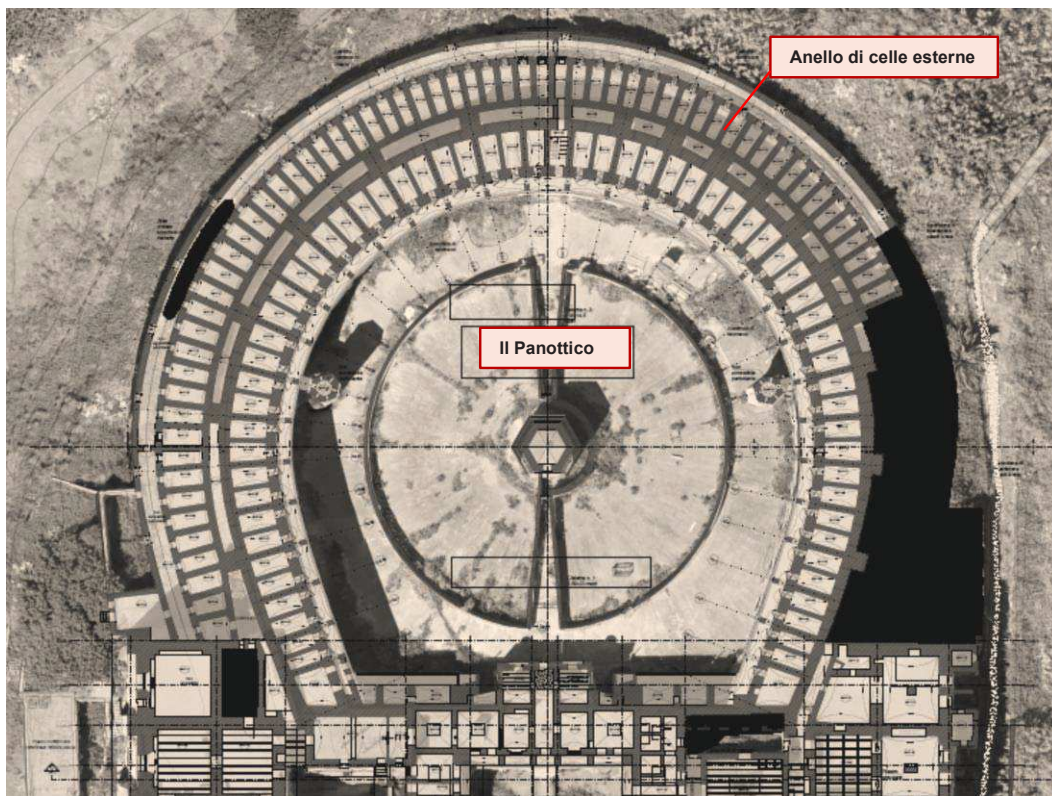
I tre ordini di logge del panottico dovranno essere visibili in sicurezza, così da offrire così al visitatore tutti i punti di vista dei detenuti, e si approfondisce quello che si è appena appreso nella visita presso le sale espositive del corpo di guardia. Si entrerà nella cella di Pertini, in quella di Settembrini, in quella con i letti di contenzione, in quella da cui fuggì un famoso bandito.

Non andranno perdute le tante ricerche svolte presso gli archivi della Direzione dei Penitenziari e dovranno essere opportunamente raccontate prendendo a base degli approfondimenti i contributi storiografici e la letteratura nota (cfr. Parente A., 1998; Buffa P.V., 2017; Santilli A., 2018). Alcuni riferimenti circa le modalità di recupero del luogo possono essere ritrovati nel restauro del Neues Museum di Berlino (D. Chipperfield architects), nella rigenerazione della New Tate a Londra (Herzog & De Meuron) o nel Memoriale della Shoah al binario 21 di Milano a cura di Morpurgo Architetti.

Per le ragioni su esposte, vale a dire circa il riconoscimento al panottico del ruolo di luogo cardine nella visita di Santo Stefano e di imprescindibile sacro luogo della memoria, si esclude che al suo interno possano trovare ospitalità luoghi funzionali al museo (uffici o sale didattiche) oppure, tanto meno, spazi destinati alla permanenza di persone se non per il tempo dedicato alla visita.

¹⁶ Rif. [hGps://www.youtube.com/watch?v=B4i_42L6akM](https://www.youtube.com/watch?v=B4i_42L6akM) - Cardiff e Miller.

Fig. 11 – Il Panottico



Tecnicamente dovrà essere recuperato quello che rimane dell'**anello esterno al panottico**, con accesso per la visita in sicurezza dal pertugio centrale sotto al corpo scale posto in asse con l'ingresso al panottico stesso, dove si trovano ancora le già citate celle di contenzione dotate del letto con il foro e le catene. Inoltre, come previsto dal progetto per la messa in sicurezza, l'anello superiore in calcestruzzo sarà al più presto eliminato, ripristinando la situazione originaria di progetto. Tale manufatto, impropriamente realizzato nel secondo dopoguerra, provoca lesioni che rischiano di far crollare l'intera struttura delle logge.

Dal panottico, al termine della visita dedicata all'evento principale di Santo Stefano, il visitatore rientrerà per visitare la seconda parte dell'esposizione museale, approfondendo il tema della costruzione dell'Europa legata al manifesto di Ventotene, a offrire rimandi sul tema complessivo del rapporto tra pena e diritti nella storia europea (es. storia delle istituzioni carcerarie e del disciplinamento), a rappresentare il tema dei diritti umani nella costituzione europea. La visita al corpo centrale si conclude con il passaggio da una sala dedicata alla proiezione in loop di filmati essenziali per chiudere la vista al carcere vero e proprio. Dalla sala cinema si dovrà uscire all'esterno del torrione che guarda verso Ventotene attraverso la scala esistente opportunamente consolidata e recuperata. Da qui il visitatore raggiunge la parte espositiva dedicata alla messa in valore del paesaggio di Santo Stefano, il cui punto di stazione e di partenza è allocato nella casina (ex centrale termica).

La quarta soglia guarda dunque verso Ventotene e consente di spaziare sul paesaggio dell'isola. Tali aspetti sono meglio descritti nei paragrafi successivi dedicati all'intervento di restauro del paesaggio. È opportuno, tuttavia, qui sottolineare che **nella casina è l'avvio del museo del paesaggio:** l'esposizione è destinata ad illustrare la dimensione naturalistica e paesaggistica di Santo Stefano con riferimenti alla storia del paesaggio, delle coltivazioni, del mare e degli ambienti marini, della storia geologica dell'isola e del complesso di Ventotene. La posizione della semplice costruzione di pianta rettangolare con la porta rivolta verso il sentiero di arrivo si presta a questa destinazione. La terrazza disposta superiormente al volume dell'edificio e dotata dalla originaria balaustra in ferro battuto costituisce un punto di stazione ottimale, da cui si coglie sia lo sviluppo del percorso paesistico fino al cimitero, sia, da lontano, lo sguardo su Ventotene.

- **Coordinamento del recupero architettonico con gli interventi artistici e le installazioni**

L'intervento artistico su Santo Stefano deve accompagnare e qualificare sul piano estetico e concettuale l'edificazione della dimensione simbolica del recupero monumentale e paesaggistico.

In via preliminare, è stata svolta un'analisi di benchmark relativa ai siti memoriali, alle grandi installazioni monumentali e ai grandi parchi artistici realizzati nel mondo negli ultimi 25 anni (di cui si riporta il quadro di riepilogativo nell'Allegato 4).

Si prevede che l'intervento si articolerà in tre dimensioni, che avranno un impatto esperienziale molto forte e visitabile in sequenza: la grande opera nel monumento-documento, l'installazione nella torre (sostegno al percorso museale), il percorso nella natura (distensione e meditazione).

Al riguardo, sono stati individuati esempi rilevanti, in particolare con riferimento a grandi installazioni naturalistiche, installazioni direttamente collegate alla memoria, al dolore e al lutto, installazioni in musei tematici sulla reclusione, *land art* (per il dettaglio, si rinvia anche in questo caso all'Allegato 4).

L'installazione nel panottico deve interagire organicamente con il lavoro di salvataggio e conservazione del monumento/documento e intonare lo sguardo del fruitore in direzione di una possibilità contemplativa e critica. Essa ha un compito di mediazione cruciale, nel senso di indicare una direzione possibile dello sguardo, una direzione non consolatoria, ma se mai di evocazione e redenzione. L'intervento degli artisti sarà svolto di pari passo con la messa in sicurezza e sarà parte fondamentale del processo di rigenerazione dei luoghi. Esso sarà articolato, in primis, nel panottico, laddove si prevede una forte interazione con il recupero architettonico andando nella comune direzione di qualificazione del senso del monumento/documento. Si pensa a un'opera poetica che muove da una riflessione sul dolore, sulla costrizione, sulla pena, che sappia rilanciare la possibilità della redenzione e della libertà. In ordine ai lavori in corso di progettazione da parte di Invitalia per la messa in sicurezza emergenziale, occorre definire l'interazione con lo spazio del cortile in relazione anche alla rifunzionalizzazione per eventuali spettacoli e rappresentazioni (vedi relazione economica).

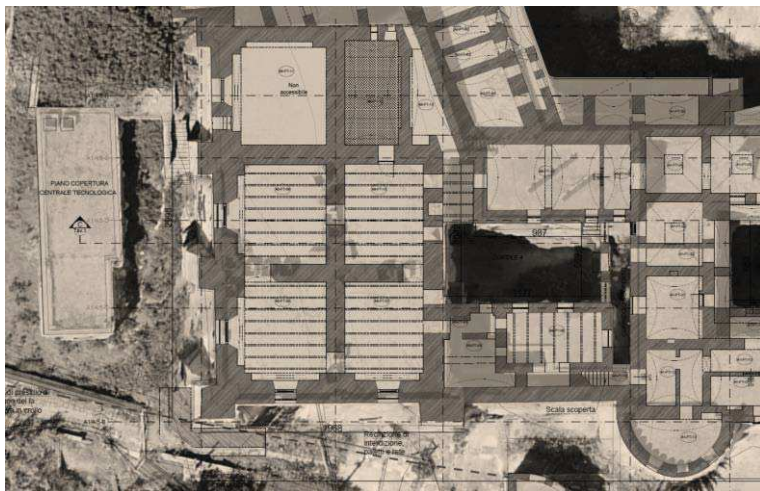
Nella **torre rivolta a Ventotene** (compatibilmente con il grado di recupero acconsentito dalla

Sovrintendenza competente) si prevede con uno sviluppo verticale un'installazione a rotazione o di carattere più temporaneo, capace di dialogare con il percorso museale e il tema principale della messa in opera della memoria focalizzata sul focus carcerario. Tale installazione è chiamata ad una interazione con il tema del carcere, della costrizione e della libertà. In questa parte del complesso questo intervento potrebbe prendere anche la forma di una drammatizzazione o di una risoluzione trasformativa, che non dovrebbe essere consolatoria, ma critica.

Per **gli spazi esterni**, si prevedono interventi nel giardino prospiciente il corpo di guardia, e interventi di *land art* attorno o sui percorsi. L'intervento sul paesaggio, nelle sue diverse componenti, dal giardino al cimitero, può ospitare una sequenza di sculture o installazioni, eventualmente anche sonore o eoliche. L'intonazione in questo caso è più diretta ad accompagnare il rapporto con il paesaggio, con la natura, con le piante e gli animali.

In generale, circa la scelta degli artisti e dei curatori, si dovrà tenere conto della alternativa tra una dimensione più processuale e di coinvolgimento (delle comunità locali, delle famiglie delle guardie, delle famiglie dei detenuti) e una dimensione più simbolica e monumentale.

Fig. 12 – Il torrione di sinistra, pianta piano terra

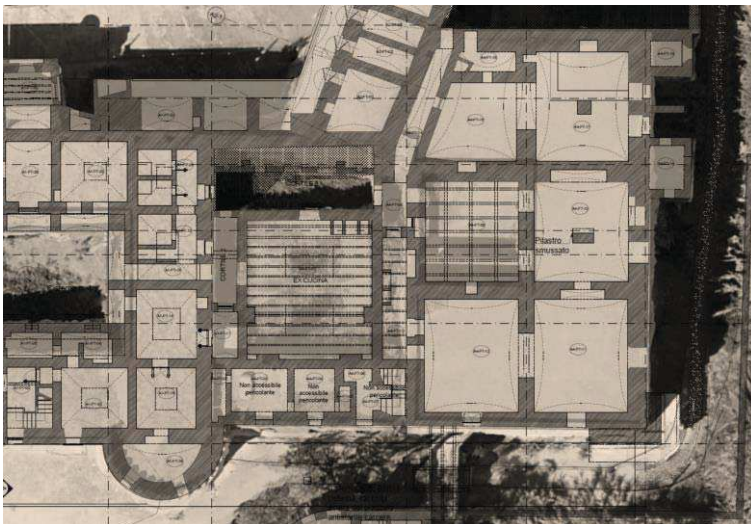


- **La rigenerazione degli spazi funzionali necessari al recupero di Santo Stefano**

Il recupero degli spazi destinati alla messa in opera della memoria si accompagna alla rigenerazione degli spazi accessori del carcere, come la Casa del Direttore, il vecchio forno, gli spogliatoi del campo da calcio e le ex lavanderie.

Nel **torrione di destra**, contrapposto a Ventotene, si ipotizza al piano terra la presenza di un bookshop con spazi accessori di consultazione. Ai piani superiori, con accesso autonomo, si dovrà poter disporre di aule didattiche e formative, nonché di una sistemazione all'ultimo piano per la direzione della struttura, con eventuali alloggi per ospiti.

Fig. 13 – Il torrione di destra, pianta piano terra



Separata dal museo e dal panottico dal giardino mediterraneo esemplare (che troverà luogo nella originaria Piazza della Redenzione), si trova **la ex casa del direttore**. La sua attuale condizione, di estrema precarietà statica, consente di ipotizzare una radicale ristrutturazione interna, capace di sostenere il guscio esterno e rispettosa, tuttavia, della tipologia a stanze, o sequenza di stanze distribuite, da un corridoio centrale. Si prevede che la casa del direttore possa assolvere alla funzione di ospitare le funzioni di residenza, mettendo a disposizione del programma di rigenerazione dell'isola circa venticinque posti letto in camere singole e doppie, dotate di servizi e attrezzature spartane, ma decorose. Negli spazi al piano seminterrato, comunque luminoso, può trovar posto un alloggio di servizio e spazi comuni.

Presso **l'ex forno** saranno invece localizzati la caffetteria e il ristorante, con i relativi spazi accessori e di servizio. In ragione di un più preciso rilievo del luogo, sarà comunque possibile qui inserire due alloggi di servizio di ridotte dimensioni.

Per gli **ex spogliatoi del campo da calcio** si prevede la destinazione a residenzialità "leggera", con cameroni tipo ostello e alcuni spazi per attività comuni e servizi in dotazione adeguata (accoglienza su letti a castello per circa una quarantina di ospiti, con spazi comuni e due camere per accompagnatori).

Per gli spazi della **ex lavanderia** e della **terrazza circostante** si ipotizza l'ottimale localizzazione delle residenze artistiche e dei laboratori messi a disposizione per le attività temporanee e di produzione degli artisti stessi, dei workshop, delle installazioni con semplici, ma idonee dotazioni tecniche. Si prevede di poter allocare qui fino a tre sale per produzione artistica e fino a quattro piccole residenze per artisti e collaboratori.

F.2.2 L'intervento paesaggistico e ambientale¹⁷

▪ Gli obiettivi

L'ipotesi di intervento per la salvaguardia e valorizzazione paesaggistica ambientale dell'Isola di Santo Stefano e di Ventotene risponde ad una declinazione specifica della visione complessiva del progetto, che si articola sui seguenti temi: i) il **Mediterraneo**, ii) la **strategia Europea** per la biodiversità e il miglioramento della gestione del Capitale Naturale e iii) la **transizione agro-ecologica europea**.

Il Mediterraneo, al centro del quale si collocano le isole di Ventotene e Santo Stefano, per la sua geografia e per la sua storia è uno degli ambienti fisici più complessi ed eterogenei, crocevia di culture e luogo di confluenza di una biodiversità straordinariamente ricca, le cui origini si trovano nei vari continenti del pianeta. Il suo Paesaggio, patrimonio comune, si manifesta in una miriade di forme, per le caratteristiche fisiche dell'ambiente spesso contrastanti fra loro, come il mare e la montagna costiera, espressione della stratificazione delle culture, soprattutto rurali, nei secoli. Nel contempo, il paesaggio rappresenta in sé anche uno strumento attraverso il quale si attua lo sviluppo sostenibile della società moderna e la sua salvaguardia ne è requisito imprescindibile¹⁸.

Il paesaggio ha una dimensione multi-scalare e, pertanto, una strategia vincente per la sua valorizzazione o rigenerazione deve agire a diverse scale: di dettaglio e di area vasta. E' necessario intervenire sui singoli ecosistemi, ma anche sul loro insieme secondo l'approccio dell'*Integrated Landscape Management*¹⁹, con azioni in capo a una pluralità di stakeholder (agricoltori, imprenditori, consumatori, politici, amministratori). La progettazione e gestione sostenibile del paesaggio deve passare attraverso approcci di sistema, multifunzionali e trans-settoriali, integrati e partecipati, dove il paesaggio agrario e forestale, che ad oggi rappresenta il principale uso del suolo in Europa e in Italia (mediamente il 70%²⁰), riveste un ruolo di centralità.

Il progetto di riqualificazione del paesaggio delle isole di Ventotene e Santo Stefano risponde pertanto all'interpretazione di un ruolo moderno dell'Europa quale promotrice di valori ambientali (Green Deal europeo), di salvaguardia dei valori culturali e di integrazione e di opportunità per i suoi territori, inclusi quelli marginali e fragili rappresentati dal sistema delle piccole isole del Mediterraneo.

In particolare, l'intervento in esame vuole promuovere i valori dell'**insularità**, della **biodiversità e agricoltura**, della **lotta ai cambiamenti climatici** attraverso l'innovazione tecnologica, del **restauro e salvaguardia del paesaggio**.

- Insularità

¹⁷ Rif. "Nota metodologica della proposta di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica e ambientale", Prof.ssa Rita Biasi (3/12/2020).

¹⁸ Recentemente, una tappa fondamentale nel processo di rafforzamento della cultura del paesaggio in Italia è stata la redazione della Carta Nazionale del Paesaggio (MIBACT, 2018), documento di sintesi di strategie e politiche per la complessità del paesaggio italiano. Il documento vuole: i) promuovere la formazione, la cultura del paesaggio e la sua conoscenza, ii) tutelare e valorizzare il paesaggio come strumento di coesione, legalità e sviluppo sostenibile, e iii) prevedere politiche e azioni finalizzate alla valorizzazione anche del paesaggio rurale, agrario, forestale e naturale.

¹⁹ FAO, I.C.; Garcia-Martin et al., 2016; Mann et al., 2018 (<http://www.fao.org/land-water/overview/integrated-landscape-management/en/>)

²⁰ LUCAS, 2017

Le isole, per la loro natura intrinseca, pongono il problema della conservazione ambientale in quanto luoghi unici per la loro diversità biologica, spesso aree protette, come nel caso delle Isole di Ventotene e Santo Stefano. Obiettivo dell'UE dovrebbe essere quello di massimizzare il potenziale delle piccole isole e considerare la peculiarità dello stato di "insularità" nella Politiche di coesione 2021-2027²¹, secondo il concetto di "isole inclusive". Lo sviluppo delle isole risponde all'obiettivo della "coesione territoriale", dove la diversità diventa un punto di forza che contribuisce allo sviluppo dell'intera UE. Questa esigenza specifica si adatta alla peculiarità delle isole di Ventotene e Santo Stefano.

- **Biodiversità e agricoltura**

Il tema dell'agricoltura è direttamente legato al paesaggio, perché le coltivazioni sono paesaggio e il paesaggio riflette i modelli culturali adottati. La salvaguardia della biodiversità terrestre, sia vegetale che animale, passa attraverso la gestione sostenibile del paesaggio naturale e il recupero funzionale del paesaggio agroforestale, quando alterato. Se, da un lato, Ventotene e Santo Stefano presentano preziosi habitat per la riproduzione o il semplice passaggio dell'avifauna migratoria, dall'altro l'uso antropico del suolo ha portato ad un'alterazione della complessità degli ecosistemi con una semplificazione dell'ecomosaico ambientale dovuta ai coltivi, alla deforestazione, processo questo potenzialmente in grado di minacciare la fauna selvatica. Pertanto, lo sviluppo di questo tema viene ad assumere un ruolo centrale nella proposta.

- **Cambiamenti climatici e innovazione tecnologica**

I cambiamenti climatici rappresentano per le isole di Ventotene e Santo Stefano, forti minacce per la conservazione di habitat di alto valore naturalistico ed essenziali per l'avifauna migratrice. La ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica sono aspetti essenziali per contenere l'impatto delle attività produttive sull'ambiente e, in particolare, lo sviluppo di forme di agricoltura innovativa e di precisione, nonché il trasferimento del know-how della ricerca nei modelli produttivi attuali consentono di migliorare lo stoccaggio del carbonio negli agrosistemi, riducendo l'entità dei gas climalteranti. Il sostegno alle produzioni agricole attraverso l'introduzione dell'innovazione tecnologica garantirebbe quella pianificazione sostenibile del territorio e il mantenimento della qualità degli habitat delle due isole essenziali per la conservazione e la valorizzazione della Riserva naturale statale.

- **Restauro e salvaguardia del paesaggio**

A causa dei cambiamenti climatici e dell'aumento della frequenza degli eventi estremi, il paesaggio del Mediterraneo, così come costruito e modificato dall'uomo, è intrinsecamente fragile e vulnerabile. La valorizzazione di tale paesaggio comporta una sua gestione conservativa che ne mantenga, alle diverse scale, la multifunzionalità e l'integrità della relazione con i beni culturali, cui è intimamente connesso, ovvero il suo restauro o rifunzionalizzazione, laddove degradato. L'unicità del monumento nazionale di Santo Stefano, con il complesso dell'ex carcere inserito in un contesto paesaggistico che, nel tempo, è stato profondamente modificato dall'attività dell'uomo, esprime il carattere olistico del luogo, che è natura, architettura, uomo e ambiente, cultura e che, sistematicamente,

²¹ GUCE C209/10 - 30/06/2017.

deve essere riqualificato.

- **L'intervento sugli spazi aperti dell'isola di Santo Stefano: la zonazione degli spazi e la localizzazione delle funzioni**

Il progetto di recupero del carcere di Santo Stefano trova il suo compimento con la riqualificazione degli spazi aperti. La progettazione di rinnovati spazi aperti è complementare alla riqualificazione architettonica e costituisce un presupposto necessario anche per l'ipotesi di residenzialità leggera sull'isola. La riqualificazione paesaggistica di Santo Stefano viene a costituire un nuovo elemento attrattore a sostegno della fruizione del luogo e del turismo. L'intervento proposto si inserisce in un contesto di unicità ambientale e il concetto fondante, nonché elemento caratterizzante della proposta progettuale, è **la riconnessione del capitale culturale rappresentato dal complesso monumentale dell'ex-carcere borbonico con il capitale naturale, rappresentato dagli ecosistemi naturali e antropici**, inclusi gli agroecosistemi e la biodiversità ad essi associata, vegetale e animale, in primis l'avifauna che, per le isole di Ventotene e Santo Stefano, rappresenta una risorsa e valore non solo biologico, ma anche culturale e economico che sostiene il turismo naturalistico.

Il paesaggio di Santo Stefano è oggi un paesaggio dell'abbandono. Gli habitat preziosi per la stanzialità o il passaggio dell'avifauna terrestre convivono con un paesaggio antropico alla sommità dell'isola di ex-coltivi, terrazzati e non, fragile e vulnerabile, soprattutto nel contesto dei cambiamenti climatici in atto. Per la ridotta disponibilità delle superfici (circa 17.000 mq), il progetto si configura come un intervento su un **"paesaggio- giardino"** (Tab. 9).

Tab. 9 - Consistenza degli spazi aperti nella disponibilità del Demanio e del Comune

Tipologia	Superficie (mq)
Percorsi	3380
Area perimetrale panottico	3020
Piazza della Redenzione	762
Giardino casa del Direttore	341
Area ex campo di calcio	7970
Cimitero	880
Località Bandiera	684

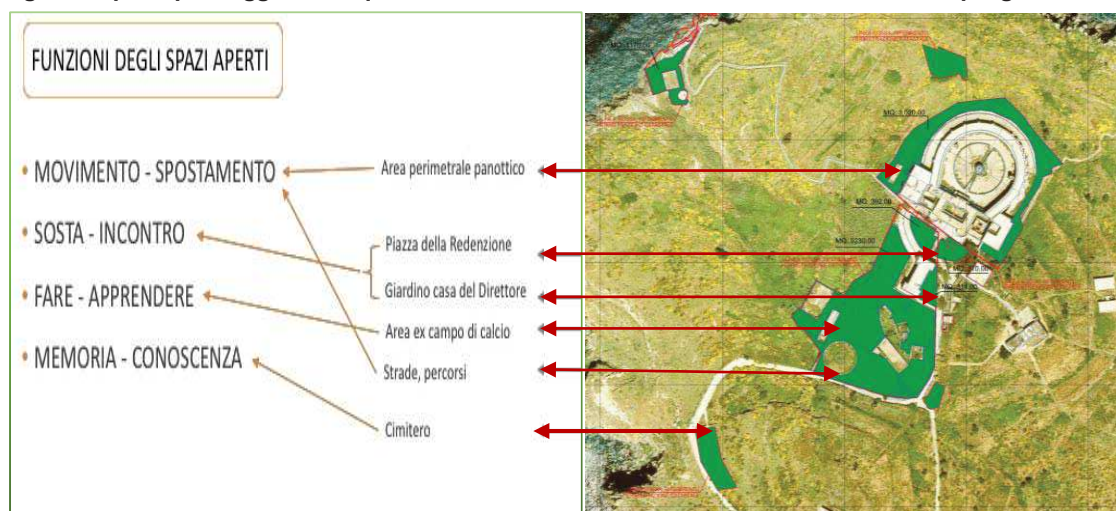
Fonte: dati INVITALIA

Gli spazi aperti riqualificabili costituiscono un sistema di luoghi cui sono attribuibili funzioni specifiche. Questi, infatti, non sono solo parte integrante della narrazione museale (v. intervento museale-espositivo) o funzionale agli interventi artistici, ma diventano essi stessi luoghi di fruizione e spazi per promuovere l'educazione ambientale, l'apprendimento di buone pratiche di gestione del capitale naturale e di acquisizione della consapevolezza del valore del paesaggio del Mediterraneo. In particolare, gli interventi di riqualificazione sono previsti per assicurare le funzioni di (Fig. 14):

- i) **miglioramento del movimento e degli spostamenti nell'area museale e di**

- residenzialità (strade comunali, percorsi e area perimetrale panottico);
- ii) **creazione di aree di sosta e di incontro delle persone** (piazza della Redenzione e giardino della casa del Direttore)
- iii) **creazione di luoghi per l'apprendere e il fare** (area ex campo di calcio);
- iv) **miglioramento della fruizione dei luoghi della memoria e conoscenza** (cimitero storico).

Fig. 14 – Spazi aperti oggetto di riqualificazione e indicazione delle funzioni attribuibili col progetto



Fonte: mappa localizzazione spazi aperti - elaborazione INVITALIA

▪ **Livello degli interventi: il progetto per la “Piazza della Redenzione e i giardini di Santo Stefano”**

L'intervento sui singoli spazi aperti deve costituire un progetto di paesaggio integrato e emblematico che: i) ricrei un nuovo rapporto, oggi perso, fra Architettura e Natura, riconnettendo così capitale naturale e culturale, ii) celebri il tema della diversità bio-culturale del Mediterraneo e del valore del prendersi cura della “terra”, pratica salvifica oggi come in passato e principio base della progettazione ecologica. In tal modo, si vuole che i luoghi del progetto diventino spazi integrati fra loro, recuperati, rigenerati nella loro struttura e funzione, dispensatori di servizi ecosistemici, espressione della multifunzionalità del paesaggio.

Di seguito, si forniscono alcuni elementi che illustrano lo stato di fatto dei luoghi e le linee essenziali di intervento per ciascuno, sulla base delle informazioni ad oggi disponibili.

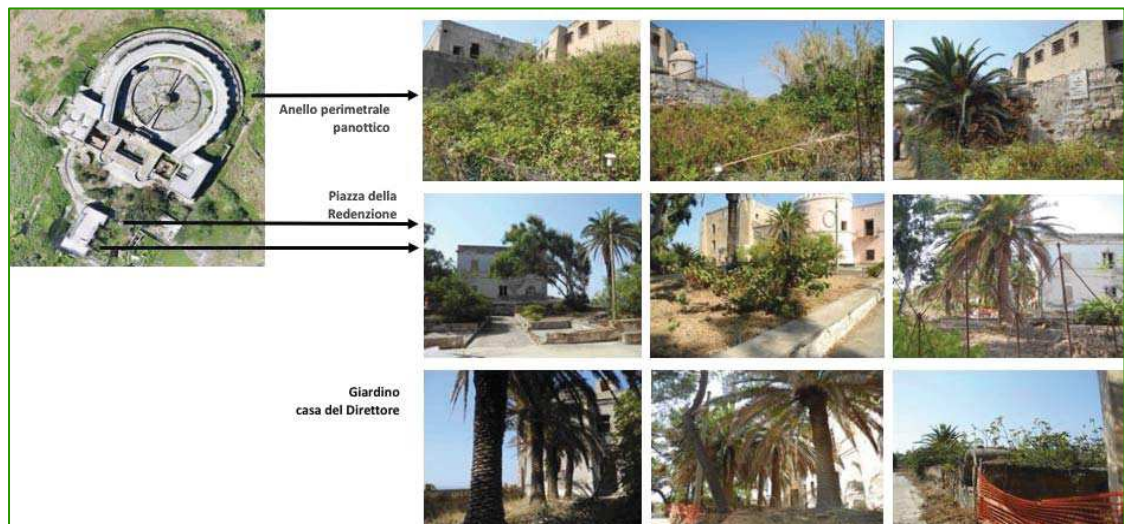
○ **Piazza della Redenzione e giardino della casa del Direttore**

L'intervento di riqualificazione paesaggistica assume qui il significato di restituire dignità ad uno spazio oggi degradato (Fig. 15), un risarcimento per l'incuria del passato e un riscatto di un luogo di sofferenza e pena, che può generare il piacere semplicemente di esserci. In tal modo, si vuole ripristinare la funzione voluta un tempo dal Direttore Eugenio Perucatti, vale a dire che gli spazi

del carcere fossero luoghi di incontro delle persone e condivisione di esperienze.

L'intervento di riqualificazione di questi spazi esterni consisterà nella **progettazione di un emblematico giardino Mediterraneo**, che è innanzitutto crocevia di biodiversità che, dai vari centri di origine delle piante coltivate, qui è confluita e si è stratificata nel corso dei secoli. Il progetto dovrà prevedere, laddove possibile, la conservazione degli esemplari arborei preesistenti e delle palme (elementi emblematici) e l'introduzione di sole essenze autoctone, incluse piante di interesse alimentare, perché coerenti con la natura dei luoghi e in possesso di migliori caratteristiche di adattabilità alle condizioni estreme dell'ambiente insulare (ventosità, salinità, aridità). Allo stesso tempo è necessario, in accordo coi principi di tutela della Riserva Naturale Statale, prevenire il fenomeno dell'inquinamento botanico e, quindi, il pericolo di diffusione di specie aliene. La realizzazione del giardino Mediterraneo potrà trovare una sua continuità nell'anello perimetrale esterno del panottico, percorso funzionale all'accesso ad alcuni luoghi della riqualificazione architettonica (es. la ex casina).

Fig. 15 – Stato attuale degli spazi esterni prossimi al panottico



○ **Area ex campo di calcio**

Questo spazio rappresenta la superficie di maggiore estensione, prevalentemente in pendenza (Fig. 16). È caratterizzato da formazioni erbaceo-arbustive di ricolonizzazione naturale dopo l'abbandono di un giardino che, fino agli anni sessanta, ospitava ben curati palme, piante da frutto e alberi e arbusti di vario genere. L'obiettivo sarà quello di ridisegnare il "paesaggio del giardino Mediterraneo", oggi perduto, paesaggio antico e emblematico, nella complessità delle sue forme, strutture e sistemi biologici²², sintesi perfetta di capitale naturale e culturale. La realizzazione dovrà tenere conto dei principi della progettazione ecologica e massimizzare la multifunzionalità e sostenibilità ambientale dello spazio.

²² Così come descritto da Emilio Sereni (1961 - Storia del paesaggio agrario italiano): "...elaborato secondo regolari forme geometriche, ...su terreni declivi divisi da muriccioli, ...costellato da edifici di varia natura, ...con colture arboree e arbustive...".

Questo spazio, anche attraverso il riuso dei manufatti e annessi presenti, dovrà prestarsi ad attività didattico-formative per l'apprendimento di buone pratiche di gestione del capitale naturale funzionali allo sviluppo sostenibile, dalla cura del giardino e della biodiversità alla tecnica e arte di restauro del paesaggio.

Fig. 16 – Veduta storica, stato attuale dell'area dell'ex campo di calcio e riferimenti progettuali



○ **Strade, percorsi e manufatti**

Il progetto sugli spazi esterni comporta la riqualificazione delle strade e la definizione di percorsi, da quelli di accesso al carcere a un nuovo percorso naturalistico che, da Piazza della Redenzione, lungo la via Giulia, conduca al cimitero storico. In particolare, questo tratto ha l'obiettivo di configurarsi come un percorso naturalistico lungo il quale si possa sostare e contemplare la natura di prossimità e il panorama aperto sull'isola madre Ventotene e il mare. Alcuni dei percorsi esistenti rappresentano una ricchezza in sé per la varietà delle caratteristiche costruttive (scavati nella roccia, pavimentati con le pietre locali), mentre in altri tratti si presentano sterrati o pavimentati in cemento (Fig. 17). In questo caso la desigillazione risponderà anche ai criteri di una progettazione ecologica basata sull'attenzione al ciclo dell'acqua, risorsa assente sull'isola. Questi paesaggi lineari sono per lo più accompagnati da un sistema complesso di muretti a secco di confine o di contenimento dei dislivelli. I manufatti in pietra si presentano in un diverso stato di conservazione (Fig. 18), alcuni integri, altri discontinui o crollati in parte. Una loro classificazione (e quantificazione) sarà funzionale alla previsione di diversi scenari di intervento: a) manutenzione, b) ristrutturazione o c) sola stabilizzazione.

Fig. 17 – Diversità delle caratteristiche costruttive delle strade comunali



Fig. 18 – Stato di conservazione dei muretti a secco lungo i percorsi di accesso al carcere e al cimitero



○ • **Cimitero storico**

La riqualificazione paesaggistica del cimitero storico, oggi in evidente stato di abbandono,

prevede interventi sui manufatti e sul verde cimiteriale, nel rispetto della vegetazione autoctona, con l'obiettivo di migliorare la percezione e fruibilità dello spazio cimiteriale, consentire la lettura del contesto storico-culturale di riferimento, migliorare la qualità estetica del luogo connettendolo con gli altri elementi architettonici e naturali dell'isola (Fig. 19).

Fig. 19 – Cimitero storico di Santo Stefano (Fonte: Parente, 2008) e stato attuale di conservazione



○ • **Il Museo del paesaggio**

Il territorio dell'isola di Santo Stefano è al momento precluso all'esperienza diretta del visitatore, a causa della limitatezza degli spazi nella disponibilità pubblica. Le strade comunali consentono solo la vista su limitati scorci di paesaggio, senza poter restituire l'esperienza di un complesso e unico paesaggio naturale e culturale, come quello rappresentato dal paesaggio dei terrazzamenti. Il tema del paesaggio deve pertanto divenire oggetto della rappresentazione museale, rendendo visibile ciò che oggi è invisibile, sia attraverso la documentazione dell'evoluzione paesistica di Santo Stefano, dalla deforestazione in epoca borbonica all'espansione dell'uso agricolo dall'800 agli anni sessanta del secolo scorso, all'abbandono odierno della campagna, sia documentando la ricchezza degli habitat e degli ecosistemi essenziali per la salvaguardia della biodiversità animale e vegetale endemica e peculiare dell'isola.

▪ **Il progetto pilota a scala vasta per il paesaggio del Mediterraneo**

L'intervento sul patrimonio paesaggistico e ambientale di Santo Stefano deve prevedere azioni condotte in accordo con la metodologia dell'*Integrated landscape management* precedentemente richiamata, cioè una **gestione integrata del paesaggio a scala vasta**, una governance del territorio partecipata e condivisa. Questo approccio è riconosciuto come strategico per consentire

la gestione delle attuali sfide dell'Unione Europea in fatto di questioni ambientali e soddisfare gli obiettivi ONU per lo sviluppo sostenibile (Agenda 2030)²³.

Sul progetto di restauro e salvaguardia del paesaggio dell'isola di Santo Stefano devono pertanto innescarsi **azioni transcalari** che interesseranno l'isola madre (Ventotene), le isole di prossimità (ponziane e dell'arcipelago campano) e il litorale laziale e campano, fino a giungere alle altre piccole isole del Mediterraneo. Questo processo consente di massimizzare i valori del progetto Santo Stefano - Ventotene in un'ottica di **progetto pilota per promuovere la cultura del paesaggio del Mediterraneo, patrimonio culturale e naturale europeo** (Fig. 20).

Queste azioni, in accordo con la visione complessiva del progetto integrato, consentiranno di sviluppare, mediante attività diverse, i seguenti temi del paesaggio:

- **Insularità:** in coerenza con gli obiettivi della UE per lo sviluppo sostenibile delle piccole isole, attraverso attività di formazione/educazione da condursi in Ventotene e Santo Stefano, ma anche nelle isole limitrofe o sul litorale laziale e campano. Si sta affermando infatti la necessità di studiare modalità nuove di apprendimento, e quindi di insegnamento, che siano efficaci nel creare abilità per attuare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.
- **Biodiversità e Agricoltura:** per valorizzare il paesaggio agrario, forestale e naturale, salvaguardando la cultura rurale, in accordo con gli enunciati della su richiamata Carta Nazionale del Paesaggio, attraverso azioni a sostegno della resilienza dell'agricoltura locale, promuovendo per l'isola di Ventotene, ad esempio, l'accesso alle misure della nuova programmazione per lo sviluppo rurale (PSR Lazio 2021-2027), il trasferimento di know-how della ricerca scientifica e formazione di nuove competenze agroecologiche, la promozione di modelli di uso del suolo che favoriscano il riproporsi del fenomeno delle migrazioni e la massimizzazione dei servizi ecosistemici, soddisfacendo esigenze ambientali e di mercato, inclusa l'alta richiesta di prodotti tipici e locali²⁴.
- **Innovazione e contrasto ai cambiamenti climatici:** secondo i principi del *Green Deal Europeo* e il recente Patto Europeo per il clima, con attività nell'ambito di un progetto pilota di ricerca e innovazione tecnologica a sostegno dello sviluppo di una bio-economia circolare, da attuarsi a Ventotene e, eventualmente in prospettiva, a Santo Stefano (nell'ipotesi di una maggiore disponibilità di terra), introducendo innovazione nelle attività di gestione delle risorse ambientali nell'ambito di tutte le attività legate alla gestione e fruizione della RNS e che sono alla base dell'economia dell'isola, a cominciare dall'agricoltura con azioni sperimentali di agricoltura innovativa e il turismo naturalistico. In particolare, questa strategia consente di elevare la RNS-AMP di Ventotene-Santo Stefano a modello di sostenibilità, così come realizzato in alcune isole del nord della UE²⁵.

Il tema del **Restauro e salvaguardia del paesaggio**, centrato prevalentemente come azione sull'isola di Santo Stefano, viene di fatto ad estendersi all'isola madre, in quanto lo sviluppo delle azioni sopra elencate hanno impatto diretto e indiretto sulla qualità ambientale e il patrimonio

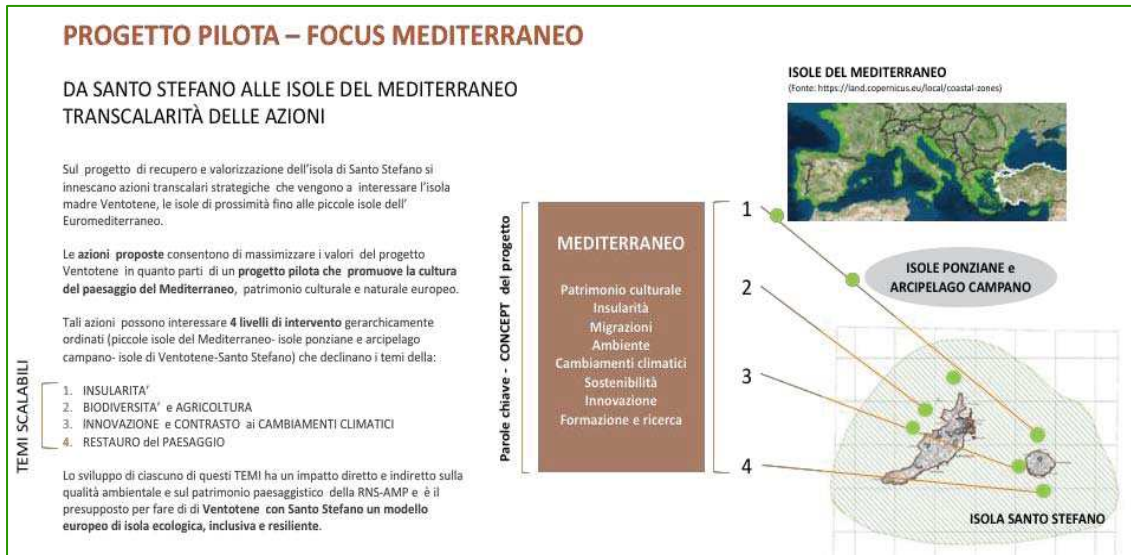
²³ Tali obiettivi includono la salvaguardia degli ecosistemi terrestri, il contrasto ai cambiamenti climatici, il soddisfacimento del fabbisogno alimentare, nonché la resilienza, sostenibilità e inclusività degli habitat contemporanei.

²⁴ Mendez et al., 2013.

²⁵ V. l'isola danese di Samsø (<https://www.h2020smile.eu/the-islands/samsø-denmark/>).

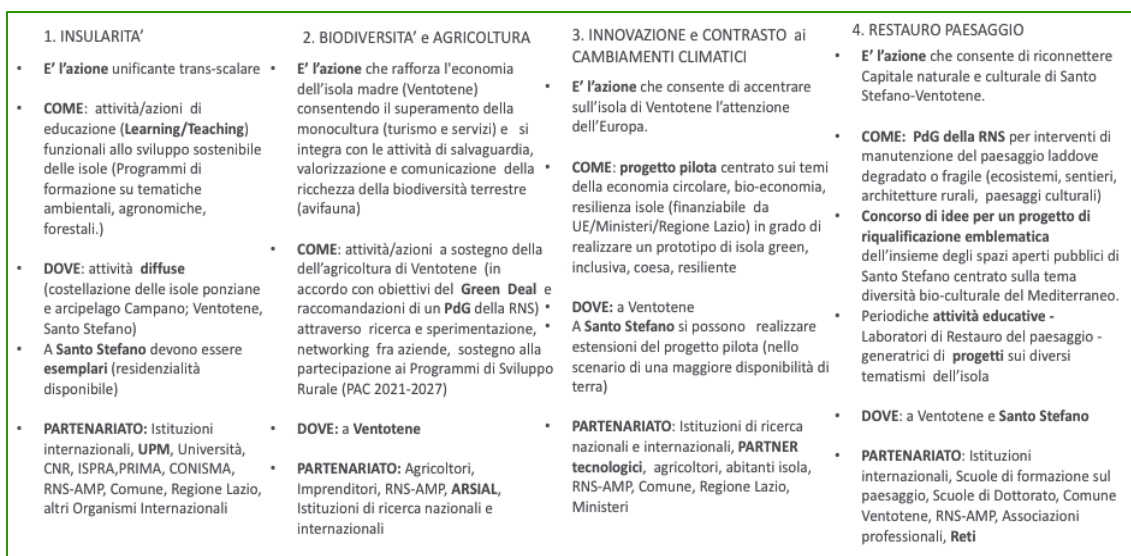
paesaggistico dell'intera RNS-AMP.

Fig. 20 – Rappresentazione dei valori del carattere transcalare delle azioni del progetto pilota per la promozione della cultura del paesaggio del Mediterraneo



Lo sviluppo di queste azioni sarà il risultato dell'attività di una fitta rete di partenariati di vari soggetti sensibili alle priorità europee (Tab. 21) e che conferiscono al progetto la cifra di progetto partecipato e costituirà il presupposto per elevare Ventotene con Santo Stefano a **modello europeo di isola ecologica, inclusiva e resiliente**.

Fig. 21- Schema sinottico della tipologia delle azioni transcalari parte del Progetto pilota per la promozione della cultura del paesaggio del Mediterraneo, localizzazione delle attività e partenariati coinvolti



▪ **Criticità e opportunità dell'intervento di riqualificazione paesaggistica di Santo Stefano**

L'intervento di riqualificazione paesaggistica proposto per l'isola di Santo Stefano, può inserirsi in uno scenario complessivo identificato per le aree protette italiane e per le AMP italiane in particolare, di cui è stata elaborata un'analisi SWOT (Marino, 2011). I fattori di criticità e le opportunità dell'intervento di riqualificazione paesaggistica dell'isola di Santo Stefano sono il risultato dell'adattamento dei dati reperibili in bibliografia alla realtà specifica delle isole ponziane (Fig. 22).

Fig. 22 - Sintesi dell'analisi dei punti di forza, debolezza, opportunità e minacce per la riqualificazione paesaggistica dell'isola di Santo Stefano



Infine, fra le opportunità insite nel progetto di riqualificazione paesaggistica dell'isola non va trascurata la possibilità di dimostrazione dell'efficacia del legame fra Politica e Scienza, così come auspicato nell'appello della Associazione Italiana delle Società Scientifiche Agrarie - AISSA²⁶.

▪ **Indicazioni preliminari per una manutenzione programmata dell'isola**

Il paesaggio di Santo Stefano prima ancora di diventare un habitat rigenerato per l'uomo deve continuare a costituire un habitat salvifico per la biodiversità animale, emblematica ricchezza di queste isole, che per la loro posizione strategica nei flussi migratori dell'avifauna, ma anche per i transiti della fauna marina, sono innanzitutto luoghi di contemplazione della Natura, oltre che luoghi di ricerca di riconosciuta valenza internazionale. Il paesaggio di Santo Stefano è oggi un paesaggio dell'abbandono. Gli habitat preziosi per la stanzialità o il passaggio della avifauna convivono con un paesaggio antropico alla sommità dell'isola di ex-coltivi, terrazzati e non, predisposti al degrado, soprattutto nel contesto dei cambiamenti climatici che interessano oggi il Mediterraneo.

²⁶ https://www.aissa.it/_docs/news/200804_sole24ore_pag5_20200802.jpg

Data la peculiarità del luogo, si ritiene essenziale la definizione di linee guida per la manutenzione programmata del paesaggio elaborate con il contributo del mondo della ricerca scientifica, in grado di assicurare anche il trasferimento del know-how e la formazione di competenze specifiche. Il mantenimento della qualità del paesaggio dell'isola, assieme a quello di Ventotene, inoltre, non può che essere un processo di tipo partecipativo che coinvolge direttamente la comunità locale, secondo l'approccio del CILD (*Community-led Local Development*).

Questa manutenzione del territorio, secondo i principi della gestione integrata del paesaggio, piuttosto che della gestione dei singoli ecosistemi (FAO, 2019) dovrebbe comportare interventi ai livelli di seguito specificati.

- **Recupero funzionale dei terrazzamenti e recupero dei muretti a secco**

La recente Classificazione dei suoli del Lazio²⁷ ha inserito i suoli di Santo Stefano nella Classe VI rispetto alla idoneità alla agricoltura (limitazioni molto forti e in parte ineliminabili). Gli interventi di messa in sicurezza e il miglioramento dell'accessibilità dell'isola consentirebbero di fatto il superamento di alcuni dei fattori ostativi alla ripresa di attività produttive sull'isola medesima. In particolare, si dovrebbe prevedere una classificazione dei terrazzamenti in base al loro stato di conservazione, per consentire strategie diverse di intervento rispetto a distinti scenari, anche in relazione al loro ruolo come habitat per la fauna selvatica: a) manutenzione/riattivazione; b) ristrutturazione e naturalizzazione; c) sola stabilizzazione. La manutenzione dei terrazzamenti rappresenta un elemento di prevenzione del degrado e il loro uso attivo è garante del contrasto al rischio di dissesto idrogeologico e di erosione superficiale²⁸.

Contestualmente è necessario il restauro o il rifacimento, laddove fossero presenti soluzioni di continuità, dei muretti a secco, al fine di recuperarne appieno la multifunzionalità in termini di conservazione della biodiversità, della funzionalità e fertilità del suolo, del valore storicoculturale dell'arte della loro costruzione, recentemente riconosciuta patrimonio dell'umanità²⁹. Tale ricostruzione dovrebbe avvenire nel rispetto delle tecniche costruttive tradizionali, essendo stata dimostrata la inadeguatezza dei criteri costruttivi moderni dei muri in pietra per la stabilizzazione delle pendenze (Martínez-Casasnovas et al., 2010).

- **Interventi di rafforzamento della matrice forestale**

La componente forestale è residuale sull'isola di Santo Stefano, oltre che sull'isola di Ventotene: l'antropizzazione dell'isola ha portato nei secoli alla perdita di questo sistema ambientale, come dimostrato dallo studio dell'evoluzione dell'assetto territoriale e paesistico (Agriconsulting, 2006).

Tra gli obiettivi prioritari del Piano di Gestione della Riserva Naturale Statale in corso di adozione, è indicato il rafforzamento della matrice forestale esistente (filari alberati, frangivento vivi, alberi fuori foresta, ecc.) per migliorare la connettività ecologica del territorio, salvaguardando ecosistemi terrestri e la biodiversità vegetale e animale. Ben noto, inoltre, è il ruolo della matrice

²⁷ Regione Lazio, ARSIAL, MIPAAFT, CREA, 2019.

²⁸ Brunori et. al., 2018, 2020; ISPRA, 2018; Boccia et al., 2020.

²⁹ Iscrizione alla lista del Patrimonio immateriale Unesco, 2018.

forestale per la salvaguardia dell'avifauna (MATTM, 2009).

Il rafforzamento della matrice forestale e/o agro-forestale della RNS è stato avviato a Ventotene da alcuni agricoltori o conduttori di terreni agricoli in forma sperimentale, attraverso la messa a dimora di alberi di interesse alimentare e non su modeste superfici (Fig. 23 a-b), azione strategica anche per la ricostruzione della macchia mediterranea alta, eliminata in passato ai fini agricoli, e per contenere la diffusione di specie aliene (es. *Ailanthus altissima*, *Carpobrotus sp.*, *Robinia pseudacacia*, *Arundo donax*, *Senecio angulatus*, *Agave americana*, *Opuntia ficus-indica* ecc.)³⁰. Infine, nel bacino del Mediterraneo vi è una particolare attenzione verso la salvaguardia della componente forestale, come dimostrato, ad esempio, dal programma di Silva Mediterranea (Comitato per le questioni relative alle foreste del Mediterraneo)³¹.

○ **Interventi di rafforzamento della matrice agricola**

Qualsiasi uso agricolo è praticamente scomparso dall'isola di Santo Stefano. Dopo un massiccio dissodamento del suolo a metà Ottocento, l'isola, da sterile, arrivò a produrre in abbondanza vino, grano, ortaggi, legumi³² e, a lungo, il lavoro agricolo, l'unico ivi possibile, avrebbe rappresentato una speranza e motivo di redenzione per i carcerati. Oggi le terre sull'isola di S. Stefano sono incolte, ma è altresì reale il rinnovato interesse dei giovani all'agricoltura, che è invece ben rappresentata sull'isola madre (Fig. 23 c-f). Le diverse fonti documentaristiche riportano la presenza negli anni Sessanta di vigneti, frutteti, orti, ma anche di piccoli allevamenti di animali, a sostegno dell'approvvigionamento del carcere e degli obiettivi rieducativi dei detenuti basati sul lavoro della terra.³³ Il recupero delle aree a ricolonizzazione naturale dell'isola con la reintroduzione di coltivi può avvenire nell'ottica di azioni sperimentali ad alto contenuto di innovazione tecnologica e rispettose dei principi del modello agroecologico, a supporto del progetto pilota per il paesaggio del Mediterraneo.

Il rafforzamento della matrice agricola necessita comunque della valutazione della vocazionalità attuale specifica del sito alle singole colture. L'agricoltura di Ventotene si basa su produzioni agricole tradizionali ad alto valore qualitativo, biologico (risorse genetiche autoctone a diverso grado di erosione genetica) e storico-culturale, di cui gli agricoltori sono custodi.³⁴ Alla luce delle trasformazioni ambientali in atto, pur nel rispetto di alcune pratiche agricole tradizionali, anche in questo caso l'introduzione dell'innovazione tecnologica è presupposto per la resilienza dell'agricoltura dell'isola, le cui produzioni sono attualmente sottodimensionate rispetto a una potenziale domanda di prodotti tipici e tradizionali³⁵, soprattutto nell'ottica della fruizione turistica attesa a seguito del recupero dell'ex carcere di Santo Stefano.

Produzioni attuate sull'isola di Ventotene e implementabili a supporto della valorizzazione dei prodotti locali certificabili³⁶ sono:

- **vite/vino**: superficie vitata attualmente < 1,5 ha, con una base ampelografica di vitigni

³⁰ Celesti-Grapow et al., 2016.

³¹ FAO, <http://www.fao.org/forestry/silva-mediterranea/en/>

³² Parente, Ic.

³³ Perucatti, 2018.

³⁴ Cavallo et al., 2018.

³⁵ Biasi et al., 2015.

³⁶ ARSIAL, 2020.

autoctoni, alcuni residuali (es. Biancolella tipica dell'isola di Ponza, Moscato di Terracina, Moscato bianco, Malvasie, Fiano, Greco);

- **lenticchia di Ventotene**: attualmente circa 12 ha, (varietà locale iscritta al Registro Volontario Regionale, a Medio rischio di erosione genetica (LR15/2000), con produzione locale di seme;
- **produzioni orto-frutticole** di specie e varietà autoctone (fichi, peschi, albicocchi, nespole, pruni, ortaggi).

Infine, come per la matrice forestale, altrettanto noto è il ruolo della matrice agraria, quando rispondente ai principi dell'agroecologia, nella salvaguardia dell'avifauna che, oltre alla macchia, può prediligere gli spazi aperti dei coltivi. In particolare, va rilevato che il valore dell'agricoltura è attestato nello stesso decreto istitutivo delle RNS, in cui si considera l'importanza della flora naturale e di derivazione antropica come habitat ai fini alimentari e di rifugio dell'avifauna.

Fig. 23 – Neo impianti di agroforestazione sull'isola di Ventotene e principali usi agricoli del suolo: incolti (vigneti in prevalenza) (c), colture attive di lenticchia di Ventotene (e), orti (d) frutteti (f)



○ **Manutenzione della viabilità comunale e recupero dei percorsi interpoderali**

Questi interventi consentirebbero di promuovere la conoscenza esperienziale dell'isola di Santo Stefano e di completare il percorso naturalistico previsto dal progetto di riqualificazione paesaggistica dell'isola. In particolare, si potrebbe rafforzare la rete di sentieri attrezzati e itinerari naturalistici, già attiva su Ventotene, con evidenti ricadute sulle attività di educazione ambientale e di ricerca scientifica. La messa a sistema dei sentieri, assieme alla realizzazione di punti informativi, di osservazione e di contemplazione, accrescerebbe la multifunzionalità del progetto di riqualificazione, creerebbe occasioni di esperienze educative-ricreative, oltre che nuove opportunità di lavoro per accompagnatori e guide naturalistiche della riserva. Un sistema integrato di percorsi e punti di osservazione avvicinerrebbe la gente al paesaggio unico dell'isola

di Santo Stefano.³⁷

La **gestione integrata e sostenibile dell'ambiente terrestre dell'isola di Santo Stefano**, presupposto imprescindibile per tutelare la fauna selvatica e le sue migrazioni, contribuirebbe anche a rafforzare il ruolo di Santo Stefano e Ventotene nel progetto EURING (*European Union for Bird Ringing*), rete per la cooperazione nelle attività di inanellamento, elevando quest'isola a testimonianza dell'importanza di condivisione delle politiche europee per l'ambiente del Mediterraneo. Infine, l'adozione di una strategia di gestione integrata del paesaggio di Santo Stefano consentirebbe un **misurabile aumento dei servizi ecosistemici, contrastando le conseguenze negative della pressione antropica**,³⁸ quali in particolare: la difesa del suolo vs fenomeni di erosione, il servizio di impollinazione, il controllo naturale patogeni e parassiti, la regolazione eventi climatici estremi, il contrasto alle specie aliene, la produzione ossigeno, stoccaggio del carbonio, regolazione gas clima alteranti (GHG), oltre alla produzione di alimenti, il supporto all'alimentazione dell'avifauna, il recupero e la valorizzazione di pratiche agricole tradizionali, in accordo anche con la politica promossa dall'Osservatorio Nazionale del Paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali.³⁹ La strategia proposta, in coerenza con i principi del Manifesto per il paesaggio agrario e forestale italiano (AISSA, 2019), ottempera alla *"necessità di un approccio transdisciplinare che superi i confini tra i diversi ecosistemi, agricoli, forestali, pascolivi e li consideri come un unicum in un continuo territoriale, in modo da rimarginare uno strappo culturale, prima ancora che ecologico-funzionale"*.

F.3 COLLABORAZIONI E PARTNERSHIP PROMOSSE PER L'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO

Sin dal suo insediamento, il Commissario Straordinario ha profuso particolare impegno nella costruzione e implementazione di opportunità di partnership e collaborazione per l'attuazione del CIS e per la valorizzazione delle Isole di S. Stefano e Ventotene. In particolare, si riportano di seguito gli esiti già formalizzati:

- Accordo Quadro con la Direzione Generale Educazione, Ricerca e Istituti Culturali del MiBACT, con l'obiettivo di promuovere la conoscenza e lo studio utili alla elaborazione di ipotesi e scenari progettuali per il recupero, la conservazione e la futura utilizzazione e fruizione pubblica dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano, finalizzata anche ad un rilancio turistico ed economico, attraverso azioni multidisciplinari condivise in tavoli tecnico-scientifici interistituzionali istituendo tra uffici centrali e periferici del Ministero, enti locali e privati interessati.
- Convenzione con la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma, con l'obiettivo di contribuire alla realizzazione di un portale unico di accesso ai contenuti digitalizzati attraverso la teca digitale della Biblioteca; concorrere alla diffusione della conoscenza del patrimonio digitalizzato.
- Accordo Quadro sottoscritto tra l'Università degli studi Roma 3 e il Comune di Ventotene in

³⁷ Riferimento: PARCO GEOLOGICO di Aakirkeby, Bornholm, Denmark: Lines in the Landscape | RUBOW Arkitekter (Aakirkeby, Bornholm, Denmark), 2020 (<https://worldlandscapearchitect.com/lines-in-the-landscape-rubow-arkitekter/#.X4MK-XgzYXq>).

³⁸ Steffens et al., 2015.

³⁹ ONPR, Mipaaf, 2017.

collaborazione con il Commissario al fine di fornire supporto specialistico per la realizzazione del progetto di recupero. Lo scopo è predisporre le migliori condizioni per una futura utilizzazione e fruizione pubblica dell'isola di Santo Stefano.

G. L'ANALISI DI FATTIBILITA' DELLO SCENARIO DI VALORIZZAZIONE

G.1 DESCRIZIONE DEI COSTI DI INVESTIMENTO

La determinazione dei costi di investimento – anche se in via preliminare - per la realizzazione degli interventi afferenti allo scenario di valorizzazione in esame, scaturisce da un processo di analisi e stima molto complesso ed è stato oggetto di un costante confronto tra Invitalia, con il gruppo degli esperti, e la Struttura commissariale. La natura peculiare dell'Isola di Santo Stefano, le caratteristiche morfologiche e architettoniche dei luoghi, i danni prodotti dall'abbandono e i limiti dell'approdo conferiscono, infatti, al progetto una problematicità ideativa e tecnica che non trova molti riscontri nella storia della progettazione italiana o internazionale.

Inoltre, a fronte del costo complessivo di 70 milioni di euro determinato dal MIBACT (ora MIC) nel 2016 per la realizzazione del progetto ai fini della sua ammissione al finanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione (rif. Delibera CIPE n. 3/2016), occorre considerare taluni fattori e circostanze intervenuti successivamente e in grado di influire su tale costo:

- il peggioramento delle condizioni di stabilità degli edifici a causa dell'abbandono;
- la quantificazione più precisa delle dimensioni degli edifici e delle aree oggetto di intervento a seguito dei rilievi realizzati;
- la determinazione più precisa dei costi di progettazione e delle imposte;
- l'emergere delle problematiche legate all'approvvigionamento dei servizi primari, non considerate a suo tempo in fase di definizione dell'intervento.

Inoltre, lo scenario in esame estende il progetto ad altre componenti infrastrutturali non considerate nella scheda intervento approvata dal CIPE – inclusi alcuni manufatti di proprietà privata che potranno essere oggetto di eventuale acquisizione/espropriazione per pubblica utilità - la cui rifunzionalizzazione, tuttavia, come già evidenziato, consentirebbe di massimizzare il conseguimento degli obiettivi strategici del CIS. Il Masterplan prevede, altresì, la realizzazione di interventi artistici, che dovranno accompagnare e qualificare, sul piano estetico e concettuale, l'edificazione della dimensione simbolica del recupero monumentale e paesaggistico.

Sulla scorta di tali considerazioni, a seguito delle analisi e delle stime effettuate, si prevede un costo totale di investimento pari a **72.186.069,07 euro**, inclusa Iva. Occorre precisare che tale costo include anche quello già sostenuto nel 2017 per la realizzazione dell'elisuperficie, nonché il costo degli interventi di supporto trasversale all'attuazione del CIS (Piano di comunicazione, organizzazione, coordinamento, ecc.). Al netto di tali voci di spesa, il costo d'investimento "diretto" per la realizzazione degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere secondo lo scenario di valorizzazione individuato, ammonta a 63.082.993,80 euro.

Il maggior costo dell'investimento totale rispetto a quello finanziato con le risorse del FSC - di entità, a ben vedere, non significativa a fronte delle circostanze e dei fattori nel frattempo sopraggiunti come su evidenziati - potrà essere sostenuto mediante l'utilizzo delle economie che saranno realizzate nel corso dell'attuazione del progetto e/o a valere su ulteriori risorse oltre a

quelle aggiuntive “da accordi bilaterali con le amministrazioni del TIP (in base al CIS)”, anche da quelle che, secondo quanto emerso dall’incontro del 18 dicembre 2020 con l’Autorità politica, potranno eventualmente rendersi disponibili a valere sul predetto Fondo o su altre fonti pubbliche.

La stima del costo di investimento su indicato è stata effettuata secondo la seguente metodologia:

- sono state individuate le componenti infrastrutturali (corpi di fabbrica, aree sterne, aree verdi, camminamenti, aree interne, ecc.) interessate dal progetto;
- in relazione a tali componenti infrastrutturali, sono state definite le macro-funzioni di cui si prevede l’attivazione e, conseguentemente, le tipologie di interventi da realizzare (messa in sicurezza, restauro conservativo, rifunzionalizzazione, ecc.);
- sono state determinate le dimensioni delle componenti oggetto di intervento, sulla base dei rilievi effettuati ovvero stimandole da rilievi aerei e dalle cartografie;
- per ciascuna tipologia di intervento, sono stati stimati i costi parametrici sulla base di quelli applicati nell’ambito di esperienze progettuali assimilabili per oggetto (beni culturali, edifici storici, edilizia residenziale storica) e per localizzazione (aree insulari, periferiche);
- i parametri di costo unitario così determinati per tipologia di intervento (funzione) sono stati applicati per determinare il costo di investimento per ciascuna delle componenti infrastrutturali interessate dal progetto.

In particolare, per quel che riguarda la stima dei costi parametrici, si è altresì tenuto conto dei seguenti aspetti:

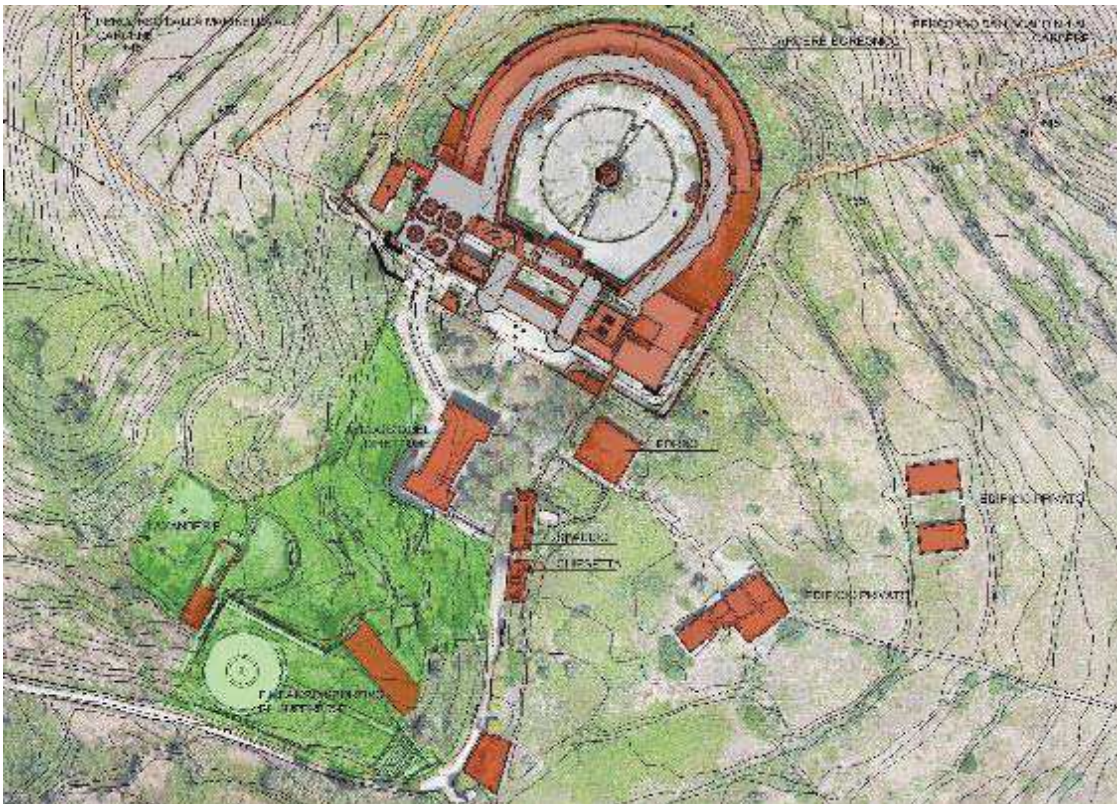
- con riferimento alle **modalità del recupero e del restauro**, alcune porzioni del complesso carcerario saranno recuperate mediante interventi “leggeri”, con minimi risarcimenti dei danni causati dal tempo e dalle vicissitudini carcerarie e con ridotte dotazioni impiantistiche. Altre porzioni saranno recuperate con interventi “completi”, che prevedono il restauro quasi integrale degli spazi, nonché dotazioni impiantistiche complete, anche se di semplice manutenzione;
- la **localizzazione degli interventi su un territorio insulare**, peraltro caratterizzato da una limitata accessibilità per i vincoli derivanti dalla tutela dell’area marina protetta e della riserva naturale statale, dalle condizioni meteomarine e dalle dimensioni dell’approdo, comporta un aumento dei costi di realizzazione degli interventi almeno pari al 30%;
- per quel che concerne **gli impianti per l’approvvigionamento dei servizi primari**, sono state avviate le interlocuzioni con società ed enti di ricerca allo scopo di individuare soluzioni tecnologiche altamente innovative che consentano un uso efficiente delle risorse, una economia circolare, una gestione sostenibile delle risorse idriche, dei rifiuti, del territorio, della difesa del suolo, della conservazione dei Beni Culturali. Per maggiori dettagli sui primi esiti di tali interlocuzioni e sulle prime soluzioni ipotizzate si rinvia al successivo paragrafo G.6. In ogni caso, le soluzioni che saranno in definitiva adottate avranno un impatto positivo sui costi di investimento per la realizzazione delle opere in questione e sui relativi costi di gestione.

Di seguito, si riporta il quadro riepilogativo dei costi stimati per la realizzazione degli interventi riguardanti le diverse porzioni del complesso carcerario, in relazione alle dimensioni complessive interessate.

G.1.1 Stima della consistenza edilizia

Si è proceduto a identificare, anche secondo i dati e i riferimenti catastali, e a stimare la consistenza edilizia di tutti i manufatti che compongono il compendio carcerario, sia facenti capo alle proprietà demaniali che private.

Fig. 24 - Edifici del compendio carcerario

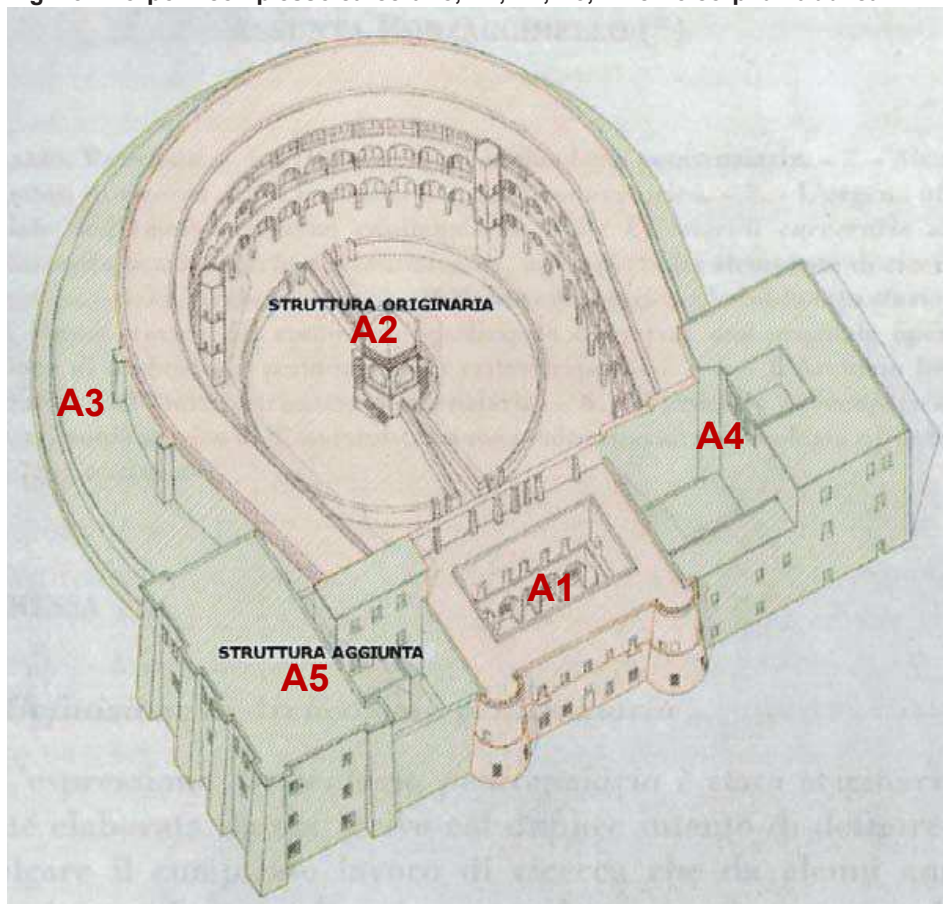


I dati esposti nel seguito sono stati desunti dalla documentazione fornita da vari soggetti istituzionali coinvolti (Comune, MIC, Demanio, etc.) e da una serie di sopralluoghi e rilevazioni topografiche eseguite con strumentazione GPS e con strumenti a pilotaggio remoto (droni), svolti nel periodo giugno-ottobre 2020, oltre che da rilevazioni di tipo speditivo degli interni di una parte degli immobili. Per inciso, si evidenzia che le attività di campo sono state limitate, visti i noti problemi di stabilità statica dei vari manufatti e, di conseguenza, con limitazioni all'accessibilità in sicurezza degli operatori tecnici.

Di seguito le tabelle con i dati dimensionali esposti in termini di superfici lorde e/o, ove presente, il dato dei volumi lordi per quanto attiene le proprietà afferenti al Demanio dello Stato.

Il **Corpo A** del complesso carcerario, di cui costituisce l'elemento architettonico centrale, presenta l'articolazione rappresentata nella seguente figura:

Fig. 25 - Corpo A complesso carcerario, A1, A2, A3, A4 e A5 corpi di fabbrica



Tab. 10 – Corpo A - Complesso carcerario principale: dati dimensionali

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
CORPO A complesso carcerario						
CORPO A1 - Corpo di guardia	0,00	146,00	665,00	1.379,00	8,20	5.653,90
piano terra (cortile rettangolare)		146,00		714,00	4,10	2.927,40
piano primo				665,00	4,10	2.726,50
piano coperture			665,00			0,00
CORPO A2 Celle anello interno	0,00	2.830,00	1.185,00	4.025,00	12,50	16.669,00
piano terra		2.830,00		1.420,00	3,80	5.396,00
piano primo (compreso ballatoio)				1.420,00	4,10	5.822,00

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
piano secondo				1.185,00	4,60	5.451,00
piano coperture			1.185,00			
CORPO A3 Celle anello esterno	0,00	0,00	1.440,00	1.930,00	9,30	8.974,50
piano terra				1.440,00	4,65	6.696,00
piano coperture			1.440,00			0,00
aree completamente crollate				490,00	4,65	2.278,50
CORPO A4	0,00	39,00	614,00	1.668,00	13,60	7.488,40
piano terra		39,00		700,00	4,30	3.010,00
piano primo			140,00	560,00	4,50	2.520,00
piano secondo			66,00	408,00	4,80	1.958,40
piano coperture			408,00			
CORPO A5	0,00	86,00	730,00	1.970,00	14,50	9.457,50
piano terra		86,00		675,00	4,30	2.902,50
piano primo				675,00	4,20	2.835,00
piano secondo			55,00	620,00	6,00	3.720,00
piano coperture			675,00			
ALTRO	0,00	0,00	159,00	264,00	0,00	0,00
chiesetta cortile interno piano terra				82,00	0,00	0,00
chiesetta cortile interno piano primo				82,00	0,00	
chiesetta cortile interno piano coperture a cupola (proiezione)			82,00			
piccolo edificio antistante al carcere piano terra				27,00	0,00	0,00
piccolo edificio antistante al carcere piano coperture			27,00			
barberia e corpo scale antistanti al carcere piano terra				50,00	0,00	0,00
barberia e corpo scale antistanti al carcere piano primo			27,00	23,00	0,00	
barberia e corpo scale antistanti al carcere piano coperture			23,00			
Ex centrale tecnologica	0,00	0,00	96,00	96,00	0,00	0,00

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
(casina) (consistenze stimate e non rilievate)						
piano terra				96,00		
piano coperture (terrazza)			96,00			

La superficie coperta lorda totale del complesso carcerario è di circa **mq 11.300**, con aree esterne di pertinenza/coperture praticabili e non/terrazze per una superficie di circa **mq. 8.750**.

Il **Corpo B - Aree e manufatti esterni all'ex Carcere** si articola nelle seguenti componenti:

- Palazzina ottocentesca ex alloggio direttore ed uffici;
- Manufatti vari a corredo del compendio carcerario, chiesa, ex forno, lavanderie ed ex spogliatoi.

Tab. 11 – Corpo B: dati dimensionali

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
CORPO B aree e manufatti del compendio carcerario						
Alloggio del Direttore (consistenze stimate e non rilievate)	0,00	0,00	436,00	1.308,00	0,00	0,00
piano seminterrato				436,00		
piano terra				436,00		
piano primo				436,00		
piano coperture			436,00			
Ex Forno (consistenze stimate e non rilievate)	0,00	0,00	265,00	265,00	0,00	0,00
Ex Forno piano terra				240,00		
Ex Forno piano coperture			240,00			
altro non definito piano terra				25,00		
altro non definito piano coperture			25,00			
Chiesetta (consistenze stimate e non rilievate)	0,00	0,00	79,00	79,00	0,00	0,00

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
chiesetta piano terra				35,00		
chiesetta piano coperture			35,00			
altro non definito piano terra				44,00		
altro non definito piano coperture			44,00			
Area lavanderia (consistenze stimate e non rilievate)	0,00	0,00	1.476,50	1.476,50	0,00	0,00
Ex spogliatoio piano terra				315,00		
Ex spogliatoio piano coperture			315,00			
Ex Lavanderie piano terra				230,00		
Ex Lavanderie piano coperture			230,00			
Cisterne area lavanderie				931,50		
piano coperture			931,50			

La superficie lorda complessiva dei manufatti demaniali a compendio del carcere è pari a circa **mq. 2.293**, con esclusione del volume interrato delle cisterne poste in prossimità delle ex lavanderie.

Per quel che riguarda il **Corpo C - Approdo e aree limitrofe**, la superficie complessiva dell'area demaniale è pari a circa **mq. 1.660**.

Tab. 12 – Corpo C: dati dimensionali

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
CORPO C						
Approdo Marinella e aree limitrofe	1.170,00	0,00	490,00	490,00	0,00	0,00
Cisterne alla Marinella				490,00		
Cisterne alla Marinella piano coperture			490,00			
Aree verdi e scogliera dell'approdo	1.170,00					

Con riferimento al **Corpo D – Cimitero**, la superficie complessiva dell'area demaniale è pari a circa **mq. 880**.

Tab. 13 – Corpo D: dati dimensionali

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
CORPO D						
Cimitero	880,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cimitero	880,00					

Di seguito, le tabelle con i dati dimensionali esposti in termini di superfici lorde e/o, ove presente, il dato dei volumi lordi per quanto attiene **le proprietà ad oggi individuate come afferenti a soggetti privati** e ricadenti nelle aree e sulle viabilità di interesse rispetto agli obiettivi del CIS.

Tab. 14 – Edifici/aree afferenti a privati: dati dimensionali

DATI DIMENSIONALI						
Edificio/area	Aree verdi di pertinenza	Cortili interni/piazzale antistante carcere percorsi	Superfici scoperte terrazze	Superficie coperta Lorda	Altezze interpiano	Volume
PROPRIETA' PRIVATA						
Ex Spaccio (consistenze stimate e non rilievate)	0,00	0,00	148,80	278,80	0,00	0,00
Spaccio piano terra				122,80		
Spaccio piano coperture			122,80			
altro non definito piano terra				26,00		
altro non definito piano coperture			26,00			
Grotta - Approdo Marinella				130,00		

G.1.2 Prima stima della spesa e prima definizione del quadro economico

G.1.2.1 Definizione del parametro di costo

Al fine di effettuare una prima stima dei costi di investimento, si è proceduto individuando prioritariamente le macro-tipologie di intervento, in attuazione dello scenario di valorizzazione individuato, di seguito indicate:

- Interventi sulle cisterne esterne al carcere;

- Interventi sui cortili interni, sul piazzale antistante al carcere, comprese le cisterne sottostanti;
- Interventi sulle superfici scoperte terrazze;
- Interventi di restauro conservativo (interventi di restauro conservativo e interventi strutturali funzionali alla conservazione del bene Monumentale);
- Interventi per il recupero e/o parziale ricostruzione;
- Interventi per la rifunionalizzazione del compendio carcerario (interventi edili, impiantistici meccanici, elettrici e speciali funzionali alla rifunionalizzazione e agibilità del bene monumentale, compresi allestimenti museali).

Per la determinazione dei costi, si è quindi utilizzata una stima parametrica, elaborata sulla base dell'individuazione delle macro-attività specialistiche, contenenti le lavorazioni necessarie per la realizzazione dei singoli interventi così come sopra indicati.

Le lavorazioni sono state inizialmente applicate su una porzione "campione" di fabbricato; il costo così determinato, opportunamente incrementato per tener conto delle riserve di cautela e sicurezza dovute anche alle peculiarità e specificità del sito per localizzazione geografica, orografica e per il particolare e diversificato quadro vincolistico, è stato poi riferito alla superficie della porzione "campione" per determinare il costo parametrico €/mq di riferimento.

Tale analisi ha determinato i seguenti costi parametrici di seguito riportati.

Tab. 15 – Interventi e costi parametrici

INTERVENTI	LAVORAZIONI	COSTO PARAMETRICO €/M ²	LOCALIZZAZIONE
Cisterne esterne al carcere	Prevede lavorazioni: <ul style="list-style-type: none"> • edili (a titolo di esempio per ripristino delle condizioni di tenuta delle cisterne esistenti, adeguamenti normati per il riuso in sicurezza etc); • di tipo strutturale qualora si rilevassero problematiche di tipo statico; • afferenti agli impianti meccanici, idraulici ed elettrici (impianti di pompaggio e potabilizzazione) funzionali alla rifunionalizzazione e agibilità del bene Monumentale	480,00	CORPO B aree e manufatti del compendio carcerario ex lavanderie CORPO C
Cortili interni/piazzale antistante carcere e cisterne sottostanti	Prevede lavorazioni: <ul style="list-style-type: none"> • edili (a titolo di esempio per ripristino delle condizioni di tenuta delle cisterne esistenti, ripristino di finiture e/o altre lavorazioni dovute alla destinazione d'uso delle aree 	480,00	CORPO A1, A2, complesso carcerario

INTERVENTI	LAVORAZIONI	COSTO PARAMETRICO €/M ²	LOCALIZZAZIONE
	<p>esterne, adeguamenti normati per il riuso in sicurezza etc);</p> <ul style="list-style-type: none"> • di tipo strutturale qualora si rilevassero problematiche di tipo statico; • afferenti agli impianti meccanici, idraulici ed elettrici (impianti di pompaggio e potabilizzazione, nuovo e/o ripristino del sistema di raccolta e convogliamento delle acque meteoriche con la finalità di massimizzare il riuso) <p>funzionali alla rifunionalizzazione e agibilità del bene Monumentale</p>		
Superfici scoperte terrazze	<p>Prevede lavorazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • edili (a titolo di esempio per ripristino con parziale e/o integrale rifacimento delle condizioni di tenuta); • afferenti agli impianti idraulici (nuovo sistema di raccolta e convogliamento delle acque meteoriche con la finalità di massimizzare il riuso) <p>funzionali alla rifunionalizzazione e agibilità del bene Monumentale</p>	455,00	<p>CORPO A complesso carcerario</p> <p>CORPO B aree e manufatti del compendio carcerario</p> <p>PROPRIETA' PRIVATA</p>
Restauro conservativo	<p>Prevede lavorazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • afferenti al restauro conservativo • di tipo strutturale <p>funzionali alla conservazione del bene Monumentale</p>	1.040,00	<p>CORPO A complesso carcerario (inclusa ex barberia ed ex centrale termica)</p> <p>CORPO B aree e manufatti del compendio carcerario Alloggio del Direttore, chiesetta su via Giulia</p>
Recupero e parziale ricostruzione	<p>Prevede lavorazioni integrate per tutte le discipline edili, impiantistiche meccaniche, idrauliche, elettriche e speciali funzionali alla rifunionalizzazione e agibilità del bene in particolare previsto per gli edifici minori a compendio della cittadella, attualmente in condizione di elevato degrado statico e materico</p>	2.210,00	<p>CORPO B aree e manufatti del compendio carcerario, ex lavanderie, spogliatoio, ex forno</p> <p>PROPRIETA' PRIVATA ex spaccio</p>

INTERVENTI	LAVORAZIONI	COSTO PARAMETRICO €/M ²	LOCALIZZAZIONE
Rifunzionalizzazione	Prevede lavorazioni: <ul style="list-style-type: none"> • edili (a titolo di esempio finiture interne, infissi interni ed esterni, assistenze murarie per le lavorazioni impiantistiche o per diversa distribuzione interna); • di tipo strutturale (limitatamente agli aspetti che riguardano i requisiti previsti dalle NTC2018 per il cambio di destinazione d'uso) • afferenti agli impianti meccanici e idraulici (a titolo di esempio idrico sanitari, raffrescamento e riscaldamento, se necessari di prevenzione incendi, geotermia a bassa entalpia se applicabile) • afferenti all'impiantistica elettrica e speciale (a titolo di esempio Illuminazione, Forza motrice, Produzione energetica da fonte rinnovabile, Sicurezza, Segnalazione, Comunicazione, Trasmissione dati, Supervisione e controllo) • per il raggiungimento dei CAM (criteri ambientali minimi) • per allestimenti museali degli spazi eventualmente anche con carattere multimediale funzionali alla rifunzionalizzazione e agibilità del bene Monumentale escluso arredi	1.625,00	CORPO A1, A4 e A5, ex barberia ed ex centrale termica complesso carcerario CORPO B aree e manufatti del compendio carcerario Alloggio del Direttore chiesetta su via Giulia

Tali costi parametrici, per ogni tipologia di intervento, sono stati quindi applicati alle quantità di superfici lorde dei manufatti di volta in volta interessati, così come indicate nel paragrafo e nelle tabelle precedenti, per definire una prima stima di massima di costo totale di tutti gli interventi.

Occorre, inoltre, precisare che è stata compiuta un'ulteriore verifica utilizzando come campione opere progettate, a livelli diversi di avanzamento, non riferibili a opere finite analoghe, vista l'assoluta specificità del sito e dei manufatti in oggetto, ma con future destinazioni d'uso assimilabili a quella prevalente della struttura principale (a titolo di esempio, edifici di rilevanza storica ed architettonica vincolati con destinazione museale).

G.1.2.2 Calcolo sommario di spesa parametrico

Nel paragrafo che segue, è stata riportata in sintesi la stima dei costi dell'intervento per quanto attiene ai lavori, considerando sia il dato dimensionale fisico, sia l'applicazione del costo parametrico in funzione della tipologia di intervento e della sua localizzazione, con riferimento all'opzione "multifunzionale estesa".

Tab. 16 – Stima dei costi per lavori distinti per edifici/aree e tipologie di interventi

Edifici/aree	Interventi sulle cisterne esterne al carcere	Interventi Cortili interni/piazzal e antistante carcere e cisterne sottostanti	Interventi Superfici scoperte terrazze	Interventi di Restauro conservativo	Recupero e parziale Ricostruzione	Rifunzionali zzazione	Costo totale Lavori (IVA esclusa)
	480,00 €/mq	480,00 €/mq	455,00 €/mq	1.040,00 €/mq	2.210,00 €/mq	1.625,00 €/mq	
SISTEMAZIONI ESTERNE		240.000,00 €					240.000,00 €
piazzale pavimentato antistante carcere		240.000,00 €					240.000,00 €
CORPO A complesso carcerario		1.488.480,00 €	2.224.495,00 €	11.785.280,00 €		8.737.625,00 €	24.235.880,00 €
CORPO A1 - Corpo di guardia		70.080,00 €	302.575,00 €	1.434.160,00 €		2.240.875,00 €	4.047.690,00 €
piano terra (cortile rettangolare)		70.080,00 €		742.560,00 €		1.160.250,00 €	1.972.890,00 €
piano primo				691.600,00 €		1.080.625,00 €	1.772.225,00 €
piano coperture			302.575,00 €				302.575,00 €
CORPO A2 Celle anello interno		1.358.400,00 €	539.175,00 €	4.186.000,00 €			6.083.575,00 €
piano terra		1.358.400,00 €		1.476.800,00 €			2.835.200,00 €
piano primo (compreso ballatoio)				1.476.800,00 €			1.476.800,00 €
piano secondo				1.232.400,00 €			1.232.400,00 €
piano coperture			539.175,00 €				539.175,00 €
CORPO A3 Celle anello esterno			655.200,00 €	2.007.200,00 €			2.662.400,00 €
piano terra				1.497.600,00 €			1.497.600,00 €
piano coperture			655.200,00 €				655.200,00 €
aree completamente crollate				509.600,00 €			509.600,00 €
CORPO A4		18.720,00 €	279.370,00 €	1.734.720,00 €		2.710.500,00 €	4.743.310,00 €
piano terra		18.720,00 €		728.000,00 €		1.137.500,00 €	1.884.220,00 €
piano primo			63.700,00 €	582.400,00 €		910.000,00 €	1.556.100,00 €
piano secondo			30.030,00 €	424.320,00 €		663.000,00 €	1.117.350,00 €
piano coperture			185.640,00 €				185.640,00 €

Edifici/aree	Interventi sulle cisterne esterne al carcere	Interventi Cortili interni/piazzal e antistante carcere e cisterne sottostanti	Interventi Superfici scoperte terrazze	Interventi di Restauro conservativo	Recupero e parziale Ricostruzione	Rifunzionali zzazione	Costo totale Lavori (IVA esclusa)
CORPO A5		41.280,00 €	332.150,00 €	2.048.800,00 €		3.201.250,00 €	5.623.480,00 €
piano terra		41.280,00 €		702.000,00 €		1.096.875,00 €	1.840.155,00 €
piano primo				702.000,00 €		1.096.875,00 €	1.798.875,00 €
piano secondo			25.025,00 €	644.800,00 €		1.007.500,00 €	1.677.325,00 €
piano coperture			307.125,00 €				307.125,00 €
ALTRO			72.345,00 €	274.560,00 €		429.000,00 €	775.905,00 €
chiesetta cortile interno piano terra				85.280,00 €		133.250,00 €	218.530,00 €
chiesetta cortile interno piano primo				85.280,00 €		133.250,00 €	218.530,00 €
chiesetta cortile interno piano coperture a cupola (oroiezione)			37.310,00 €				37.310,00 €
piccolo edificio antistante al carcere piano terra				28.080,00 €		43.875,00 €	71.955,00 €
piccolo edificio antistante al carcere piano coperture			12.285,00 €				12.285,00 €
barberia e corpo scale antistanti al carcere piano terra				52.000,00 €		81.250,00 €	133.250,00 €
barberia e corpo scale antistanti al carcere piano primo			12.285,00 €	23.920,00 €		37.375,00 €	73.580,00 €
barberia e corpo scale antistanti al carcere piano coperture			10.465,00 €				10.465,00 €
Ex centrale tecnologica (casina) (consistenze stimate e non rilevate)			43.680,00 €	99.840,00 €		156.000,00 €	299.520,00 €
piano terra				99.840,00 €		156.000,00 €	255.840,00 €
piano coperture (terrazza)			43.680,00 €				43.680,00 €
CORPO B aree e manufatti del compendio carcerario	447.120,00 €		602.875,00 €	1.442.480,00 €	1.790.100,00 €	2.253.875,00 €	6.536.450,00 €
Alloggio del Direttore (consistenze stimate e non rilevate)			198.380,00 €	1.360.320,00 €		2.125.500,00 €	3.684.200,00 €
piano seminterrato				453.440,00 €		708.500,00 €	1.161.940,00 €
piano terra				453.440,00 €		708.500,00 €	1.161.940,00 €

Edifici/aree	Interventi sulle cisterne esterne al carcere	Interventi Cortili interni/piazze e antistante carcere e cisterne sottostanti	Interventi Superfici scoperte terrazze	Interventi di Restauro conservativo	Recupero e parziale Ricostruzione	Rifunzionali zzazione	Costo totale Lavori (IVA esclusa)
piano primo				453.440,00 €		708.500,00 €	1.161.940,00 €
piano coperture			198.380,00 €				198.380,00 €
Ex Forno (consistenze stimate e non rilevate)			120.575,00 €		585.650,00 €		706.225,00 €
Ex Forno piano terra					530.400,00 €		530.400,00 €
Ex Forno piano coperture			109.200,00 €				109.200,00 €
altro non definito piano terra					55.250,00 €		55.250,00 €
altro non definito piano coperture			11.375,00 €				11.375,00 €
Chiesetta (consistenze stimate e non rilevate)			35.945,00 €	82.160,00 €		128.375,00 €	246.480,00 €
chiesetta piano terra				36.400,00 €		56.875,00 €	93.275,00 €
chiesetta piano coperture			15.925,00 €				15.925,00 €
altro non definito piano terra				45.760,00 €		71.500,00 €	117.260,00 €
altro non definito piano coperture			20.020,00 €				20.020,00 €
Area lavanderia (consistenze stimate e non rilevate)	447.120,00 €		247.975,00 €		1.204.450,00 €		1.899.545,00 €
Ex spogliatoio piano terra					696.150,00 €		696.150,00 €
Ex spogliatoio piano coperture			143.325,00 €				143.325,00 €
Ex Lavanderie piano terra					508.300,00 €		508.300,00 €
Ex Lavanderie piano coperture			104.650,00 €				104.650,00 €
Cisterne area lavanderie	447.120,00 €						447.120,00 €
CORPO C	235.200,00 €						235.200,00 €
Approdo Marinella e aree limitrofe	235.200,00 €						235.200,00 €
Cisterne alla Marinella	235.200,00 €						235.200,00 €
PROPRIETA' PRIVATA			67.704,00 €		616.148,00 €		683.852,00 €
Ex Spaccio (consistenze stimate e non rilevate)			67.704,00 €		616.148,00 €		683.852,00 €
Spaccio piano terra					271.388,00 €		271.388,00 €
Spaccio piano coperture			55.874,00 €				55.874,00 €
altro non definito piano terra					57.460,00 €		57.460,00 €

Edifici/aree	Interventi sulle cisterne esterne al carcere	Interventi Cortili interni/piazze e antistante carcere e cisterne sottostanti	Interventi Superfici scoperte terrazze	Interventi di Restauro conservativo	Recupero e parziale Ricostruzione	Rifunzionalizzazione	Costo totale Lavori (IVA esclusa)
altro non definito piano coperture			11.830,00 €				11.830,00 €
Grotta - Approdo Marinella					287.300,00 €		287.300,00 €
TOTALE	682.320,00 €	1.728.480,00 €	2.895.074,00 €	13.227.760,00 €	2.406.248,00 €	10.991.500,00€	31.931.382,00 €

Oltre ai costi per gli interventi attinenti agli edifici del compendio carcerario e alle aree esterne, sono stati esplicitati ulteriori costi riconducibili ai vari interventi di attuazione del CIS, già consolidati con documentazione progettuale posta a base di gara, come per l'intervento di Messa in sicurezza degli edifici, o individuati a corpo e sostanzialmente volti a realizzare gli impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari (per la fornitura e/o la produzione di energia elettrica, la fornitura di acqua piuttosto che per la depurazione dei reflui, connettività a banda ultra larga), a fornire i servizi per la mobilità (realizzazione/miglioramento degli approdi), al consolidamento lungo i percorsi o nelle aree verdi relativi a falesie (diverse dal tratto di falesia della Marinella e dello Scalo n.4), muri di contenimento, muri di cinta, muri a secco, ruderi fatiscenti etc., agli interventi sul paesaggio e sui percorsi, nonché i costi per interventi artistici, allestimenti museali e arredi.

Tab. 17 – Costo totale dell'intervento di “Somma Urgenza”

INTERVENTI	IMPORTI DA COMPUTO METRICO ESTIMATIVO
Costo totale lavori della Somma Urgenza (da quadro economico IVA esclusa)	300.000,00 €
TOTALE	300.000,00 €

Tab. 18 – Costo totale dell'intervento n.1 di “Messa in sicurezza degli edifici”

INTERVENTI	IMPORTI DA COMPUTO METRICO ESTIMATIVO
Costo totale lavori della Messa in sicurezza (da quadro economico IVA esclusa)	7.616.939,26 €
TOTALE	7.616.939,26 €

Tab. 19 – Costo totale dell'intervento n.3 di “Realizzazione/adequamento degli approdi all'Isola di Santo Stefano”

INTERVENTI	IMPORTI DA COMPUTO METRICO ESTIMATIVO
Costo totale lavori per la Realizzazione/adequamento degli approdi all'Isola di Santo Stefano (da quadro economico IVA esclusa)	2.103.055,74
TOTALE	2.103.055,74

Tab. n. 20 – Altri costi: approdi, impianti per servizi primari, interventi artistici, ecc.

INTERVENTI	IMPORTI A CORPO
Produzione/Approvvigionamento energia elettrica	900.000,00 €
Produzione/Approvvigionamento acqua potabile (dissalatore, potabilizzatore)	325.000,00 €
Infrastrutture per la depurazione (depuratore) e stoccaggio temporaneo rifiuti	325.000,00 €
Costo Interventi sul Paesaggio e sui percorsi	800.000,00 €
N. 13: Realizzazione di interventi di messa in sicurezza delle falesie sul perimetro dell'Isola in corrispondenza della viabilità e degli approdi	200.000,00 €
Interventi artistici	2.000.000,00 €
N. 14: Connessione dati (intervento pianificato INFRATEL)	-€
TOTALE	4.550.000,00 €

Sono stati, quindi, evidenziati i costi per opere già eseguite (elisuperficie realizzata nel marzo del 2017) a valere sulle risorse FSC del Piano "Cultura e Turismo" (ex Del. CIPE n. 3/2016).

Tab. n. 21 – Costo opere già realizzate: elisuperficie

INTERVENTI	IMPORTI A CORPO
Costo totale elisuperficie (IVA inclusa)	1.372.578,00 €

G.1.2.3 Prima stima di quadro economico

Di seguito, si riporta in sintesi il quadro economico di massima dei costi di investimento, indicando per ogni edificio/area la tipologia degli interventi previsti (MISE, restauro conservativo, ecc.), la superficie totale interessata e, quindi, il costo stimato.

Tab. n. 22 – Quadro di sintesi degli investimenti

INTERVENTI	Lavori	metodo calcolo	Aliq. IVA	IVA sui lavori	Lavori + IVA	5%	Imprevisti compreso IVA	18%	Servizi Ingegneria: premio concorso, prog. definitiva ed esecutiva, D.L. e collaudo + Coordinamento sicurezza	2%	Altro	Somme a disposizione	Costo investimento
CONCORSO DI PROGETTAZIONE: INTERVENTI N. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12													
Corpo A (Complesso Carcerario e cisterne annesse)	24.235.880,00	a costo parametrico	10%	2.423.588,00	26.659.468,00	5%	1.211.794,00	18%	4.362.458,40	2%	484.717,60		32.718.438,00
Corpo B (Edifici del compendio: Alloggio del Direttore, chiesa su via Giulia, forno, spogliatoi, lavanderie e cisterne annesse)	6.536.450,00	a costo parametrico	10%	653.645,00	7.190.095,00	5%	326.822,50	18%	1.176.561,00	2%	130.729,00		8.824.207,50
Corpo C (solo cisterne Marinella)	235.200,00	a costo parametrico	10%	23.520,00	258.720,00	5%	11.760,00	18%	42.336,00	2%	4.704,00		317.520,00
Ex spaccio e grotta (proprietà privata)	683.852,00	a costo parametrico	10%	68.385,20	752.237,20	5%	34.192,60	18%	123.093,36	2%	13.677,04		923.200,20
Piazzale antistante Complesso carcerario e cisterna annessa	240.000,00	a costo parametrico	10%	24.000,00	264.000,00	5%	12.000,00	18%	43.200,00	2%	4.800,00		324.000,00
Costo Interventi sul Paesaggio e sui percorsi	800.000,00	a corpo	10%	80.000,00	880.000,00	5%	40.000,00	18%	144.000,00	2%	16.000,00		1.080.000,00

INTERVENTI	Lavori	metodo calcolo	Aliq. IVA	IVA sui lavori	Lavori + IVA	5%	Imprevisti compreso IVA	18%	Servizi Ingegneria: premio concorso, prog. definitiva ed esecutiva, D.L. e collaudo + Coordinamento sicurezza	2%	Altro	Somme a disposizione	Costo investimento
Produzione/Approvvigionamento energia elettrica	900.000,00	a corpo	10%	0.000,00	990.000,00	5%	45.000,00	18%	162.000,00	2%	18.000,00		1.215.000,00
Produzione/Approvvigionamento acqua potabile (dissalatore, potabilizzatore)	325.000,00	a corpo	10%	32.500,00	357.500,00	5%	16.250,00	18%	58.500,00	2%	6.500,00		438.750,00
Infrastrutture per la depurazione (depuratore) e stoccaggio temporaneo rifiuti	325.000,00	a corpo	10%	32.500,00	357.500,00	5%	16.250,00	18%	58.500,00	2%	6.500,00		438.750,00
TOTALE I	34.281.382,00			3.428.138,20	37.709.520,20		1.714.069,10		6.170.648,76		685.627,64	-	46.279.865,70
ALTRI INTERVENTI CIS													
Eliporto (realizzato lordo IVA)	1.372.578,00	a corpo	0%		1.372.578,00								1.372.578,00
Somma Urgenza (in esecuzione a valere su accordo INVITALIA)	300.000,00	CME	10%	30.000,00	330.000,00								330.000,00
N. 1: Messa in sicurezza (in pubblicazione a valere su accordo INVITALIA) *	7.616.939,26	CME	10%	761.693,93	8.378.633,19							2.754.973,78	11.133.606,97 *
N. 3: Approdi (in progettazione a valere su accordo INVITALIA)	2.103.055,74	CME	10%	210.305,57	2.313.361,31							456.099,82	2.769.461,14
N. 13: Realizzazione di interventi di messa in	200.000,00	a corpo	10%	20.000,00	220.000,00	5%	10.000,00	18%	36.000,00	2%	4.000,00		270.000,00

INTERVENTI	Lavori	metodo calcolo	Aliq. IVA	IVA sui lavori	Lavori + IVA	5%	Imprevisti compreso IVA	18%	Servizi Ingegneria: premio concorso, prog. definitiva ed esecutiva, D.L. e collaudo + Coordinamento sicurezza	2%	Altro	Somme a disposizione	Costo investimento
sicurezza delle falesie sul perimetro dell'Isola in corrispondenza della viabilità e degli approdi													
N. 14: Connessione dati (intervento pianificato INFRADEL)	-	a corpo	10%	-	-	5%	-	18%	-	2%	-		-
Procedura espropriativa		stimato	-	-	-							100.000,00	100.000,00
TOTALE II	11.592.573,00		-	1.021.999,50	12.614.572,50		10.000,00		36.000,00		4.000,00	3.311.073,60	15.975.646,10
INSTALLAZIONI ARTISTICHE													
Interventi artistici	2.000.000,00	a corpo	10%	200.000,00	2.200.000,00								2.200.000,00
TOTALE III	2.000.000,00	-	-	200.000,00	2.200.000,00		-		-		-	-	2.200.000,00
TOTALE LAVORI (I+II+III)	47.873.955,00	-	-	4.650.137,70	52.524.092,70		1.724.069,10		6.206.648,76		689.627,64	3.311.073,60	64.455.511,80
COSTI PER L'ATTUAZIONE DEL CIS (Indagini, rilievi e accertamenti, Redazione prog. def. per appalto integrato MISE e Approdi, verifiche progettuali, gestione CDS, VIA e VIncA, Centrale di committenza per tutti gli interventi del CIS,	Servizi	metodo calcolo		IVA	Servizi + IVA								servizi

INTERVENTI	Lavori	metodo calcolo	Aliq. IVA	IVA sui lavori	Lavori + IVA	5%	Imprevisti compreso IVA	18%	Servizi Ingegneria: premio concorso, prog. definitiva ed esecutiva, D.L. e collaudo + Coordinamento sicurezza	2%	Altro	Somme a disposizione	Costo investimento
gestione dei contratti, coordinamento della sicurezza, attività della stazione appaltante, attuazione del piano di comunicazione, struttura commissariale)													
Soggetto attuatore - Accordo INVITALIA	3.576.521,45	effettivo	22%	786.834,72	4.363.356,17								4.363.356,17
Soggetto attuatore integrazione Accordo Integrativo Invitalia	1.311.475,41	a corpo (stimato)	22%	288.524,59	1.600.000,00								1.600.000,00
Struttura commissariale e governance del CIS**	822.000,00	a corpo	0%	-	822.000,00								822.000,00
Comunicazione - I^ stralcio	208.854,00	effettivo	22%	45.947,88	254.801,88								254.801,88
Comunicazione - II^ stralcio	565.901,00	a corpo (stimato)	22%	124.498,22	690.399,22								690.399,22
TOTALE COSTI PER L'ATTUAZIONE DEI CIS	6.484.751,86	-	-	1.245.805,41	7.730.557,27								7.730.557,27
TOTALE PROGETTO	54.358.706,86			5.855.943,11	59.814.649,97		1.724.069,10		6.206.648,76		689.627,64	3.311.073,60	72.186.069,07

* Importo al netto delle somme relative alla copertura economica delle opzioni ex art. 106, comma 1, lettera a, considerate ricomprese nella voce "Corpo A (Complesso Carcerario e cisterne annesse)" (24.235.880,00 €)

** Importo comprensivo delle annualità 2020-2021-2022

Nel Quadro Economico di massima, in particolare, per le voci riferite alle imposte, sono stati applicati i regimi IVA agevolati al 10%, in particolare sugli importi relativi ai lavori; tale valore potrà subire variazioni a seguito sia di eventuali aggiornamenti normativi e di ulteriori approfondimenti svolti nelle successive fasi progettuali, sia dei chiarimenti che, come già evidenziato, saranno forniti dall'Agenzia delle Entrate in riscontro all'interpello recentemente formulato dal MIC (già MIBACT) circa lo specifico regime IVA, da applicare agli interventi o anche a specifiche parti degli stessi.

In definitiva, come già sottolineato, si tratta di un quadro preliminare e parametrico, che potrà essere assestato sulla base di un più approfondito grado di conoscenza dello stato dei luoghi e della precisa quantificazione di talune voci di spesa (in particolare, IVA e costi di esproprio), sulla scorta delle verifiche a tal fine avviate e in corso, e, quindi, rivalutato a fronte della dotazione finanziaria ad oggi assegnata al CIS (70 Meuro).

Come già esplicitato, nel prosieguo dello Studio e, specificamente, per le analisi relative alla fattibilità dell'opzione multifunzionale estesa sotto il profilo finanziario-gestionale ed economico, sarà assunto il costo di investimento strettamente riferito all'attuazione degli interventi previsti per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, tralasciando quindi i costi relativi ad attività trasversali del CIS e ad interventi già realizzati (elisuperficie). Tale costo ammonta complessivamente a 63.082.933,80 euro, IVA inclusa.

G.2 L'ANALISI DELLA DOMANDA⁴⁰

Ai fini della individuazione e quantificazione della fruizione connessa ai servizi individuati dalla progettazione delle destinazioni funzionali dell'ex complesso carcerario, si distinguono preliminarmente le attività connesse a tali destinazioni in due macrocategorie, a seconda che siano organizzate ed erogate in proprio ovvero da soggetti esterni (fermo restando che alcune attività, come ad esempio l'Alta formazione, potranno essere gestite secondo entrambe le modalità):

1. **le attività culturali proprie**, che in particolare comprendono:
 - Museo (compresi i servizi di accoglienza, di ristorazione, di ospitalità turistica)
 - Ricerca
 - Alta formazione
 - Eventi e produzioni culturali
 - Residenze artistiche
 - Convegni
2. **le attività culturali ospitate**, che in particolare comprendono:
 - Alta formazione
 - Attività dei gruppi scolastici e associativi
 - Eventi culturali e di spettacolo
 - Convegni.

Con riferimento alla attività su indicate, la domanda può essere a sua volta articolata nelle seguenti classi di fruizione:

- la fruizione di tipo museale;
- la domanda di istruzione e di alta formazione in specifici ambiti coerenti con il concept del progetto (summer school, master, lezioni speciali, workshop, residenze artistiche);
- la fruizione di altre attività ospitate, come la convegnistica, gli incentive aziendali, nonché gli eventi che siano organizzati in proprio o che siano ospitati dietro compenso;
- la domanda di attività culturale, ambientale e formativa da parte di gruppi scolastici (campi scuola), associazioni culturali e ambientali, associazioni religiose, ecc.

Nel seguito, l'analisi della domanda si focalizza sugli ambiti che costituiscono il "core" del progetto, vale a dire:

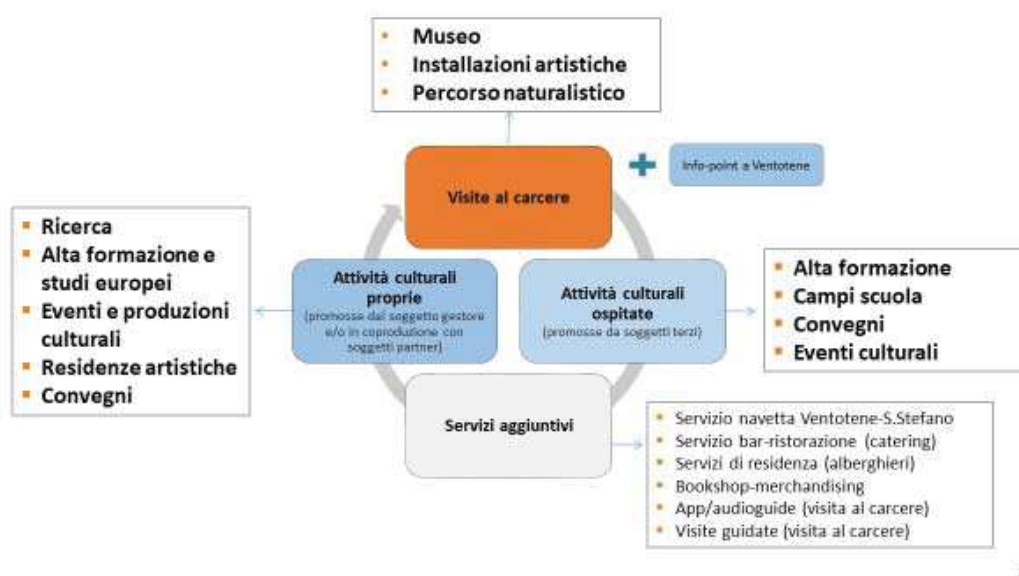
1. la fruizione museale;
2. la domanda di alta formazione;

⁴⁰ Rif. "Progetto Ventotene (...) - Nota metodologica di accompagnamento all'analisi della domanda" a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura" (31/2/2020).

3. la domanda rivolta ad altre attività (congressi & fiere, MICE, ecc.);
4. la domanda rivolta ad attività dei gruppi scolastici e associativi.

Gli eventi di spettacolo e l'uso dell'ex Carcere come location audiovisiva non sono oggetto di approfondimento sotto il profilo della domanda. La relativa dimensione economica è assai contenuta e alcune attività (escluse le location) sono finanziariamente "sostenute" dal bilancio dell'ente gestore (il relativo costo, come si vedrà nel seguito, è considerato ai fini dell'analisi finanziaria-gestionale).

Fig. 26 – Le principali funzioni d'uso previste per l'ex Carcere



G.2.1 La domanda di fruizione museale

La stima della fruizione di un museo deriva generalmente dall'analisi dei flussi mensili e poliennali dei bacini di domanda di visita di residenti e di turisti – spesso a loro volta suddivisi secondo i comportamenti che li contraddistinguerebbero (motivazioni, interessi, risorse economiche, professione, livello di educazione, ecc.), tenendo conto della domanda già esistente e soddisfatta. Quando non vi sono riferimenti, ad esempio nel caso in cui l'organizzazione museale proposta è nuova e non vi sono altri musei nello stesso territorio, possono essere considerati casi analoghi in altri luoghi o benchmarking di qualche tipo. Il caso di Santo Stefano è tuttavia unico per due motivi:

- il tematismo culturale del museo, fortemente orientato ad illustrare aspetti storici, politici e sociali, al quale è altresì associato un pregio ambientale e paesaggistico di grande valore, non trova niente di paragonabile in Italia e, in via generale, gli esempi esistenti - altri carceri

e penitenziari dismessi, come l'Asinara o San Gimignano, la fortezza di Favignana, i musei multimediali sulla guerra e sulla resistenza situati in luoghi periferici, ecc. - sono poco fruiti o non sufficientemente valorizzati;

- la localizzazione del Carcere su un'isola deserta e difficile da raggiungere rende questa destinazione di nuovo senza paragoni.

Nella tabella che segue, i potenziali visitatori museali dell'ex Carcere di Santo Stefano sono distinti in base a un duplice criterio: territoriale e tematico.

Tab. 23 – I target dei visitatori dell'ex Carcere di Santo Stefano

Criterio territoriale		Target tematici	
✓	Residenti e turisti Isola di Ventotene	✓	Studenti di primaria e secondaria
✓	Residenti e turisti Isole Pontine e litorale	✓	Studenti universitari
✓	Residenti italiani	✓	Esperti e appassionati di politiche europee e storia d'Italia
✓	Turisti europei ed extraeuropei	✓	Esperti e appassionati di storia e architettura carceraria
		✓	Esperti e appassionati di arte contemporanea
		✓	Esperti di flora e fauna locale mediterranea, oceanografia, cambiamenti climatici, fonti rinnovabili
		✓	Artisti
		✓	Altri

La particolarità del museo è che i residenti sull'isola di Ventotene, che in genere si misurano su bacini d'utenza di rango comunale comprendendo a volte quelli confinanti, sono pari, a causa l'insularità, ad appena 767 unità, e variano in base alla stagione, attestandosi in inverno tra le 250 e le 300 unità, e su un numero più alto in estate quando l'attrattività turistica raggiunge il suo culmine e le scuole sono chiuse. La distanza dell'isola dalla terraferma costituisce una barriera ed è questo il motivo per il quale i residenti di Ventotene vivono in due luoghi, sulla terraferma tra Formia e Gaeta durante i mesi scolastici, e sull'isola per il resto dell'anno. Tale numero è talmente contenuto che la loro presenza non può soddisfare minimamente la capacità di accoglienza del museo.

Dunque, l'**utenza museale** – e dell'isola – è rappresentata da visitatori di terraferma e inquadrabili come **turisti ed escursionisti**. I turisti potenzialmente attratti sono italiani e stranieri. L'isola è già un mercato turistico maturo di tipo estivo e balneare. L'analisi della domanda potenziale che qui si presenta è orientata a valutare un bacino turistico potenziale rivolto anche alle isole Pontine e al litorale.

Come già riportato nel paragrafo relativo all'inquadramento del comparto turistico nel territorio interessato dal progetto, nel 2019, secondo i dati Istat (Tab. 24), sono circa 670 mila gli arrivi nelle isole e nel litorale pontino (oltre che nel comune di Anzio) e circa 2,5 milioni le presenze. Gli arrivi e le presenze a Ventotene risultano pari, rispettivamente, a 1.054 e 3.240 unità. La presenza media a Ventotene raggiunge i 3,07 giorni, mentre quella del litorale è pari a 4,36 giorni; inoltre, la presenza media a Ventotene è più lunga di quella di Ponza, pari a 2,82 giorni. Le due isole, perciò, sono caratterizzate da una fruizione turistica con una durata più breve se confrontata con quella balneare del litorale laziale.

Si tratta tuttavia di valori che non rappresentano il reale movimento turistico a Ventotene, né sul litorale per almeno due motivi:

- a Ventotene, il sistema di accoglienza turistica, oltre ai 16 alberghi esistenti, è in larga parte formato da esercizi appartenenti al settore degli alloggi di seconde case, dei Bed & Breakfast e di altre strutture informali che non risultano alle statistiche ufficiali;
- il turismo del litorale laziale e, in parte, anche campano è soprattutto formato da turismo residenziale di massa alloggiato in case di vacanza e seconde case, in affitto o in proprietà a residenti del Lazio e della Campania. Le statistiche, dunque, mostrano che a Ventotene vi sarebbero appena 1.000 turisti l'anno per un totale di 3.200 presenze: un valore del tutto irrealistico e inconsistente. A Ponza, dove probabilmente esiste un sommerso altrettanto elevato, le presenze raggiungono le 61 mila unità. Questi numeri non restituiscono le dimensioni reali del mercato turistico dell'isola che, secondo le molte testimonianze raccolte in proposito durante gli incontri promossi dal Commissario con la comunità locale, raggiungerebbe in arrivi o presenze l'ordine di diverse migliaia di unità ogni anno.

Tab. 24 - Arrivi e presenze nei comuni della provincia di Latina e nel comune di Anzio

Comune	2019	
	Arrivi	Presenze
Anzio (RM)*	43.548	296.969
Formia (LT)	45.297	126.621
Gaeta (LT)	69.723	194.187
Minturno (LT)	9.022	47.208
Ponza (LT)	21.949	61.801
Sabaudia (LT)	51.067	136.502
San Felice Ciceo (LT)	29.919	72.301
Sperlonga (LT)	76.929	300.167
Terracina (LT)	73.721	224.382
Ventotene (LT)	1.054	3.240
Altri comuni della provincia di Latina	247.822	1.463.378
Totale	670.051	2.926.756

Fonte: Elaborazioni Invitalia su Dati ISTAT

Tali considerazioni trovano conferma nell'analisi dei dati degli sbarchi e imbarchi dell'isola rilevati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dall'ISTAT. Come precedentemente illustrato, i Comuni con collegamenti diretti e indiretti con l'isola di Ventotene sono:

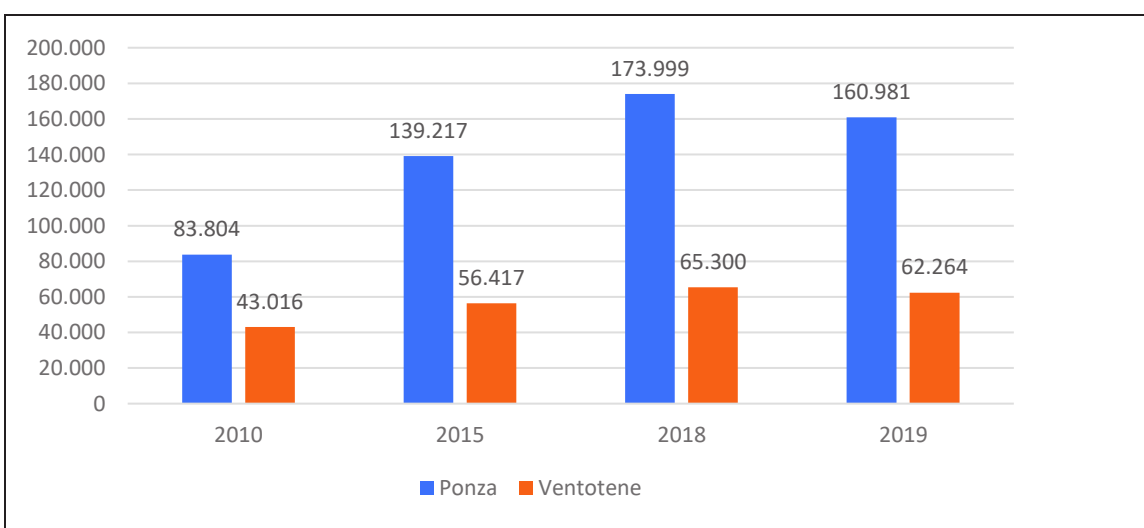
- Ponza
- Terracina
- Formia
- Anzio
- Ischia.

Nelle statistiche disponibili, con valori purtroppo solo annui e che non distinguono - come si potrebbe - gli spostamenti dei residenti da quelli totali, considerando esclusivamente il movimento relativo ai Comuni su indicati, gli arrivi rilevati nel 2019 sono in totale 61.749 (Graf. 8), in leggero calo rispetto a quelli del 2018, pari a 65.300 unità. La riduzione degli arrivi ha tuttavia riguardato, nel 2019, anche Ponza. A Ventotene, esclusivamente durante la stagione estiva, si aggiunge un collegamento diretto anche tra Ventotene e Ischia: quest'ultima, nell'anno in esame, ha registrato sotto il profilo turistico 226.087 arrivi e 1.236.669 presenze.

I circa 65 mila arrivi registrati per Ventotene rappresentano, dunque, un numero elevato se confrontato con i dati ufficiali del movimento turistico. È essenziale dunque determinare, anche secondo una logica di scenario, le reali misure dell'attrazione turistica effettiva di Ventotene per poter confrontare la situazione attuale con quella potenziale prodotta dalla visita al Carcere e che, a causa dei numerosi vincoli posti all'accesso fisico dell'isola di Santo Stefano, si prevede non potrà superare le 36 mila unità l'anno.

Tale stima si basa sui dati di produzione dei residui solidi urbani (RSU), il cui ritiro è monitorato mensilmente dall'Amministrazione comunale, che consente, mediante la procedura di calcolo più avanti descritta, di determinare a livello mensile il numero di presenze turistiche ed escursionistiche sull'isola. È ampiamente dimostrato altrove che la dimensione in tonnellate di rifiuti solidi urbani ritirati è proporzionale alla presenza antropica effettiva e non al numero di residenti, che a Ventotene raggiungerebbe (secondo i dati Istat) i 767 abitanti e le 437 famiglie. Il dato si riduce drasticamente in inverno e in parte dei mesi primaverili e autunnali, per un valore compreso tra le 250 e le 300 unità, perché moltissime famiglie si spostano in un'altra abitazione a Gaeta o Formia – per l'esigenza di far frequentare ai figli le scuole sulla terraferma, dato il numero insufficiente di bambini e ragazzi in età scolare per assicurare l'istruzione di primo e di secondo grado - dando luogo ad un pendolarismo accentuato.

Graf. 8 - Sbarchi a Ventotene e Ponza



Fonte: Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Per stimare l'attrazione turistica dell'isola è stato applicato il seguente metodo di calcolo (i risultati sono riportati in Tab. 25):

Step 1 - Stima della produzione media RSU, giornaliera e mensile, dei residenti.

È stata calcolata la produzione di RSU per abitante, rapportando la produzione relativa ai mesi non turistici, che in genere sono quelli di febbraio e/o di gennaio, alla popolazione effettiva. I dati della produzione di Ventotene riguardano soltanto il 2019, in quanto negli anni precedenti si è applicato un diverso metodo di calcolo e spesso non è stato possibile distinguere i mesi. La produzione di gennaio e febbraio 2019 è di 9,76 tonnellate/mese. Dividendo la quantità di RSU per la popolazione effettiva presente, stimata pari ad un valore intermedio di 250 unità in base alle informazioni raccolte dal Commissario, si ottiene una produzione per abitante di Kg 1,39/giorno e di Kg 39,04/mese, valori che si collocano sulla fascia media segnata dalla produzione media nazionale.

Sulla scorta di tale calcolo, pertanto, nel 2019, le presenze turistiche di Ventotene raggiungerebbero le 226.922 unità.

Step 2 – Calcolo del numero di presenze in base alla stima della produzione media giornaliera dei residenti.

Il numero delle presenze si ottiene sottraendo negli altri mesi dell'anno la produzione stimata di gennaio e febbraio e trasformando la differenza in presenze mensili, in base all'ipotesi che il turista/escursionista produca lo stesso ammontare di RSU del residente, pari ad una media di Kg 1,39/giorno. Prudenzialmente, si è tenuto conto che, in estate, le famiglie dei residenti di Ventotene si ricongiungono, dando luogo ad una produzione autoctona di RSU più alta.

Step 3 – Calcolo della presenza media turistica giornaliera e mensile

È possibile a questo punto dividere l'ammontare di RSU residua per la produzione media giornaliera o mensile secondo i valori già calcolati in precedenza.

Tab. 25 – Stima delle presenze mensili totali e medie giornaliere di turisti ed escursionisti a Ventotene

Mese	RSU (in tonnellate)	Sottrazione produzione domestica (tonnellate)	Nuovo ammontare con aumento residenti estivo	Stima presenze turistiche e escursionistiche
Gennaio	9.760	0	0	0
Febbraio	9.760	0	0	0
Marzo	13.480	3.720	3.720	2.668
Aprile	26.350	16.590	16.590	11.899
Maggio	41.420	31.660	31.660	22.707
Giugno	61.360	51.600	51.600	37.008
Luglio	105.840	96.080	75.818	54.378
Agosto	97.720	87.960	67.698	48.554
Settembre	81.790	72.030	51.768	37.129
Ottobre	22.340	12.580	12.580	9.023
Novembre	13.040	3.280	3.280	2.352
Dicembre	11.440	1.680	1.680	1.205
Totale	494.300	377.180	316.395	226.922

Fonte: elaborazioni AEC su dati Comune di Ventotene, Istat

Al fine di precisare ulteriormente il risultato ottenuto, è possibile ricostruire il quadro turistico di Ventotene utilizzando sia i dati degli sbarchi per arrivare a stimare gli arrivi turistici e gli escursionisti, sia i dati dei RSU per arrivare a stimare le presenze turistiche e gli escursionisti. È un calcolo *sui generis*, che combina in vario modo dati oggettivi ed ufficiali e dati ipotetici. Anche in questo caso, si procede per fasi: in primo luogo, si derivano gli arrivi, partendo dal dato degli sbarchi, per distinguere tra questi gli arrivi alberghieri, gli arrivi informali del turismo B&B e degli alloggi in affitto e, infine, gli escursionisti che, sebbene il viaggio di andata e ritorno sia piuttosto lungo (4 ore circa in totale), non pernottano a Ventotene. Quindi, si stimano le presenze, sempre distinte tra quelle alberghiere, informali e escursionistiche che derivano invece dai RSU.

Per segmentare gli arrivi è necessario stimare gli imbarchi dei residenti. Non si hanno elementi certi, poiché i dati disponibili non consentono di distinguere i residenti viaggianti, nonostante il costo di viaggio sia oggetto di un sussidio. Si è ipotizzato in proposito, anche tenendo conto del particolare “*way of life*” dei residenti di Ventotene che vivono tra l’isola e la costa, che i cittadini effettivi, in inverno, tornino sulla costa tutte le settimane. In estate tale valore si riduce (a due volte al mese), perché si presume che, in alta stagione, le famiglie lavorino nella filiera turistica dell’isola e si spostino dunque con minore frequenza. Sulla base di tale calcolo, sono stati quantificati in 14.152 viaggi gli imbarchi da sottrarre al totale, un valore elevato che assicura tuttavia una stima più cautelativa degli arrivi e delle presenze turistiche. Nel 2019, pertanto, gli arrivi turistici a Ventotene sarebbero in totale 48.112. Questo numero non tiene conto delle presenze prodotte dal diportismo.

Nella tabella successiva è riportato il risultato della stima degli arrivi e delle presenze mensili, effettuata mediante il seguente calcolo: in primo luogo, sono stati stimati gli arrivi turistici alberghieri, in base ai 272 posti letto dei 16 esercizi alberghieri rilevati dall’ISTAT (una capacità scarsa in rapporto agli arrivi totali) e ad un elevato tasso di utilizzazione netta dei letti durante i mesi estivi (95%), prevedendo una riduzione significativa durante i mesi intermedi e la chiusura degli esercizi nei mesi invernali.

Tab. 26 - Stima degli arrivi e delle presenze turistiche e escursionistiche a Ventotene (numero)

Mesi	Arrivi				Presenze			
	Totale arrivi	Alberghieri	B&B et al.	Escursionisti	Totale presenze	Alberghieri	B&B et al.	Escursionisti
Gennaio	0	0	0	0	0	0	0	0
Febbraio	0	0	0	0	0	0	0	0
Marzo	566	118	377	71	2.668	620	1.978	71
Aprile	2.523	1.478	1.681	315	16.886	7.752	8.819	315
Maggio	4.814	1.527	3.208	600	25.442	8.010	16.831	600
Giugno	7.846	1.478	5.229	979	36.162	7.752	27.431	979
Luglio	11.529	1.527	7.683	1.438	49.754	8.010	40.306	1.438
Agosto	10.294	1.527	6.860	1.284	45.283	8.010	35.989	1.284
Settembre	7.872	1.478	5.246	982	36.254	7.752	27.521	982
Ottobre	1.913	804	1.275	239	11.142	4.216	6.688	239
Novembre	499	114	332	62	2.406	600	1.744	62
Dicembre	255	0	170	32	925	0	893	32
Totale	48.112	10.050	32.062	6.000	226.922	52.723	168.199	6.000

Fonte: elaborazione su dati Comune di Ventotene, Istat

In tal modo, si determina un valore annuo di 10.050 arrivi alberghieri nel 2019, suddivisi tra i mesi in base alla stagionalità calcolata secondo la produzione mensile dei RSU.

Il valore residuo, pari a circa 38.062 arrivi, deve essere diviso tra le due tipologie rimanenti: B&B *et al.* ed escursionisti. Ipotizzando che gli escursionisti non superino il 10% del totale (non si dispone di alcuna stima in proposito), le presenze turistiche sia alberghiere, sia in B&B *et al.* risultano pari a quelle che deriverebbero dall'applicazione di una presenza media di circa 5,25 giornate. Si assume, infatti, che la presenza media nei B&B e nelle altre tipologie turistiche sia uguale a quella alberghiera, ipotizzando che il comportamento turistico di chi va in albergo e di chi va in stanze ed alloggi sia analoga. Gli arrivi e le presenze complessive nei B&B *et al.* raggiungerebbero perciò, rispettivamente, le 32.062 e le 168.199 unità.

Secondo questo calcolo, che si basa sull'ipotesi che il turismo informale assorba interamente il volume dei turisti che residua dopo la saturazione dell'intera capacità alberghiera al netto degli escursionisti, il turismo alberghiero accoglierebbe il 20,9% degli arrivi totali e il 23,2% delle presenze totali. Il turismo informale, invece, assorbirebbe il 66,6% degli arrivi totali e il 74,1% delle presenze totali.

Si procede quindi a determinare la presenza media giornaliera per ciascun mese, al fine di confrontare il valore ottenuto con il numero massimo di visitatori giornalieri del Carcere che, in base alle valutazioni degli esperti in campo ambientale e marino, si attesterebbe attorno alle 280 unità.

Il risultato è riportato nella Tab. 27 e nel Graf. 9.

Tab. 27 - Stima della presenza media giornaliera per mese e tipologia ricettiva (numero)

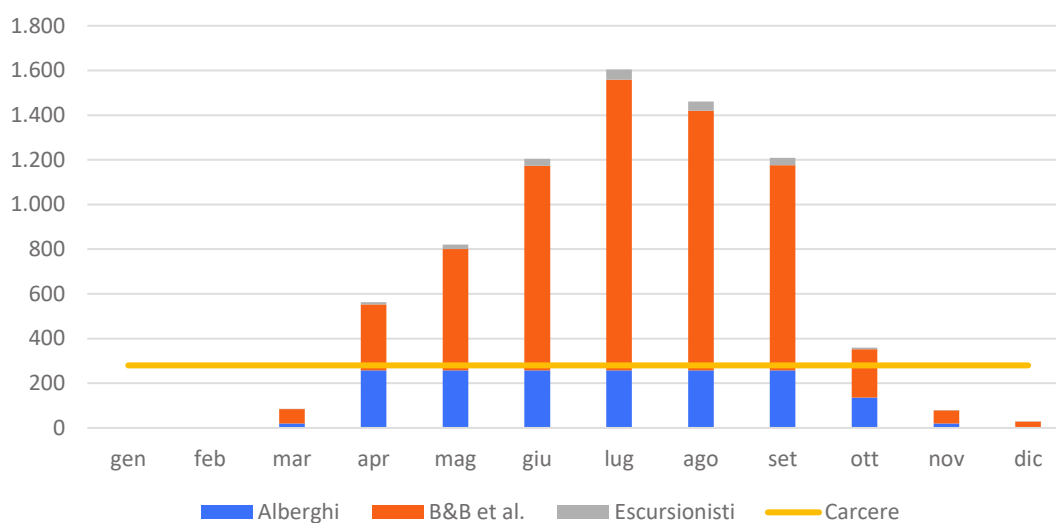
Mesi	Alberghi	B&B et al.	Escursionisti	Totale	Visitatori del Carcere	Turisti per visitatore
Gennaio	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Febbraio	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Marzo	20,0	63,8	2,3	86,1	-	-
Aprile	258,4	294,0	10,5	562,9	280	2,0
Maggio	258,4	542,9	19,4	820,7	280	2,9
Giugno	258,4	914,4	32,6	1.205,4	280	4,3
Luglio	258,4	1.300,2	46,4	1.605,0	280	5,7
Agosto	258,4	1.160,9	41,4	1.460,8	280	5,2
Settembre	258,4	917,4	32,7	1.208,5	280	4,3
Ottobre	136,0	215,7	7,7	359,4	280	1,3
Novembre	20,0	58,1	2,1	80,2	-	-
Dicembre	0,0	28,8	1,0	29,8	-	-
Totale	144,4	460,8	16,4	621,7	-	-

Fonte: elaborazione su dati Comune di Ventotene, Istat

In altri termini, delle 1.605 persone che, in media, villeggiano giornalmente a Ventotene durante il mese di luglio – il mese più frequentato – 280 potrebbero visitare Santo Stefano e, dunque, vi sarebbe un potenziale di visita pari a 5,7 volte la capienza massima dell'accesso all'isola. Nei

mesi di marzo, aprile, maggio e ottobre il potenziale è invece molto più basso (tra 1,3 e 2,9). Tuttavia, poiché il numero assoluto di arrivi non è elevatissimo, per soddisfare stabilmente i 280 posti disponibili per la visita all'ex Carcere sarà necessario stimolare l'aumento dei turisti e degli escursionisti.

Graf. 9 - Presenza media giornaliera per mese, tipologia ricettiva e capacità di assorbimento della visita all'ex Carcere di Santo Stefano



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Comune di Ventotene

Dalla stima effettuata possono essere tratte le seguenti conclusioni:

- a) la fruizione turistica di Ventotene, tradizionalmente e a torto considerata una meta balneare minore rispetto a Ponza, appare sbilanciata nella sua componente estiva e balneare e mostra i segni di una pericolosa saturazione. Ne è prova il fatto che l'assetto ricettivo è fortemente squilibrato verso gli alloggi e le stanze in affitto, con una qualità media piuttosto bassa in rapporto a quanto un incremento forte e duraturo del turismo "culturale" richiederebbe. La struttura alberghiera intermedia assorbe una quota, dunque, molto bassa della domanda turistica totale e la quota residua è ospitata in strutture informali e sommerse. La forte concorrenza sui prezzi tra settore alberghiero e settore informale spiegherebbe i problemi di manutenzione e il conseguente degrado qualitativo del settore alberghiero;
- b) il settore turistico informale agisce a "geometrie variabili", trasformando le abitazioni residenziali (e altri spazi coperti) in residenze turistiche. Dal Censimento 2010 emerge che a Ventotene vi sarebbero 652 edifici per un totale di 24.130 mq (50 mq in media per appartamento) e, secondo una stima non inverosimile, sarebbero circa 730 gli appartamenti residenziali. Da un esercizio *ad absurdum* risulterebbe che, se le famiglie nel 2019 risultano 437, vi sarebbe una disponibilità "virtuale" di circa 291 appartamenti che, teoricamente, potrebbero (se non lo fossero già) essere trasformati in residenze turistiche, per un totale potenziale di circa 1.700 posti letto. E ciò senza considerare fenomeni come l'abusivismo edilizio, dove si allargano le abitazioni esistenti o si trasformano in residenze spazi e locali

con destinazione agricola o produttiva, un fenomeno tipico e molto diffuso nelle località marittime in Italia;

- c) ne deriva che la domanda culturale aggiuntiva promossa dalla visita all'Isola di Santo Stefano potrebbe essere soddisfatta in parte da visitatori-turisti che già frequentano l'isola in estate, che tuttavia non sarebbe sufficiente. D'altra parte, l'incremento ulteriore in estate può produrre esternalità negative da congestione e da inquinamento a causa delle limitate dimensioni dell'isola e degli scarsi servizi primari di cui dispone (acqua, produzione di energia elettrica, pulizie, gestione dei rifiuti, ecc.);
- d) per evitare esternalità negative, il progetto dovrebbe essere orientato a stimolare una fruizione dell'isola nei mesi non estivi e, in particolare, nei mesi di marzo, aprile, maggio e ottobre. Se si potesse mirare l'azione di marketing e di comunicazione del soggetto gestore del Carcere ad incentivare la domanda in tali mesi, l'impatto positivo sarebbe di molto potenziato creando reddito ed occupazione aggiuntivi senza produrre congestione ed esternalità negative.

Sulla scorta delle stime e delle conclusioni svolte, nell'anno a regime, l'ammontare complessivo delle visite all'ex Carcere e all'isola, tenuto conto sia del numero massimo di persone che possono sbarcare giornalmente (280 unità), sia delle giornate navigabili, sarebbe pari a circa 43.000. Inoltre, si stima che i visitatori diretti all'ex Carcere siano 31.500, e quelli diretti all'isola – che non si recano a visitare il Carcere, bensì si limitano a fare una passeggiata o a consumare un pasto - siano 4.500, per un totale di 36.000 visitatori.

Gli altri visitatori – rispetto al totale massimo di 43.000 circa - sono da ripartire tra le altre funzioni e attività (alta formazione, convegni, spettacoli dal vivo, ecc.).

I 36 mila visitatori stimati perciò sono rappresentati in parte da turisti già presenti a Ventotene, in parte da turisti aggiuntivi. L'incremento di arrivi turistici prodotto dal progetto, soprattutto nei mesi di aprile, maggio e ottobre, potrebbe raggiungere le 10.526 unità, da ospitare in alberghi o in strutture B&B *et al.* La stima di 10.516 turisti aggiuntivi è tutt'altro che irrealistica. Si tratta di un valore più basso di quello che farebbe registrare la crescita tendenziale degli sbarchi a Ventotene tra il 2010 e il 2025, stimata pari a 79.014 unità, per circa 16.750 unità aggiuntive. Si tratta dunque di un incremento "naturale" molto elevato, di cui una parte è rappresentata da escursionisti. Prudenzialmente, in considerazione degli impatti della pandemia da COVID che potrebbero protrarsi sino a tutto il 2021, l'incremento qui stimato esprime una crescita "ritardata" di due anni rispetto a quella prevedibile in assenza della pandemia, con una soddisfazione del potenziale di crescita disponibile pari al 62,8%. Si tratta di valori che il progetto dovrebbe realizzare concretamente anche attraverso una seria destagionalizzazione, elevando l'intero sistema di accoglienza turistica verso un prodotto turistico più assimilabile a quello di Capri, di Ischia o della Costiera amalfitana in generale.

Tab. 28- Imbarchi/arrivi a Ventotene e Ponza effettivi e crescita (TVMA 2010-2019)

Luogo	2010	2015	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TVMA 2010-19(%)
Ponza	83.804	139.217	173.999	160.981							7,5
Ventotene	43.016	56.417	65.300	62.264							4,2
Ponza, tendenza lineare				160.981	173.091	186.113	200.114	215.168	231.355	248.760	
Ventotene, tendenza lineare				62.264	64.339	67.038	69.850	72.780	75.833	79.014	
Differenza 2023-2019 a Ponza								54.188	70.375	87.780	
Differenza 2023-2019 a Ventotene								10.516	13.569	16.750	

G.2.2 La domanda di alta formazione

Il concept del progetto integrato per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere borbonico si caratterizza per tre principi chiave: i diritti umani, la storia, il Mediterraneo. Tra le funzioni previste nell'ambito del presente scenario di valorizzazione, vi sono quelle di ricerca, di conoscenza e di disseminazione su temi che includono la dimensione giuridica, storica, artistica, ambientale e socioeconomica. Nell'ambito dell'alta formazione e nella ricerca sono individuate perciò ulteriori attività "chiave":

- *summer school*;
- workshop;
- corsi di altissima formazione molto brevi;
- iniziative convegnistiche e congressuali di tipo scientifico.

Un'attività assimilabile all'alta formazione sarebbe la "residenza artistica", una funzione permanente che prevede l'organizzazione di residenze per artisti specializzati nelle arti visive e/o in opere letterarie, drammatiche, didattiche, nonché le composizioni musicali, teatrali, i film, le fotografie, ecc. con modalità laboratoriali e formative della durata di una - due settimane. L'analisi della domanda potenziale non si estende a queste attività, poiché non si dispone di dati certi. L'esperienza delle residenze artistiche del MIC (già MIBACT), attuata con la collaborazione delle Regioni, è in larga parte rivolta al settore del teatro, della musica e della danza, attività che difficilmente potranno essere ospitate a Santo Stefano. Esistono, invece, centinaia di iniziative rivolte a settori diversi dallo spettacolo dal vivo, spesso sostenute con una certa continuità da enti pubblici, da fondazioni bancarie, da sponsorizzazioni delle imprese e delle fondazioni private. È un fenomeno che, sebbene non misurato, appare in grande espansione. Le residenze artistiche e l'alta formazione hanno il grande vantaggio di essere altamente complementari e portatrici di importanti economie di scopo. Per dare continuità alle residenze artistiche, sarebbe auspicabile l'individuazione di un partner di livello nazionale che individui in Santo Stefano e Ventotene la sede delle proprie attività. Comunque, in assenza dell'indicazioni di un partner specializzato in residenzialità, almeno per il momento, l'attività di residenza artistica potrebbe essere realizzata dal soggetto gestore impiegando risorse proprie, nella forma di "progetto

speciale”.

Per le attività di alta formazione, invece, riguardanti ambiti disciplinari assai diversi tra loro, il soggetto gestore dell'ex Carcere potrà operare secondo due modalità:

- progettare e programmare attività formative “in proprio”, in collaborazione con enti di istruzione e formazione pubblici e privati, sulla base di un accordo di lungo periodo;
- ospitare attività formative realizzate da importanti enti di istruzione e formazione pubblici e privati che siano interessati a utilizzare le *facilities* di Santo Stefano e di Ventotene.

Attualmente non è possibile distinguere le due modalità, tuttavia questa distinzione resta importante per un motivo: renderebbe il progetto più sostenibile se fosse possibile individuare un partner istituzionale – e che possibilmente diventi socio del futuro soggetto gestore – operante nel settore dell’alta formazione, in grado di assicurare una continuità temporale in termini di attività e di un (minimo) apporto finanziario (ad esempio, per borse di studio). Il progetto lascia una porta aperta a questa ipotesi, mentre l’incessante lavoro di scouting presso grandi istituzioni culturali in Italia ed in Europa effettuato in questi mesi dalla Commissaria Silvia Costa ha permesso di svelare un interesse reale e diffuso verso la collocazione di prodotti formativi di alta qualità in spazi presenti nell’Ex Carcere una volta che sia stato restaurato e reso disponibile ad un uso pubblico o privato. Tale interesse emergente, tuttavia, darebbe luogo a cicli della durata di 1-3 anni, anche se per il momento non potrebbero essere concretamente avviati, sia perché i lavori di restauro sono stati avviati di recente, sia perché ad oggi deve essere ancora costituito il soggetto gestore. Hanno tuttavia manifestato interesse ad organizzare attività ed eventi collegati all’alta formazione ed alla *capacity building* la Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, l’Unione del Mediterraneo (UPM), l’European University Institute (EUI), il European Union National Institutes for Culture (EUNIC), l’Associazione delle Casse di Risparmio Italiane (ACRI). I temi oggetto di queste iniziative sono la sostenibilità, l’ambiente e il paesaggio, la promozione della cittadinanza europea e globale, la ricerca, la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e della produzione artistica, la storia. È ragionevole, perciò, affermare che l’attività di alta formazione costituisce già una realtà concreta ed è ragionevole ipotizzare che potrà essere ospitata nell’ex Carcere a partire dal 2023.

In Italia vi è un amplissimo ventaglio di offerta nell’ambito dell’alta formazione, dedicata anche ai temi più strettamente legati al concept del progetto. Per quanto sia difficile individuare il segmento più appropriato e misurare quanto effettivamente le attività potenzialmente realizzabili nelle isole di Ventotene e Santo Stefano possano attrarre corsi e studenti, si cercherà nel seguito di inquadrare e dimensionare il mercato dell’alta formazione collegabile alle tematiche ed alle discipline interessate dal progetto.

I dati cui si fa riferimento sono quelli del Ministero dell’Istruzione, dell’università e della ricerca (MIUR) relativi ai corsi e studenti immatricolati per master di primo e di secondo livello. Si potrebbero considerare anche gli iscritti alle scuole di specializzazione e ai dottorati di ricerca che, tuttavia, non sono numericamente molto consistenti. Non sono disponibili, invece, dati dell’universo formativo privato meno codificato: si pensi alla grafica, al design ed alle altre innumerevoli professioni creative per le quali manca una raccolta di dati sistematica. Sulla base degli open data del MIUR pubblicati sul Portale dell’Istruzione Superiore, i master di I e II livello sono stati selezionati secondo cinque chiavi tematiche (Ambiente, Cultura, Paesaggio, Politica e Storia) e successivamente depurati da individuazioni palesemente errate o casuali. Nel periodo

2016 - 2019 sono stati organizzati in Italia complessivamente 3.923 corsi di master di primo livello e 3.622 corsi di master di II livello. La selezione ha permesso di individuare, negli stessi anni, i corsi con tematismi associabili a quelli coerenti con il concept del progetto, in totale 314, di cui 179 corsi di I livello e 135 corsi di II livello. Le tabelle 29 e 30 riportano il numero degli iscritti ai corsi per anno e per ambito. Nei 4 anni di riferimento, emerge che il numero degli iscritti ai master di I livello passano da 616 a 676, con un incremento medio annuo del 3,1%. Tutti gli ambiti crescono nel tempo, ad eccezione della "Storia".

Tab. 29 - Master di I livello - iscritti ai corsi per ambito (numero e %)

Ambiti	Anni scolastici				Tasso di incr. medio annuo (%)	Stima (tendenza lineare) al 2023
	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019		
Ambiente	59	89	90	106	21,6	
Cultura	495	676	484	515	1,3	
Paesaggio	16	11	36	26	17,6	
Politica	11	33	18	14	8,4	
Storia	35	3	6	15	-24,6	
Totale	616	812	634	676	3,1	685,6
% sul totale	2,6	2,7	1,5	1,7	-13,5	

Fonte: MIUR, Portale dei dati dell'Istruzione Superiore

Il numero degli iscritti ai master di II livello passa da 621 a 743, con un incremento medio annuo più alto, del 6,2%. Tutti gli ambiti crescono nel tempo ad eccezione della "Politica". In totale, dunque, tra il 2016 e il 2019, gli iscritti ai corsi di master I e II livello raggiungono le 1.419 unità annue. Per dare una dimensione anche alla domanda potenziale, è stata calcolata prospetticamente la platea dei potenziali fruitori dell'offerta formativa dell'ex Carcere, ipotizzando una crescita tendenziale lineare nei prossimi anni, fino al 2023, anno in cui si prevede la conclusione dell'intervento di restauro e l'avvio delle attività formative. Il numero annuo di studenti che si stimano possano costituire la platea potenziale delle attività di alta formazione dovrebbe raggiungere complessivamente le 1.593 unità.

Tab. 30 - Master di II livello - iscritti ai corsi per ambito (numero e %)

Ambiti	Anni scolastici				Tasso di incr. medio annuo (%)	Stima (tendenza lineare) al 2023
	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019		
Ambiente	118	107	134	143	6,6	
Cultura	387	328	381	401	1,2	
Paesaggio	29	47	70	47	17,5	
Politica	84	75	76	61	-10,1	
Storia	3	9	8	91	211,9	

Ambiti	Anni scolastici				Tasso di incr. medio annuo (%)	Stima (tendenza lineare) al 2023
	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019		
Totale	621	566	669	743	6,2	907,7
% sul totale	9,0	7,7	8,9	9,7	2,6	

Fonte: MIUR, Portale dei dati dell'Istruzione Superiore

La tipologia di attività formative che si organizzeranno nell'ex Carcere non sono propriamente master, ma corsi molto più brevi, di altissima specializzazione. L'attrattività di tali corsi, dunque, non può essere limitata agli iscritti annui dei master di I e II livello, ma a una platea molto più ampia che potrebbe comprendere tutti gli iscritti ai master in un arco temporale più esteso, dal 2016 al 2023. In tal caso, la platea degli studenti potenziali dell'ex Carcere si attesterebbe attorno ai 5.479 iscritti ai master di I livello e ai 5.948 iscritti ai master di II livello, per un totale di 11.428 unità. Si tratta di un numero molto elevato, che rende fattibili, se ben pianificate ed organizzate, le attività di alta formazione da realizzare sulle due isole. Questi valori, inoltre, non tengono conto della ulteriore platea potenziale formata dalle scuole di specializzazione (che tuttavia solo in parte riguardano studenti di ambiti tematici ricompresi nel progetto), dai dottorati di ricerca (e che invece si potrebbero sommare) ed infine dagli iscritti ad innumerevoli corsi di formazione organizzati da soggetti privati, spesso altamente professionalizzanti, per mestieri e professioni creative non distanti dai temi identificati nel concept (grafica, design, cinema, teatro, ecc.), che non sono oggetto di formazione universitaria. La domanda potenziale attivabile a Santo Stefano e Ventotene è stimabile, nell'anno a regime, in 500 fruitori divisibili in gruppi di 20 unità, per una dimensione annua di due gruppi al mese e 12 in un anno, per un'incidenza quindi dell'4,3% sulla domanda potenziale esistente.

G.2.3 Attività legate alla convegnistica e agli *incentive* aziendali

Negli spazi dell'ex Carcere si prevede l'organizzazione di eventi di carattere culturale (spettacoli di prosa, concerti di musica classica e leggera, di danza) e di tipo convegnistico ad ampio spettro. Gli eventi potranno tenersi sia all'aperto - nel Panoptikon, nella Piazza della Redenzione – sia al chiuso - nell'ex sala cinematografica, nelle sale al piano terreno ed al primo piano delle due torri, nella Casa del Direttore, nei laboratori dei lavatoi. Si tratterà di eventi complessi, anche se per un pubblico di ridotte dimensioni (sino a 100-120 posti max), prevedendo la disponibilità di diverse sale in modo da poter accogliere anche gruppi più piccoli. Come precedentemente illustrato, la Casa del Direttore, gli spogliatori, i lavatoi saranno destinati a un'ospitalità residenziale semplice, ma di qualità; sono inoltre previste tre *suite* nella torre di sinistra dell'ex Carcere. La capienza delle sale e delle foresterie è sufficiente per ospitare iniziative di piccole dimensioni ed il loro utilizzo è promiscuo: per residenzialità artistica, alta formazione, convegni, location audiovisive. Nel caso di eventi per un pubblico più numeroso, una parte delle attività formative e una parte degli studenti potrebbero essere ospitati sull'Isola di Ventotene. L'analisi che segue riguarda esclusivamente il ramo convegnistico, l'unico che potrebbe assicurare un qualche rendimento aggiuntivo, benché contenuto. L'ex Carcere, come sede, è assimilabile alla

categoria delle “dimore storiche”, vale a dire abbazie, castelli, antiche locande e casali, palazzi storici, ville, ecc., che nel 2019, secondo l’OICE, hanno rappresentato l’8,5% delle sedi convegnistiche italiane. Sempre l’OICE calcola che, nel 2019, le dimore storiche hanno ospitato il 2,4% degli eventi e il 3,2% dei partecipanti, e tale incidenza risulta sostanzialmente invariata nel tempo rispetto a tutte le altre tipologie di sedi (centri congressi, alberghi congressuali, sedi fieristiche congressuali, altre sedi). Nell’anno in esame, sono state registrate complessivamente 431.127 iniziative convegnistiche, per un totale di oltre 29 milioni di partecipanti. Il mercato, prima dell’emergenza da COVID-19, mostrava una leggera ripresa rispetto al 2018 soprattutto per gli eventi al di sotto dei 25 partecipanti, in forte riduzione rispetto al 2017, in parte compensata dagli eventi più partecipati. La Tab. 31 mostra l’andamento degli eventi e dei partecipanti che, come è noto, è strutturalmente sensibile all’andamento economico delle aziende e delle istituzioni. Per quanto riguarda la domanda di spazi congressuali da parte delle imprese, unico riferimento reale per iniziative convegnistiche “vendibili”, in Italia gli eventi al di sotto dei 100 posti sono passati da 194 mila del 2016 a 242 mila nel 2019, mentre i partecipanti da 8,3 milioni nel 2016 a 8,6 milioni nel 2019. Stante la stessa fonte, è possibile stimare che nelle dimore storiche sono stati organizzati circa 5.800 eventi collegati alle imprese per 275 mila partecipanti.

Tab. 31 - Rapporti OICE - Numero di eventi e partecipanti (Anni 2016 – 2019)

	2016	2017	2018	2019
Eventi				
Totale	386.897	398.286	421.503	431.127
<25 partecipanti	30.449	29.437	20.895	22.373
25-49 partecipanti	174.740	181.815	202.276	209.831
50-99 partecipanti	138.732	147.550	156.085	156.334
Oltre i 100 partecipanti	42.976	39.484	42.247	42.589
Associazioni	31,60%	25,50%	22,80%	25,30%
Istituzioni	11,90%	9,90%	11,70%	12,30%
Imprese	56,50%	64,60%	65,50%	62,40%
Partecipanti				
Totale	28.174.514	29.085.493	28.386.815	29.101.815
<25 partecipanti	694.441	718.484	475.117	543.932
25-49 partecipanti	6.740.233	7.290.499	7.513.989	8.131.566
50-99 partecipanti	9.611.855	10.719.400	10.297.444	10.062.341
Oltre i 100 partecipanti	11.127.985	10.357.110	10.100.265	10.363.976
Associazioni	36,30%	30,80%	36,20%	40,10%
Istituzioni	14,80%	14,10%	14,30%	14,00%
Imprese	48,90%	55,10%	49,50%	45,90%

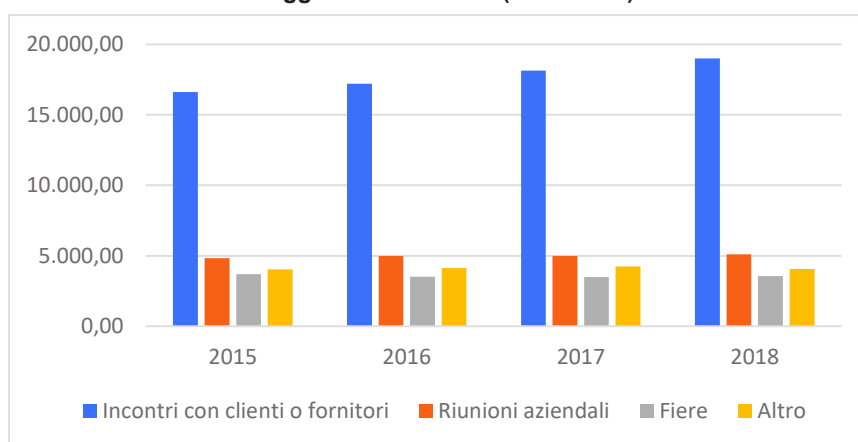
Fonte: Osservatorio Italiano dei Congressi e degli Eventi, varie sintesi annuali

Da un'altra fonte, il Nuovo Osservatorio Viaggi di Affari (NOVA)⁴¹, è possibile ricavare il numero di viaggi d'affari organizzato dalle imprese private (v Graf. 10), distinti per tipologia (incontri con clienti/fornitori, riunioni aziendali, fiere, altro), pari in totale a 31,7 milioni di viaggi/anno tra l'Italia e l'estero. Anche questi dati mostrano un andamento nel complesso positivo e permettono di calcolare la spesa media per viaggio, che è pari a 323,30 euro per i convegni nazionali e a 1.772 euro per quelli internazionali. Una stima "ambiziosa" che tenga conto della durata dell'evento, ottenuta moltiplicando gli eventi secondo la tempistica misurata da NOVA (0 giorni, 1-2 giorni, 2 giorni ed oltre), porta il costo a 232 euro a giornata, *all inclusive*.

Se ne desume che il mercato congressuale e convegnistico italiano è ampio e competitivo. Moltissime città, e molte città d'arte, si contendono l'organizzazione di eventi pubblici e privati ed esistono moltissime imprese specializzate che affiancano il committente per l'organizzazione delle attività convegnistiche e congressuali.

È difficile proporre stime sensate del mercato turistico a lunga scadenza, dato il numero limitato di dati disponibili e l'incertezza che l'epidemia ha prodotto per questa tipologia di "prodotto". È chiaro che anche qui "si gioca" una possibile ristrutturazione del mercato indotta da un impiego nuovo e massiccio delle piattaforme informatiche, che consentono l'incontro ed il dialogo a distanza. Per quanto ciò sia possibile, le imprese hanno tuttavia bisogno di incontrare fisicamente i loro addetti, i loro fornitori, i loro clienti, i loro concorrenti, nonostante la facilità di accesso ed il costo molto basso offerto dalle nuove tecnologie.

Graf. 10 – Numero di viaggi d'affari in Italia (2015-2018)



Fonte: Nuovo Osservatorio Viaggi di Affari

In assenza del COVID, la crescita tendenziale degli eventi convegnistici di piccola dimensione – dai 15 ai 100 posti - organizzati dalle imprese, a partire dai dati OICE del periodo 2016-2019, si attesterebbe sui 75.803 eventi e i 216.220 partecipanti aggiuntivi rispetto a quanto registrato nel 2019 e, relativamente al solo segmento delle dimore storiche, sui 1.809 eventi e i 6.919

⁴¹ L'Osservatorio è finanziato da AirPlus International, Amadeus, HRS e Lufthansa Group e realizzato con il supporto del Dipartimento di Scienze Statistiche e del Centro di Studi Avanzati sul Turismo - Cast dell'Università di Bologna.

partecipanti (Tab. 32 - 33).

Tab. 32 - Trend 2016-2023 degli eventi delle imprese in Italia

Eventi	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Differenza 2023-2018
Imprese	194.315	231.786	248.413	242.448	269.496	285.599	301.701	317.803	75.356
Dimore storiche				2,40%	2,40%	2,40%	2,40%	2,40%	
Eventi delle Imprese in dimore storiche				5818,745	6.468	6.854	7.241	7.627	1.809
Offerta Ex Carcere									4
Grado soddisfazione domanda Ex Carcere									0,22%

La domanda che potrebbe essere soddisfatta dall'ex Carcere sarebbe di n.4 eventi/anno, ognuno per almeno 20 partecipanti e, quindi, per un totale di 80 partecipanti/anno. Si tratterebbe perciò, rispettivamente, del 0,2% del totale degli eventi attesi dal segmento dimore storiche e dell'1,2% del totale dei partecipanti nello stesso segmento.

Tab. 33 - Trend dei partecipanti agli eventi delle imprese in Italia (2016-2023)

Partecipanti	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Differenza 2023-2018
Imprese	8.335.753	10.319.339	9.051.842	8.600.668	8.958.713	8.911.438	8.864.163	8.816.888	216.220
Dimore storiche (in %)				3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	
Partecipanti ad Eventi di Imprese in dimore storiche				275.221	286.679	285.166	283.653	282.140	6.919
Offerta Ex Carcere									80
Grado soddisfazione domanda Ex Carcere									1,16%

G.2.4 Attività legate ai gruppi scolastici e associativi

Per quanto riguarda le attività dei gruppi scolastici (campi scuola) e associativi (scout e gruppi religiosi, esperti e cultori di ambiente e cultura, ecc.), l'Isola di Ventotene è da sempre luogo molto apprezzato dal mondo scolastico, soprattutto di provenienza laziale e campana. Vi è ormai radicata una lunga tradizione che si rinnova di anno in anno con progetti educativi assai differenziati, che spaziano dai temi tradizionali legati all'Europa (Manifesto di Ventotene), alla storia, all'ambiente e alla vela. Sul piano ambientale, Ventotene rappresenta un centro importante per l'osservazione degli uccelli migratori e per la flora mediterranea. Secondo una stima molto approssimativa, circa 170 mila studenti avrebbero partecipato a gite scolastiche e culturali a Ventotene in oltre 30 anni, con una media annua che supererebbe le 5.500 unità.

I dati disponibili al riguardo sono frammentari e incompleti, malgrado esista una lunga

consuetudine sull'Isola che di fatto costituisce l'unica attività turistica destagionalizzata, ed è pertanto difficile effettuare stime poliennali di qualche concretezza. Ad ogni modo, si ritiene che il potenziamento del mercato generato dal progetto dovrebbe riguardare i seguenti target:

- scuole di primo e di secondo grado;
- associazioni giovanili (culturali, ambientali, sportive);
- associazioni o gruppi religiosi (tra cui anche i gruppi scout);
- gruppi di interesse (ex partigiani, ex detenuti, ecc.);
- artisti.

Per le attività in esame si stimano 800 visitatori legati ad attività culturali e ambientali, un valore plausibile alla luce di un mercato così ben sedimentato e che rappresenterebbe un incremento della domanda esistente pari al 14,5%.

G.3 LA FATTIBILITA' FINANZIARIA ED ECONOMICA⁴²

La natura particolare dell'isola di Santo Stefano, le caratteristiche morfologiche e architettoniche dei luoghi, l'accessibilità limitata e i danni prodotti dall'abbandono, conferiscono al luogo un'unicità che non trova riscontri nel panorama patrimoniale italiano o internazionale. Tale unicità si riflette nello scenario di progetto proposto per la valorizzazione dell'ex Carcere, che si caratterizza principalmente per le seguenti specificità:

- le funzioni/attività previste impattano sulla forma e sull'assetto del soggetto gestore. Gli spazi dell'ex Carcere sono di dimensione tale da consentire una loro diversificazione: saranno un luogo espositivo, ma anche di ricerca e di alta formazione, di eventi e di spettacoli dal vivo, di attività convegnistica collegata ai temi di interesse, di attività laboratoriale rivolta agli studenti delle scuole, di produzione artistica mediante la creazione di residenze. Ad ogni modo, tali funzioni/attività che faranno capo al soggetto gestore costituiranno *un unicum*;
- il progetto è integrato, nel senso che il valore prodotto dalle funzioni, dalle attività e dagli usi dell'ex Carcere avrà un impatto non solo sull'isola di Santo Stefano, ma anche su quella di Ventotene. Talune attività saranno svolte in entrambe le isole, i servizi saranno erogati da soggetti con sede a Ventotene, l'economia collegabile alla filiera culturale – che è turistica e non solo – ricadrà sull'intero sistema isolano. Se le potenziali ricadute saranno importanti, un "grande attrattore" come l'ex Carcere pone un tema del tutto opposto alla domanda "*cui prodest*": quello della sostenibilità ambientale, economica e sociale di un contesto territoriale – quale, appunto, quello delle due isole – molto fragile;
- l'accesso all'ex Carcere è strutturalmente limitato, a causa dei vincoli derivanti dalla tutela dell'Area marina protetta e della Riserva naturale statale, delle condizioni meteomarine, della dimensione dell'approdo, della limitata fruibilità del complesso monumentale;
- la stima della domanda potenziale in una prospettiva poliennale illustrata nel paragrafo precedente, su cui si basa l'analisi finanziaria ed economica, è coerente con il regime del massimo accesso consentito, che è di 280 visitatori al giorno. Ad ogni modo, tale limite non deve essere considerato definitivo: si tratta invece di un "valore minimo", che potrà essere confermato o innalzato dopo i necessari approfondimenti tecnici e le decisioni conseguenti da parte dei molti responsabili della tutela e della valorizzazione ambientale e culturale dell'area;
- l'insularità genera ulteriori aspetti di complessità: oltre ad un approdo adeguato, sull'isola di Santo Stefano sono del tutto assenti le infrastrutture primarie (acqua, energia elettrica, ecc.). Ne consegue che, con l'intervento, deve essere assicurato anche un flusso adeguato di servizi primari e la minimizzazione dell'impatto che tali servizi produrrebbero sull'ambiente: alta tecnologia e contenimento dei consumi costituiscono un indirizzo progettuale ben poco retorico, bensì fondato su esigenze reali, secondo un approccio che non trova eguali nel panorama del patrimonio culturale italiano.

⁴² Rif. "Progetto Ventotene (...) - Nota metodologica di accompagnamento all'analisi finanziaria della gestione nell'anno a regime" e "Progetto Ventotene (...) - Nota metodologica di accompagnamento all'analisi economica", a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura.

Per l'unicità del luogo e le peculiarità del progetto, l'analisi finanziaria ed economica dello scenario di valorizzazione proposto è svolta sulla base di stime di natura parametrica e preliminare che, per quanto formulate al meglio delle attuali conoscenze circa l'area di intervento, dovranno essere verificate quando il quadro progettuale evolverà verso un dettaglio più puntuale e maggiormente esecutivo.

G.3.1 L'analisi finanziaria della gestione⁴³

L'analisi finanziaria è svolta con riferimento alla gestione dell'ex Carcere nell'anno a regime (2026) ed è finalizzata ad elaborare soltanto il conto economico, che consente di quantificare la dimensione del sostegno finanziario che sarà necessario per garantire nel tempo la gestione del progetto. Lo stato patrimoniale, legato alla forma giuridica che assumerà il soggetto gestore (pubblica, privata, no-profit), potrà pertanto essere definito solo dopo che sarà stata effettuata una scelta definitiva al riguardo.

Le stime formulate si basano sui seguenti criteri:

- si assume un orizzonte temporale quinquennale, con avvio della gestione dell'ex Carcere nel 2023 da parte del soggetto gestore - di cui si prevede infatti la costituzione entro la fine del 2022 - ed entrata a regime nel 2026. Nel biennio 2021-2022, nonostante i lavori di messa in sicurezza e di riqualificazione in corso di esecuzione, l'ex Carcere sarà comunque visitabile con le stesse modalità degli anni precedenti (servizi di trasporto e di visita guidata erogati da soggetti convenzionati con il Comune di Ventotene e l'Area Marina Protetta-Riserva Naturale Statale delle Isole di Ventotene e Sanato Stefano);
- in considerazione delle condizioni meteomarine che caratterizzano l'area, si prevede la sospensione di tutte le attività dell'ex Carcere, ad eccezione della sorveglianza, nei mesi invernali (da novembre a febbraio);
- l'intervento, come già esplicitato, interessa tutti gli edifici e aree di proprietà demaniale, nonché la Chiesetta, di proprietà comunale, ubicata su via Giulia (che collega l'ex Carcere al Cimitero), l'edificio "ex spaccio", di proprietà privata, lunga la stessa via, e la "grotta", sempre di proprietà privata, localizzata presso l'approdo della Marinella. Non sono considerati, ai fini delle stime, i possibili usi connessi all'eventuale disponibilità dell'intera isola;
- la domanda potenziale (secondo l'analisi svolta nei paragrafi precedenti) appare consistente e sufficiente ad assicurare la fruizione di tutte le attività e i servizi che saranno attivati negli spazi dell'ex Carcere. Se ne richiamano di seguito i risultati con riferimento a ciascuna funzione/attività prevista:

⁴³ Rif. "Progetto Ventotene (...) - Nota metodologica di accompagnamento all'analisi finanziaria della gestione nell'anno a regime" a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura"

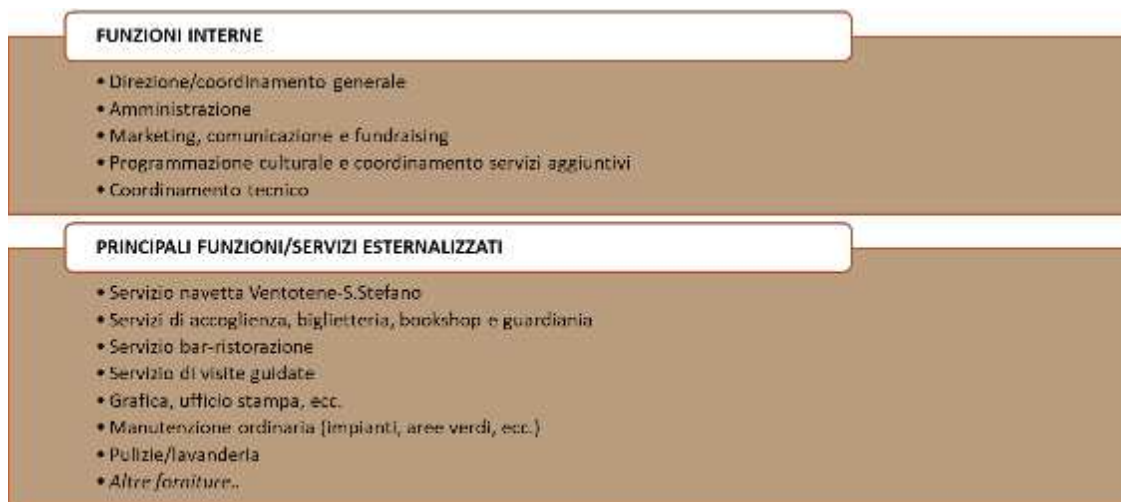
Funzione/attività	Domanda potenziale
Visite al Carcere	Circa 31.500 visitatori/anno, ai quali si aggiungono i visitatori dell'Isola per altre 4.500 unità/anno, per un totale di 36.000 visitatori. I visitatori diretti all'Isola non si recano a visitare il carcere, acquistano solo il viaggio di andata/ritorno e si limitano a fare una passeggiata o a consumare un pasto. La stima di 36.000 visitatori museali, dei quali 10.715 turisti aggiuntivi, sono coerenti e compatibili con i vincoli di accesso all'AMP e alla RNS, delle giornate annue effettivamente navigabili e delle caratteristiche tecniche dell'approdo.
Alta formazione	Circa 500 utenti/anno, suddivisi in 25 gruppi
Gruppi scolastici e associativi	Circa 800 utenti annui divisi in 25 gruppi
Convegnistica	4 convegni/anno, con pernottamento ospiti per 80 unità
Eventi/Spettacoli	Circa 5.400 spettatori paganti/anno stimati secondo un'ipotesi di 180 spettatori/evento per n. 30 eventi/anno

- l'accesso all'isola di Santo Stefano è possibile esclusivamente dal Porto di Ventotene e non si prevede la possibilità di sbarchi di navi e imbarcazioni, anche di piccole dimensioni, da Ischia, Ponza o dalla terraferma.

La stima dei costi e ricavi di gestione, se indipendente dalla forma giuridica che assumerà il soggetto gestore, è invece influenzata dall'assetto che lo stesso adotterà dal punto di vista organizzativo e delle modalità di erogazione dei servizi di offerta. L'ipotesi assunta al riguardo ne identifica fondamentalmente due caratteri distintivi:

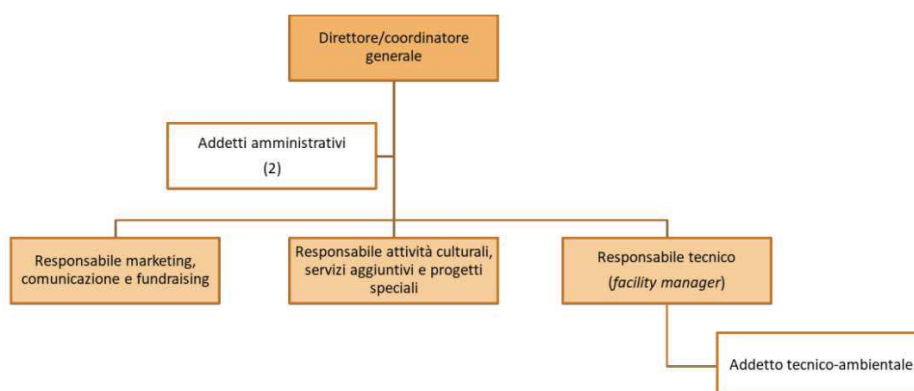
- la specializzazione in due settori, delle attività museali e dell'alta formazione, che, di solito, sono presidiati da enti diversi, da organizzazioni pubbliche o private no-profit con competenza specifica nell'uno o nell'altro settore. Tale condizione potrebbe quindi realizzarsi qualora alla composizione del soggetto gestore partecipassero uno o più enti specializzati nelle attività in esame. In alternativa, nella fase di avvio alla gestione, l'attivazione di collaborazioni pluriennali con tali enti, consentirebbe di dare un connotato preciso alle attività del soggetto gestore e di alimentare in modo stabile la programmazione;
- una struttura organizzativa "leggera": pochi dipendenti fissi, alta esternalizzazione dei servizi e alta flessibilità gestionale. Mentre l'attività museale implica una presenza continuativa di personale, l'attività di formazione richiede poco personale e, nel caso si coinvolgesse un partner specializzato, il fabbisogno gestionale si ridurrebbe. La scelta del modello gestionale leggero è obbligata: il costo finanziario deve essere minimizzato, considerate le particolari condizioni in cui si opera (accesso limitato, risorse primarie scarse, ecc.), anche facilitare il reperimento di un sostegno pubblico. Si è pertanto ipotizzato che il soggetto gestore mantenga al proprio interno le funzioni che, per la loro criticità, richiedono personale fisso e di livello alto, e, invece, esternalizzi i servizi a supporto della fruizione, ricorrendo al mercato attraverso appalti di servizi.

Fig. 27 – Articolazione delle principali funzioni del soggetto gestore



La figura successiva illustra il diagramma funzionale relativo al personale fisso del soggetto gestore, composto in totale da 7 unità, di cui 5 con ruoli direttivi. Per quel che riguarda il personale dei servizi esternalizzati, si stimano 49 unità di lavoro equivalenti. Nel complesso, pertanto, l’occupazione diretta prevista per le attività del soggetto gestore è pari a 56 unità di lavoro.

Fig. 28 – La struttura organizzativa del soggetto gestore



Per raggiungere l’obiettivo minimo dei 40-50 mila visitatori annui, risulta di fondamentale importanza attrarre e stimolare l’attenzione a livello nazionale e internazionale verso l’intervento di recupero, mettendo in campo azioni mirate e sistematiche di comunicazione, promozione, marketing territoriale e istituzionale già nella fase di avvio della progettazione delle opere attraverso la Struttura commissariale. Il solo bacino dell’isola di Ventotene appare potenzialmente in grado di garantire all’ex Carcere la maggior parte dei flussi di visita in linea con l’obiettivo minimo giornaliero di fruizione (250-280 visitatori per giornata navigabile). Ciononostante, appare necessario stimolare una domanda culturale autonoma e rafforzare i flussi di visita nei mesi

primaverili e autunnali, anche di provenienza da bacini di prossimità (Ischia, Ponza, terraferma). In fase di cantiere, la comunicazione potrà puntare principalmente su due elementi di narrazione, tra loro connessi: il recupero dell'ex Carcere e la realizzazione degli interventi artistici quali "leva" fondamentale per la costruzione dell'attrattività di Santo Stefano. Nella fase successiva, qualora l'alta formazione potesse contare su una fruizione regolare, l'attività di marketing si dovrà focalizzare sul museo, sui campi scuola, sulle residenze artistiche e su eventi e convegni.

Per quanto riguarda l'alta formazione, i corsi non potranno superare i venti partecipanti (trentenni o oltre), cui vanno aggiunti – a seconda del prodotto formativo – un tutor, due-tre docenti e un assistente amministrativo.

Per le residenze artistiche, sarà necessario allestire laboratori e spazi attrezzati per la creazione di opere di vario tipo. Si ipotizza che i laboratori potranno essere destinati ad attività riguardanti poesia, musica, danza, teatro, fotografia, cinema, ecc. (sempre che non si intenda rilanciare anche aspetti della vita del carcere nel periodo del Direttore Perucatti, legati alle attività artigianali tradizionali - tessitura, lavorazione del ferro, ecc. - svolte dai detenuti). In linea generale, a tal fine, si prevedono spazi poco specializzati, dotati di minime attrezzature fisse.

L'attività convegnistica potrà essere più articolata: si tratterà di iniziative incentrate sui temi *concept* e dell'alta formazione, che potranno essere locate a soggetti che ne facciano richiesta operanti nell'ambito di tali temi.

Per quel che riguarda la funzione di residenzialità, che sarà a supporto della fruizione delle attività sopra indicate, si prevedono almeno 25 camere secondo standard essenziali, con trattamento di pensione completa, per ospitare gli utenti dell'alta formazione. Tale ospitalità potrà essere rivolta anche ai fruitori dei laboratori e delle residenze artistiche. Per i gruppi scolastici e giovanili, si prevede l'alloggio in cameroni con accesso indipendente fino a un massimo di 40 ospiti, e di almeno due camere singole per gli adulti accompagnatori, cui si aggiunge una sala per riunioni e una cucina attrezzata.

Pertanto, i pernottamenti potrebbero raggiungere il numero massimo di 70 unità, con refezione quotidiana per 30/70 persone, cui si aggiungono i visitatori e il personale non residente. Gli ospiti potranno inoltre usufruire di spazi esterni dove rilassarsi, studiare e giocare. Questi stessi spazi potranno essere messi a disposizione per iniziative organizzate da *stakeholders* e associazioni locali.

Infine, riguardo agli spettacoli e alle attività delle residenze artistiche, la Struttura commissariale ha avviato le interlocuzioni volte ad attivare forme di collaborazione con le istituzioni di programmazione e circuitazione della Regione Lazio, della Regione Campania e del MIC nei settori dello spettacolo dal vivo, del cinema e dell'arte contemporanea per ospitare le loro iniziative. È importante sottolineare che le attività di spettacolo non saranno finanziate dal soggetto gestore. Si prevede invece un accordo con i circuiti teatrali e musicali del Lazio che, con l'assenso della stessa Regione ed il suo sostegno, propongano un programma annuale di 30 iniziative in loco, eventualmente anche con modalità festivaliere.

Le attività legate all'alta formazione, alle residenze artistiche e alla convegnistica dovranno essere in grado di produrre un flusso di reddito che, per la natura delle attività stesse, non potrà ripagarsi del tutto. Il soggetto gestore, secondo l'ipotesi formulata, oltre che dalla funzione museale - espositiva che gestirà in proprio, otterrà ricavi dal servizio navetta e dai servizi di vitto e alloggio sull'isola a supporto della fruizione delle altre attività (alta formazione, residenze

artistiche, convegnistica). In altri termini, sebbene nello scenario delineato si preveda un budget annuale destinato ad attività culturali di “programmazione propria”, il soggetto gestore produrrà in proprio solo una parte dei contenuti e collaborerà, sulla base di accordi, con istituzioni culturali, di formazione e ricerca che operano nell’ambito dei temi storico-culturali e ambientali su cui si incardinano le attività dell’ex Carcere, per fornire loro una sede e spazi attrezzati sulle isole di Ventotene e di Santo Stefano. Tali modalità gestionali consentiranno di ridurre la complessità organizzativa e di aumentare la sostenibilità complessiva del progetto.

Sulla scorta dei criteri di stima su indicati e delle ipotesi formulate in merito sia all’assetto organizzativo e operativo del soggetto gestore, si riportano di seguito gli esiti dell’analisi finanziaria della gestione riferita all’anno a regime (2026).

G.3.1.1 Ricavi di gestione all’anno a regime (2026)

I ricavi della gestione sono costituiti dalle seguenti voci:

- I. introiti dalle attività culturali, vale a dire le visite all’ex Carcere e le visite guidate;
- II. introiti da affitto spazi e ospitalità per le attività di alta formazione, gruppi scolastici e associativi, convegnistica e location set;
- III. introiti da servizi aggiuntivi.

I. Introiti da attività culturali

Descrizione	Importo (€)
Introiti da attività culturali	412.200
Visite al carcere (biglietto di ingresso)	340.200
Visite guidate	72.000

■ Visite al carcere (biglietto di ingresso)

Si prevedono circa 31.500 visitatori annui, corrispondenti a una media di 203 visitatori giornalieri su un totale stimato di 155 giornate annue navigabili (nel periodo di apertura dell’ex Carcere, da marzo a ottobre).

- *Stima fruitori mensili servizio Visite all’ex Carcere*

Descrizione	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Totale visitatori	-	-	1.500	4.000	4.000	5.500	5.500	5.500	4.000	1.500	-	-	31.500
<i>Stima giornate navigabili</i>	-	-	10	20	20	25	25	25	20	10	-	-	155
<i>Stima visitatori giornalieri</i>	-	-	150	200	200	220	220	220	200	150	-	-	203

Parametri tariffari e stima composizione biglietti interi/ridotti

Target	Biglietto di ingresso	Stima % interi/ridotti
Intero	12,00 €	70%
Ridotto under 26	8,00 €	30%

■ Visite guidate

Si prevedono circa 7.200 utenti annui, pari a circa il 23% dei visitatori complessivi, secondo una tariffa pro capite di € 10,00.

- *Stima utenti mensili servizio Visite guidate*

Descrizione	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Utenti Visite guidate	-	-	343	914	914	1.257	1.257	1.257	914	343	-	-	7.200

■ Eventi/spettacoli

Nella presente analisi non si prevedono ricavi (né costi) derivanti dalle attività di spettacolo (o altri eventi) che saranno organizzati nell'isola di Santo Stefano. Si ipotizza infatti che tali attività non saranno realizzate dal soggetto gestore, bensì da soggetti terzi, imprese pubbliche o private di settore. Occorre tuttavia precisare che il pubblico di tali spettacoli genererà ricavi a favore del soggetto gestore attraverso il servizio navetta e alcuni servizi aggiuntivi (ad es. bar, bookshop, ecc.). Il pubblico per eventi e spettacoli è stimato complessivamente pari a 5.400 presenze, prevedendo una media di 180 presenze per evento e un numero complessivo di 30 spettacoli annui.

II. Introiti da affitto spazi e ospitalità

Descrizione	Importo (€)
Introiti da affitto spazi e ospitalità	233.200
Attività di alta formazione	150.000
Gruppi scolastici/associativi	32.000
Convegnistica	31.200
Location set	20.000

■ Attività di alta formazione (utenti paganti pernottamento e vitto)

Si prevedono circa 500 utenti annui, sulla base di un'ipotesi di 25 gruppi l'anno con 20 paganti per gruppo, secondo di una tariffa giornaliera di € 100,00, comprensiva di vitto e alloggio, per un costo pro capite del soggiorno pari a € 300,00 (3 pernottamenti + vitto). Si precisa che per le iniziative di formazione che saranno organizzate dal soggetto gestore a Ventotene sono previsti costi, ma non ricavi.

Descrizione	Parametri
1 pernottamento+vitto	100,00 €
3 pernottamenti+vitto	300,00 €
Totale paganti per gruppo	20
N. gruppi per anno	25
Totale paganti annui	500

- *Stima utenti mensili alta formazione con pernottamento a S. Stefano*

Descrizione	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Utenti Alta formazione	-	-	-	83	83	83	83	0	83	83	0	0	500

■ **Gruppi scolastici/associativi** (utenti paganti pernottamento)

Si prevedono circa 800 utenti annui, suddivisi in 25 gruppi l'anno con una media di 32 paganti per gruppo, secondo una tariffa giornaliera di € 20,00, per un costo pro capite del soggiorno pari a € 40,00 (2 pernottamenti). Si precisa che la tariffa non comprende il vitto, poiché ai gruppi oggetto sarà data la possibilità di utilizzo delle cucine.

Descrizione	Parametri
1 pernottamento	20,00 €
2 pernottamenti	40,00 €
Totale paganti per gruppo	32
N. gruppi per anno	25
Totale paganti annui	800

- *Stima utenti mensili servizio Gruppi scolastici/associativi con pernottamento a Santo Stefano*

Descrizione	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Utenti Gruppi scolastici/associativi	-	-	100	100	100	100	100	100	100	100	-	-	800

■ **Convegnistica** (affitto location + utenti paganti pernottamento e vitto)

Si prevedono n.4 convegni l'anno, con una tariffa di affitto della sala per singolo convegno pari € 3.000,00, e circa 80 paganti annui (20 per convegno). La tariffa giornaliera per i servizi di ospitalità è pari a € 120,00, per un costo pro capite del soggiorno di € 240,00 (2 pernottamenti+vitto).

Descrizione	Parametri
Affitto sale per singolo convegno	3.000,00 €
N. convegni per anno	4
1 pernottamento+vitto	120,00 €
2 pernottamenti+vitto	240,00 €
N. ospiti per convegno	20
Totale paganti per anno	80

- *Stima utenti mensili servizio Convegnistica con pernottamento a Santo Stefano*

Descrizione	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Ospiti Convegnistica	-	-	-	-	20	20	-	-	20	20	-	-	80

■ **Location set** (set cinematografici, shooting fotografici, altro)

Si ipotizza prudenzialmente un ammontare di ricavi pari a € 20.000,00 annui.

III. Introiti da servizi aggiuntivi

Descrizione	Importo (€)
Introiti da servizi aggiuntivi (navetta, bar/ristorante, bookshop)	711.525
Servizio navetta	427.800
Bar	82.350
Ristorante	173.700
Bookshop	27.675

■ Servizio navetta

Per il servizio navetta dall'isola di Ventotene all'isola di Santo Stefano si stima un'utenza annua pari a circa 42.800 unità, che include tutte le componenti di utenza dei servizi che saranno offerti presso l'isola di Santo Stefano. Gli introiti del servizio navetta sono stimati sulla base di una tariffa pro capite pari a €10,00 (A/R).

- *Stima utenti mensili servizio navetta (anno a regime)*

Tipologia di servizio	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Tot.
Visitatori Carcere	-	-	1.500	4.000	4.000	5.500	5.500	5.500	4.000	1.500	-	-	31.500
Visitatori Isola	-	-	200	600	600	750	775	775	600	200	-	-	4.500
Pubblico	-	-	0	0	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080	0	-	-	5.400
Eventi/spettacoli	-	-	0	83	83	83	83	0	83	83	-	-	500
Utenti Alta formazione	-	-	0	83	83	83	83	0	83	83	-	-	500
Gruppi scolastici/associativi	-	-	100	100	100	100	100	100	100	100	-	-	800
Ospiti Convegnistica	-	-	0	0	20	20	0	0	20	20	-	-	80
Totale utenti servizio navetta	-	-	1.800	4.783	5.883	7.533	7.538	7.455	5.883	1.903	-	-	42.780

■ Bar

Si prevedono circa 25.300 utenti annui, pari al 70% dei visitatori all'ex Carcere (31.500) e al 60% del pubblico (5.400 unità) degli eventi e spettacoli che saranno organizzati presso l'isola di S. Stefano da soggetti terzi. Gli introiti del servizio bar sono stimati sulla base di un parametro di spesa media pro capite pari a € 3,00 nel caso dei visitatori al Carcere, e pari a € 5,00 per il pubblico degli eventi e spettacoli.

Servizio Bar

Descrizione	% utenti	Spesa media pro capite
Visitatori Carcere	70%	3,00 €
Pubblico Eventi/spettacoli	60%	5,00 €

- *Stima utenti mensili servizio Bar*

Tipologia di servizio	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Utenti Bar	-	-	1.050	2.800	3.448	4.498	4.498	4.498	3.448	1.050	-	-	25.290

■ Ristorante

Si prevedono circa 7.900 utenti annui, pari al 15% dei visitatori all'ex Carcere (31.500) e al 70% dei visitatori che si ipotizza si recheranno presso l'isola di Santo Stefano per trascorrere del tempo libero, senza effettuare la visita all'ex Carcere (4.500). Gli introiti del servizio ristorante sono stimati sulla base di un parametro di spesa media pro capite pari a € 20,00 per entrambe le componenti di utenza.

Servizio Ristorante

Visitatori	% utenti	Spesa media procapite
Visitatori Carcere	15%	20,00 €
Visitatori Isola	70%	20,00 €

- Stima utenti mensili servizio Ristorante (anno a regime)

Tipologia di servizio	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Utenti Ristorante	-	-	365	1.020	1.020	1.350	1.368	1.368	1.020	365	-	-	7.875

■ Bookshop

Si prevedono circa 6.100 utenti annui, pari al 15% dei visitatori all'ex Carcere (31.500) e al 30% dei visitatori che si ipotizza si recheranno presso l'isola di S. Stefano per trascorrere del tempo libero senza effettuare la visita all'ex Carcere (4.500). Gli introiti del servizio bookshop sono stimati sulla base di un parametro di spesa media pro capite pari a € 5,00 per entrambe le componenti di utenza.

Servizio Bookshop

Descrizione	% utenti	Spesa media procapite
Visitatori Carcere	15%	5,00 €
Visitatori Isola	30%	5,00 €

- Stima utenti mensili servizio Bookshop (anno a regime)

Tipologia di servizio	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Totale
Utenti Bookshop	-	-	285	780	780	1.050	1.058	1.058	780	285	-	-	6.075

Riepilogo ricavi di gestione

	Anno a regime
	2026
RICAVI DI GESTIONE	1.343.425
Introiti da attività culturali	412.200
Introiti da affitto spazi e ospitalità	233.200
Introiti da servizi aggiuntivi (navetta, bar/ristorante, bookshop)	698.025

G.3.1.2 Costi di gestione all'anno a regime (2026)

I costi della gestione afferiscono alle seguenti voci:

- I. Personale
- II. Programmazione culturale (Alta formazione, residenze artistiche, convegnistica, ecc.)
- III. Comunicazione, promozione e marketing territoriale
- IV. Manutenzione ordinaria e utenze
- V. Servizi esternalizzati (navetta, visite guidate, guardiania, ecc.)
- VI. Materie prime e/o beni di consumo
- VII. Spese staff e organi gestionali
- VIII. Spese generali e Imposte.

I. Personale

Descrizione	Importo (€)
Personale	349.383
Direttore e coordinatore generale	100.000
Responsabile marketing, comunicazione e fundraising	47.658
Responsabile attività culturali, servizi aggiuntivi e programmazione culturale	47.658
Responsabile tecnico (<i>facility manager</i>)	47.658
Addetto tecnico-ambientale	35.470
Addetti amministrativi	70.939

Il costo del personale del soggetto gestore è stimato sulla base della dotazione e dei livelli salariali illustrati nella tabella seguente:

Servizio/attività	CCNL Federculture	N. unità per 12 mensilità	Costo azienda annuo*(€)
Direttore e coordinatore generale	Dirigente	1,0	100.000,00
Responsabile marketing, comunicazione e fundraising	Livello Q1	1,0	47.658,18
Responsabile attività culturali, servizi aggiuntivi e programmazione culturale	Livello Q1	1,0	47.658,18
Responsabile tecnico (<i>facility manager</i>)	Livello Q1	1,0	47.658,18
Addetto tecnico-ambientale	Livello C3	1,0	35.469,53
Addetti amministrativi	Livello C3	2,0	70.939,06
Totale		7,0	349.383,15

Fonte: CCNL Federculture (livelli retributivi dal 01.07.2018)

II. Programmazione culturale

Descrizione	Importo (€)
Programmazione culturale	175.000
Alta formazione, residenze artistiche, convegnistica - S. Stefano e Ventotene	150.000
Ricerca e documentazione	25.000

■ **Alta formazione, residenze artistiche, convegnoistica - S. Stefano e Ventotene**

Si ipotizzano 10 iniziative annue, per un costo medio pari a € 15.000,00.

■ **Ricerca e documentazione**

Si prevede un budget annuo minimo per attività di ricerca e documentazione (archivio) pari a € 25.000,00.

■ **Eventi/spettacoli**

Non si prevedono costi connessi alla programmazione di eventi/spettacoli poiché si ipotizza che tali attività saranno realizzate da soggetti terzi, imprese pubbliche o private di settore, e non dal soggetto gestore.

III. Comunicazione, promozione e marketing territoriale

Descrizione	Importo (€)
Comunicazione, promozione e marketing territoriale	100.000
Campagne pubblicitarie	50.000
Ufficio stampa, social media, ecc.	30.000
Servizi grafica, video	20.000

■ **Campagne pubblicitarie**

Ipotesi budget di 50.000,00 € annui per acquisto spazi pubblicitari (web, affissioni, altri media).

■ **Ufficio stampa, social media**

Ipotesi n. 2 incarichi annui da 15.000,00 €.

■ **Servizi grafica, video**

Ipotesi n. 2 incarichi annui da 10.000,00 €.

IV. Manutenzione ordinaria e utenze

Descrizione	Importo (€)
Manutenzione ordinaria e utenze	634.129
Manutenzione ordinaria	381.633
Utenze	252.496

■ **Manutenzione ordinaria**

La stima si basa sull'analisi di casi di studio relativi a istituzioni culturali "complesse" e con bilancio autonomo, assimilabili al complesso carcerario di S. Stefano, nello specifico:

- **la Fondazione Musei civici di Venezia:** la Fondazione gestisce undici musei localizzati in città di ogni dimensione, grandi, medi e piccoli. Sono musei di diverso tipo alcuni rinnovati, altri invece più tradizionali. Sono tuttavia tutti a norma, perfettamente climatizzati, monitorati, sorvegliati. Uno standard molto alto che non appare pienamente coerente con il caso del Complesso carcerario di S. Stefano;
- **il Consorzio Venaria Reale:** il Consorzio gestisce la Reggia di Venaria Reale di Torino, un *compound* di grandissime dimensioni -rappresenta il terzo edificio più grande d'Europa dopo Versailles e l'Albergo dei poveri di Napoli - con una dotazione di impianti proporzionata;
- la **Biennale di Venezia**, con particolare riferimento all'Arsenale di Venezia, per la parte gestita dalla Fondazione.

È stato analizzato il costo di manutenzione sostenuto dalle tre istituzioni considerate nelle annualità 2018 e 2019, mediante l'analisi dei relativi bilanci annuali e note integrative, ed è stato assunto il valore di manutenzione più elevato ivi riportato, rapportandolo quindi alla superficie dei siti rispettivamente gestiti. Il risultato di tale analisi è illustrato nella tabella seguente.

Bilanci di Fondazioni – calcolo parametro % della manutenzione ordinaria

Descrizione	Fondazione Musei civici di Venezia	Consorzio Venaria Reale	Biennale di Venezia
Dimensioni in mq aree coperte	48.000,00	80.000,00	30.780,00
Costi manutenzione	1.465.275,00	1.365.550,00	870.124,00
Costo al mq	30,53	17,07	28,27
Dimensione ex carcere	13.500	13.500	13.500
CM Santo Stefano	412.108,59	230.436,56	381.633,33

Fonte: Bilanci e note integrative relative all'anno 2019 per Fondazione Musei Civici di Venezia e Biennale di Venezia e all'anno 2018 per il Consorzio di Venaria Reale

Per la stima dei costi di manutenzione ordinaria dell'ex Carcere, che includono anche quelli riferiti agli spazi esterni, si è fatto riferimento al costo al mq registrato nel caso della Biennale di Venezia.

■ **Utenze**

Tale costo è stato stimato tenendo conto del periodo di effettiva apertura del complesso carcerario (8 mesi l'anno).

V. Altri servizi esternalizzati

Descrizione	Importo (€)
Altri servizi esternalizzati	1.172.801
Servizio navetta Ventotene-S.Stefano	199.640
Servizio visite guidate	60.000
Servizio guardiania e accoglienza	263.306
Servizio bar e ristorante	370.695
Servizi pulizia	264.160
Servizi lavanderia	5.000
Realizzazione e fornitura app/audioguide (ammortamento)	5.000
Sistema di prenotazione/prevendita (ammortamento)	5.000

■ **Servizio navetta Ventotene-S. Stefano (costo appalto)**

Si prevedono 1.400 uscite annue A/R sulla tratta Ventotene-S. Stefano per il trasporto dei visitatori e degli altri utenti, sulla base di un'ipotesi di utilizzo di imbarcazioni con capienza di 30 passeggeri e di un costo-uscita pari a € 140,00 (comandante, 2 unità di bordo, carburante e ammortamento altri costi).

■ **Servizio visite guidate (costo appalto)**

Si prevedono 1.200 visite annue (considerando gruppi di 6 visitatori in media e tenuto conto del flusso annuo di utenti stimato pari a 7.200 unità), con un costo – visita pari a € 50,00 (compenso della guida).

■ **Servizi guardiania e accoglienza (costo appalto)**

Si ipotizza un fabbisogno di n. 14 addetti per 8 mesi l'anno, con funzioni e livelli retributivi illustrati nella tabella seguente.

Personale esternalizzato (servizi guardiania e accoglienza)

Servizio/attività	CCNL Federculture	N. unità	Costo azienda annuo	Costo azienda 8 mesi
Addetti biglietteria/bookshop (S. Stefano)	Livello B1	2,0	€ 58.611,84	€ 39.074,56
Addetti accoglienza (S.Stefano)	Livello B1	2,0	€ 58.611,84	€ 39.074,56
Addetti info-point (Ventotene)	Livello B1	2,0	€ 58.611,84	€ 39.074,56
Addetti alla custodia/vigilanza (S. Stefano)	Livello A1	8,0	€ 219.123,30	€ 146.082,20
Totale		14,0	€ 394.958,82	€ 263.305,88

Fonte: CCNL Federculture (livelli retributivi dal 01.07.2018)

■ **Servizio bar e ristorante (costo appalto)**

Il costo di appalto per il servizio ristorante è stato stimato sulla base di un parametro di “costo per pasto” pari a € 25,00, applicato all'utenza attesa con riferimento ai target considerati nella stima dei relativi ricavi (visitatori all'ex Carcere e visitatori all'isola, secondo la distribuzione precedentemente illustrata), cui si aggiungono gli utenti delle attività di alta formazione, ai quali saranno erogati n. 2 pasti + colazione (inclusi nella tariffa applicata). A tali costi si aggiunge una stima parametrica del costo dell'appalto del servizio bar, calcolato applicando un parametro di “costo del venduto” pari al 120% agli introiti attesi.

■ **Servizio pulizia (costo appalto)**

Si ipotizza un costo di € 20,00 al mq, calcolato sul totale delle superfici coperte.

■ **Servizio lavanderia**

Si stima un costo pari a € 5.000,00 annui per il trattamento dei materiali (biancheria) connessi ai servizi di ospitalità presso l'isola di S. Stefano, prevedendo un'utenza di circa 600 unità l'anno (alta formazione, residenze e ospiti convegnistica). È esclusa dalla stima l'utenza dei gruppi scolastici/associativi, che si ipotizza si rechino presso l'isola “automuniti” di tali materiali.

■ **Realizzazione e fornitura app/audio guide**

Si stima un costo complessivo pari a € 25.000,00, con un ammortamento su 5 anni.

■ **Sistema di prenotazione/prevendita**

Si stima un costo complessivo pari a € 25.000,00, con un ammortamento su 5 anni.

VI. Materie prime e/o beni di consumo

Descrizione	Importo (€)
Materie prime e/o beni di consumo	26.263
Merce bookshop	21.263
Altri beni di consumo	5.000

■ **Merce bookshop**

Si tratta del costo merce a carico del soggetto gestore (non incluso nell'appalto per la gestione del servizio), stimato secondo un parametro di "costo del venduto" pari al 70% sugli introiti attesi del bookshop.

■ **Altri beni di consumo**

Si ipotizza un fabbisogno minimo di beni di consumo (cancelleria, dotazioni servizi igienici, ecc.)

VII. Spese staff e organi gestionali

Descrizione	Importo (€)
Spese staff e organi gestionali	50.000
Spese per il funzionamento degli organi gestionali	10.000
Spese trasferta staff (direttore e responsabili)	40.000

■ **Spese per il funzionamento degli organi gestionali**

Si tratta delle spese di trasporto, vitto e alloggio sostenute dagli organi gestionali del soggetto gestore (CdA, ecc.), stimate sulla base di un'ipotesi di 4/5 riunioni annue per un costo medio pari a € 2.000,00/2.500,00.

■ **Spese trasferta staff (direttore e responsabili)**

Si tratta delle spese di trasporto, vitto e alloggio del personale interno del soggetto gestore (n. 7 unità), stimate pari a circa € 5.700,00 annui per ciascuna unità.

VIII. Spese generali e Imposte

Descrizione	Importo (€)
Spese generali (7,5%)	188.068
Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate (IRAP 5,12%)	17.888

■ Spese generali

Tali spese sono state stimate secondo un parametro del 7,5%.

■ Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate

È stata calcolata l'IRAP al 5,12% applicata al costo del personale.

Riepilogo costi di gestione

	Anno a regime 2026
COSTI DI GESTIONE	2.713.532
Personale	349.383
Programmazione culturale	175.000
Comunicazione, promozione e marketing territoriale	100.000
Manutenzione ordinaria e utenze	634.129
Altri servizi esternalizzati	1.172.801
Materie prime e/o beni di consumo	26.263
Spese staff e organi gestionali	50.000
Spese generali (7,5%)	188.068
Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate (IRAP 5,12%)	17.888

G.3.1.3 Risultato di gestione all'anno a regime

	Anno a regime 2026
RICAVI DI GESTIONE	1.343.425
Introiti da attività culturali	412.200
Visite al carcere (biglietto di ingresso)	340.200
Visite guidate	72.000
Introiti da affitto spazi e ospitalità	233.200
Attività di alta formazione	150.000
Gruppi scolastici/associativi	32.000
Convegnistica	31.200
Location set	20.000
Introiti da servizi aggiuntivi (navetta, bar/ristorante, bookshop)	698.025
Servizio navetta	427.800
Bar	82.350

Ristorante	157.500
Bookshop	30.375
COSTI DI GESTIONE	2.713.532
Personale	349.383
Direttore e coordinatore generale	100.000
Responsabile marketing, comunicazione e fundraising	47.658
Responsabile attività culturali, servizi aggiuntivi e programmazione culturale	47.658
Responsabile tecnico (<i>facility manager</i>)	47.658
Addetto tecnico-ambientale	35.470
Addetti amministrativi	70.939
Programmazione culturale	175.000
Alta formazione, residenze artistiche, convegnoistica - S. Stefano e Ventotene	150.000
Ricerca e documentazione	25.000
Comunicazione, promozione e marketing territoriale	100.000
Campagne pubblicitarie	50.000
Ufficio stampa, social media, ecc.	30.000
Servizi grafica, video	20.000
Manutenzione ordinaria e utenze	634.129
Manutenzione ordinaria	381.633
Utenze	252.496
Altri servizi esternalizzati	1.172.801
Servizio navetta Ventotene-S.Stefano	199.640
Servizio visite guidate	60.000
Servizio guardiania e accoglienza	263.306
Servizio bar e ristorante	370.695
Servizi pulizia	264.160
Servizi lavanderia	5.000
Realizzazione e fornitura app/audioguide (ammortamento)	5.000
Sistema di prenotazione/prevendita (ammortamento)	5.000
Materie prime e/o beni di consumo	26.263
Merce bookshop	21.263
Altri beni di consumo	5.000
Spese staff e organi gestionali	50.000
Spese per il funzionamento degli organi gestionali	10.000
Spese trasferta staff (direttore e responsabili)	40.000
Spese generali (7,5%)	188.068
Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate (IRAP 5,12%)	17.888
RISULTATO DI GESTIONE/Fabbisogno finanziario annuo	-1.370.107

G.3.1.4 Ricavi di gestione nel periodo 2023 – 2027

Nel triennio precedente all'anno a regime (2023-2025), lo scenario ipotizza l'attivazione di alcuni servizi di visita al carcere (sia in forma autonoma, sia con visita guidata), l'avvio di alcuni servizi minimi di ristoro (es. bar/ristorante e bookshop) sia pure in forma "leggera", quelli di ospitalità per attività di alta formazione, gruppi scolastici/associativi presso l'isola di Ventotene, mentre non si prevede la possibilità di ospitare attività di convegnoistica, per le quali si dovrà attendere il

completamento di tutti gli interventi di recupero e rifunionalizzazione del complesso carcerario, *set location* o altro.

Pertanto, nel periodo considerato, - al verificarsi delle ipotesi di scenario e all'esito del completamento di alcune prime opere previste dal progetto di funzionalizzazione e alla disponibilità di alcune aree messe in sicurezza - le entrate del soggetto gestore potranno derivare in larga parte dalle visite al carcere e dai servizi aggiuntivi, sulla base dei medesimi parametri di propensione al consumo e spesa media assunti per l'anno a regime.

	Avvio soggetto gestore			Anno a regime	
	2023	2024	2025	2026	2027
RICAVI DI GESTIONE	661.669	792.712	923.755	1.343.425	1.343.425
Introiti da attività culturali	215.914	268.257	320.600	412.200	412.200
Visite al carcere (biglietto di ingresso)	178.200	221.400	264.600	340.200	340.200
Visite guidate	37.714	46.857	56.000	72.000	72.000
Introiti da affitto spazi e ospitalità	91.000	91.000	91.000	233.200	233.200
Attività di alta formazione	75.000	75.000	75.000	150.000	150.000
Gruppi scolastici/associativi	16.000	16.000	16.000	32.000	32.000
Convegnistica	0	0	0	31.200	31.200
Location set	0	0	0	20.000	20.000
Introiti da servizi aggiuntivi (navetta, bar/ristorante, bookshop)	354.755	433.455	512.155	698.025	698.025
Servizio navetta	216.100	262.100	308.100	427.800	427.800
Bar	41.130	49.530	57.930	82.350	82.350
Ristorante	81.700	102.100	122.500	157.500	157.500
Bookshop	15.825	19.725	23.625	30.375	30.375

Stima utenti per tipologia di servizio

Descrizione	Avvio soggetto gestore			Anno a regime	
	2023	2024	2025	2026	2027
Visitatori Carcere	16.500	20.500	24.500	31.500	31.500
Visitatori Isola	2.300	2.900	3.500	4.500	4.500
Utenti Visite Guidate	3.771	4.686	5.600	7.200	7.200
Pubblico Eventi/spettacoli	2.160	2.160	2.160	5.400	5.400
Utenti Alta formazione	250	250	250	500	500
Gruppi scolastici/associativi	400	400	400	800	800
Ospiti Convegnistica	-	-	-	80	80

G.3.1.5 Costi di gestione nel periodo 2023 - 2027

Nel triennio precedente all'anno a regime (2023 – 2025), il soggetto gestore dovrà garantire, ancor prima della conclusione degli interventi di recupero:

- la fruibilità dell'ex Carcere (inclusi gli interventi artistici) da parte dei visitatori e l'avvio (in forma "leggera") dei servizi aggiuntivi;
- la programmazione di attività culturali (alta formazione, residenze, ecc.) che, nei primi anni, avranno luogo quasi esclusivamente nell'isola di Ventotene;
- l'avvio delle attività di comunicazione, promozione e marketing territoriale, pur in forma meno intensa rispetto a quanto previsto a regime;
- la manutenzione ordinaria degli edifici, del verde, ecc. che, nel primo triennio, sarà più contenuta, prevedendo un minore uso dei luoghi, per poi aumentare gradualmente fino al valore di regime (analogamente si stima che, nel primo triennio, i costi per utenze siano inferiori a quelli dell'anno a regime).

Infine, il soggetto gestore si doterà sin da subito del personale (interno) funzionale alle attività dell'ex Carcere e darà avvio a tutti i servizi esternalizzati previsti (servizio navetta, visite guidate, catering, ecc.), pur in forma ridotta, ad eccezione del servizio di guardiania e accoglienza, per il quale si prevede fin da subito una dotazione "a regime".

DESCRIZIONE	Avvio soggetto gestore			Anno a regime	
	2023	2024	2025	2026	2027
COSTI DI GESTIONE	1.622.693	1.831.481	1.987.825	2.713.532	2.713.532
Personale	349.383	349.383	349.383	349.383	349.383
Programmazione culturale	100.000	100.000	100.000	175.000	175.000
Alta formazione, residenze artistiche, convegnistica - S. Stefano e Ventotene	75.000	75.000	75.000	150.000	150.000
Ricerca e documentazione	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
Comunicazione, promozione e marketing territoriale	60.000	60.000	70.000	100.000	100.000
Campagne pubblicitarie	30.000	30.000	35.000	50.000	50.000
Ufficio stampa, social media, ecc.	15.000	15.000	20.000	30.000	30.000
Servizi grafica, video	15.000	15.000	15.000	20.000	20.000
Manutenzione ordinaria e utenze	190.239	317.065	317.065	634.129	634.129
Manutenzione ordinaria	114.490	190.817	190.817	381.633	381.633
Utenze	75.749	126.248	126.248	252.496	252.496
Altri servizi esternalizzati	729.142	793.808	924.514	1.172.801	1.172.801
Servizio navetta Ventotene-S. Stefano	100.847	122.313	143.780	199.640	199.640
Servizio visite guidate	31.429	39.048	46.667	60.000	60.000
Servizio guardiania e accoglienza	263.306	263.306	263.306	263.306	263.306
Servizio bar e ristorante	188.981	224.561	260.141	370.695	370.695
Servizi pulizia	132.080	132.080	198.120	264.160	264.160
Servizi lavanderia	2.500	2.500	2.500	5.000	5.000
Realizzazione e fornitura app/audioguide (ammortamento)	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Sistema di prenotazione/prevendita (ammortamento)	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Materie prime e/o beni di consumo	14.078	16.808	21.538	26.263	26.263
Merce bookshop	11.078	13.808	16.538	21.263	21.263
Altri beni di consumo	3.000	3.000	5.000	5.000	5.000
Spese staff e organi gestionali	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Spese per il funzionamento degli organi gestionali	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Spese trasferta staff (direttore e responsabili)	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Spese generali (7,5%)	111.963	126.530	137.437	188.068	188.068

DESCRIZIONE	<i>Avvio soggetto gestore</i>			<i>Anno a regime</i>	
	2023	2024	2025	2026	2027
COSTI DI GESTIONE	1.622.693	1.831.481	1.987.825	2.713.532	2.713.532
Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate (IRAP 5,12%)	17.888	17.888	17.888	17.888	17.888

G.3.1.6 Risultato di gestione nel periodo 2023 - 2027

Nel primo triennio, il risultato di gestione del soggetto gestore evidenzia un fabbisogno finanziario pari a circa 1 milione di euro annui (con andamento crescente) e pari a 1,37 milioni di euro a regime.

	Avvio soggetto gestore			Anno a regime	
	2023	2024	2025	2026	2027
RICAVI DI GESTIONE	661.669	792.712	923.755	1.343.425	1.343.425
Introiti da attività culturali	215.914	268.257	320.600	412.200	412.200
Introiti da affitto spazi e ospitalità	91.000	91.000	91.000	233.200	233.200
Introiti da servizi aggiuntivi (navetta, bar/ristorante, bookshop)	354.755	433.455	512.155	698.025	698.025
COSTI DI GESTIONE	1.622.693	1.831.481	1.987.825	2.713.532	2.713.532
Personale	349.383	349.383	349.383	349.383	349.383
Programmazione culturale	100.000	100.000	100.000	175.000	175.000
Comunicazione, promozione e marketing territoriale	60.000	60.000	70.000	100.000	100.000
Manutenzione ordinaria e utenze	190.239	317.065	317.065	634.129	634.129
Altri servizi esternalizzati	729.142	793.808	924.514	1.172.801	1.172.801
Materie prime e/o beni di consumo	14.078	16.808	21.538	26.263	26.263
Spese staff e organi gestionali	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Spese generali (7,5%)	111.963	126.530	137.437	188.068	188.068
Imposte sul reddito dell'esercizio, correnti, differite e anticipate (IRAP 5,12%)	17.888	17.888	17.888	17.888	17.888
RISULTATO DI GESTIONE/Fabbisogno finanziario annuo	-961.024	-1.038.769	-1.064.070	-1.370.107	-1.370.107

In relazione ai risultati dell'analisi svolta, si può osservare e considerare quanto segue:

- le entrate proprie del soggetto gestore, che incidono per circa il 50% sulle entrate complessive, sono elevate rispetto alla generalità delle esperienze gestionali nel settore culturale in Italia, per i seguenti motivi:
 - diversamente da tante altre istituzioni (alcune fondazioni in particolare), non si prevedono gratuità, ma solo una riduzione del biglietto di circa il 30% per alcune categorie (giovani al di sotto dei 26 anni);
 - al prezzo del biglietto si aggiunge, come introito per il soggetto gestore, il servizio navetta per la traversata dal porto di Ventotene all'isola di S. Stefano e ritorno, pari a un valore ove il rendimento unitario è piuttosto alto e con tariffa unica per tutte le tipologie di utenza.
 - il modello prevede che il soggetto gestore incassi interamente le entrate derivanti dai servizi aggiuntivi (bar, ristorante, bookshop), che saranno acquisiti mediante appalto e non saranno oggetto di concessione in ragione della loro limitata profittabilità.

Non è possibile, perciò, proporre paragoni sensati tra la gestione dell'ex Carcere, come ipotizzata, ed il regime dei musei nazionali o civici;

- malgrado le entrate proprie del soggetto gestore siano elevate se rapportate ad altre istituzioni museali o culturali, le entrate annue non sono sufficienti per portare i conti in pareggio di bilancio. Si tratta dunque di un servizio pubblico, che, seppur gestito secondo

una logica aziendale tesa all'efficienza e al contenimento dei costi, necessita di un sostegno finanziario importante, stimato pari, a regime, a circa 1,37 milioni di euro l'anno.

Tale fabbisogno finanziario annuo, comunque non elevato se rapportato ai costi di investimento del progetto, potrebbe essere coperto mediante:

- il contributo annuale dei soci pubblici fondatori del soggetto gestore;
- risorse pubbliche/private straordinarie (progetti europei, fondazioni bancarie, partenariati con istituzioni culturali e di alta formazione, ecc.);
- sponsorizzazioni/donazioni da parte di soggetti privati.

Il contributo da parte dei soci pubblici fondatori potrebbe attestarsi intorno a 1 milione di euro. Andrebbe poi considerato anche il finanziamento annuo degli spettacoli ed eventi da organizzare sull'isola di S. Stefano, il cui costo non è stato imputato al soggetto gestore;

- l'analisi finanziaria è basata su una stima della domanda effettiva con soglie di accesso piuttosto basse. Esisterebbe uno spazio per un eventuale aumento dei flussi se fossero rimossi, o allentati, alcuni vincoli di natura tecnica, ambientale e culturale. Nell'analisi si è fatto riferimento ad una soglia minima e non si propongono ipotesi incrementali dei flussi al momento difficili da prevedere;
- il basso livello di fruizione complessiva, che tuttavia è compensato da una durata della visita piuttosto lunga, non consentirebbe di organizzare servizi "aggiuntivi" (bar, ristorante, bookshop) attraverso l'istituto della concessione. Al contrario, mediante soluzioni tecnicamente efficaci, sarebbe possibile assicurare servizi di catering in grado di soddisfare pienamente le esigenze dei visitatori e degli ospiti delle foresterie dell'ex Carcere, per i quali è necessario stanziare risorse economiche ad hoc;
- la struttura organizzativa e funzionale del soggetto gestore, come già esplicitato, è "leggera": il personale interno, infatti, è formato dalla sola dirigenza e dai responsabili apicali di funzioni gestionali chiave. Il resto del personale, invece, è assicurato da servizi esternalizzati mediante appalti. In questo modo, è possibile chiudere nei mesi invernali, riducendo in modo significativo i costi che sarebbero associati ad un modello con personale fisso e permanente, come invece è prassi per molti musei pubblici statali o civici;
- i costi di manutenzione e di energia sono piuttosto elevati, ma potrebbero essere minimizzati qualora si adottassero impianti e attrezzature innovative tali da rendere del tutto autonomo l'ex Carcere rispetto all'esterno;
- nel primo triennio di gestione (2023 – 2025), prima dell'entrata a regime dell'offerta culturale complessiva prevista dallo scenario di valorizzazione, il risultato di gestione determina un fabbisogno annuo inferiore a quello previsto a regime e pari in media a circa 1 milione di euro annui. Questo risultato è connesso all'esigenza di garantire, anche nel periodo che precede la conclusione degli interventi di recupero, la fruibilità dell'ex Carcere (e degli interventi artistici) da parte dei visitatori, una (ridotta) programmazione culturale che, nei primi anni, avrà luogo prevalentemente nell'isola di Ventotene e l'avviamento (in forma "leggera") dei servizi aggiuntivi previsti dal progetto quale primo punto di ristoro (bar, ristoranti, bookshop). Ne consegue che il soggetto gestore si doterà sin da subito del personale necessario per rispondere a tale esigenza e sosterrà la gran parte dei costi di

gestione (seppur ridotti rispetto all'anno a regime). Nella fase di avvio della gestione da parte del soggetto gestore sarà inoltre cruciale assicurare, sin da subito, i servizi di trasporto, accompagnamento, sorveglianza, ecc., essenziali per poter garantire la visita all'isola di S. Stefano, anche allo scopo di massimizzare gli effetti delle attività di comunicazione e promozione che saranno realizzate già negli anni precedenti alla costituzione dello stesso soggetto gestore.

Al fine di consentire l'attivazione delle funzioni e attività previste nei primi tre anni sull'isola di Santo Stefano, durante la fase di realizzazione degli interventi sarà data priorità al recupero e riuso degli spazi (ex forno, ex casa del Direttore, ex spogliatoi, ex lavanderie, ex barberia, ecc.) a destinati a ospitalità e servizi aggiuntivi, in modo da consentire quanto prima la realizzazione dei ricavi necessari a sostenere (sia pure in parte) la gestione del progetto.

Qualora, in fase esecutiva, tale attivazione non dovesse risultare realizzabile, si modificherebbe lo scenario di gestione principalmente sotto i seguenti profili:

- i tempi di entrata a regime della gestione slitterebbero dopo il 2026, in quanto l'andamento graduale dei flussi di domanda connessi all'attivazione progressiva delle funzioni e attività registrerebbe in tempi più lunghi l'aumento atteso. Quindi, i ricavi e i costi di gestione, a loro volta, varierebbero con una progressione e secondo dimensioni diverse;
- dal punto di vista della fattibilità economica, l'azzeramento dei costi e dei ricavi di gestione nel primo triennio determinerebbe uno scenario meno positivo, in quanto, di conseguenza, si ridurrebbe anche il valore delle esternalità positive nei primi anni e, più in generale, il VANE diminuirebbe in considerazione della traslazione in avanti nel tempo del flusso di benefici economici.

G.3.2 Analisi dei costi e benefici sociali⁴⁴

L'analisi economica, con i relativi flussi poliennali dei costi e dei benefici per la collettività, è impostata con riferimento ad un territorio che coincide con l'area comunale delle due isole di Ventotene e Santo Stefano. Gli effetti dell'intervento riguardano non solo i residenti e le attività con sede in tale area – famiglie, lavoratori e imprese -, ma anche i turisti delle due isole. Se gli effetti attesi potrebbero ben riguardare le imprese e i lavoratori della filiera turistica che hanno sede in altri luoghi contigui, come Ponza (o il sistema delle Isole Pontine), Ischia e la terraferma, essi tuttavia non saranno valutati, sia perché di difficile quantificazione, sia perché gli eventuali benefici prodotti in tali territori potrebbero essere più che compensati dall'aumento della congestione turistica di Ventotene, già molto elevata nei mesi estivi, e di quella degli stessi territori.

L'analisi economica si basa, come quella finanziaria svolta nel paragrafo precedente, sugli esiti della analisi della domanda potenziale attesa, che, come già evidenziato, trova nelle statistiche ufficiali o nelle indagini effettuate a livello locale una controversa affidabilità. Pertanto, i valori

⁴⁴ Rif. "Progetto Ventotene (..) – Nota metodologica di accompagnamento all'analisi economica" a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura. Si precisa che l'analisi economica, che assumeva un costo di investimento totale di 70 milioni di euro, è stata riparametrata al costo di investimento diretto per la realizzazione dello scenario.

riguardanti i flussi turistici ed escursionistici verso l'Isola di Ventotene e la loro permanenza sono stati stimati mediante indagini effettuate su dati indiretti, come quelli sugli sbarchi e sull'ammontare mensile ed annuo dei residui solidi urbani prodotti dai residenti. Non è stato tuttavia possibile disporre dei dati di sbarco riferiti al movimento prodotto dal diportismo, vale a dire a un flusso di visitatori che trascorrono la notte in barca ormeggiata nel porto o nella rada, e che si intensifica durante la stagione estiva.

Un altro aspetto problematico è legato all'impatto del COVID atteso sull'evoluzione dei consumi turistici e culturali in Italia e all'estero. In questa fase particolare, con l'epidemia in corso, qualsiasi previsione può avere un margine di errore significativo: ciononostante, è possibile simulare i flussi turistici e culturali al variare delle circostanze del COVID per testare la solidità dell'impatto economico. Al riguardo, si confida nel contributo che la nuova programmazione Next Generation EU, con una dote di circa 209 miliardi di euro, potrà dare per ripristinare i trend di crescita registrati nel settore turistico e in quello culturale del periodo pre-COVID in Italia e in Europa, e ovviamente anche nelle isole di Ventotene, Ponza e Ischia. Si rileva, ad ogni modo, il risultato positivo registrato durante l'estate scorsa, quando la riduzione del turismo straniero è stata parzialmente compensata dalla maggior affluenza del turismo italiano.

L'analisi economica è stata svolta in forma semplificata, sulla base di metodologie definite ed approvate in sede europea, da cui si discosta parzialmente per alcuni aspetti:

- non è stato elaborato uno scenario "senza progetto". Tale scelta è cautelativa, perché un'opzione in tal senso modificherebbe in modo arbitrario e discutibile la fattibilità economica complessiva del progetto. Quanto più elevato è il valore delle manutenzioni straordinarie da effettuare per evitare l'ulteriore degrado nella "situazione senza progetto", tanto più risulta conveniente la "situazione con progetto". Trattandosi di costi molto elevati, si è ritenuto prudenzialmente di non favorire oltremodo il progetto proposto, rendendo dunque l'impatto, se esistente, più solido;
- l'analisi è stata svolta per il solo scenario proposto, quale situazione "con progetto", in quanto integrato e multifunzionale, non scomponibile in alternative;
- l'analisi finanziaria ha mostrato che la gestione di esercizio delle attività culturali non sarà sostenibile in assenza di un contributo pubblico; così come per tutti i musei italiani e stranieri, i costi ed i ricavi non sono in equilibrio senza un sostegno pubblico significativo. In proposito, la manualistica di riferimento per la valutazione degli investimenti pubblici stabilisce che l'investimento può essere comunque realizzato, qualora si dimostri che il ritorno sociale ed economico per la comunità sarà positivo;
- i flussi di costi e di ricavi economici sono stati stimati a prezzi costanti. Cautelativamente, in questa fase storica così incerta, si è ritenuto di non stimare l'andamento dell'inflazione, attualmente molto contenuta, anche in ragione di tassi di interesse che raggiungono valori negativi.

Per quel che riguarda i criteri utilizzati, valgono per la presente analisi gli stessi assunti riguardanti la domanda potenziale alla base dell'analisi finanziaria gestionale.

Quanto al costo di investimento, come già evidenziato, la relativa stima, anche se preliminare, è stata oggetto di una complessa analisi, oltre che di un intenso confronto con la Struttura commissariale, per le caratteristiche uniche dei luoghi e per la problematicità tecniche e ideative

che ne discendono per l'intervento, che, a loro volta, non trovano precedenti nel panorama delle esperienze progettuali italiane o internazionali. Pertanto, le stime di natura parametrica e preliminare che è stato possibile effettuare potranno variare sulla base di conoscenze progettuali più approfondite. Il costo d'investimento che si assume ai fini dell'analisi economica è quello stimato per la piena realizzazione dello scenario di valorizzazione proposto in tutte le sue componenti attuative e funzionali, pari a 63,1 milioni di euro (escluso il costo degli interventi trasversali del CIS e quello dell'elisuperficie già realizzata nel 2017 – cfr. Tab. 22). Modifiche di tale stima sono considerate nell'analisi finale di sensitività.

Si precisa, inoltre, che l'analisi assume un orizzonte temporale complessivo di 25 anni, dal 2021 al 2045 e, per gli anni dal 2020 al 2022 che precedono l'avvio della gestione, considera solo i costi di investimento e non anche, le iniziative (cantieri scuola, eventi, apertura del *Panoptikon*, ecc.) previste in tale fase iniziale, che, di fatto, verrebbero gestite in base al regime concessorio già in essere.

Si prevede che il progetto genererà una serie articolata di costi e di benefici economici: alcuni sono di tipo **diretto** e sono calcolati in base alle attività - museale, alta formazione, convegnistica, eventi di spettacolo, campi scuola, residenze artistiche - che afferiscono al soggetto gestore. Nell'ambito dell'analisi della domanda è stato individuato e quantificato l'incremento aggiuntivo dei fruitori per ognuna di tali attività. Alcuni benefici sono invece di tipo **indiretto** ed **indotto** e riguardano:

- i comportamenti di spesa dei visitatori e degli altri utenti attratti dal progetto, che influenzano l'economia locale per le attività turistiche, commerciali, culturali, di viaggio e trasporto, ecc.;
- i benefici economici collegati all'arricchimento culturale a livello individuale dei visitatori e degli altri utenti, che non trovano un'espressione di mercato perché non correlati al valore d'uso dei beni;
- i costi economici nella forma di esternalità negative prodotte dalla congestione che il progetto potrebbe generare sull'ambiente, sui servizi pubblici e sulla sostenibilità.

Infine, per quel che riguarda i tassi di riferimento dell'analisi e, in particolare, il tasso di sconto sociale da applicare, è da tempo in corso un dibattito sui livelli attesi, sulle differenze tra tasso di sconto sociale e tasso finanziario di mercato, sul tasso che l'UE e l'Italia avrebbero dovuto o potuto adottare. Negli ultimi anni, sia l'Italia, sia l'UE non hanno rivisto i tassi di riferimento. La Commissione Europea, nell'Allegato III del Regolamento di esecuzione dei Fondi per il periodo 2014 -2020, indica:

- un tasso di sconto sociale del 5% per i grandi progetti promossi nei Paesi beneficiari del Fondo di Coesione e del 3% per gli altri Stati Membri;
- un tasso finanziario di mercato pari al 5%, poi successivamente abbassato al 4%.

Tali indicazioni appaiono del tutto superate e non allineate alle scelte politiche e economiche dell'UE e dei singoli Paesi europei a seguito all'epidemia da COVID 19 e, pertanto, in assenza di indirizzi al riguardo da parte del Governo italiano, nell'ambito della presente analisi è stato assunto un tasso di sconto sociale pari al 3%.

G.3.2.1 La metodologia di calcolo

Gli investimenti nel settore culturale, come noto, possono generare benefici diretti, indiretti e indotti molto significativi, che normalmente emergono dalla sinergia tra la valorizzazione delle risorse, dei luoghi, dei beni, e il movimento turistico (ma possono spaziare a molti altri connubi più o meno monetizzabili). Nell'economia di alcune città caratterizzate dalla presenza di importanti attrattori culturali, il visitatore attiva funzioni di consumo che raggiungono una filiera di imprese e attività economiche potenzialmente vasta e diversificata (alberghi, trasporti, ristorazione, servizi ricreativi, attività del tempo libero, spettacolo, commercio, agricoltura). I progetti di valorizzazione culturale possono inoltre generare anche un significativo valore "non monetario", legato alla soddisfazione e all'arricchimento personale dei fruitori (che, a sua volta, ha riflessi di varia natura e intensità sul senso critico, sulle capacità umane individuali e collettive).

Di seguito, si individuano e quantificano i benefici e i costi esterni prodotti dal recupero dell'ex Carcere, cui si aggiungono i costi di investimento, di manutenzione straordinaria, i costi e ricavi di esercizio del soggetto gestore. Per quanto riguarda la manutenzione straordinaria, è stato stimato un valore finanziario pari a 5 milioni di euro, da sostenere a cadenza quinquennale a partire dal decimo anno di investimento. I costi di investimento e di manutenzione straordinaria, calcolati in base a stime parametriche, sono stati depurati di tutti i trasferimenti (oneri fiscali, pensionistici, ecc.) mediante l'applicazione di appropriati coefficienti di conversione.

Al progetto, inoltre, sono stati assegnati benefici esterni indiretti e indotti prodotti dalla fruizione, differenziati per target di utenza o per tipologia di valore generato (impatto turistico, accrescimento culturale, ecc.). Ai benefici esterni si aggiungono il valore residuo dell'investimento all'ultimo anno (pari al costo complessivo dell'investimento) e, naturalmente, i benefici "diretti" derivanti dai ricavi di esercizio. Sono state, infine, assegnate delle esternalità negative connesse agli effetti, ambientali e territoriali, determinati dall'incremento della presenza antropica sull'isola di Ventotene.

La proiezione poliennale dello scenario economico è stata effettuata mantenendo invariati i valori stimati per l'anno di entrata "a regime" dell'intervento (2026) con riferimento a tutte le variabili rilevanti (evoluzione dei costi e dei ricavi di esercizio, domanda futura attesa, benefici e costi esterni prodotti). Specifiche stime hanno inoltre riguardato il periodo che precede l'anno a regime (2020-2025).

In esito all'analisi svolta, è stato quindi determinato l'impatto economico prodotto dall'investimento in termini di Valore Attuale Netto Economico (VANE) e Tasso Interno di Rendimento Economico (TRIE).

I risultati fanno riferimento allo scenario economico-finanziario generale identificato come il più verosimile e, al contempo, prudenziale. A seguire, saranno definiti alcuni scenari incentrati sulla variazione di alcune variabili "critiche" dello scenario generale, allo scopo di illustrare potenziali equilibri migliorativi o peggiorativi dipendenti da tale ipotetica variazione.

G.3.2.2 Trasformazione degli effetti finanziari in effetti economici

Nell'analisi economica i costi e ricavi di gestione, i costi di investimento e manutenzione straordinaria, nonché il valore residuo dell'investimento sono riportati al netto di tutti i trasferimenti (oneri fiscali, pensionistici, ecc.) mediante l'utilizzo dei coefficienti di conversione illustrati nella tabella seguente.

Tab. 34 – Analisi economica: coefficienti di conversione degli effetti finanziari in effetti economici

COSTI DI INVESTIMENTO E VALORE RESIDUO	Coefficiente di conversione
Progettazione e direzione dei lavori	0,8546
Opere civili	0,8254
Impianti e macchinari	0,8940
Manodopera	0,4392
Manutenzione straordinaria	0,8412
COSTI DI GESTIONE	
Personale	0,4392
Materie prime e/o beni di consumo	0,8500
Servizi	0,8743
Altri oneri di gestione/Spese generali	0,8223
RICAVI DI GESTIONE	
Vendita servizi e sponsorizzazioni	0,8045
Affitto spazi	0,8045
Altri proventi	0,8045

Fonte: Guida all'utilizzo del web application IRPET--SdF

Nella tabella successiva si fornisce il riepilogo poliennale delle voci di costo e di ricavo sopra indicati espressi in termini economici, ovvero al netto di tutti i trasferimenti. In particolare, si evidenzia che il costo di investimento, pari a 63,1 milioni di euro in termini finanziari, nell'analisi economica ammonta a 42,7 milioni di euro.

Tab. 35 – Analisi economica: costi di investimento, costi di manutenzione straordinaria, costi e ricavi di gestione e valore residuo (valori in migliaia di euro)

INVESTIMENTO E MANUTENZIONE STR.		ANNI																
<i>Cumulato</i>		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	...	2035	...	2040	...	2045
Progettazione e direzione dei lavori	8,030	21	319	1,613	2,461	1,808	1,808											
Opere civili	20,682	54	823	4,155	6,338	4,656	4,656											
Impianti e macchinari	2,800	7	111	563	858	630	630											
Manodopera	11,005	29	438	2,211	3,372	2,573	2,573											
Manutenzione straordinaria	16,824											4,206		4,206		4,206		4,206
Totale Investimento + Manutenzione str	59,533	112	1,691	8,542	13,029	9,668	9,668	0	0	0	0	4,206	0	4,206	0	4,206	0	4,206
COSTI DI GESTIONE		ANNI																
<i>Cumulato</i>		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	...	2035	...	2040	...	2045
Personale	3,529				155	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155
Programmazione culturale	3,322				87	87	87	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153
Comunicazione, promozione e marketing	1,915				52	52	61	87	87	87	87	87	87	87	87	87	87	87
Manutenzione ordinaria e utenze	11,809				166	277	277	554	554	554	554	554	554	554	554	554	554	554
Altri servizi esternalizzati	22,647				637	694	808	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025
Materie prime e/o beni di consumo	491				12	14	18	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Spese staff e organi gestionali	946				41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
Spese generali (7,5%)	3,402				92	104	113	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155
Totale Costi	48,062				1,242	1,424	1,560	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192

RICAVI DI GESTIONE		ANNI																	
<i>Cumulato</i>		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	...	2035	...	2040	...	2045	
Introiti da attività culturali	7,280			-	174	216	258	332	332	332	332	332	332	332	332	332	332	332	332
Introiti da affitto spazi e ospitalità	3,972			-	73	73	73	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188
Introiti da servizi aggiuntivi	12,277			-	285	349	412	562	562	562	562	562	562	562	562	562	562	562	562
Totale Ricavi	23,529				532	638	743	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081
VALORE RESIDUO		ANNI																	
<i>CUMULATO</i>		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	...	2035	...	2040	...	2045	
Totale Valore residuo	49,393																		49,393

G.3.2.3 Quantificazione dei benefici esterni prodotti dall'intervento

All'intervento oggetto della presente analisi sono stati assegnati benefici esterni indiretti e indotti prodotti dalla fruizione con riferimento a ciascun target di utenza, così come individuato e quantificato nell'ambito dell'analisi della domanda potenziale, secondo le stime di seguito richiamate.

Tab. 36 – Tipologie di utenza e relativi dimensionamenti (dall'avvio del soggetto gestore all'anno a regime)

Descrizione	2023	2024	2025	2026
Visitatori Carcere	16.500	20.500	24.500	31.500
Visitatori Isola	2.300	2.900	3.500	4.500
Pubblico Eventi/spettacoli	2.160	2.160	2.160	5.400
Utenti Alta formazione	250	250	250	500
Gruppi scolastici/associativi	400	400	400	800
Ospiti Convegnistica	0	0	0	80
<i>Turisti culturali aggiuntivi (arrivi) - 33,4% dei Visitatori al Carcere</i>	5.508	6.844	8.179	10.516
<i>Turisti balneari (arrivi) - 76,6% dei Visitatori al Carcere + Visitatori all'isola</i>	13.292	16.556	19.821	25.484

In linea generale, si individuano due principali categorie di benefici indiretti e indotti generati dalla fruizione:

- un beneficio di “accrescimento” culturale derivante dall'esperienza culturale vissuta dal singolo utente (visita all'ex Carcere, alta formazione, ecc.);
- l'impatto turistico prodotto dal singolo visitatore/utente sul territorio di intervento del progetto (isole di Santo Stefano e Ventotene).

A ciascun target di utenza è stato assegnato un beneficio afferente a una delle due categorie su indicate, come indicato nella tabella che segue.

Tab. 37 – Analisi economica: benefici assegnati alle tipologie di utenza

Beneficio assegnato	Tipologia di beneficio	Tipologia di utenza
<i>Benefici prodotti dal turismo culturale aggiuntivo</i>	Impatto turistico	Visitatori al Carcere (33,4%) - turisti culturali aggiuntivi (mesi non estivi)
<i>Benefici prodotti dal turismo balneare</i>	Impatto turistico	Visitatori al Carcere (76,6%) + Visitatori all'isola
<i>Benefici culturali generati dalla visita</i>	Accrescimento culturale	Visitatori Carcere, utenti Alta formazione, Gruppi scolastici/associativi, ospiti Convegnistica
<i>Benefici prodotti dall'attività convegnistica</i>	Impatto turistico	Ospiti Convegnistica
<i>Benefici prodotti dal pubblico degli eventi/spettacoli</i>	Impatto turistico	Gruppi scolastici/associativi

Beneficio assegnato			Tipologia di beneficio	Tipologia di utenza
<i>Benefici dall'attività di alta formazione</i>	<i>culturali generati</i>		Accrescimento culturale	Ospiti Convegnistica

La quantificazione dei benefici prodotti dall'intervento si basa su due elementi principali:

- le dimensioni dell'utenza generata dalla valorizzazione dell'ex Carcere (con riferimento a tutte le attività culturali previste) secondo le tendenze stimate nell'ambito dell'analisi finanziaria;
- i parametri di stima o il parametro unitario del valore (prezzo-ombra) che è possibile assegnare all'utenza complessiva, al fine di quantificare il beneficio economico, sociale e culturale derivante dalla fruizione degli specifici servizi e delle singole attività previste.

I benefici relativi all'accrescimento culturale di ciascun visitatore/utente sono stati stimati in termini di beneficio diretto e indiretto che l'utente riceve potendo usufruire del singolo bene o servizio con una spesa inferiore al costo effettivo di produzione/erogazione del bene/servizio, ovvero al prezzo di mercato; nel caso dell'alta formazione, tali benefici sono stati stimati in termini di accrescimento del salario potenziale derivante dal miglioramento delle capacità/conoscenze personali a seguito della fruizione del servizio.

Il beneficio relativo all'impatto turistico è costituito, invece, dagli effetti diretti, indiretti e indotti generati dalla spesa turistica effettuata dal singolo utente (per la quota parte ascrivibile alla visita o alla partecipazione agli spettacoli) nel territorio di intervento del progetto, per la fruizione di un'ampia filiera di attività (ristorazione, alloggi, carburante, parcheggi, ecc.).

Di seguito, si illustrano le stime formulate per i benefici assegnati all'intervento.

■ **Benefici prodotti dal turismo culturale aggiuntivo**

La prima tipologia di beneficio assegnato al progetto è costituita dall'impatto turistico prodotto dai turisti aggiuntivi culturali (ovvero non estivi) generati dall'intervento, stimati, a regime, pari a oltre 10.000 l'anno, pari al 33,4% dei visitatori all'ex Carcere (quota applicata anche ai volumi di visita negli anni che precedono l'entrata a regime). A tale volume sono stati assegnati:

- una presenza media pro capite pari a 2,53 giornate, corrispondente alla permanenza media registrata nelle località di interesse storico-artistico (secondo i dati ISTAT);
- un parametro di spesa media giornaliera pari a € 95,00, che corrisponde alla spesa media dei turisti in Italia nel 2018 (fonte: IRISS-CNR);
- un moltiplicatore "spesa turistica-valore aggiunto diretto" pari a 0,58 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018);
- un moltiplicatore "valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale" pari a 1,85 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018).

Applicando tali parametri, si determina un volume di benefici esterni di impatto diretto, indiretto e indotto derivanti dalla spesa turistica pari, a regime, a circa 2,7 milioni di euro l'anno.

Tab. 38 – Parametri di stima benefici prodotti dal turismo culturale aggiuntivo

Parametri benefici esterni turismo culturale aggiuntivo	
% Turisti aggiuntivi	33,4% dei visitatori all'ex Carcere
Presenza media turisti aggiuntivi	2,53
Spesa media/giornaliera turisti aggiuntivi	95,00 €
Moltiplicatore spesa turistica-valore aggiunto diretto	0,58
Moltiplicatore valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale	1,85

Fonte: Istat "Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi" e IRISS-CNR "XXII Edizione 2017/2018 Rapporto sul Turismo Italiano"

■ **Benefici prodotti dal turismo balneare**

La seconda tipologia di beneficio assegnata al progetto è costituita dall'impatto turistico prodotto dai visitatori all'ex Carcere e all'isola in termini di allungamento della presenza turistica nell'isola di Ventotene (al netto, dunque, della quota di turisti aggiuntivi "non estivi", cui sono stati assegnati i benefici illustrati nel paragrafo precedente). Questa componente di domanda si stima ammonti, a regime, a oltre 25.000 unità l'anno, pari alla somma del totale dei visitatori all'isola (circa 4.500) e del 76,6% dei visitatori all'ex Carcere (quota applicata anche ai volumi di visita negli anni "pre-regime"). A tale volume sono stati assegnati:

- una presenza media pro capite aggiuntiva pari a 0,50 giornate;
- un parametro di spesa media giornaliera pari a € 95,00, che corrisponde alla spesa media dei turisti in Italia nel 2018 (fonte: IRISS-CNR);
- un moltiplicatore "spesa turistica-valore aggiunto diretto" pari a 0,58 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018);
- un moltiplicatore "valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale" pari a 1,85 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018).

Applicando tali parametri, si determina un volume di benefici esterni di impatto diretto, indiretto e indotto derivanti dalla spesa turistica pari, a regime, a circa 1,3 milioni di euro l'anno.

Tab. 39 – Parametri di stima benefici prodotti dal turismo balneare

Parametri benefici esterni turismo balneare	
Presenza media aggiuntiva	0,50
Spesa media/giornaliera	€ 95,00
Moltiplicatore spesa turistica-valore aggiunto diretto	0,58
Moltiplicatore valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale	1,85

Fonte: IRISS-CNR "XXII Edizione 2017/2018 Rapporto sul Turismo Italiano"

■ **Benefici culturali**

La terza tipologia di beneficio assegnata al progetto è costituita dall'impatto, in termini di accrescimento culturale, che la visita (o la fruizione delle altre attività che saranno realizzate presso l'isola) produrrebbe sui visitatori/utenti. Tale impatto è stato stimato attribuendo un "prezzo-ombra" pari al costo del biglietto di ingresso all'ex Carcere (12 €) ai seguenti target di utenza (secondo i volumi stimati all'anno a regime):

- i visitatori all'ex Carcere (31.500);
- gli utenti dell'alta formazione (500);
- i gruppi scolastici/associativi (800);
- gli ospiti delle attività convegnistiche (80).

Applicando tali parametri, si determina un volume di benefici esterni derivanti dall'accrescimento culturale, a regime, a circa 390.000 euro l'anno.

■ **Benefici prodotti dall'attività convegnistica**

La quarta tipologia di beneficio assegnata al progetto è costituita dall'impatto turistico prodotto dagli ospiti delle attività convegnistiche (oltre a quanto già compreso nei ricavi di gestione come introito derivante dalla fruizione di questi utenti), che si stimano pari a 80 unità nell'anno a regime. A tale volume sono stati assegnati:

- un parametro di spesa media complessiva pari a € 323,34 (fonte: Nuovo Osservatorio Viaggi di Affari);
- un moltiplicatore "spesa turistica-valore aggiunto diretto" pari a 0,58 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018);
- un moltiplicatore "valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale" pari a 1,85 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018).

Applicando tali parametri, si determina un volume di benefici esterni di impatto diretto, indiretto e indotto derivanti dalla spesa turistica pari, a regime, a circa 30.000 euro l'anno.

Tab. 40 – Parametri di stima benefici prodotti dall'attività convegnistica

Parametri benefici esterni convegni	
Spesa media complessiva	€ 323,34
Moltiplicatore spesa turistica-valore aggiunto diretto	0,58
Moltiplicatore valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale	1,85

Fonte: Nuovo Osservatorio Viaggi di Affari (NOVA) e IRISS-CNR "XXII Edizione 2017/2018 Rapporto sul Turismo Italiano"

■ **Benefici prodotti dal pubblico degli eventi/spettacoli**

La quinta tipologia di beneficio assegnata al progetto è costituita dall'impatto turistico prodotto, in termini di allungamento della presenza turistica nell'isola di Ventotene, dal pubblico degli eventi/spettacoli che saranno organizzati presso l'isola di S. Stefano. Questa componente di domanda si stima pari a 5.400 unità all'anno a regime. A tale volume sono stati assegnati:

- una presenza media pro capite aggiuntiva pari a 0,50 giornate;
- un parametro di spesa media giornaliera pari a € 95,00, che corrisponde alla spesa media dei turisti in Italia nel 2018 (fonte: IRISS-CNR);
- un moltiplicatore "spesa turistica-valore aggiunto diretto" pari a 0,58 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018);

- un moltiplicatore “valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale” pari a 1,85 (fonte: IRISS-CNR, dato Italia 2018).

Applicando tali parametri, si determina un volume di benefici esterni di impatto diretto, indiretto e indotto derivanti dalla spesa turistica pari a circa 277 mila euro l’anno (a regime).

Tab. 41 – Parametri di stima benefici prodotti dal pubblico degli eventi/spettacoli

Parametri benefici esterni pubblico eventi/spettacoli	
Presenza media aggiuntiva	0,50
Spesa media/giornaliera	€ 95,00
Moltiplicatore spesa turistica-valore aggiunto diretto	0,58
Moltiplicatore valore aggiunto diretto-valore aggiunto totale	1,85

Fonte: IRISS-CNR “XXII Edizione 2017/2018 Rapporto sul Turismo Italiano”

■ **Benefici prodotti dall’attività di alta formazione**

L’ultima tipologia di benefici è costituita dal valore, in termini di accrescimento del salario potenziale atteso, assegnabile agli utenti delle attività di alta formazione che saranno realizzate presso l’isola di S. Stefano, derivante dal miglioramento delle capacità/conoscenze personali. Gli utenti delle attività di alta formazione si stimano pari a 500 unità all’anno a regime. A tale volume è stato assegnato, in termini pro capite, un valore pari a un incremento del 5% del salario annuo “netto” corrispondente alla categoria contrattuale Q1 del Contratto Nazionale Federculture.

Applicando tale parametro, si determina un volume di benefici pari, a regime, a circa 523.000 euro l’anno.

Tab. 42 – Parametri di stima benefici prodotti dall’attività di alta formazione

Parametri benefici esterni attività di alta formazione	
% Incremento salariale	5,0%
Salario annuo lordo di riferimento (livello Q1)	47.658,18 €
Salario annuo lordo di riferimento (livello Q1)	20.931,47 €

Fonte: Guida ACB Commissione EU 2014 e CCNL Federculture (livelli retributivi dal 01.07.2018)”

■ **Riepilogo dei benefici esterni prodotti dall’intervento**

Sulla scorta delle quantificazioni sopra esplicitate, il valore totale dei benefici esterni generati dall’intervento risulta pari, a regime, a circa 5,3 milioni di euro l’anno ed è composto:

- per una quota pari all’83%, da benefici cd. “di impatto turistico” (turisti culturali aggiuntivi e allungamento della permanenza media di altre componenti di domanda);
- per il restante 17% da benefici cd. “di accrescimento culturale”, riferiti sia ai fruitori dell’alta formazione, sia al valore dell’esperienza assegnata alle altre componenti di domanda (visitatori ex Carcere, gruppi scolastici, ecc.).

Tab. 43 – Riepilogo dei benefici esterni prodotti dall’intervento (valori in migliaia di euro, dall’avvio dell’investimento all’anno a regime)

BENEFICI	<i>Cumulato</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Benefici esterni turismo culturale aggiuntivo	60.012	-	-	-	1.432	1.779	2.126	2.734
Benefici esterni turismo balneare	28.737	-	-	-	683	851	1.018	1.309
Benefici esterni culturali	8.653	-	-	-	206	254	302	395
Benefici esterni convegni	560	-	-	-	-	-	-	28
Benefici esterni pubblico eventi/spettacoli	5.881	-	-	-	111	111	111	277
Benefici alta formazione	11.251	-	-	-	262	262	262	523
Totale Benefici	115.094	-	-	-	2.693	3.256	3.819	5.266

G.3.2.4 Quantificazione delle esternalità negative prodotte dall’intervento

Dall’analisi della domanda potenziale culturale e turistica cui si rinvia, è emerso che il mercato turistico di Ventotene è caratterizzato da un’elevata congestione e da un degrado ambientale e paesaggistico crescente, un sovra-sfruttamento del suolo e delle risorse primarie (acqua, energia, ecc.) soprattutto nella stagione estiva. I dati sugli sbarchi segnano un incremento costante e significativo del flusso turistico, sebbene meno consistente di quello di Ponza. Le dimensioni del progetto sono tali da destare qualche preoccupazione al riguardo: se l’intervento innescasse un ulteriore aumento degli arrivi turistici nei mesi estivi, si creerebbero le condizioni per un impatto ambientale altamente negativo, di cui si dovrebbe tenere conto in fase di progetto e nell’analisi costi-benefici. Il sistema turistico di Ventotene è in larga parte sommerso al fisco e all’urbanistica. Sotto il profilo turistico i dati sono evidenti: a fronte di circa 3.000 presenze alberghiere formalmente denunciate, sono state stimate 225.000 presenze effettive, in larghissima parte assorbite da un mercato informale di B&B, alloggi e stanze in affitto, concentrate nei mesi di maggio, giugno, luglio, agosto e settembre. I valori sono approssimativi per difetto: se una piccola parte degli sbarchi riguardano seconde case di italiani che vivono sulla terraferma, manca un conto dei diportisti che passano alcune ore o alcuni giorni sull’isola in primavera e in estate. Perciò, se il progetto incrementerà ulteriormente il flusso turistico, si dovrà tenere conto dell’esternalità negativa che inevitabilmente si produrrà. Non esistono nella letteratura sulla valutazione economica degli investimenti pubblici casi nei quali si cerca di dare un valore all’esternalità negativa prodotta dall’economia turistica. Tale esternalità, in via teorica, ha due dimensioni:

- una dimensione “assoluta”, vale a dire che la pressione antropica incide sul territorio e sul paesaggio con un incremento permanente di consumo di suolo per ospitare i flussi turistici aggiuntivi, a meno che tale spazio esista già e che non sia pienamente impiegato;
- una dimensione “relativa”, vale a dire che la pressione antropica generata dal turismo incrementale incide sui costi di funzionamento dei servizi pubblici locali, quali il ritiro e il trattamento degli RSU, la distribuzione, la raccolta ed il trattamento dell’acqua, le pulizie, la manutenzione stradale, i servizi di soccorso, la produzione e distribuzione dell’energia

elettrica, ecc., non coperti dai fondi statali per i servizi essenziali (LEA), basati invece sul numero di residenti.

La prima esternalità non viene mai calcolata, anche se produce effetti negativi permanenti, e rimane tale anche se l'attività economica che l'ha generata – il turismo – per qualche ragione indipendente dal progetto dovesse declinare successivamente nel tempo.

La seconda esternalità può essere calcolata in funzione del principio di “chi inquina paga”, che ha avuto un certo “*appeal*” in Europa (si veda l'art. 174, paragrafo 2, del Trattato di Roma aggiornato) e ha trovato qualche pratica applicazione in campo fiscale (ad es. a Ibiza), ove la tassa sarebbe congegnata per coprire i costi esterni al perimetro dell'impianto di produzione, in genere reflui fluidi o rifiuti pericolosi.

In Italia, la tassa di soggiorno⁴⁵ ha proprio questa caratteristica: lasciare al Comune la possibilità di commisurare una tassa ai costi aggiuntivi di una popolazione presente (turisti), ma non residente. Molti hanno discusso l'etica sottesa: se è possibile pagare e compensare il danno, e continuare nel produrre danno, ne viene meno la colpa e si sana la ferita. Tuttavia, le situazioni degenerate sono talmente estese, gli interessi economici e sociali così vasti e diffusi, che queste teorie economiche prospettano un processo di miglioramento virtuoso benché parziale, un passo avanti nella direzione giusta di una maggiore sostenibilità territoriale, in attesa che la consapevolezza ambientale dei cittadini si rinsaldi nel tempo. Resta il fatto che, sul piano culturale ed ambientale, la perdita di suolo e di paesaggio sarebbe definitiva.

Considerato che il tema della sostenibilità ambientale è centrale per l'Unione Europea e che il progetto produce costi ambientali prospettici, nell'ambito della presente analisi economica, in piena coerenza con la manualistica CE per la valutazione degli investimenti pubblici, si quantificano di seguito le esternalità negative prodotte sia dall'eccesso di consumo di suolo e dall'impatto paesaggistico che ne deriva, sia dall'eccesso di congestione prodotta dal sovraffollamento delle risorse ambientali.

La prima area di esternalità assegnata all'intervento è quella generata dall'**impatto prodotto dalla crescita dei flussi turistici sul paesaggio e l'ambiente in termini di abuso edilizio**. In un'area ad alta protezione ambientale come quella di Ventotene, la domanda di accoglienza può essere soddisfatta solo da un'estensione del mercato turistico sommerso, attraverso la trasformazione di edifici ad uso residenziale o non residenziale (ma non turistici) o la costruzione di edifici ad uso turistico non autorizzati. L'abuso edilizio in area costiera è un problema presente ovunque in Italia, ma che assume una particolare valenza quando si opera in un'isola molto piccola e fragile come Ventotene. L'abuso edilizio in località di pregio paesaggistico è il prodotto di un'attività di produzione, da parte di alcuni individui, che genera effetti negativi sull'attività di consumo di altri individui, in quanto impedisce a questi ultimi di godere del paesaggio e di altre caratteristiche ambientali e culturali in loco, che nel lungo periodo potrebbe determinare una diminuzione del valore degli immobili nelle vicinanze. Per la teoria economica standard, tali

⁴⁵ Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. Il Decreto ha conferito ad alcuni comuni la facoltà di istituire l'imposta di soggiorno e più precisamente i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. Nella sostanza è possibile stabilire un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno.

esternalità non si riflettono in un prezzo pagato dagli edili abusivi a chi è stato danneggiato, e ciò è connesso proprio al fatto che il paesaggio - e la sostenibilità ambientale dell'Isola intera - costituisce un bene ad uso collettivo. In genere, i progetti di miglioramento ambientale, anche quelli che passano per interventi di "rigenerazione urbana", risolvono la questione ambientale con lo sviluppo di opere parallele a quelle "core", tese alla mitigazione degli effetti indesiderati prodotti dal progetto stesso, quali il ripascimento dei litorali, la costruzione di *boulevard*, di parcheggi, la sistemazione degli arredi urbani, l'acquisto di mezzi di trasporto elettrici, l'illuminazione pubblica a LED, ecc. Una forma di costo-opportunità, dunque, che non rimuove tuttavia la causa permanente del degrado. Qui si presume, anche se in teoria si potrebbe obiettare, che qualsiasi espansione del settore turistico a Ventotene, in questo caso prodotta dal progetto stesso, possa avvenire solo attraverso l'allargamento del mercato informale ed illegale.

Con modalità sperimentali e innovative, l'esternalità negativa prodotta dal degrado ambientale è stata così stimata:

- 1) è stato quantificato il numero incrementale di arrivi e presenze turistiche nei mesi congestionati prodotti dal progetto. Si tratta, in totale, di 25.484 turisti attratti dal progetto nei mesi estivi, per i quali si stima un ammontare di presenze aggiuntive attese – come allungamento dei giorni di permanenza sull'isola - pari a 0,5 giornate pro capite e, dunque, in totale a 12.742 presenze aggiuntive;
- 2) si è ipotizzato che, per ospitare un numero così importante di turisti aggiuntivi sull'isola nei mesi estivi, sia necessario dare luogo ad un ulteriore aumento dei posti letto per 141,58 unità e, di conseguenza, determinare un aumento di alloggi ad uso turistico coperto per una superficie aggiuntiva pari a 2.123,67 metri quadri (sono stati stimati mq 15 per posto letto, tra camera, bagno e servizi);
- 3) il valore economico dell'esternalità è stato stimato pari al prezzo di mercato attuale al metro quadro di questi stessi spazi a Ventotene qualora non risultassero abusivi. Tale valore ammonta a 3.316,00 euro/mq, come risulta dal database dell'Agenzia del territorio, che registra i valori medi di vendita effettivi a Ventotene per appartamenti residenziali in buono stato di conservazione riferiti al mese di ottobre 2020. Il valore generato è dunque pari a 7.042.078,67 euro. Nell'analisi costi-benefici, tale valore è stato utilizzato come prezzo ombra e costo -opportunità ed inserito tra i flussi del costo economico nella forma di rendimento annuo dell'investimento, ove il tasso di rendimento di un mercato "atipico" e illegale fosse pari a quello generato dal tasso di interesse del credito al consumo⁴⁶, come segnato dall'ultimo dato pubblicato dalla Banca d'Italia nel mese di novembre 2020. Il valore dell'esternalità è quindi pari a 493.000 euro l'anno (a regime);
- 4) un ulteriore costo economico è stato quantificato a fine periodo come "(dis)valore residuo". Se il patrimonio edilizio abusivo non viene demolito, l'impatto paesaggistico si protrae nel tempo dando luogo ad una esternalità negativa permanente. Il valore residuo del danno

⁴⁶ Non esistono indicazioni in letteratura sulla quantificazione del prezzo ombra negativo di un abuso edilizio. Qui si ipotizza che in ovvia assenza di un rendimento finanziario per attività sommerse si potrebbe quantificare un tasso di interesse pari: 1) alla soglia del tasso di usura, come quantificato dalla banca d'Italia in base alla legge vigente, ipotizzando che il rendimento di un'opera illegale dovesse accostarsi al tasso di interesse vigente sul mercato illegale; 2) al tasso di interesse al credito al consumo, che il tasso più alto tra quelli legali. Lo si applica al settore del consumo turistico perché si tratta della forma di prestito più vicina ed associabile al consumo turistico.

ambientale al paesaggio, perciò, deve essere sottratto al valore residuo positivo dell'investimento, posto anch'esso all'ultimo anno del progetto.

Questo metodo di calcolo del costo economico rappresenta l'inverso del "valore edonico", ove la crescita della rendita urbana prodotta dal progetto includerebbe, nel lungo periodo, gli effetti duraturi positivi prodotti dal medesimo comprensivi di quelli indiretti ed indotti di non-uso (generalmente "non monetari", legati alla soddisfazione/gradimento dei visitatori, collegabili al raffinamento del senso critico, delle capacità umane individuali e collettive prodotte dalla conoscenza, ecc.). Questo calcolo, in altri termini, misura la riduzione attesa del valore edonico prodotto dalle esternalità positive di tipo turistico, senza per questo negare che l'attrazione prodotta dal progetto genera comunque, nel tempo, flussi di reddito ed occupazione stabili ed aggiuntivi.

La seconda area di esternalità riguarda invece la quantificazione dei **costi ambientali incrementali prodotti dal turismo in termini di consumo**. In questo caso, si ipotizza la quantificazione di un prezzo ombra che potrebbe essere approssimato da una tassa di soggiorno⁴⁷ collegabile all'aumento atteso dei costi di produzione e distribuzione dei servizi pubblici di Ventotene. Tale valore può essere fissato, in base alla normativa vigente, tra uno e cinque euro a notte per visitatore/turista. Allo stato, non è possibile quantificare esattamente la quota ulteriore di spesa pubblica che il progetto potrebbe generare, poiché tale valore dovrebbe essere determinato solo in seguito ad uno studio tecnico - ingegneristico ed economico basato sui sistemi esistenti e sul loro eventuale ampliamento. Per dare un'idea dell'impatto della tassa di soggiorno applicandone la misura massima ammissibile (5 euro/giorno), sulla base della presenza media che caratterizza i target di domanda cui il progetto si rivolge (turisti aggiuntivi, turisti balneari, studenti alta formazione, partecipanti ai convegni, alle attività dei laboratori culturali, artisti, ecc.), si potrebbe arrivare ad imputare un costo esterno di 314.000 euro l'anno.

Dal momento che non si dispone di studi approfonditi sull'assetto attuale dei sistemi ambientali di Ventotene, in via cautelativa, nella presente analisi, il costo economico esterno è stato calcolato in base al numero di fruitori totali attesi dal progetto, includendovi anche coloro che fruiranno di attività non museali (alta formazione, residenze artistiche, attività laboratoriali dei gruppi associativi e scolastici, convegnistica, ecc.), pari a 42.780 unità, moltiplicato per un valore della tassa di soggiorno pari ad un euro per visitatore. Il costo economico imputato al progetto ammonta, perciò, a 43.000 euro l'anno (a regime).

In esito a tali stime, pertanto, il volume complessivo di costi esterni generato dall'intervento risulta pari a circa 536.000 euro l'anno (a regime).

Tab. 44 – Riepilogo dei costi esterni prodotti dall'intervento (valori in migliaia di euro)

ESTERNALITÀ NEGATIVE	ANNI							
	Cumulato	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Esternalità negative (abuso edilizio)	- 17.887	-	-	-	- 493	- 493	- 493	- 493
Esternalità negative (consumi)	- 934	-	-	-	- 22	- 26	- 31	- 43
Totale Esternalità negative	- 18.821	-	-	-	- 515	- 519	- 524	- 536

⁴⁷ Il caso delle tasse di soggiorno è molto studiato. Per alcuni esempi significativi in Italia e all'estero si veda E. Delise (2006), *Impatti ambientali negativi del turismo: eco-tassa, una soluzione?* in *Annali Italiani del Turismo Internazionale*, 2006 volume n.1 pag.31-52.

G.3.2.5 Riepilogo dei benefici e costi esterni prodotti dall'intervento

Nella tabella seguente, si riporta lo scenario poliennale dei benefici e dei costi esterni prodotti dall'intervento. Sulla scorta delle stime esplicitate nei paragrafi precedenti, si determina un volume complessivo di benefici esterni generati dall'intervento pari a circa 4,7 milioni di euro l'anno (a regime).

Tab. 45 – Analisi economica: benefici e costi esterni prodotti dall'intervento (valori in migliaia di euro)

BENEFICI ed ETERNALITÀ	Cumulato	ANNI																	
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	...	2035	...	2040	...	2045	
Benefici esterni turismo culturale aggiuntivo	60.012	-	-	-	1.432	1.779	2.126	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734	2.734
Benefici esterni turismo balneare	28.737	-	-	-	683	851	1.018	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309	1.309
Benefici esterni culturali	8.653	-	-	-	206	254	302	395	395	395	395	395	395	395	395	395	395	395	395
Benefici esterni convegni	560	-	-	-	-	-	-	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
Benefici esterni pubblico eventi/spettacoli	5.881	-	-	-	111	111	111	277	277	277	277	277	277	277	277	277	277	277	277
Benefici alta formazione	11.251	-	-	-	262	262	262	523	523	523	523	523	523	523	523	523	523	523	523
Esternalità negative (abuso edilizio)	- 17.887	-	-	-	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 493	- 7.042
Esternalità negative (consumi)	- 934	-	-	-	- 22	- 26	- 31	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43	- 43
Totale Benefici ed Esternalità	96.273	-	-	-	2.179	2.737	3.295	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	- 1.819

G.3.2.6 Gli esiti dell'analisi economica: lo scenario economico generale

Lo scenario economico consente di individuare gli effetti diretti, indiretti e indotti prodotti dall'investimento in termini di Valore Attuale Netto Economico (VANE) e Tasso Interno di Rendimento Economico (TIRE). Tali indicatori sono calcolati sulla base di un tasso di sconto sociale pari al 3,0%, che è il parametro di riferimento indicato nella Guida all'Analisi costi-benefici dei progetti di investimento 2014-2020 della Commissione Europea.

Sul piano finanziario, è stato invece applicato un tasso di sconto finanziario pari al 4,0%, anch'esso indicato nella Guida su richiamata.

Come già esplicitato, lo scenario prevede un costo per interventi di manutenzione straordinaria, con cadenza quinquennale a partire dal decimo anno del periodo di investimento, pari a 5 milioni di euro (per annualità di intervento), riparametrato nell'analisi economica a circa 4,2 milioni di euro applicando un coefficiente di conversione pari a 0,8412. Lo scenario, inoltre, tiene conto di un valore residuo dell'investimento all'ultimo anno pari all'intero importo dell'investimento realizzato (anch'esso riparametrato sulla base dei coefficienti indicati nel paragrafo relativo alla trasformazione degli effetti finanziari in effetti economici).

Tenuto conto dei parametri su indicati, sul piano economico, lo scenario produce un Valore Attuale Netto Economico positivo, pari a circa 21,1 milioni di euro, e un Tasso Interno di Rendimento Economico del 6,62%, che è superiore sia al tasso di sconto sociale di riferimento, sia a quello finanziario.

Pertanto, malgrado i risultati negativi registrati sul piano finanziario, l'intervento appare in grado di generare benefici economico-territoriali rilevanti (si ricorda, infatti, che l'analisi economica è ritenuta positiva se soddisfa entrambi i parametri considerati, vale a dire se $VANE > 0$ e $TIRE >$ tasso di sconto sociale). Tali risultati giustificano senza dubbio l'intervento, senza trascurare, tuttavia, che l'effettivo conseguimento degli stessi è subordinato alla capacità delle amministrazioni coinvolte di mantenere "a regime" nel lungo periodo un sistema di offerta complesso e diversificato e che necessita di una copertura finanziaria annua non trascurabile.

Tab. 46 – Analisi economica: determinazione del VANE e del TRIE

Valore Attuale Netto Economico (VANE migliaia di €)	21.086,18
Tasso Interno di Rendimento Economico (TIRE)	6,62%
Tasso di sconto sociale	3,0%
Tasso di sconto finanziario	4,0%

Nella tabella che segue, si riepilogano i valori dei costi e benefici economici del progetto nell'orizzonte temporale di riferimento (2020 – 2045), ed il risultato finale, sia cumulato, che per annualità.

Tab. 47 – Analisi economica: riepilogo (valori in migliaia di euro)

Descrizione	Cumulato	Anno a regime																
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	...	2035	...	2040	...	2045
INVESTIMENTO E MANUTENZIONE STR.	59,553	112	1,691	8,542	13,029	9,668	9,668	0	0	0	0	4,206	0	4,206	0	4,206	0	4,206
COSTI DI GESTIONE	48,062	0	0	0	1,242	1,424	1,560	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192	2,192
RICAVI DI GESTIONE	23,529	0	0	0	532	638	743	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081	1,081
BENEFICI ED ESTERNALITA'	96,273	0	0	0	2,179	2,737	3,295	4,731	4,731	4,731	4,731	4,731	4,731	4,731	4,731	4,731	4,731	4,731
VALORE RESIDUO	49,393																	
SALDO	61,600	-112	-1,691	-8,542	-11,560	-7,717	-7,190	3,620	3,620	3,620	3,620	-586	3,620	-586	3,620	-586	3,620	42,257

G.3.3 Analisi di sensitività

Come già accennato, mediante l'analisi di sensitività, sono stati definiti degli scenari alternativi a quello generale, associati alla variazione delle variabili che sono risultate maggiormente rilevanti ai fini della "tenuta" dell'equilibrio economico - finanziario delineato e che presentano alcuni elementi di vulnerabilità.

Nello specifico, sono stati analizzati i seguenti scenari alternativi:

- il primo scenario prevede l'**incremento dei costi di investimento**: a parità di tutte le altre condizioni, è stata individuata in particolare la "soglia-limite" dell'investimento che renderebbe l'analisi economica positiva, per quanto riguarda il VANE, ma che produrrebbe un TIRE esattamente pari (quindi non superiore) al valore del tasso di sconto finanziario di riferimento (4%);
- il secondo scenario prevede l'**incremento della congestione turistica** (e delle connesse esternalità negative) nel territorio interessato dal progetto: a parità di tutte le altre condizioni, è stata individuata in particolare la "soglia-limite" dell'incremento della congestione estiva che renderebbe il VANE dell'investimento vicino allo "zero";
- il terzo scenario prevede la **riduzione della domanda futura attesa** (visite all'ex Carcere e all'isola): a parità di tutte le altre condizioni, è stata individuata in particolare la "soglia-limite" di riduzione della domanda che renderebbe l'analisi economica pari a zero, per quanto riguarda il VANE, ma che produrrebbe un TIRE non inferiore al valore del tasso di sconto sociale di riferimento (3%).

Di seguito, si illustrano i risultati dell'analisi degli scenari alternativi, che vengono restituiti sul piano economico (VANE e TIRE) e messi a confronto con i risultati dello scenario generale.

- **Scenario alternativo 1 - Incremento dei costi di investimento**

Lo scenario in esame è stato analizzato nell'ipotesi di un eventuale incremento del costo di investimento conseguente ad una conoscenza più approfondita del che potrebbero emergere in futuro all'accadere di una serie di imprevisti già menzionati precedentemente finalizzato a determinare la "soglia-limite" dell'investimento che renderebbe l'intervento ancora conveniente, seppure al limite, sotto il profilo economico. A parità di tutte le altre condizioni, il "valore-limite" dell'investimento risulta pari a 83 milioni di euro. Questo valore produrrebbe un Valore Attuale Netto Economico pari a 7,5 milioni di euro e un Tasso Interno di Rendimento Economico esattamente pari al tasso di sconto finanziario di riferimento (4%).

Descrizione	Scenario generale	Scenario "incremento costi di investimento"
Valore Attuale Netto Economico (VANE in migliaia di €)	21,086	7.573
Tasso Interno di Rendimento Economico (TIRE)	6,62%	4,0%
Tasso di sconto sociale	3,0%	3,0%

- **Scenario alternativo 2 - Incremento della congestione turistica**

Lo scenario in esame è finalizzato a determinare la “soglia-limite” dell’incremento della congestione estiva prodotto dalle visite all’ex Carcere e all’isola di S. Stefano che renderebbe il VANE dell’investimento vicino allo “zero”. A parità di volumi di utenza complessiva, l’incremento della congestione estiva è stato stimato ipotizzando una riduzione della quota dei “turisti aggiuntivi culturali” che visiterebbero l’isola di S. Stefano nei mesi non estivi. Nello scenario generale, tale componente è stata stimata pari al 33,4% dei visitatori dell’ex Carcere (oltre 10.000 l’anno). Nel presente scenario alternativo, la quota (inferiore) di “turisti aggiuntivi culturali” che provocherebbe una congestione turistica estiva tale da rendere l’intervento economicamente non sostenibile (con VANE pari a zero) è stimata pari al 12,4% (circa 3.900 turisti aggiuntivi non estivi l’anno). A parità di altre condizioni, la polarizzazione dei flussi di visita nei mesi estivi produrrebbe un impatto negativo sotto il profilo economico, determinando un incremento delle esternalità negative (sia in termini di abuso edilizio, che di consumi) e una riduzione dei benefici di impatto turistico prodotti nel territorio di elezione del progetto: infatti il VANE è pari a “zero” e il TIRE è inferiore al tasso di sconto finanziario di riferimento.

Descrizione	Scenario generale	Scenario “incremento congestione turistica”
Valore Attuale Netto Economico (VANE in migliaia di €)	21.086	€ 0
Tasso Interno di Rendimento Economico (TIRE)	6,62%	3,0%
Tasso di sconto sociale	3,0%	3,0%

- **Scenario alternativo 3 - Riduzione della domanda futura attesa**

L’ultimo scenario è finalizzato a determinare la “soglia-limite” di riduzione della domanda futura attesa che renderebbe l’analisi economica pari a zero per quanto riguarda il VANE, ma che produrrebbe un TIRE non inferiore al valore del tasso di sconto sociale di riferimento (3%). Sono state considerate, in particolare, le due componenti di domanda costituite dai visitatori all’ex Carcere e dai visitatori all’isola. Se, nello scenario generale, queste due componenti raggiungono complessivamente i 36.000 visitatori l’anno, nel presente scenario la “soglia-limite” di domanda è pari a 28.200 visitatori l’anno. Tale valore produrrebbe infatti un Valore Attuale Netto Economico pari a zero, e un Tasso Interno di Rendimento Economico inferiore al tasso di sconto finanziario di riferimento (4%). Al di sotto di tale valore limite, l’analisi economica risulterebbe negativa.

Descrizione	Scenario generale	Scenario “riduzione domanda futura attesa”
Valore Attuale Netto Economico (VANE in migliaia di €)	21.086	€ 0
Tasso Interno di Rendimento Economico (TIRE)	6,62%	3,0%
Tasso di sconto sociale	3,0%	3,0%

G.4 LA FATTIBILITA' AMMINISTRATIVA E PROCEDURALE

Una volta verificate le condizioni di sostenibilità tecnica, funzionale, finanziaria ed economica dell'intervento, basilare è la verifica procedurale e normativa volta a mettere a fuoco le condizioni istituzionali, amministrative, organizzative ed operative necessarie alla realizzazione del medesimo.

L'approfondimento delle questioni di natura amministrativa-procedurale, normativa e vincolistica che interessano l'intervento nel suo complesso (recupero e rifunzionalizzazione degli edifici/aree, nonché opere funzionali alla realizzazione dell'intervento), oltretutto il contesto territoriale ed ambientale in cui è inserito, risulta un'attività utile a supportare la definizione delle eventuali soluzioni da adottare per realizzare condizioni minime di "fattibilità procedurale" del progetto. Inoltre, la corretta definizione degli aspetti procedurali – in termini di autorizzazioni, pareri e nulla osta preliminari ai quali è subordinato l'avvio dell'iniziativa e i tempi previsti per il loro rilascio – consentono la corretta progettazione degli interventi, una migliore stima dei costi di realizzazione delle opere, nonché la definizione di un credibile cronoprogramma attuativo.

Pertanto, nel seguito, si procederà ad approfondire e verificare:

- l'articolato quadro dei vincoli di natura ambientale, culturale, urbanistica, ecc. che insistono sull'isola di Santo Stefano, identificando le autorizzazioni, i pareri e nulla osta preliminari cui è subordinato l'avvio degli interventi del progetto;
- le procedure attivabili, ai sensi della normativa vigente ed applicabile (Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.P.R. n. 327/2001, ecc.), per l'eventuale acquisizione/espropriazione per pubblica utilità degli immobili privati interessati dal progetto (grotta all'approdo della Marinella, edificio "ex Spaccio", muretti a secco), tenuto conto dello stato di fatto e di diritto desumibile per i medesimi dalle informazioni attualmente disponibili. Viene, altresì, fornito un quadro di comparazione delle opzioni procedurali individuate con riferimento a ciascun bene, al fine di supportare l'individuazione della opzione più percorribile. Inoltre, in allegato, sono riportate le "mappe concettuali" che rappresentano graficamente e mettono a confronto le procedure previste ai sensi degli artt. 95-96 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e del d.P.R. n. 327/2001 (v. Allegato 5);
- le questioni attinenti alle modalità e alle forme giuridiche previste dalla normativa vigente ed applicabile (Codice dei beni culturali e del paesaggio, Codice degli appalti pubblici, ecc.) per la gestione dei beni/servizi culturali, inclusi i servizi cd. aggiuntivi, al fine di fornire un quadro delle opzioni percorribili per l'individuazione della forma istituzionale del soggetto gestore. Al fine di supportare le valutazioni che dovranno essere effettuate al riguardo, viene inoltre fornito un quadro comparativo delle possibili modalità e forme giuridiche della gestione, evidenziandone i rispettivi vantaggi e svantaggi;
- le procedure attivabili, ai sensi della normativa vigente e applicabile (Codice degli appalti pubblici e s.m.i.), per la finalizzazione del presente Studio alla successiva fase di progettazione. A partire da una valutazione preliminare svolta al riguardo per ciascuna delle componenti attuative del progetto, viene ipotizzato il ricorso al concorso di progettazione per le componenti specialistiche, architettonica, strutturale, impiantistica e paesaggistica, prevedendo un iter distinto per quella artistica. Viene quindi svolta un'analisi delle forme del

concorso di progettazione, mettendone a fuoco i rispettivi vantaggi e svantaggi, sulla base dei quali, tenuto conto delle specificità del progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, viene individuata come opzione preferibilmente percorribile quella del concorso di progettazione ad un unico grado.

G.4.1 Il quadro vincolistico

La compatibilità e la sostenibilità dell'intervento sono indissolubilmente legate alla fattibilità giuridico-amministrativa attinente alla vincolistica complessiva inerente non solo al manufatto, ma a tutta l'area.

Le peculiarità del complesso monumentale oggetto d'intervento, nonché l'intero contesto territoriale-ambientale dell'isola di Santo Stefano, attivano una serie di procedure, vincoli e autorizzazioni che condizionano lo sviluppo del progetto nonché la sua gestione in fase di regime.

Nello specifico, la vincolistica e le norme di tutela ambientale comportano l'attivazione di procedure di valutazione tecniche, funzionali ed ambientali che mirano ad approfondire la misura degli impatti attesi (in fase di realizzazione e regime) e a individuare, laddove fattibile l'intervento, le eventuali opportune misure di mitigazione e compensazione volte ad ottenere un bilancio ambientale sostenibile, coerente con l'obiettivo di protezione e conservazione prefissato.

Pertanto, è evidente come già in questa fase sia quanto mai necessaria la disamina delle norme, della vincolistica, e delle procedure che:

- sottendono i limiti di trasformabilità di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica;
- disciplinano gli obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione;
- definiscono le misure idonee ad evitare o ridurre gli effetti negativi sugli habitat e sulle specie floristiche e faunistiche nell'ambito dei siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario.

Sulle due isole e sul complesso carcerario insistono specifici vincoli e regimi di tutela stabiliti dalle seguenti fonti normative:

1. Decreto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali del 14 maggio 1987 che ha dichiarato parte del complesso carcerario borbonico dell'isola di Santo Stefano di particolare interesse storico-artistico;
2. Decreto del Presidente della Repubblica del 18 marzo 2008, concernente dichiarazione di "Monumento Nazionale" dell'isola di Santo Stefano;
3. Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo – Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio n. 6 del 12 gennaio 2021 che, dichiara di interesse storico-archeologico particolarmente importante, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a, del D.lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii, le strutture e i terreni distinti in Catasto del Comune di Ventotene, Isola di Santo Stefano, al Foglio 3, p.lle 59 e 123 (C. T.) e p.lle 55 sub. 1- 2,

25 sub. 3-4 (C. F.), che vengono quindi sottoposti a tutte le disposizioni di tutela contenute nella normativa vigente;

4. Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo – Segretariato regionale del MIBACT (ora MIC) per il Lazio n. 7 del 14 gennaio 2021 che, al fine di ampliare la tutela garantita dal DM 14/05/1987, dichiara di interesse storico-artistico-archeologico particolarmente importante, ai sensi dell’art. 10, comma 1, del D.lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii, le parti del complesso immobiliare denominato “Complesso dell’ex carcere borbonico”, sito in Ventotene (LT), Isola di Santo Stefano, contraddistinte al Catasto Terreni F. 3 come p.II 1; 42; 46; 49; 77; 85, e al Catasto Fabbricati come Foglio 3 p.II B; Strada Comunale n°4;
5. Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo – Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio n. 10 del 18 gennaio 2021, con il quale è stato apposto il vincolo monumentale su strutture di proprietà privata afferente all’ex Carcere sull’isola di Santo Stefano;
6. Decreto del Ministero dell’ambiente 12 dicembre 1997, concernente l’istituzione dell’area marina protetta denominata “Isole di Ventotene e Santo Stefano”;
7. Decreto del Ministero dell’ambiente 11 maggio 1999, concernente l’istituzione della riserva naturale statale denominata “Isole di Ventotene e Santo Stefano”;
8. Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 18 aprile 2014, concernente approvazione del regolamento di esecuzione e organizzazione dell’area marina protetta “Isole di Ventotene e Santo Stefano”;
9. Disciplinare integrativo del su citato regolamento dell’area marina protetta “Isole di Ventotene e Santo Stefano” approvato dal Comune di Ventotene (ente gestore) con D.G.C. n. 75/2018⁴⁸;
10. Direttiva 2009/147/CE “Uccelli”, recepita con legge n. 96 del 4 giugno 2010, concernente la conservazione degli uccelli selvatici;
11. Direttiva 92/43/CEE “Habitat” relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, ed in particolare il suo articolo 6;
12. Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche", ed in particolare l’articolo 5, in materia di Valutazione di Incidenza;

⁴⁸ Dall’Avviso del 14 gennaio 2021 relativo all’Area Marina Protetta delle Isole di Ventotene e S. Stefano intitolato “Attività disciplinate ai sensi del D.M. n. 123/2014 - Proroga autorizzazioni” emerge che: *“con determinazione dirigenziale Area 5 n. 197 del 31.12.2020, nelle more dell’approvazione del Disciplinare integrativo al REO dell’Area Marina Protetta, annualità del 2021, da parte del MATTM, la durata delle autorizzazioni rilasciate alle imprese ed ai soggetti, per l’esercizio delle attività disciplinate ai sensi del D.M. n.123/2014, è stata estesa provvisoriamente fino al 30.04.2021 e comunque fino alla data di approvazione del disciplinare integrativo 2021, salvo il mantenimento dei requisiti previsti e fermo l’assoluto rispetto delle disposizioni finalizzate al contenimento della diffusione del virus Covid-19 dei vigenti D.P.C.M.”* (<http://www.riservaventotene.it/news-dettaglio.php?id=62830>).

13. Decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120, recante “Regolamento recante modifiche ed integrazioni al Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”;
14. Decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 ottobre 2007, n. 184, recante “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS);
15. Decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 6 dicembre 2016, recante “Designazione di una zona speciale di conservazione (ZSC) della regione biogeografica alpina, di una ZSC della regione biogeografica continentale e di 140 ZSC della regione biogeografica mediterranea insistenti nel territorio della Regione Lazio, ai sensi dell’art.3, comma 2, del DPR 8 settembre 1997, n. 357 (G.U. Serie Generale 27 dicembre 2016, n. 301)”.

Ulteriori vincoli e regimi di trasformazione derivano dai seguenti strumenti di programmazione e pianificazione vigenti quali:

- Piano di Fabbricazione e Regolamento Edilizio del Comune di Ventotene;
- Piano di Tutela Paesistico Regionale (PTPR), approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019 e pubblicato sul BURL del 13 febbraio 2020;
- Piano di Assetto Idrogeologico della Regione Lazio (Delibera Consiglio n. 17 del 4 aprile 2012);
- Piano di zonizzazione acustica del Comune di Ventotene (Delibera Consiglio n. 15 del 29 agosto 2014).

G.4.1.1 Vincoli di natura culturale, monumentale, archeologica

L'ex complesso carcerario, con Decreto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali del 14 maggio 1987, è stato dichiarato **“bene di interesse storico – artistico di particolare importanza”**, ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089. Da tale status scaturisce, per il complesso, l’assoggettamento a tutte le norme di protezione e conservazione previste dalla normativa vigente, in particolare dal Codice dei beni Culturali e del Paesaggio (di seguito Codice), ed alle conseguenti procedure da attivare per gli interventi da realizzare.

Il complesso non può essere adibito ad usi non compatibili con il suo carattere storico o artistico (art. 20 del Codice) ed il suo restauro deve essere finalizzato all’integrità materiale, al recupero, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali (art. 29 del Codice).

Inoltre, come già evidenziato, con Decreto del Presidenza della Repubblica 18 marzo 2008, l’Isola di Santo Stefano è stata riconosciuta “Monumento nazionale”. Con la circolare n. 13/2012, il MIC (già MIBACT) ha precisato che, a tale riconoscimento, può essere attribuita una mera valenza simbolica e una rilevanza confinata sul piano strettamente politico e, nello specifico, trattandosi

di un atto deputato a richiamare l'attenzione delle istituzioni e della società civile sul valore identitario e sull'esigenza di tutela del bene⁴⁹.

A tal proposito è utile precisare che, nell'attuale contesto ordinamentale, gli immobili dichiarati "monumento nazionale", con i conseguenti effetti tipici del vincolo che ne scaturiscono, sono contemplati all'art. 10, comma 3, lett. D)⁵⁰ del Codice tra quelli per i quali è prevista la dichiarazione dell'interesse culturale secondo l'iter stabilito dagli artt. 13-14-15 di quest'ultimo.

La tutela ad oggi vigente sul complesso dell'ex carcere borbonico per gli effetti del predetto DM 14 maggio 1987 è stata recentemente ampliata con il decreto del MIBACT (ora MIC) – Segretariato regionale per il Lazio n.7 del 14 gennaio 2021, che ha dichiarato di interesse storico-artistico particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 1, del D.lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii., tutte le strutture di proprietà demaniale afferenti al carcere presenti sull'isola, riconoscendo in tal modo "*l'organismo architettonico nel suo complesso, il sistema della cittadella carceraria come un unicum*".

Inoltre, il suddetto Segretariato Regionale, con il DM n.6 del 12/01/2021, ha dichiarato di interesse storico-archeologico particolarmente importante, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a, del D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i., gli immobili e le aree che conservano reperti di età romana e medievale, e, con DM n.10 del 18/01/2021, ha apposto il vincolo monumentale sulle strutture di proprietà privata afferenti all'ex Carcere sull'isola di Santo Stefano.

G.4.1.2 Vincoli di natura ambientale

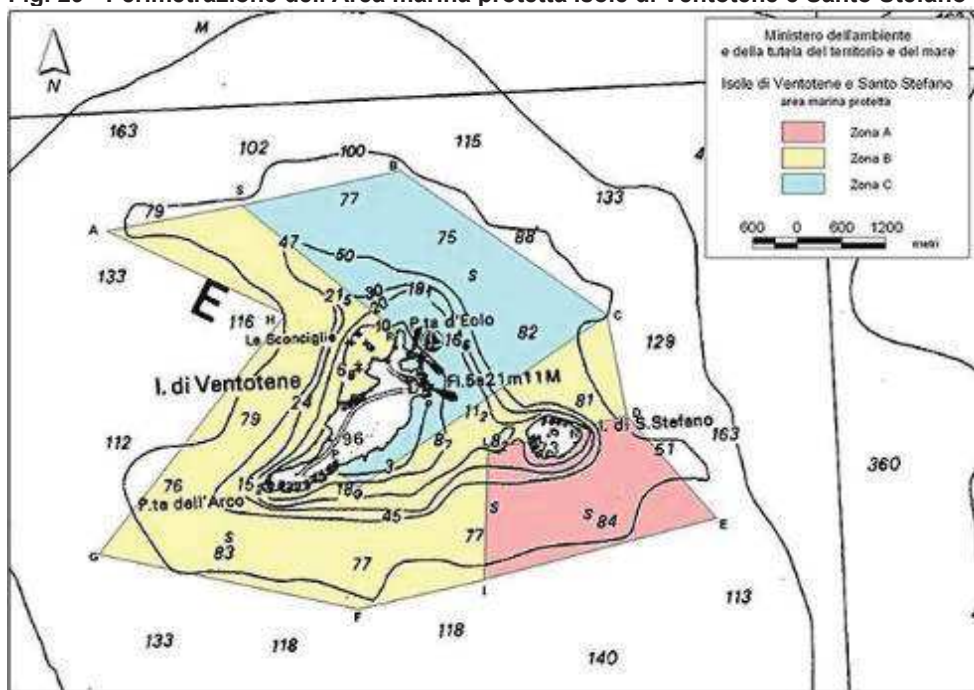
L'isola di Santo Stefano e l'area marina prospiciente risultano essere una zona di rilevante pregio naturalistico, nello specifico, come già rilevato, ricadenti nella Riserva naturale statale "Isole di Ventotene e Santo Stefano" (EUAP1068), nell'Area naturale marina protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano" (EUAP0947), interessate da una ZSC e una ZPS.

Sostanziale è l'impatto connesso alla presenza dell'Area naturale marina protetta (AMP) e del connesso Regolamento di esecuzione e di organizzazione, approvato con Decreto del MATTM 18 aprile 2014, che individua le condizioni di esercizio delle attività consentite in relazione alla zonazione effettuata dell'area (zone A, B e C), come riportata nella figura successiva:

⁴⁹ MiBACT, Direzione Generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee- Servizio II- Tutela del Patrimonio Architettonico – Circolare n. 13, prot. n. 16262 del 5 giugno 2012- Oggetto: Monumenti Nazionali.

⁵⁰ Il comma 3, lett. D) dell'Art. 10 individua tra i beni culturali "le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose.

Fig. 29 - Perimetrazione dell'Area marina protetta Isole di Ventotene e Santo Stefano



Fonte: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Nello specifico, considerato che l'area compresa nella zona A è quella di riserva integrale (art. 4 decreto 12 dicembre 1997 del Ministero dell'Ambiente), nell'Allegato 6 del presente Studio si riporta il quadro delle attività consentite e non consentite nelle zone dell'AMP che interessano l'isola di Santo Stefano (zone A e B) e, con riferimento alle attività consentite, si specificano quelle sottoposte ad autorizzazione, indicando, al riguardo, l'ente competente e l'iter procedurale.

La presenza della Riserva naturale statale (RNS) "Isole di Ventotene e Santo Stefano", istituita con Decreto del Ministro dell'ambiente 11 maggio 1999, il cui soggetto gestore è il Comune di Ventotene, comporta altresì una serie di misure di tutela per il lato terra del contesto.

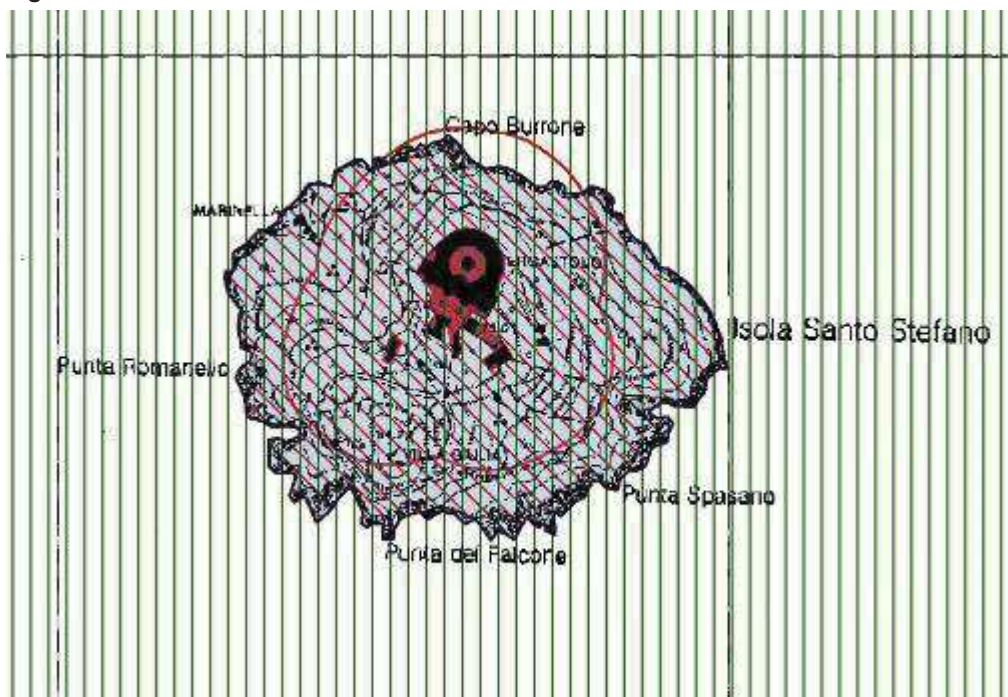
Anche per il dettaglio di tali tutele, si rinvia al su citato Allegato 6.

G.4.1.3 Vincoli paesaggistici e urbanistici

Il territorio della Riserva naturale statale delle Isole di Ventotene e Santo Stefano, per l'interesse paesaggistico sotteso, rientra tra le aree di cui all'art. 142, comma 1, lett. f) del Codice, e, pertanto, è tutelato ex lege. Inoltre, ai sensi dell'art. 146 del Codice, sono assoggettate a controllo preventivo tutte le attività antropiche insistenti sul territorio della riserva naturale che possono produrre un'alterazione dello stato dei luoghi tale da pregiudicare quei valori naturali, estetici e storico-culturali che rappresentino percepibili manifestazioni di "identità" del paesaggio.

La tutela paesaggistica è altresì definita nell'ambito del **Piano di Tutela Paesistico Regionale (PTPR)**, di cui è di seguito riportato lo stralcio cartografico inerente all'isola di Santo Stefano.

Fig. 30 - PTPR Lazio – Isola di Santo Stefano



Fonte: PTPR Lazio

L'art. 38, comma 1, del PTPR richiama il vincolo paesistico cui sono sottoposti, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera f) del Codice, le riserve naturali, tra cui quella delle "Isole di Ventotene e Santo Stefano". Ai sensi del predetto art. 38, la disciplina di tutela delle riserve naturali si attua attraverso le previsioni dei piani di gestione ovvero, in loro assenza - e questo è il caso della riserva naturale "Isole di Ventotene e Santo Stefano" - attraverso le misure di salvaguardia previste nei provvedimenti istitutivi. Ad ogni buon fine, il suddetto vincolo richiede, ai fini dell'esecuzione di interventi, la verifica della eventuale necessità di attivare l'iter previsto per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Secondo quanto previsto dal **Piano di Fabbricazione del Comune di Ventotene**, l'isola di Santo Stefano risulta suddivisa in tre zone:

- "Zona A"
- "Zona A penitenziario"
- "Zona di Rispetto".

Nella **"Zona A"** e **"Zona A penitenziario"**, ossia sul complesso edilizio carcerario con tutti gli annessi e su tutti i fabbricati anche privati presenti, sono ammesse, dal punto di vista edilizio, soltanto opere di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Nella “**Zona di rispetto**” non possono essere realizzate costruzioni in muratura, cemento armato e in acciaio, cioè a carattere duraturo.

Ai sensi dell’art. 149, comma 1, lettera b) del Codice, laddove gli interventi sui manufatti rientrano tra quelli di manutenzione straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l’aspetto esteriore degli edifici, non è richiesta l’autorizzazione prevista dall’art. 146⁵¹. Tuttavia la necessità, connessa all’obiettivo della piena fruizione del complesso rifunzionalizzato, di realizzare un insieme di interventi volti a garantire l’accessibilità (approdo ed impianto meccanizzato di risalita), gli approvvigionamenti (energia, acqua, combustibile), la depurazione e lo scarico delle acque reflue, lo stoccaggio temporaneo ai fini del conferimento dei rifiuti e le infrastrutture di telecomunicazioni fonia-dati a banda ultra-larga, potrebbe condurre all’attivazione dell’iter autorizzativo ordinario, della durata complessiva di 5 mesi: dai 105 ai 120 giorni per avere l’autorizzazione oltre ad ulteriori 30 giorni perché il provvedimento diventi efficace.

La documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell’articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, è indicata nel D.P.C.M. 12 dicembre 2005⁵².

Nell’ambito del **Piano di Assetto Idrogeologico della Regione Lazio (PAI)**, l’intera area costiera dell’isola di Santo Stefano (fig. 31) rientra tra le aree sottoposte a tutela per pericolo di frana e risulta compresa tra le “Aree a pericolo A”, ossia tra quelle a maggior pericolo.

Ai sensi dell’art. 6 delle norme di attuazione del PAI, le aree a pericolo A quali “*aree a pericolo di frana molto elevato, sono indicate nella Tavola 2 di Piano e si riferiscono alle porzioni di territorio che risultano essere interessate da frane caratterizzate da elevati volumi e/o movimento da estremamente rapido a rapido*”.

L’art. 16, comma 1 e 2, delle suddette norme, riporta la disciplina delle aree a pericolo A in termini di attività consentite e non, ai fini della salvaguardia dell’assetto idrogeologico. Nello specifico, ai sensi del su citato comma 1, non sono consentiti:

⁵¹ D.Lgs 42/2004 - Art. 146. Autorizzazione paesaggistica:

1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell’articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

2. I soggetti di cui al comma 1 hanno l’obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall’avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l’autorizzazione.

3. La documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Essa è individuata, su proposta del Ministro, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d’intesa con la Conferenza Stato-regioni, e può essere aggiornata o integrata con il medesimo procedimento.

4. L’autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l’intervento urbanistico-edilizio. Fuori dai casi di cui all’articolo 167, commi 4 e 5, l’autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. L’autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l’esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione. I lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell’autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l’anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo. Il termine di efficacia dell’autorizzazione decorre dal giorno in cui acquista efficacia il titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell’intervento, a meno che il ritardo in ordine al rilascio e alla conseguente efficacia di quest’ultimo non sia dipeso da circostanze imputabili all’interessato.

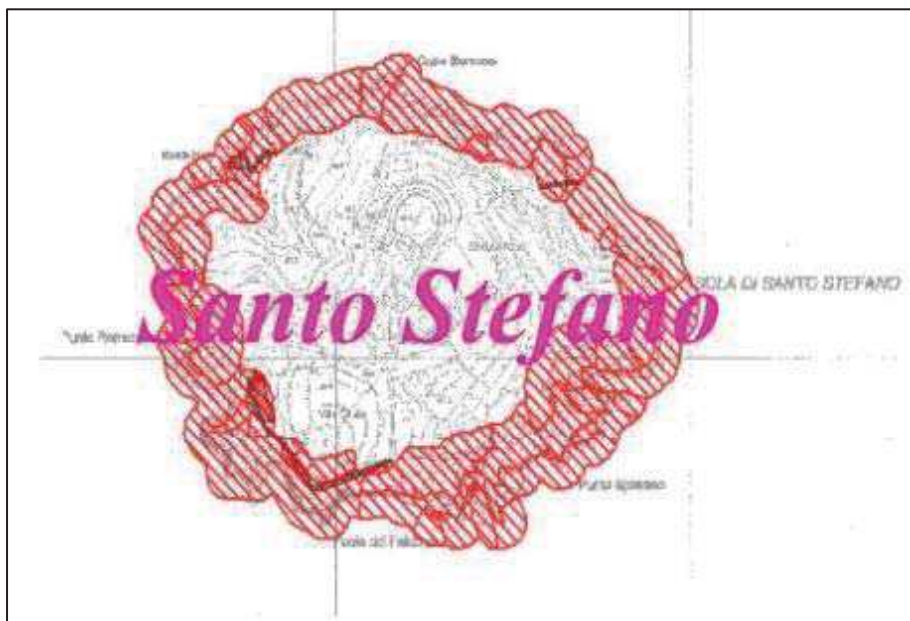
⁵² D.P.C.M. 12 dicembre 2005, Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell’articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali del paesaggio di cui al D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, GU 31 gennaio 2006, n. 25.

- gli invasi d'acqua, gli scavi, i riporti e i movimenti di terra e tutte le attività che possono aumentare il livello di pericolo;
- ogni forma di nuova edificazione;
- la realizzazione di collettori fognari, condotte d'acquedotto, gasdotti o oleodotti;
- le operazioni di decespugliamento ed estirpazione su gruppi di vegetazione matura o in corso di ricostituzione, se costituita da specie di interesse forestale; in ogni caso devono essere sempre salvaguardate dal taglio le piante isolate facenti parte di specie forestali.

Per quanto d'interesse della presente analisi, sono consentiti, ai sensi del comma 2:

- gli interventi sulle infrastrutture, sia a rete che puntuali, e sulle attrezzature esistenti, sia private che pubbliche o di pubblica utilità;
- gli interventi volti alla tutela, alla salvaguardia e alla manutenzione dei manufatti e delle aree vincolate ai sensi del Codice, Parte II e Parte III, nonché quelli classificati di valore storico-culturale negli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale vigenti.

Fig. 31 - Stralcio tavola 2 - Piano di Assetto Idrogeologico della Regione Lazio



Fonte: Regione Lazio

Infine, il **Piano di Zonizzazione Acustica del Comune di Ventotene** definisce modalità e divieti di emissione dei suoni nell'area. L'Isola di Santo Stefano è identificata con la Classe I (1c) – Aree verdi vincolate alla zona di rispetto dell'Isola di Santo Stefano. Pertanto, in quanto area

particolarmente protetta, il vincolo acustico che ne discende prevede i seguenti limiti di zona calcolati in dBA⁵³:

- notturno (fascia oraria 22.00 – 06.00) 40;
- diurno (fascia oraria 06.00 – 22.00) 50.

G.4.1.3.1 Le procedure di valutazione ex ante degli impatti ambientali

La normativa vigente prevede, dunque, un rigoroso regime di tutela ambientale del contesto di interesse, in quanto l'Isola di Santo Stefano e l'area marina prospiciente risultano, come già esplicitato, zone di rilevante pregio naturalistico incluse nel sistema delle aree protette nazionali (designate ai sensi della legge n. 394/1991)⁵⁴ nonché della rete ecologica europea Natura 2000.

In tale contesto, quindi, risultano ancora più stringenti le norme in base alle quali la realizzazione di opere, interventi e impianti tecnologici deve essere sottoposta a valutazioni di compatibilità ambientale ed ecologica, nonché a specifiche autorizzazioni per l'esercizio.

In linea generale, le procedure previste per l'esecuzione delle suddette valutazioni sono la **Valutazione di impatto ambientale (VIA)** e la **Valutazione di incidenza ecologica (VINCA)**.

La VIA è un insieme di procedure di verifica cui devono essere sottoposti gli impianti, le opere e gli interventi al fine di prevederne e stimarne l'impatto ambientale, identificare e valutare le possibili alternative (inclusa anche quella di non realizzare l'impianto, l'opera, ecc.) e individuare le misure idonee a minimizzare gli impatti.

In base all'art. 5, comma 3, del DPR 357/97 e s.m.i., devono essere sottoposti a Valutazione di incidenza (VINCA) tutti gli interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti in un sito Natura 2000, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi. Tale procedura deve essere condotta sulla base delle indicazioni tecnico procedurali di cui alle Linee Guida nazionali per la Valutazione di Incidenza (GU n. 303 del 28.12.2019)

Riguardo alla tempistica, la verifica della relazione di valutazione di incidenza è effettuata entro sessanta giorni dal ricevimento e può essere formulata una sola richiesta di integrazioni; in tal caso, il termine per la valutazione d'incidenza decorre nuovamente dalla data in cui pervengono le integrazioni.

L'iter procedurale previsto per la definizione del documento utile ad individuare i principali effetti che il progetto potrà avere, e, quindi, al rilascio finale di un parere di Valutazione di Incidenza da

⁵³ Per Decibel A o decibel pesato A (dBA) si intende la variazione di livello dell'intensità sonora che tiene conto della maggiore sensibilità dell'orecchio umano alle basse frequenze comportando delle modificazioni convenzionali (basate su considerazioni empiriche) dei valori della curva relativa al livello sonoro equivalente.

⁵⁴ Nello specifico, nella Riserva naturale statale Isole di Ventotene e Santo Stefano (EUAP1068), nell'Area naturale marina protetta Isole di Ventotene e Santo Stefano (EUAP0947), rientranti tra i siti Natura 2000 – ZSC – IT6000019 "Fondali circostanti l'isola di S. Stefano" e ZPS IT6040019.

parte dell'Autorità competente, è un percorso di analisi e valutazione progressiva che si compone di tre fasi principali⁵⁵:

- Livello I: screening – E' disciplinato dall'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat". Processo d'individuazione delle implicazioni potenziali di un piano o progetto su un Sito Natura 2000 o più siti , singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, e determinazione del possibile grado di significatività di tali incidenze. Pertanto, in questa fase occorre determinare in primo luogo se, il piano o il progetto sono direttamente connessi o necessari alla gestione del sito/siti e, in secondo luogo, se è probabile avere un effetto significativo sul sito/ siti.
- Livello II: valutazione appropriata - Questa parte della procedura è disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat", e riguarda la valutazione appropriata e la decisione delle autorità nazionali competenti. Individuazione del livello di incidenza del piano o progetto sull'integrità del sito/siti, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, tenendo conto della struttura e della funzione del sito/siti, nonché dei suoi obiettivi di conservazione. In caso di incidenza negativa, si definiscono misure di mitigazione appropriate atte a eliminare o a limitare tale incidenza al di sotto di un livello significativo.
- Livello III: possibilità di deroga all'articolo 6, paragrafo 3, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" in presenza di determinate condizioni. Questa parte della procedura è disciplinata dall'articolo 6, paragrafo 4, ed entra in gioco se, nonostante una valutazione negativa, si propone di non respingere un piano o un progetto, ma di darne ulteriore considerazione. In questo caso, infatti, l'articolo 6, paragrafo 4 consente deroghe all'articolo 6, paragrafo 3, a determinate condizioni, che comprendono l'assenza di soluzioni alternative, l'esistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico prevalente (IROPI) per realizzazione del progetto, e l'individuazione di idonee misure compensative da adottare.

Con riferimento specifico agli interventi del CIS, si rileva in particolare che l'intervento n. 3 "Realizzazione/adeguamento degli approdi all'isola di Santo Stefano", ricadendo in un'area protetta, nonché in un Sito Natura 2000, ed essendo riconducibile alla fattispecie progettuale prevista nell'Allegato II-bis alla Parte Seconda del D.Lgs.152/2006, al punto 2, denominata "porti e impianti portuali marittimi, fluviali e lacuali, compresi i porti con funzione peschereccia, vie navigabili" risulta soggetto a VIA in sede statale. Inoltre, in relazione alla normativa dei Siti Natura 2000, si evidenzia che l'intervento è anche soggetto a VINCA di cui all'art. 5 del DPR n. 357/1997⁵⁶. Pertanto, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, la procedura VIA dovrà comprendere la procedura VINCA; a tal fine, lo Studio di impatto ambientale conterrà gli elementi di cui all'Allegato G dello stesso DM e la valutazione dell'Autorità competente si estende alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza oppure dovrà dare atto degli esiti della valutazione di incidenza. Le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale.

⁵⁵ "Gestione dei siti Natura 2000 - Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)" - Comunicazione della Commissione C(2018)7621 final del 21.11.2018 (GU 25.01.2019).

⁵⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n.357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. (Testo aggiornato e coordinato al D.P.R. 12 marzo 2003 n. 120. (G.U. n. 124 del 30.05.2003))

Per quel che riguarda gli altri interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, inclusa la realizzazione degli impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari, nello sviluppo dei successivi livelli progettuali andrà verificato se essi ricadono nelle casistiche e nelle soglie dimensionali previste dalla normativa in materia di VIA, ai sensi dell'art.19 del D.lgs. n. 152/2006 e dei relativi allegati alla Parte Seconda.

In ogni caso, tutti gli interventi saranno soggetto alla procedura di VINCA, in quanto l'isola di Santo Stefano rientra nella Rete Natura 2000. Tale valutazione dovrà altresì essere effettuata secondo le Linee guida approvate dalla Regione Lazio con D.G.R. n. 64 del 29 gennaio 2010 ed in fase di revisione, nonché prioritariamente delle Linee Guida nazionali per la Valutazione di Incidenza (GU n. 303 del 28.12.2019)⁵⁷ e sentito l'ente di gestione dell'AMP e della RNS, in conformità con l'art 5, comma 7, del DPR 357/97 e s.m.i..

G.4.2 Procedure per l'eventuale acquisizione/espropriazione per pubblica utilità dei beni privati

Il progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico prevede specifici interventi di risanamento e di recupero, oltre che sul complesso dell'ex carcere borbonico di cui è proprietario il Demanio e possessore il Comune di Ventotene⁵⁸, anche su specifici manufatti la cui proprietà è interamente ascrivibile ad un unico soggetto privato o in regime di comproprietà con l'Amministrazione comunale, e che sono funzionali, da un lato, alla sua tutela e valorizzazione e, dall'altro, a migliorarne la fruizione pubblica. Nello specifico, come già esplicitato, si tratta dei seguenti immobili:

- la "grotta" situata in prossimità dell'approdo della Marinella, di proprietà privata;
- l'edificio "ex spaccio", di proprietà privata, ubicato lungo la via Giulia, che dall'ex Carcere conduce fino al Cimitero;
- i muretti a secco lungo le due vie che collegano l'approdo della Marinella e lo Scalo n.4 all'ex Carcere, rispettivamente, via Corona e Strada n. 4, nonché i muretti lungo la via Giulia che sono in comproprietà del Comune di Ventotene e del privato.

In particolare, in relazione ai muretti a secco, con nota del 28 luglio 2020, prot. 3723, il Comune di Ventotene aveva richiesto al proprietario di provvedere agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dei medesimi, al fine di scongiurare il pericolo di crollo e di danni a terzi e al

⁵⁷ Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza (VInCA) - Direttiva 92/43/CEE "HABITAT" articolo 6, paragrafi 3 e 4, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 303 del 28.12.2019 (19A07968) (GU Serie Generale n.303 del 28-12-2019) ed adottate con Intesa del 28.11.2019 (Rep. atti n. 195/CSR 28.11.2019), ai sensi ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

⁵⁸ La titolarità del Comune di Ventotene è stabilita dal verbale Mod. 7 del 11/04/1992 con il quale l'Ufficio Tecnico Erariale di Latina consegna al Comune di Ventotene (LT) al canone ricognitorio (pari ad €. 196,61 - ultimo corrisposto dal 01.05.2007 al 30.04.2013 pari a €.1.191,47), i beni del patrimonio dello Stato riportati nelle schede patrimoniali L TB0247 (Corpo B - Aree e manufatti esterni all'ex carcere) e L TB0248 (Corpo C - Approdo e aree limitrofe) e ora anche per la scheda LTD0028 (Corpo A - Complesso carcerario principale) (successivamente OSA), siti nell'isola di Santo Stefano. Nel verbale viene espressamente dichiarato che "...*la Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici del Lazio ha indicato, con nota n.19445 del 10/11/1989, le seguenti clausole cui deve sottostare la consegna in parola: a) il bene dovrà essere adibito esclusivamente ad uso culturale, compatibile con la salvaguardia del suo carattere storico - artistico; b) il Comune non potrà eseguire lavori di nessun tipo senza il preventivo nulla osta da parte dei seguenti Enti...*".

Comune medesimo. A fronte della perdurante inerzia del proprietario e a seguito dell'approvazione in Conferenza di servizi (in data 27/11/2020) del progetto definitivo per la messa in sicurezza dell'ex Carcere, con nota del 18/03/2021 prot. 1551, il Comune di Ventotene ha comunicato al proprietario l'avvio del procedimento ex art. 7 della Legge 241/1990, richiedendo al medesimo il concorso alle spese di risanamento per la quota di sua competenza o, in alternativa, la rinuncia espressa e formale alla proprietà di tale quota.

La definizione delle possibili modalità di acquisizione/espropriazione e l'iter da seguire a tal fine, è legato allo "*stato di fatto e diritto*" in cui essi si trovano, nonché dalla qualificazione del bene in sotto il profilo della tutela culturale, vale a dire se si tratti di bene sottoposto a tutela diretta in quanto vincolato, o a tutela indiretta in quanto in rapporto o attiguo ad un bene vincolato.

Al riguardo, occorre precisare che l'estensione del vincolo culturale recentemente disposto dal Segretariato Regionale del MIBACT (ora MIC) per il Lazio, cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo sul quadro vincolistico che caratterizza l'isola di Santo Stefano, riguarda l'ex Spaccio, mentre non riguarda la "grotta", né i muretti a secco che delimitano la viabilità comunale,⁵⁹ (che, comunque, sono sottoposti a vincolo paesaggistico).

In tale quadro, l'approfondimento giuridico-amministrativo e procedurale svolto nel seguito in merito alle procedure previste dalla normativa vigente in materia di acquisizione/espropriazione per pubblica utilità assume, sulla base delle informazioni attualmente disponibili, che la "grotta" e l'ex Spaccio siano di proprietà privata, mentre i muretti a secco siano in regime di comproprietà da parte del Comune e del privato, rispettivamente proprietari delle vie e dei terreni che tali muretti delimitano.

Tale approfondimento, inoltre, è stato svolto specificamente per ciascun bene, individuando una serie di opzioni tutte validamente percorribili dall'Amministrazione competente, e valutandone i rispettivi vantaggi e svantaggi.

- **L'edificio "Ex spaccio"**

L'edificio "Ex spaccio", censito al Catasto del Comune di Ventotene al Foglio 3, particella 113, ed ubicato lungo via Giulia (in prossimità della Chiesetta⁶⁰), è sottoposto a vincolo culturale sulla base del recente DM del MIBACT (ora MIC) – Segretariato regionale per il Lazio n. 10 del 18 gennaio 2021. Per tale edificio, nell'ambito dello scenario di valorizzazione definito, si prevedono interventi sulle superfici scoperte della terrazza e interventi di recupero e parziale ricostruzione dello stesso.

L'acquisizione di tale area privata nella proprietà dello Stato potrebbe avvenire seguendo diverse ipotesi giuridico-amministrative previste dall'ordinamento italiano:

- A. cessione volontaria
- B. espropriazione per pubblica utilità;

⁵⁹ Dal dispositivo, il vincolo culturale risulta esteso alle strutture e i terreni contraddistinti al Catasto Terreni F. 3 come p. II 1; 42; 46; 49; 77; 85; al Catasto Fabbrica come Foglio 3 p. II B; Strada Comunale n°4.

⁶⁰ Con DM n. 7 del 14.01.2021, la chiesetta adiacente all'ex spaccio è stata sottoposta al vincolo ex DM 14/05/1987, apposto ai sensi della Legge 1089/1939 e ss.mm.ii. L'indicato decreto amplia il novero dei manufatti soggetti al vincolo presenti sull'isola.

- C. occupazione d'urgenza, quale modalità accelerata per acquisire il possesso del bene, non la sua proprietà, per la quale si dovrà procedere comunque mediante espropriazione.

A. La cessione volontaria

La procedura che presenta maggiori vantaggi in termini di celerità ed economicità procedurale è quella della cessione volontaria della proprietà, prevista dalla normativa settoriale (Codice dei beni culturali) mediante rinvio alla normativa generale sulle espropriazioni per pubblica utilità (d.P.R. n. 327/2001).

In particolare, è possibile definire l'espropriazione mediante accordo bonario che comporta una cessione volontaria della proprietà a favore del Demanio e si realizza quando il privato, espropriando, accetta l'indennità offerta dall'Autorità espropriante.

In base al richiamo operato dagli artt. 99 e 100 del Codice dei beni culturali alle disposizioni generali del d.P.R. n. 327/2001, si deve considerare applicabile l'art. 45 anche nel caso di espropriazione per fini strumentali di cui all'art. 96 Codice dei beni culturali. Quindi, ai sensi del comma 1, art. 45 citato, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e fino alla data in cui è eseguito il decreto di esproprio, il proprietario ha il diritto di stipulare col soggetto beneficiario dell'espropriazione l'atto di cessione del bene o della sua quota di proprietà.

Nell'iter di espropriazione ex art. 95, a differenza dell'espropriazione ex art. 96⁶¹, il corrispettivo o indennità di esproprio consiste, ai sensi dell'art. 99, nel *“giusto prezzo che il bene avrebbe in una libera contrattazione di compravendita all'interno dello Stato”*, mentre *“il pagamento dell'indennità è effettuato secondo le modalità stabilite dalle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità”*.

L'accordo di cessione produce gli effetti del decreto di esproprio ex DPR 327/2001 e non li perde se l'acquirente non corrisponde la somma entro il termine concordato (art. 45, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001)⁶².

⁶¹ Nella espropriazione ex art. 96, qualora il bene sia ceduto volontariamente, l'indennità varia a seconda della tipologia di area o di bene oggetto d'esproprio (comma 2, art. 45 DPR 327/2001). In particolare, occorre distinguere tra area edificabile e non edificabile e tra costruzione legittimamente edificata o costruzione in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, o in difformità:

- *costruzione legittimamente edificata*: il corrispettivo è calcolato nella misura venale del bene ai sensi dell'articolo 38 DPR 327/2001;
- *costruzione in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, o in difformità*: l'indennità è calcolata tenendo conto della sola area di sedime in base all'articolo 37 ovvero tenendo conto della sola parte della costruzione realizzata legittimamente (comma 2, art.38 del d.P.R. n. 327/2001);
- *area edificabile*: il corrispettivo è calcolato ai sensi dell'articolo 37, con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 art 38 sub citato;
- *area non edificabile*: il corrispettivo è calcolato aumentando del cinquanta per cento l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 3 DPR 327/2001;
- *area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario*: l'indennità è calcolata moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 3 DPR 327/2001. In tale caso non compare l'indennità aggiuntiva di cui all'articolo 40, comma 4 DPR 327/2001.

⁶² Consiglio di Stato Sez. IV, 8 gennaio 2016, n. 28 *“Al fine di qualificare un accordo come cessione volontaria ai sensi dell'art. 45, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, oltre alla circostanza che questo si inserisca all'interno di un procedimento di esproprio validamente instaurato (e, quindi, che vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità, la rituale offerta e accettazione dell'indennità di esproprio), non occorre l'atto pubblico, essendo sufficiente la forma scritta”*.

B. Espropriazione per pubblica utilità

Nel caso in cui, nell'ambito della cessione volontaria, non si raggiunga l'accordo con il privato, si può ricorrere alla procedura di esproprio per pubblica utilità, disciplinata dalla normativa settoriale (Codice dei beni culturali) e, in quanto compatibile, dalla normativa generale sugli espropri (d.P.R. n. 327/2001).

In considerazione della recente apposizione del vincolo monumentale sul bene in esame, quindi sottoposto ad una tutela diretta⁶³, l'iter di espropriazione da seguire è quello disciplinato dall'art. 95 del D.lgs. 42/2004, rubricato "*espropriazione dei beni culturali immobili e mobili*", ai sensi del quale è possibile espropriare per causa di pubblica utilità beni culturali mobili e immobili per ragioni di tutela del bene culturale, ai fini della fruizione pubblica. Ed invero, secondo quanto specificato da autorevole giurisprudenza⁶⁴, l'espropriazione di beni culturali immobili e mobili, disciplinata all'art. 95, ha ad *oggetto* beni immobili o mobili già qualificati *ex lege* come "bene culturale" e sottoposti, quindi, a vincolo culturale di interesse storico-artistico⁶⁵. Inoltre, l'indicata procedura di esproprio ha come scopo primario l'acquisizione del bene per migliorarne la tutela e la fruizione; al contempo, essa non consente la realizzazione di un'opera con effetto di trasformazione del territorio.

L'autorità competente a gestire l'iter amministrativo è il MIC (già MIBACT), che emana, ex art. 95, comma 1, il decreto di dichiarazione di pubblica utilità (DPU) con il quale manifesta la volontà di migliorare le condizioni di tutela e fruibilità del bene vincolato (ex carcere borbonico) mediante l'acquisto al pubblico demanio dell'immobile soggetto ad esproprio (area "ex spaccio").

Dal punto di vista dell'iter procedimentale di esproprio, è opportuno precisare che secondo un certo orientamento, il mancato richiamo dell'art. 95 all'interno dell'art.100 preclude di riferire all'art. 95 stesso la disciplina generale delle espropriazioni⁶⁶. In assenza di una valida alternativa, tuttavia, pare prevalente la posizione secondo cui, per rimediare alla lacuna, sembra preferibile estendere per *analogia legis* la normativa generale del d.P.R. 327/2001 anche all'espropriazione di cui all'art. 95, sempre ove compatibile⁶⁷.

Ciò precisato, dunque, la disciplina prevista dal D.lgs. 42/2004, integrata, ove compatibile, con la normativa generale in materia di espropriazioni prevista dal d.P.R. 327/2001, prevede tre fasi

⁶³ Ai sensi dell'art. 45 del Codice dei beni culturali è possibile svolgere un'azione di tutela indiretta, a salvaguardia dei beni immobili che siano stati già riconosciuti di interesse culturale, indicando le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che ne sia messa in pericolo l'integrità, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e decoro. In altri termini, la "tutela indiretta" è una forma di protezione del patrimonio culturale attraverso l'imposizione di limiti e condizioni all'utilizzo di cose che, prive di per sé di valore culturale e non soggette al regime di tutela, si trovano con i beni culturali in una particolare relazione.

⁶⁴ *Ex pluribus*, Consiglio di Stato sez. VI, 11 maggio 2011 n.2792 e anche Consiglio di Stato sez. IV, 09 febbraio 2015, n. 669.

⁶⁵ La tipologia di espropriazione disciplinata dall'art. 95 del D.lgs 42 del 2004 riguarda segnatamente i beni culturali tra i quali, a norma dell'art. 10, comma 3, lett. a) del D.lgs 42 del 2004, rientrano non solo i beni appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali ma anche i beni immobili e mobili appartenenti a soggetti diversi, che presentano interesse artistico, storico e archeologico o etnoantropologico particolarmente importante quando sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale; lo scopo di tale espropriazione consiste nell'acquisizione del bene culturale in sé (Esercizio del potere espropriativo nel caso dei beni culturali, raccolta di pronunce giurisprudenziali, EXEO Edizioni, 2020)

⁶⁶ In tal senso, il Consiglio di Stato sez. V 27 maggio 2014, n. 2708.

⁶⁷ In tal senso, W. Gasparri, Espropriazione, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, Bologna 2004, pag. 409.

procedurali: l'apposizione del vincolo di esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità, la determinazione dell'indennità di esproprio.

B.1) L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio

La prima fase dell'iter procedimentale attiene all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Tale fase viene ritenuta, da un orientamento giurisprudenziale, non necessaria nella ipotesi di espropriazione di beni culturali ex art. 95⁶⁸. Tuttavia, potrebbe essere opportuna, anche a fini ricognitivi, in particolari fattispecie, come quella in esame, considerato che il Comune di Ventotene è sprovvisto del Piano Regolatore Generale.

Ad ogni buon conto, ai fini dell'apposizione del vincolo espropriativo, è preferibile seguire le previsioni dell'art. 10 comma 1 del d.P.R. n. 327/2001, relative all'apposizione dei vincoli all'esproprio derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali.

Sotto il profilo urbanistico, il Comune di Ventotene è dotato di un Piano di fabbricazione e Regolamento edilizio⁶⁹. Per tale ragione, l'Isola di Santo Stefano è da considerarsi area agricola in quanto esterna al perimetro del centro abitato, ad eccezione del Comprensorio del Penitenziario inserito in modo specifico nella "Zona A Penitenziario" nel Programma di Fabbricazione vigente, che ne consente solo la manutenzione ordinaria e straordinaria fino all'approvazione del P.R.G. (sul punto L.R. n.52 del 1976 artt. 1, 3 e ss.).

La disciplina relativa all'attività edilizia nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (escluso i regolamenti edilizi) è dettata dall'articolo 9 T.U. per l'edilizia (d.P.R. 380/2001). L'indicato articolo consente alle legislazioni regionali di fissare limiti restrittivi per l'attività edilizia e gli eventuali interventi edificatori ammissibili devono, in ogni caso, conformarsi alle normative di settore, in particolare quella paesaggistica. Il comma 1⁷⁰ dell'art. 9 prescrive che sono consentiti in tutto il

⁶⁸ Il Consiglio di Stato nella sentenza sez. IV n. 669 del 2015 ha ritenuto che, nell'espropriazione ex art. 95 codice dei beni culturali di un bene già qualificato come bene culturale, Il richiamo alla mancata apposizione del vincolo preordinato all'esproprio non è conferente poiché non si applica la disciplina ordinaria dell'espropriazione per pubblica utilità. Secondo tale orientamento, infatti, l'art. 100 del codice dei beni culturali prevede l'applicazione delle norme ordinarie sull'espropriazione per pubblica utilità, ove compatibili, al procedimento ex artt. 96 e 97 e non anche all' art. 95.

⁶⁹ Il Consiglio di Stato nella sentenza sez. IV n. 669 del 2015 ha ritenuto che, nell'espropriazione ex art. 95 codice dei beni culturali di un bene già qualificato come bene culturale, Il richiamo alla mancata apposizione del vincolo preordinato all'esproprio non è conferente poiché non si applica la disciplina ordinaria dell'espropriazione per pubblica utilità. Secondo tale orientamento, infatti, l'art. 100 del codice dei beni culturali prevede l'applicazione delle norme ordinarie sull'espropriazione per pubblica utilità, ove compatibili, al procedimento ex artt. 96 e 97 e non anche all' art. 95.

⁷⁰ L'art. 9 del d.P.R. 380 del 2001, rubricato "Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica", al comma 1 prevede che "Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.), nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: a) gli interventi previsti dalle lettere a), b), e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà". Al comma 2, invece, prevede che "Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 3 del presente testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo".

territorio e per tutte le costruzioni esistenti o loro porzioni le seguenti tipologie di lavori, definiti all'art. 3 lett. a, b, c, d del d.P.R. 380/2001⁷¹:

- manutenzione ordinaria;
- manutenzione straordinaria;
- restauro e risanamento conservativo.

In particolare, l'art. 3, lett. d, precisa che *“Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti*

⁷¹ L'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, rubricato "Definizioni degli interventi edilizi", al comma 1 prevede: a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; (lettera così modificata dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020) c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; (lettera modificata dall'art. 65-bis della legge n. 96 del 2017) d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria: (lettera così modificata dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020) (...).

sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria".

Ebbene, ai sensi dell'art. 10, comma 1, T.U. d.P.R. n. 327/2001, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico.

Nel caso *de quo*, si precisa che ai sensi dell'art. 4, comma 9, del CIS, l'Agenzia del Demanio ha competenza ad indire le Conferenze di servizi, ai sensi della legge n. 241/1990. Quindi, nell'ottica di predisporre tutte le condizioni in grado di favorire l'accelerazione dei tempi di attuazione del progetto, l'utilizzo dello strumento della conferenza di servizi indetta dall'Agenzia del Demanio (e il conseguente invio dell'avviso di avvio del procedimento al proprietario che ha 30 giorni per fare osservazioni) configurerebbe l'opzione procedurale più favorevole.

In alternativa, potrebbe essere anche seguito l'iter previsto dall'art. 10, comma 2, T.U. d.P.R. n. 327/2001, il quale prevede l'apposizione del vincolo facendo ricorso alla variante semplificata al piano regolatore generale, da realizzare su richiesta dell'interessato, con le modalità e le procedure di cui all'art. 19, comma 2 e ss.⁷²: tale procedura è stata applicata per la realizzazione dell'elisuperficie⁷³.

B.2) La dichiarazione della pubblica utilità

La seconda fase dell'iter procedurale attiene alla dichiarazione di pubblica utilità da parte del MIC (già MIBACT), che, con decreto ex art. 95, comma 1, dichiara la pubblica utilità ai fini dell'esproprio e rimette gli atti all'ente interessato per la prosecuzione del procedimento.

Lo svolgimento del procedimento di dichiarazione della pubblica utilità si articola nelle seguenti fasi:

- I. l'invio al proprietario dei beni o delle aree da espropriare e agli altri eventuali interessati dell'avviso di avvio del procedimento e del deposito degli atti e documenti di cui al comma 1, art. 16, d.P.R. n. 327/2001, con l'indicazione del nominativo del responsabile del procedimento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 del medesimo T.U. e degli artt. 7- 8 della

⁷² L'indicata procedura prevede che l'approvazione del progetto preliminare o definitivo avviene da parte del Consiglio comunale e costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico (comma 2, art.19); se l'opera non è di competenza comunale, l'atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte della autorità competente è trasmesso al Consiglio comunale, che può disporre l'adozione della corrispondente variante allo strumento urbanistico (comma 3, art.19). Nei casi previsti dai commi 2 e 3 dell'art. 19, se la Regione o l'ente da essa delegato all'approvazione del piano urbanistico comunale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia.

⁷³ Sul punto si ricorda che, nel 2016, il Comune di Ventotene, con delibera del Commissario straordinario n. 3 del 18 ottobre 2016, ha approvato il progetto per la realizzazione dell'elisuperficie nell'Isola di Santo Stefano mediante variante urbanistica, ai sensi dell'art. 19 d.P.R. 327 del 2001 con mutazione della propria destinazione d'uso da "Zona A" a "Zona da destinare ad elisuperficie".

legge 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i., per la dichiarazione di pubblica utilità in relazione all'approvazione del progetto definitivo;

- II. il proprietario e ogni altro interessato possono formulare osservazioni al responsabile del procedimento, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione o dalla pubblicazione dell'avviso (art.16, comma 10 D.P.R. 327/2001);
- III. inoltre, contestualmente, gli viene comunicato che può fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area ai fini della liquidazione della indennità di esproprio (art. 17, commi 1, e 2 D.P.R. 327/2001).

B.3) La determinazione dell'indennità di esproprio

Nell'iter di esproprio ex art. 95, l'indennità può essere determinata secondo due modalità: mediante cessione volontaria ovvero mediante determinazione d'urgenza. Nel caso della cessione volontaria ex art. 99, l'indennità consiste nel giusto prezzo che il bene avrebbe in una libera contrattazione di compravendita all'interno dello Stato, a differenza dell'espropriazione ex art. 96 in cui si seguono i criteri già predeterminati dagli art. 38 ss del TU sugli espropri.

In ogni caso, la proposta di indennità deve essere necessariamente accettata dal privato espropriando affinché si possa stipulare l'atto definitivo di cessione del bene all'amministrazione che ne acquista la proprietà, quale accordo sostitutivo del decreto di espropriazione.

- *La cessione volontaria* è: effettuata generalmente attraverso atto notarile; essa rappresenta l'opzione più favorevole dal punto di vista dei tempi procedurali, in quanto, se il privato accetta la proposta di indennità (l'atto di cessione volontaria produce gli effetti del decreto di esproprio.
- *Determinazione d'urgenza*: l'indennità potrebbe essere determinata applicando la disciplina di determinazione d'urgenza dell'indennità espropriante ex art.22 d.P.R. 327/2001. Nel caso in cui il privato non dovesse accettare l'indennità da cessione volontaria, tale opzione consentirebbe all'amministrazione di accelerare l'iter di acquisizione dei beni, procedendo d'urgenza.

In tale ipotesi, con decreto motivato, l'Autorità espropriante (MIC) ordina l'espropriazione coattiva e determina l'indennità in via d'urgenza. Inoltre, dispone il pagamento nei 60 giorni successivi se, entro 30 giorni dalla comunicazione, il privato espropriato accetta l'indennità contenuta nel decreto che impone la cessione coattiva. Decorso tale termine, al proprietario sono dovuti gli interessi nella misura legale.

Se il privato non condivide la determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, l'espropriato può chiedere la nomina del collegio arbitrale e, se non condivide la relazione finale, può proporre l'opposizione alla stima. Se il proprietario non chiede di avvalersi del collegio arbitrale, l'autorità espropriante rimette la determinazione dell'indennità alla commissione provinciale prevista dall'art. 41 del T.U. che provvede entro il termine di 30 giorni.

Per le modalità di pagamento si applicano le disposizioni di cui al d.P.R. n. 327/2001. In particolare, il procedimento di pagamento definitivo dell'indennità di esproprio (ex art.27 ss.) segue le disposizioni generali in materia di espropriazione per pubblica utilità, in virtù del rinvio

generale operato dall'art. 99, comma 2, del Codice dei beni culturali. L'autorità espropriante autorizza il pagamento della somma depositata al proprietario o agli aventi diritto, qualora sia divenuta definitiva la determinazione dell'indennità di espropriazione, o non sia stata fatta opposizione al pagamento o sia stato concluso da tutte le parti interessate l'accordo per la distribuzione delle indennità (art. 28, comma 1, D.P.R.327 del 2001). L'autorizzazione è disposta su istanza delle parti interessate, su proposta del responsabile del procedimento ed è successiva all'audizione delle parti da cui risulta anche la mancata opposizione di terzi. Insieme all'istanza vanno depositati i certificati attestanti l'assenza di trascrizioni o iscrizioni di diritti o azioni di terzi e il certificato di mancata opposizione di terzi (art.28 citato).

Il decreto di esproprio è emesso dopo la determinazione definitiva dell'indennità e deve essere eseguito entro due anni. Decorso tale termine, entro i successivi tre anni può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità.

C. Occupazione d'urgenza del bene

Si può ricorrere alla procedura di occupazione d'urgenza, disciplinata dalla normativa generale sulle espropriazioni per pubblica utilità (art. 22 bis d.P.R. 327/2001), per motivate esigenze di particolare urgenza e necessità, con benefici evidenti – rispetto alle procedure di cessione volontaria e di espropriazione per pubblica utilità - legati alla immissione in possesso in tempi brevi.

In particolare, si potrebbe valutare l'applicazione della disciplina relativa all'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione, qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza e necessità. Tale ipotesi, disciplinata dall'art. 22bis prevede che:

- l'immissione in possesso può essere effettuata in tempi brevi, anche vari anni prima del decreto di esproprio e del pagamento dell'indennità definitiva;
- a tal fine, l'Autorità espropriante (MIC o ente delegato) emana un decreto motivato che dispone l'occupazione anticipata dei beni immobili e mobili e determina l'indennità da offrire in via provvisoria;
- il decreto è notificato al proprietario che nei trenta giorni successivi alla immissione in possesso, può, nel caso non condivida l'indennità offerta, presentare osservazioni scritte e depositare documenti.
- se il proprietario condivide la determinazione dell'indennità gli è riconosciuto l'acconto dell'80% con le modalità di cui al comma 6, dell'articolo 20;
- in ogni caso, l'esecuzione del decreto, ai fini dell'immissione in possesso, deve aver luogo entro il termine perentorio di tre mesi dalla data della sua emanazione;
- per il periodo intercorrente tra la data di immissione in possesso e la data di corrisponsione dell'indennità di espropriazione o del corrispettivo, stabilito per l'atto di cessione volontaria è dovuta l'indennità di occupazione, da computare ai sensi dell'articolo 50, comma 1, DPR 327/2001.

- il decreto che dispone l'occupazione perde efficacia qualora non venga emanato il decreto di esproprio nel termine indicato nella dichiarazione di pubblica utilità di cui all'articolo 13 D.P.R. 327/2001.

- **La “grotta”**

La “grotta”, ubicata nei pressi dello Scalo della Marinella, dalle informazioni acquisite dalla Struttura commissariale, risulta essere stata accatastata dal proprietario privato nel 1998, ma utilizzata dal Comune di Santo Stefano come deposito fin dal 1965.

L'acquisizione di tale area privata nella proprietà dello Stato potrebbe avvenire seguendo l'iter ex art. 96 del Codice dei beni culturali integrato con il D.P.R. n.327/2001.

A. Cessione volontaria

Anche per il bene in esame, la cessione volontaria della proprietà configura la procedura di cui verificare prioritariamente la concreta possibilità di applicazione, per i vantaggi già evidenziati in termini di maggiore celerità ed economicità procedurale.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni esposte in precedenza per l'acquisizione dell'edificio “ex Spaccio”, con la precisazione che, in tale ipotesi, l'indennità viene determinata ai sensi dell'art. 45 del d.P.R. n. 327/2001, in base al rinvio operato dall'art. 100 del Codice dei beni culturali. Nello specifico, qualora il bene sia ceduto volontariamente, l'indennità varia a seconda della tipologia di area o di bene oggetto d'esproprio (comma 2). In particolare, occorre distinguere tra area edificabile e non edificabile e tra costruzione legittimamente edificata o costruzione in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, o in difformità:

- *costruzione legittimamente edificata*: il corrispettivo è calcolato nella misura venale del bene ai sensi dell'articolo 38 DPR 327/2001;
- *costruzione in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, o in difformità*: l'indennità è calcolata tenendo conto della sola area di sedime in base all'articolo 37 ovvero tenendo conto della sola parte della costruzione realizzata legittimamente (comma 2, art.38 del d.P.R. n. 327/2001);
- *area edificabile*: il corrispettivo è calcolato ai sensi dell'articolo 37, con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 art 38 sub citato;
- *area non edificabile*: il corrispettivo è calcolato aumentando del cinquanta per cento l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 3 DPR 327/2001;
- *area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario*: l'indennità è calcolata moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 3 DPR 327/2001. In tale caso non compare l'indennità aggiuntiva di cui all'articolo 40, comma 4 DPR 327/2001.

B. Espropriazione per pubblica utilità

Qualora non fosse possibile raggiungere un accordo con il privato per la cessione volontaria del bene, si potrà ricorrere alla procedura di esproprio per pubblica utilità, disciplinata sia dalla normativa settoriale (Codice dei beni culturali), che dalla normativa generale sugli espropri (d.P.R. n. 327/2001).

Per l'area "grotta", dal punto di vista dello "*stato di fatto e di diritto*", si configura una forma di "*tutela indiretta*", in mancanza della apposizione del vincolo culturale ex legge n.1089/1939, D.lgs. n. 490/1999 e D.lgs. n. 42/2004 e, in quanto attigua e strumentale all'ex Carcere, sottoposto a tutela monumentale diretta.

Ne consegue che l'iter di espropriazione da seguire è quello disciplinato dall'art. 96 del D.lgs. 42/2004, rubricato "*espropriazione per fini strumentali*", ai sensi del quale è possibile l'espropriazione per causa di pubblica utilità di edifici od aree, quando ciò sia necessario per isolare o restaurare beni culturali immobili, assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescere il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso. Ed invero, secondo quanto specificato da autorevole giurisprudenza⁷⁴, l'espropriazione per fini strumentali, disciplinata all'art. 96, ha ad *oggetto* beni immobili non direttamente dichiarati di interesse culturale, ma in rapporto o attigui ad un bene culturale, ed ha come scopo primario quello di eseguire un'opera o un intervento con trasformazione dell'area.

L'autorità competente a gestire l'iter amministrativo è il MIC, che emana, ex art. 98, comma 1, il decreto di dichiarazione di pubblica utilità (DPU) con il quale manifesta la volontà di migliorare le condizioni di tutela e fruibilità del bene vincolato (ex carcere borbonico) mediante l'acquisto al pubblico demanio dell'immobile soggetto ad esproprio (area "grotta"). Il medesimo comma 1 dell'art. 98 prevede, tuttavia, anche la possibilità che il provvedimento finalizzato alla DPU sia emanato dalla Regione e comunicato al MIC.

Dal punto di vista dell'iter procedimentale di esproprio, è opportuno precisare che la disciplina prevista dal D.lgs. 42/2004 va integrata, per esplicito rinvio dello stesso Codice dei beni culturali, con la normativa generale in materia di espropriazioni prevista dal d.P.R. 327/2001, che prevede tre fasi procedurali: l'apposizione del vincolo di esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità, la determinazione dell'indennità di esproprio.

B.1) L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio

La prima fase dell'iter procedimentale attiene all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Ai fini dell'apposizione del vincolo è preferibile seguire le previsioni dell'art. 10 comma 1 del d.p.r. 327 del 2001, relative all'apposizione dei vincoli all'esproprio derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali.

⁷⁴ *Ex pluribus*, Consiglio di Stato sez. VI, 11 maggio 2011 n.2792 e anche Consiglio di Stato sez. IV, 09 febbraio 2015, n. 669.

Ed invero, è opportuno precisare che – sotto il profilo urbanistico – il Comune di Ventotene è sprovvisto del Piano Regolatore Generale ed è dotato di un Piano di fabbricazione e Regolamento edilizio⁷⁵. Per tale ragione, l'Isola di Santo Stefano è da considerarsi area agricola in quanto esterna al perimetro del centro abitato, ad eccezione del Compensorio del Penitenziario inserito in modo specifico nella "Zona A Penitenziario" nel Programma di Fabbricazione vigente, che ne consente solo la manutenzione ordinaria e straordinaria fino all'approvazione del P.R.G. (sul punto L.R. n.52 del 1976 artt. 1, 3 e ss.).

La disciplina relativa all'attività edilizia nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (escluso i regolamenti edilizi) è dettata dall'articolo 9 T.U. per l'edilizia (d.P.R. 380/2001). L'indicato articolo consente alle legislazioni regionali di fissare limiti restrittivi per l'attività edilizia e gli eventuali interventi edificatori ammissibili devono, in ogni caso, conformarsi alle normative di settore, in particolare quella paesaggistica. Il comma 1⁷⁶ dell'art. 9 prescrive che sono consentiti in tutto il territorio e per tutte le costruzioni esistenti o loro porzioni le seguenti tipologie di lavori, definiti all'art. 3 lett. a, b, c, d del d.P.R. 380/2001⁷⁷:

⁷⁵ Il Regolamento edilizio comunale con annesso Piano di fabbricazione è stato approvato con delibera della Giunta Regionale del Lazio n. 697 del 17 febbraio 1981.

⁷⁶ L'art. 9 del d.P.R. 380 del 2001, rubricato "Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica", al comma 1 prevede che "Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.), nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: a) gli interventi previsti dalle lettere a), b), e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà". Al comma 2, invece, prevede che "Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 3 del presente testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo".

⁷⁷ L'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, rubricato "Definizioni degli interventi edilizi", al comma 1 prevede: a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; (lettera così modificata dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020) c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; (lettera modificata dall'art. 65-bis della legge n. 96 del 2017) d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi

- manutenzione ordinaria;
- manutenzione straordinaria;
- restauro e risanamento conservativo.

In particolare, l'art. 3, lett. d, precisa che *“Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”*.

Ebbene, ai sensi dell'art. 10, comma 1, T.U. d.P.R. n. 327/2001, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico.

Nel caso *de quo*, si precisa che ai sensi dell'art. 4, comma 9, del CIS, l'Agenzia del Demanio ha competenza ad indire le Conferenze di servizi, ai sensi della legge n. 241/1990. Quindi, nell'ottica di predisporre tutte le condizioni in grado di favorire l'accelerazione dei tempi di attuazione del progetto, l'utilizzo dello strumento della conferenza di servizi indetta dall'Agenzia del Demanio (e il conseguente invio dell'avviso di avvio del procedimento al proprietario che ha 30 giorni per fare osservazioni) configurerebbe l'opzione procedurale più favorevole.

In alternativa, potrebbe essere anche seguito l'iter previsto dall'art. 10, comma 2, T.U. d.P.R. n. 327/2001, il quale prevede l'apposizione del vincolo facendo ricorso alla variante semplificata al piano regolatore generale, da realizzare su richiesta dell'interessato, con le modalità e le

costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria: (lettera così modificata dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020) (...).

procedure di cui all'art. 19, comma 2 e ss.⁷⁸: tale procedura è stata applicata per la realizzazione dell'eliperficie⁷⁹.

B.2) La dichiarazione della pubblica utilità

La seconda fase dell'iter procedurale attiene all'approvazione del progetto definitivo e alla conseguente dichiarazione di pubblica utilità da parte del MIC o della Regione che dà comunicazione al MIC. Nel procedimento non sono coinvolti enti territoriali non regionali.

È opportuno precisare che, se la pubblica utilità non interviene nei 5 anni dall'approvazione del vincolo urbanistico, decade il vincolo e si applica il citato art. 9 d.P.R. 327/2001 (attività edilizia in assenza di piano urbanistico). La dichiarazione di pubblica utilità può indicare il termine, entro un massimo di 5 anni, per l'emanazione del decreto di esproprio.

Altra necessaria precisazione è che nell'espropriazione per fini strumentali ex art. 96, come quella del caso *de quo* dell'ex spaccio, l'approvazione del progetto definitivo equivale a dichiarazione di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 98, comma 2. L'indicata approvazione del progetto definitivo è l'atto che, di fatto, dà inizio all'esecuzione effettiva dell'opera e, quindi, alla procedura di esproprio. Dopo tale atto diventa assolutamente difficile che l'opera non venga realizzata o che venga ad essere modificata. Inoltre, nell'indicato atto di approvazione del progetto definitivo devono essere citati tutti gli elementi fondamentali del procedimento amministrativo che ha condotto all'approvazione del progetto. Dall'approvazione del progetto definitivo deriva, automaticamente, l'effetto della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera

Il successivo provvedimento che approva il progetto definitivo, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio e va anche precisato che il provvedimento con la dichiarazione di pubblica utilità indica il termine entro cui deve essere emanato il decreto di espropriazione.

Si precisa ulteriormente che, se il progetto è approvato da un ente diverso dal Consiglio Comunale, deve essere a questo comunicato per il recepimento della variante urbanistica. L'approvazione del progetto definitivo, inoltre, deve essere comunicata ai proprietari interessati dall'esproprio mediante notifica giudiziale e, contestualmente, deve essere offerta l'indennità provvisoria di esproprio.

In definitiva, lo svolgimento del procedimento di dichiarazione della pubblica utilità si articola nelle seguenti fasi:

⁷⁸ L'indicata procedura prevede che l'approvazione del progetto preliminare o definitivo avviene da parte del Consiglio comunale e costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico (comma 2, art.19); se l'opera non è di competenza comunale, l'atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte della autorità competente è trasmesso al Consiglio comunale, che può disporre l'adozione della corrispondente variante allo strumento urbanistico (comma 3, art.19). Nei casi previsti dai commi 2 e 3 dell'art. 19, se la Regione o l'ente da essa delegato all'approvazione del piano urbanistico comunale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia.

⁷⁹ Sul punto si ricorda che, nel 2016, il Comune di Ventotene, con delibera del Commissario straordinario n. 3 del 18 ottobre 2016, ha approvato il progetto per la realizzazione dell'eliperficie nell'Isola di Santo Stefano mediante variante urbanistica, ai sensi dell'art. 19 d.P.R. 327 del 2001 con mutazione della propria destinazione d'uso da "Zona A" a "Zona da destinare ad eliperficie".

- I. l'invio al proprietario dei beni o delle aree da espropriare e agli altri eventuali interessati dell'avviso di avvio del procedimento e del deposito degli atti e documenti di cui al comma 1, art. 16, d.P.R. n. 327/2001, con l'indicazione del nominativo del responsabile del procedimento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 del medesimo T.U. e degli artt. 7- 8 della legge 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i., per la dichiarazione di pubblica utilità in relazione all'approvazione del progetto definitivo;
- II. il proprietario e ogni altro interessato possono formulare osservazioni al responsabile del procedimento, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione o dalla pubblicazione dell'avviso (art.16, comma 10 D.P.R. 327/2001);
- III. inoltre, contestualmente, gli viene comunicato che può fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area ai fini della liquidazione della indennità di esproprio (art. 17, commi 1, e 2 D.P.R. 327/2001);
- IV. nel caso dell'iter ex art. 96 Codice dei beni culturali (espropriazione per fini strumentali " La pubblica utilità è dichiarata con decreto ministeriale o, nel caso dell'articolo 96, anche con provvedimento della regione comunicato al Ministero (ex art. 98, comma 1, Codice dei beni culturali); " nei casi di espropriazione previsti dagli articoli 96 e 97 l'approvazione del progetto equivale a dichiarazione di pubblica utilità" (art.98 comma 2, Codice dei beni culturali).

B.3) La determinazione dell'indennità di esproprio

L'indennità di esproprio può essere determinata secondo due modalità: mediante cessione volontaria ovvero mediante determinazione d'urgenza. Nel caso della cessione volontaria più esattamente l'indennità viene determinata dall'amministrazione secondo i criteri indicati nell'art 45 del TU Espropriazione o, nel caso dell'espropriazione per fini strumentali ex art. 96, a differenza dell'espropriazione ex art. 95⁸⁰, si applicano i criteri indicati nel TU Espropriazione per pubblica utilità.

In ogni caso, la proposta di indennità deve essere necessariamente accettata dal privato espropriando affinché si possa stipulare l'atto definitivo di cessione del bene all'amministrazione che ne acquista la proprietà, quale accordo sostitutivo del decreto di espropriazione.

- *La cessione volontaria* è: effettuata generalmente attraverso atto notarile; essa rappresenta l'opzione più favorevole dal punto di vista dei tempi procedurali, in quanto, se il privato accetta la proposta di indennità (l'atto di cessione volontaria produce gli effetti del decreto di esproprio.
- *Determinazione d'urgenza*: l'indennità potrebbe essere determinata applicando la disciplina di determinazione d'urgenza dell'indennità espropriante ex art.22 d.P.R. 327/2001. Nel caso in cui il privato non dovesse accettare l'indennità da cessione volontaria, tale opzione consentirebbe all'amministrazione di accelerare l'iter di acquisizione dei beni, procedendo d'urgenza.

In tale ipotesi, con decreto motivato, l'Autorità espropriante (MIC o ente delegato), ordina l'espropriazione coattiva e determina l'indennità in via d'urgenza. Inoltre, dispone il

⁸⁰ Nel caso di bene sottoposto a vincolo culturale diretto ex art. 95 Codice dei beni culturali, l'indennità consiste nel giusto prezzo che il bene avrebbe in una libera contrattazione di compravendita all'interno dello Stato.

pagamento nei 60 giorni successivi se, entro 30 giorni dalla comunicazione, il privato espropriato accetta l'indennità contenuta nel decreto che impone la cessione coattiva. Decorso tale termine, al proprietario sono dovuti gli interessi nella misura legale.

Se il privato non condivide la determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, l'espropriato può chiedere la nomina del collegio arbitrale e, se non condivide la relazione finale, può proporre l'opposizione alla stima. Se il proprietario non chiede di avvalersi del collegio arbitrale, l'autorità espropriante rimette la determinazione dell'indennità alla commissione provinciale prevista dall'art. 41 del T.U. che provvede entro il termine di 30 giorni.

Per le modalità di pagamento si applicano le disposizioni di cui al d.P.R. n. 327/2001. In particolare, il procedimento di pagamento definitivo dell'indennità di esproprio (ex art.27 ss.) segue le disposizioni generali in materia di espropriazione per pubblica utilità, in virtù del rinvio generale operato dall'art. 99, comma 2, del Codice dei beni culturali. L'autorità espropriante autorizza il pagamento della somma depositata al proprietario o agli aventi diritto, qualora sia divenuta definitiva la determinazione dell'indennità di espropriazione, o non sia stata fatta opposizione al pagamento o sia stato concluso da tutte le parti interessate l'accordo per la distribuzione delle indennità (art. 28, comma 1, D.P.R.327 del 2001). L'autorizzazione è disposta su istanza delle parti interessate, su proposta del responsabile del procedimento ed è successiva all'audizione delle parti da cui risulta anche la mancata opposizione di terzi. Insieme all'istanza vanno depositati i certificati attestanti l'assenza di trascrizioni o iscrizioni di diritti o azioni di terzi e il certificato di mancata opposizione di terzi (art.28 citato).

Il decreto di esproprio è emesso dopo la determinazione definitiva dell'indennità e deve essere eseguito entro due anni. Decorso tale termine, entro i successivi tre anni può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità.

C. Usucapione

Un'ulteriore ipotesi per acquisire la "grotta" è quella dell'usucapione da parte del Comune di Ventotene, ossia l'acquisto a titolo originario della proprietà e dei diritti reali di godimento, che si realizza mediante il possesso continuato del bene per il periodo di tempo stabilito dalla legge.

L'indicato istituto giuridico viene in rilievo in ragione del particolare "*stato di fatto e di diritto*" in cui si trova tale proprietà, ossia di possesso continuato dal 1965 di un bene privato (grotta) come deposito da parte di un ente pubblico (Comune di Ventotene), motivo per cui si è ritenuto opportuno "esplorare" l'ipotesi giuridica dell'acquisizione mediante usucapione dello stesso da parte dell'ente locale.

Secondo alcune pronunce giurisprudenziali⁸¹, un ente pubblico può usucapire un bene di un privato se ricorrono le seguenti condizioni:

- l'usucapione può avvenire solo se il soggetto pubblico, mediante gli organi del suo apparato amministrativo, esercita continuativamente il possesso utile del bene per tutta la durata necessaria (20 anni). L'usucapione, in favore di un soggetto pubblico territoriale, quale il

⁸¹ Cfr. Tar Marche sent. n. 52-11/02/2016.

Comune, può configurarsi anche quando il possesso non sia esercitato direttamente dall'ente, ma da una indifferenziata comunità di persone, le quali si comportino proprio come se l'area fosse pubblica;

- l'usucapione deve essere funzionale al soddisfacimento di un pubblico interesse, cioè il bene deve essere idoneo a soddisfare siffatto interesse;
- attraverso tale possesso, posto in essere direttamente dall'ente pubblico o, indirettamente dalla collettività, di cui il medesimo è ente esponenziale (come nel caso di un Comune), deve manifestarsi il disconoscimento anche implicito di ogni contrario diritto del proprietario;
- il proprietario non deve manifestare un atteggiamento di semplice tolleranza.

Inoltre, è necessario verificare che l'occupazione che dà titolo all'usucapione in favore dell'amministrazione occupante sia legittima. Infatti, secondo un recente orientamento⁸² *“la condotta illecita tenuta dell'Amministrazione pubblica con l'occupazione abusiva di terreno altrui, quale che sia stata la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), non può comportare l'acquisizione del bene medesimo giacché essa configura un illecito permanente ex art. 2043 cod. civ.”*. Ne consegue che, come già era stato precisato in un altro orientamento⁸³, *“l'occupazione di un fondo sine titulo da parte della Pubblica amministrazione e conseguente trasformazione da parte della stessa di un bene privato, integrando un illecito permanente, non è utile ai fini dell'usucapione atteso che diversamente si rischierebbe di reintrodurre nell'ordinamento interno forme di espropriazione indiretta o larvata, tenendo anche presente che l'apprensione materiale del bene da parte della Pubblica amministrazione, al di fuori di una legittima procedura espropriativa o di un procedimento sanante, non può essere qualificata idonea ad integrare il requisito del possesso utile ai fini de quibus”*.

Infine, è necessario anche considerare – come precisato dalla giurisprudenza⁸⁴ – la decorrenza della prescrizione acquisitiva dalla data di entrata in vigore del testo unico dell'espropriazione (30 giugno 2003), perché solo l'art. 43 del medesimo T.U. 8 giugno 2001, n. 327 ha sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, e dunque solo da questo momento potrebbe ritenersi individuato, ex 2935 c.c., giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

In tal senso, se l'occupazione della “grotta” da parte del Comune di Ventotene quale deposito comunale fosse ritenuta legittima, l'usucapione della stessa si potrebbe configurare soltanto a partire dal decorso dei vent'anni dall'entrata in vigore del testo unico dell'espropriazione e, quindi, per la data del 30 giugno 2023.

Tuttavia, va segnalato anche un altro indirizzo giurisprudenziale di segno contrario⁸⁵ che configura l'istituto della cosiddetta usucapione pubblica come ancora controverso.

Al fine di verificare l'ipotesi di acquisizione della grotta mediante usucapione da parte dell'ente locale è, in ultima analisi, necessario acquisire ogni documento utile a certificare l'originaria

⁸² Cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 460/2019.

⁸³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 1° agosto 2017, n. 3838.

⁸⁴ Cfr. Cons. Stato, Adunanza plenaria, 9 febbraio 2016, n. 2.

⁸⁵ Cfr. Cons. St. sent. n. 3346/2014; Tar Umbria sent. n. 41/2014 secondo cui l'usucapione pubblica non è configurabile in quanto sarebbe incompatibile rispetto al Protocollo Addizionale della CEDU (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo). Secondo, infatti, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è illegittima l'espropriazione indiretta, cioè l'acquisizione della proprietà del privato che avvenga con metodi diversi dal normale decreto di espropriazione oppure dalla cessione volontaria.

destinazione d'uso fino al 1965 e, a partire da quella data, ogni documentazione utile che dimostri l'utilizzo dell'area come deposito da parte dell'ente comunale. Tale documentazione è necessaria al fine di accertare l'avvenuta o meno trasformazione dell'area "grotta". È altresì utile reperire ogni documento che consenta la identificazione dell'area da espropriare sotto il profilo catastale, nonché i titoli originari eventualmente esistenti (certificati catastali, planimetrie, piano particellare, destinazione dei beni).

D. Occupazione d'urgenza del bene

Si può ricorrere all'occupazione d'urgenza, applicabile, come già esplicitato, per motivate esigenze di particolare urgenza e necessità, con benefici evidenti legati alla immissione in possesso subito dopo l'approvazione del progetto definitivo e il tempestivo inizio dell'intervento in via anticipata rispetto al decreto di espropriazione.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni esposte in precedenza per l'acquisizione dell'edificio "Ex spaccio", tenendo conto, però, che, nel caso di specie, l'intervento da realizzare prevede l'approvazione di un progetto definitivo che ha ad oggetto opere necessarie per isolare o restaurare beni culturali immobili, assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso.

- **Muretti a secco lungo la strada comunale "Corona" e la strada comunale "N.4"**

Il progetto comporta la riqualificazione delle strade e la definizione di percorsi: quelli di accesso all'isola fino all'ex Carcere - ossia il percorso che, lungo la strada comunale Corona, collega lo scalo della Marinella all'ex Carcere e il percorso che, lungo la strada comunale n. 4, collega all'ex Carcere lo Scalo n. 4 – nonché il percorso che, da Piazza della Redenzione, lungo la via Giulia, conduce al Cimitero storico. Alcuni dei percorsi esistenti sono caratterizzati da un sistema complesso di muretti a secco di confine o di contenimento dei dislivelli. I manufatti in pietra si presentano in un diverso stato di conservazione, alcuni integri, altri discontinui o crollati in parte ed è necessario, come già esplicitato, procedere con interventi di restauro o rifacimento⁸⁶ sulla base delle autorizzazioni rilasciate dalla Sovrintendenza⁸⁷, dalla Regione Lazio⁸⁸, dall'Autorità di Bacino⁸⁹ e dal Comune di Ventotene⁹⁰ in sede di Conferenza di servizi per l'approvazione del progetto definitivo per la messa in sicurezza.

Ebbene, è opportuno precisare – sotto il profilo dell'assetto proprietario – che i muretti a secco ubicati lungo la strada comunale Corona che collega il carcere allo scalo della Marinella e quelli

⁸⁶ In tal senso, l'Allegato A – Programma degli interventi – Intervento n. 1 – Messa in sicurezza degli edifici, ha previsto *"il ripristino dei muretti a secco, dissestati e/o parzialmente crollati, da effettuarsi con i materiali e le tecniche costruttive locali al fine di preservare le tradizioni e le eventuali funzioni ecologiche e paesaggistiche, che assolvono oltre quella in alcuni casi di elementi strutturali di contenimento; eventualmente prevedere, ove la morfologia e le dimensioni del muro lo consenta, punti di seduta e sosta viste la peculiare acclività del percorso"*.

⁸⁷ Cfr. Autorizzazione ai sensi dell'art. 21 e dell'art. 146 del D.Lgs 42/2004 prot. 14230 del 04 novembre 2020 della Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio per le province di Frosinone, Latina e Rieti

⁸⁸ Autorizzazione ai sensi dell'art. 21 e dell'art. 146 del D.Lgs 42/2004, protocollata il 25 novembre 2020 della Regione Lazio, Direzione Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica, Area Urbanistica, Copianificazione e Programmazione Negoziata delle Province di Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo.

⁸⁹ Parere idrogeologico prot. 8508 del 23 novembre 2020 dell'Autorità di Bacino dell'Appennino Centrale, Area difesa del suolo

⁹⁰ Determinazione di Valutazione Incidenza del 23 novembre 2020 del Comune di Ventotene – Ente gestore dell'Area Marina Protetta e Riserva Naturale Statale "Isole di Ventotene e Santo Stefano".

lungo la strada comunale n. 4 che collega il carcere allo Scalo n.4, si configurano come in regime di comproprietà ex art. 880 c.c. tra l'Amministrazione comunale e i proprietari dei fondi, in quanto a confine tra la strada, di proprietà comunale, e i fondi di proprietà privata. Nello specifico, i muretti a secco lungo la strada comunale "Corona" sono ubicati lungo la linea di confine delle particelle n. 6, 8 e 118, poste ai lati della indicata strada e censite al Catasto del Comune di Ventotene al Foglio 3. Invece, i muretti a secco lungo la strada comunale "n. 4" sono ubicati lungo la linea di confine delle particelle n. 20, 124, 51 e 16, poste ai lati della indicata strada e censite al Catasto del Comune di Ventotene al Foglio 3.

Come già evidenziato, con nota del 28 luglio 2020, prot. 3723, il Comune di Ventotene aveva richiesto al proprietario di provvedere agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dei medesimi, al fine di scongiurare il pericolo di crollo e di danni a terzi e al Comune medesimo. A fronte della perdurante inerzia del proprietario e a seguito dell'approvazione in Conferenza di servizi (in data 27/11/2020) del progetto definitivo per la messa in sicurezza dell'ex Carcere, con nota del 18/03/2021 prot. 1551, il Comune di Ventotene ha comunicato al proprietario l'avvio del procedimento ex art. 7 della Legge 241/1990, richiedendo al medesimo il concorso alle spese di risanamento per la quota di sua competenza o, in alternativa, la rinuncia espressa e formale alla proprietà di tale quota.

Ai fini della individuazione della procedura più idonea per l'acquisizione dei muretti a secco nella proprietà dello Stato, valgono le considerazioni già svolte per l'area "grotta" rispetto ai vantaggi di una cessione volontaria da parte del privato e al ricorso, qualora, non risultasse possibile raggiungere un accordo con il medesimo, alla espropriazione per pubblica utilità.

A tal riguardo, dal punto di vista dello "stato di fatto e di diritto", si evidenzia che, in relazione al percorso che lungo la strada comunale n. 4 collega l'ex Carcere allo Scalo n. 4, è intervenuta l'apposizione del vincolo culturale disposta dal su citato decreto del Segretariato regionale MIBACT (ora MIC) per il Lazio n. 7 del 14 gennaio 2021, che tuttavia insiste sul solo selciato della stessa. Inoltre, non risulta l'apposizione del vincolo culturale sulle altre due vie comunali (via Corona e via Giulia) su cui sono ubicati i manufatti in esame.

Ad ogni modo, anche per i muretti a secco - peraltro sottoposti a vincolo paesaggistico - come per la "grotta, dato il rapporto di strumentalità con l'ex Carcere, è possibile configurare una forma di "tutela indiretta".

In tal senso, si rinvia alle considerazioni esposte in precedenza, sottolineando che, nel caso di comproprietà, come precisato in giurisprudenza⁹¹, il decreto di esproprio per pubblica utilità avente ad oggetto beni in comunione *proindiviso* è un atto inscindibile, che costituisce espressione di una volontà unica della P.A. di provvedere unitariamente nei confronti di una pluralità di destinatari individuati non *uti singuli*.

Infine, anche per il bene in esame, potrà essere valutato il ricorso alla procedura di occupazione d'urgenza alle condizioni e con i vantaggi già esplicitati (sia nel caso dell'ex Spaccio, che della "grotta").

⁹¹ Cfr. Cons. Stato Sez. IV Sent., 29/07/2016, n. 3440.

- **Conclusioni**

Sulla scorta del quadro normativo e dello stato di fatto e di diritto dei singoli beni eventualmente da acquisire/espropriare per pubblica utilità, nelle tabelle che seguono sono riepilogate in sintesi le opzioni procedurali analizzate per ciascun bene e, quindi, i vantaggi e svantaggi per ciascuna opzione.

Nello specifico, nella tabella 48 è descritto: a) lo stato della proprietà, b) l'ubicazione e c) le opzioni procedurali di esproprio; nella tabella 49, invece, sono descritti i vantaggi e gli svantaggi legati a ciascuna procedura.

Tab. 48 – Stato di diritto, ubicazione e opzioni procedurali per l'eventuale acquisizione/espropriazione dei beni privati

Bene	Stato della proprietà	Ubicazione	Procedure per acquisizione/espropriazione
Ex spaccio	Privata	Foglio 3, particella 113 del Catasto del Comune di Ventotene - bene ubicato lungo via Giulia e adiacente alla Chiesetta	<ul style="list-style-type: none"> a) Cessione volontaria ex d.P.R n.327/2001 b) Espropriazione bene culturale ex art.95 D.lgs. n.42/2004 –Codice dei beni culturali e rinvio al DPR 327/2001 c) Occupazione d'urgenza ex art 22 bis d.P.R. 327/2001 (con immissione in possesso subito dopo l'approvazione del progetto definitivo e il tempestivo inizio dell'intervento in via anticipata rispetto al decreto di espropriazione)
Grotta	Secondo le informazioni acquisite dalla Struttura commissariale, si tratta di una grotta naturale di proprietà privata, utilizzata dal Comune, come deposito, fin dal 1965.	Nei pressi dell'approdo della Marinella.	<ul style="list-style-type: none"> a) Cessione volontaria ex d.P.R n.327/2001 b) Espropriazione per fini strumentali ex art.96 D.lgs 42/2004 –Codice dei beni culturali ed ex d.P.R n.327/2001 c) Possibile usucapione se sussistono tutti i presupposti di legge chiariti dalla giurisprudenza. d) Occupazione d'urgenza ex art 22 bis d.P.R. n. 327/2001 (con immissione in possesso subito dopo l'approvazione del progetto definitivo e il tempestivo inizio dell'intervento in via anticipata rispetto al decreto di espropriazione)
Muretti a secco lungo via Corona e lungo la strada comunale n.4,	Comproprietà privata e comunale, ex art. 880 c.c.	Ubicati: - sul percorso che, lungo la strada comunale Corona, collega l'ex Carcere allo scalo della Marinella -sul percorso che, lungo la strada comunale n. 4, collega l'ex Carcere allo scalo n. 4 -sul percorso che, da Piazza della Redenzione, lungo la via Giulia, conduce al Cimitero storico	Per la quota privata in comproprietà: <ul style="list-style-type: none"> a) Cessione volontaria a favore PA b) Espropriazione ex art.96 per fini strumentali ed ex d.P.R. n.327/2001 c) Occupazione d'urgenza ex art 22 bis d.P.R. n.327/2001, ecc. (con immissione in possesso subito dopo l'approvazione del progetto definitivo e il tempestivo inizio dell'intervento in via anticipata rispetto al decreto di espropriazione)

Tab. 49 – Opzioni procedurali per l’eventuale acquisizione/espropriazione dei beni privati: vantaggi e svantaggi

Procedura	Condizione necessaria	Vantaggi	Svantaggi
<p>Cessione volontaria sia ex art 95 o art 96 Codice dei beni culturali</p>	<p>Consenso del proprietario espropriando</p>	<p>Si perfeziona con il consenso delle parti e presenta, quindi, il vantaggio di tempi più celeri.</p> <p>Produce gli effetti del decreto di esproprio con immissione in possesso, celere acquisizione del bene e trattamento premiale al proprietario (maggiorazione del 10%).</p> <p>Se si segue l’iter ex art 96 (espropriazione per fini strumentali) i criteri variano a seconda se area edificabile o non etc (v art 39 e 49) – richiamo al valore venale del bene con vari correttivi.</p> <p>La determinazione del corrispettivo segue regole più definite dalla norma e, quindi, lascia poca discrezionalità e maggiore tutela per l’amministrazione e il proprietario.</p>	<p>Il corrispettivo o indennità nell’espropriazione ex art. 95 (espropriazione del bene culturale sottoposto a vincolo diretto) consiste, ai sensi dell’art. 99, nel “<i>giusto prezzo che il bene avrebbe in una libera contrattazione di compravendita all’interno dello Stato</i>”, mentre “<i>il pagamento dell’indennità è effettuato secondo le modalità stabilite dalle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità</i>”.</p> <p>Ne consegue che vi è più discrezionalità nella determinazione del corrispettivo.</p>
<p>Espropriazione ex art 95 Codice dei beni culturali e d.P.R. n. 327/2001</p>	<p>Il bene espropriando è un bene mobile o immobile già sottoposto a vincolo culturale di interesse storico artistico <i>ex lege</i></p> <p>L’acquisizione del bene in sé è finalizzata a migliorarne la tutela e la fruizione (senza intervento di trasformazione non consentito)</p>	<p>L’iter è più snello rispetto a quello ordinario, perché vi è un preventivo decreto unico del MIC che contestualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - richiama il Decreto di apposizione del vincolo culturale e autorizza la Regione o gli altri enti interessati a svolgere l’espropriazione; - dichiara la pubblica utilità - rimette gli atti all’ente interessato per la prosecuzione del procedimento <p>Il decreto può fissare un termine entro cui deve essere emanato il decreto di esproprio (max 5 anni).</p> <p>L’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio non è necessaria, con una conseguente riduzione dei tempi procedurali.</p>	<p>Il vincolo urbanistico, nel caso di assenza del P.R.G., può essere apposto, ad esempio, mediante conferenza di servizi che, nel caso di specie, è indetta dall’Agenzia del demanio, in base alle disposizioni del CIS Ventotene. In tale ipotesi, la partecipazione dei diversi Enti coinvolti comporta un possibile aggravio del procedimento a livello di tempistica.</p>

Procedura	Condizione necessaria	Vantaggi	Svantaggi
		Tale vincolo potrebbe essere opportuno a fini ricognitivi in assenza del P.R.G. In tal caso, l'apposizione del vincolo segue la Dichiarazione di Pubblica Utilità	
Espropriazione per fini strumentali ex art 96 Codice dei beni culturali e d.P.R. n. 327/2001	<p>I beni espropriandi sono beni immobili non direttamente dichiarati di interesse culturale, ma in rapporto con il bene culturale o ad esso attigui.</p> <p>Si prevede l'esecuzione di un'opera o un intervento con trasformazione dell'area/edificio.</p>	<p>La dichiarazione di pubblica utilità avviene con decreto del MIC o con provvedimento della Regione comunicato al MIC.</p> <p>L'approvazione del progetto di esecuzione dell'opera o dell'intervento con trasformazione dell'area/edificio equivale a dichiarazione di pubblica utilità (deve avvenire entro max 5 anni dall'approvazione del vincolo urbanistico, altrimenti il vincolo decade e si applica l'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001).</p> <p>L'iter è più snello e il decreto può fissare un termine entro cui deve intervenire il decreto di espropriazione (entro max 5 anni).</p>	<p>L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio è <u>necessaria</u>.</p> <p>In ragione dell'invio di avviso di avvio del procedimento al proprietario e agli interessati per osservazioni entro 30 gg e della necessaria partecipazione del privato, il procedimento è più articolato e, conseguentemente, i tempi più lunghi.</p> <p>Il procedimento di apposizione del vincolo avviene in conferenza di servizi o con accordo di programma o con variante semplificata.</p>
Occupazione d'urgenza ex art. 22 bis del d.P.R. n. 327/2001 ed ex art. 95 o art. 96 Codice dei beni culturali	<p>Dichiarazione di particolare urgenza e necessità da parte dell'amministrazione espropriante.</p> <p>L'ente espropriante, unitamente all'approvazione del progetto definitivo (nel caso iter ex art. 96), decreta l'occupazione di urgenza dei beni da espropriare.</p> <p>Nel caso dell'art. 95, l'ente espropriante, una volta definiti gli interventi da realizzare, decreta l'occupazione d'urgenza dei beni da espropriare</p>	<p>Il decreto di occupazione d'urgenza può essere emesso subito dopo l'approvazione del progetto definitivo (ex art. 96) o subito dopo la definizione degli interventi da realizzare (ex art. 95), e la DPU, previa dichiarazione di particolare urgenza e necessità, con immissione in possesso immediata o massimo entro 3 mesi.</p> <p>L'indennità viene determinata unilateralmente dall'Autorità espropriante.</p>	<p>È possibile la contestazione dell'indennità da parte del privato, che determina un aggravio nel procedimento, con possibile ritardo nell'emanazione del decreto di esproprio.</p> <p>Inoltre, il pagamento della indennità di occupazione fino alla corresponsione dell'indennità di espropriazione definitiva indicata nel decreto di espropriazione determina maggiori oneri economici.</p> <p>Infine, un ulteriore svantaggio potrebbe riguardare la determinazione dell'indennità di occupazione che, in base all'art. 50 del d.P.R. n.327/2001, è calcolata secondo una certa percentuale</p>

Procedura	Condizione necessaria	Vantaggi	Svantaggi
			rispetto alla indennità di espropriazione, ma (secondo la giurisprudenza) deve tener conto di eventuali danni.

G.4.3 L'assetto giuridico del soggetto gestore

Nell'ambito dell'analisi finanziaria della gestione dell'ex Carcere, è stata formulata una prima ipotesi in merito alla possibile configurazione del soggetto gestore, dal punto di vista della composizione e della struttura organizzativa, nonché delle modalità di erogazione dei servizi previsti dallo scenario di valorizzazione.

Riepilogando, i caratteri distintivi del soggetto gestore sono riconducibili principalmente ai seguenti aspetti:

- la specializzazione in due settori, delle attività museali e dell'alta formazione, che, solitamente, sono presidiati da soggetti ed enti diversi, da organizzazioni pubbliche o private non profit con competenza specifica nell'uno o nell'altro settore. Tale condizione potrebbe quindi realizzarsi qualora alla composizione del soggetto gestore partecipassero uno o più enti specializzati nei settori in esame. In alternativa, nella fase di avvio della gestione, l'attivazione di collaborazioni pluriennali con tali enti (a tal fine, come già evidenziato, intenso e costante è l'impegno svolto dal Commissario straordinario del CIS) consentirebbe di dare un connotato preciso, sul piano culturale e dell'alta formazione, alle attività del soggetto gestore e di alimentarne stabilmente la programmazione di residenze, laboratori, spettacoli, convegni;
- una struttura organizzativa e operativa "leggera", con pochi dipendenti fissi, alta esternalizzazione dei servizi, alta flessibilità gestionale, al fine di contenere il più possibile i costi della gestione considerate le particolari condizioni in cui si opera (accesso all'isola limitato, scarsità di risorse primarie, ecc.). Si è pertanto ipotizzato che il soggetto gestore mantenga all'interno le funzioni che, per la loro criticità, richiedono personale fisso e di livello alto (direzione/coordinamento generale, marketing, comunicazione e *fundraising*, programmazione culturale, ecc.) e, invece, esternalizzi i servizi a supporto della fruizione (servizio navetta Ventotene – Santo Stefano, accoglienza, biglietteria, bookshop, guardiania, bar-ristorazione, visite guidate, grafica, ufficio stampa, ecc.).

Si prevede la costituzione del soggetto gestore per la fine del 2022, l'avvio della gestione a partire dal 2023 e la relativa entrata a regime nel 2026. Nel biennio 2021-2022, malgrado i lavori di messa in sicurezza e di riqualificazione in corso di esecuzione, l'ex Carcere resterà comunque visitabile con le stesse modalità degli anni precedenti (trasporto e visite guidate effettuati da soggetti convenzionati con il Comune di Ventotene e l'Area Marina Protetta – Riserva naturale Statale delle Isole di Ventotene e Santo Stefano). Considerata la destinazione dell'ex Carcere soprattutto all'attività museale e all'alta formazione, il soggetto gestore svolgerà un servizio pubblico che, in quanto tale, dovrà essere finanziato in modo costante anche con risorse provenienti dalla finanza pubblica.

Secondo l'ipotesi già illustrata, alla composizione del soggetto gestore potranno partecipare:

- le istituzioni pubbliche coinvolte nell'attuazione del CIS (il MIC, la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Regione Lazio, il Comune di Ventotene, ecc.);
- altre istituzioni pubbliche e/o enti privati specializzati nel campo dell'alta formazione, nel ruolo di socio;

- altri enti privati che potrebbero assicurare un sostegno temporaneo alle attività individuate nel *concept* del progetto.

La scelta della forma giuridica del soggetto gestore – che, sulla scorta dei modelli di gestione prevalentemente adottati nel settore del patrimonio culturale, potrà essere quella di un consorzio pubblico ovvero di una fondazione (quindi, di un ente privato o misto) – dipenderà anche dagli esiti dell'attività di *scouting* che dovrà essere svolta per identificare eventuali soggetti privati e no-profit in qualità di soci fondatori o ordinari del soggetto gestore.

Pertanto, la forma giuridica del soggetto gestore costituirà uno degli aspetti da definire in una fase successiva e, in tale prospettiva, nell'ambito del presente Studio, si delinea il quadro delle opzioni disponibili sulla base della normativa vigente, con particolare riferimento alle ipotesi di coinvolgimento di soggetti privati attraverso specifici strumenti giuridici, e se ne svolge un'analisi comparativa.

Secondo l'opinione prevalente, i servizi culturali, e più ampiamente la valorizzazione, quando riferiti a beni culturali di appartenenza pubblica, costituiscono servizi pubblici⁹², il che comporta delle importanti conseguenze nel rapporto fra autoproduzione e mercato nella gestione di detti servizi che sarà analizzato di seguito distinguendo tra modalità di gestione diretta e indiretta, come previste nella normativa vigente. In prevalenza, si richiamano le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n. 42/2004 o anche "Codice dei beni culturali e del paesaggio") e nel Codice degli appalti pubblici (D.lgs. n. 50/2016) che vanno lette e applicate in modo integrato.

La coesistenza fra le due discipline codicistiche (Codice dei beni culturali e Codice degli appalti pubblici) determina come conseguenza che le disposizioni degli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali vanno esaminate e interpretate all'interno del tessuto del Codice degli appalti pubblici e, a monte, della disciplina europea di riferimento. È da aggiungere che laddove vengano in rilievo società a partecipazione pubblica, il quadro normativo di riferimento si integra anche con le previsioni del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Principio generale di cui tenere conto nella individuazione della tipologia di gestione tra quelle previste dalla norma è che il diritto europeo rimette alle autorità degli Stati membri la scelta della forma di gestione. Il legislatore italiano ha indicato come presupposto per la scelta della gestione "indiretta" da parte dell'Amministrazione il requisito che essa garantisca un *plus* rispetto alla gestione "diretta".

⁹² F. Liguori, *I servizi culturali come servizi pubblici*, pag. 8. Sul tema resta di interesse M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Rivista Aedon* numero 2/2007. Sul d.l. n. 149/2015 cfr. G. Piperata, *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, ivi, 2015, 3 e ora L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, Il Mulino, Bologna 2017, pag. 217 s. richiamati nell'articolo "La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei appalti pubblici" di Girolamo Sciuillo in *Aedon*, rivista d'arti e di diritto, numero 1/2018.

G.4.3.1 Il quadro normativo per la gestione dei beni/servizi culturali

L'articolo 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, così come modificato dall'art. 2 comma 1 lettera f) del D.lgs. n. 156/2006 e, recentemente, dal DL "Sempificazioni" convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, prevede l'alternativa fra la gestione in forma diretta e quella in forma indiretta, precisandone i contenuti:

- 1) gestione in forma diretta: svolta da parte degli stessi enti titolari dei beni, eventualmente anche in forma consortile pubblica, attraverso strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e provviste di idoneo personale tecnico.

Nell'ambito della gestione diretta, dunque, è prevista anche quella attuata in forma consortile pubblica, al fine di consentire il reperimento di ulteriori risorse finanziarie attraverso le sinergie fra gli enti (riconoscendo, così, la generale capacità degli enti titolari di beni culturali di riunirsi in consorzio);

- 2) gestione in forma indiretta, attuata con il ricorso all'esternalizzazione, tramite la concessione a terzi, da selezionare mediante procedure ad evidenza pubblica, ovvero, a seguito della recente modifica introdotta dall'art. 8, comma 7-bis, della legge n. 120/2020, mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi, 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 ai sensi del comma 7, con 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 (art 115, comma 3).

La gestione diretta, quindi, è ammessa solo per gli stessi enti titolari dei beni, singolarmente o in forma consortile pubblica, quella indiretta tramite concessione a terzi scelti tramite gara, o anche, a seguito della recente modifica con la L.120/2020, mediante appalto.

In merito ai criteri di scelta tra le due forme di gestione, il comma 4 dell'art. 115, così come recentemente modificato dall'art. 8, comma 7-bis, della legge n. 120/2020, precisa che *"lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta tra le due forme di gestione indicate ai commi 2 e 3 è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti. La gestione in forma indiretta è attuata nel rispetto dei parametri di cui all'articolo 114, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di progettare i servizi e i relativi contenuti, anche di dettaglio, mantenendo comunque il rischio operativo a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione"*.

Gli organismi di partenariato pubblico/privato rientrano tra i "terzi" cui le attività possono essere conferite a seguito di procedure di evidenza pubblica. In particolare, ciò vale per i soggetti costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, in vista della elaborazione di piani di valorizzazione.

Con riguardo alle fondazioni miste costituite per elaborare e sviluppare piani di sviluppo culturale (art. 112, commi 5 e 8), come si rinviene dal dato normativo, esse possono, ai sensi dell'art. 115,

comma 3, risultare concessionarie delle attività di valorizzazione da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono, previo espletamento di procedure di evidenza pubblica.⁹³

Quanto sopra è condiviso dalla dottrina, la quale ha chiarito che la portata della modifica normativa esaminata si può sintetizzare in *“un’apertura alla concorrenza delle attività di valorizzazione (e in particolare dei servizi culturali), la gestione diretta o l’affidamento senza gara risultando ammesso soltanto nei casi in cui il soggetto pubblico provveda a svolgere l’attività con la propria organizzazione o la gestisca con altri soggetti pubblici in forma consortile pubblica. Nello stesso segno può essere altresì letta l’estensione agli enti locali della possibilità di utilizzo della concessione a terzi”*⁹⁴.

Nonostante l’abrogazione del comma 3, lettera a), dell’art. 115 operata dall’art. 2 del D.lgs. n. 156/2006 che, nella versione originaria, faceva riferimento all’*in house providing*, è stata comunque fatta salva la possibilità, nei limiti consentiti dal diritto comunitario, di affidamenti in house, al ricorrere di tutti i presupposti e delle condizioni stabiliti dalla Corte di giustizia della Comunità Europea⁹⁵.

In conclusione, il legislatore consente la gestione diretta con strutture interne o in forma consortile pubblica e, con valenza generale, il ricorso a procedure di evidenza pubblica ai fini dell’affidamento delle attività e dei servizi culturali di cui all’art. 115 (e conseguentemente anche dei servizi “aggiuntivi” di cui all’art. 117). Tale scelta è sicuramente in linea con i valori ispiratori dell’ordinamento comunitario e conforme con il principio di concorsualità sempre più di frequente applicato dal giudice amministrativo.

G.4.3.1.1 La disciplina delle forme di gestione dei beni culturali a seguito delle modifiche introdotte con il Codice degli appalti pubblici (D.lgs. n. 50/2016).

La disciplina delle forme di gestione dei beni culturali, con particolare riferimento agli affidamenti *in house*, deve essere integrata con le norme introdotte nel 2016 con il nuovo Codice degli appalti

⁹³ Posto che le fondazioni miste costituite per elaborare e sviluppare piani di sviluppo culturale (art. 112, commi 5 e 8) possono, ai sensi dell’art. 115, comma 3, risultare concessionarie da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono delle attività di valorizzazione, previo espletamento di procedure di evidenza pubblica, ci si è posti il quesito se tali fondazioni, nel caso in cui siano divenute conferitarie dei beni da valorizzare ex comma 7 dell’art. 115, possano scegliere di gestire direttamente le attività di valorizzazione dei beni conferiti in alternativa all’affidarli in concessione a terzi, ipotesi quest’ultima espressamente prevista dall’art. 115, comma 3. E’ stata tratta in dottrina la conclusione che la formulazione dell’art. 115, comma 2, disciplinante le ipotesi di gestione diretta, sia da reputarsi non tassativa e perciò tale da non escludere una sua interpretazione estensiva in grado di comprendere anche il caso in cui alle fondazioni (e in genere ai soggetti costituiti ex art. 112, comma 5) sia stato conferito in uso il bene della cui valorizzazione si tratta (Vedi Girolamo Sciallo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?* in Aedon, rivista di arti e diritto on line n.2/2006 (<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciallo2.htm>)).

⁹⁴ Girolamo Sciallo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?* in Aedon, rivista di arti e diritto on line n.2/2006 (<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciallo2.htm>).

⁹⁵ P. Carpentieri, *Ecco come è cambiato*, in *Leggi dell’arte. Rapporto annuale 2006*, in *Il Giornale dell’arte*, 2006, n. 253, 2, Id., *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2006, 628 ss. Per una approfondita analisi di tali disposizioni cfr. ora C. Barbati, *Le forme di gestione*, in *Il diritto dei beni culturali*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciallo, II ed., Bologna, Il Mulino.

pubblici (D.lgs. n. 50/2016) che, agli articoli 5 e 192, ha previsto gli affidamenti diretti nei confronti di società *in house*.⁹⁶

Anche a seguito di tali modifiche, si individuano le seguenti forme di gestione:

- a. la gestione "con proprie risorse"**, alla quale, stando allo schema delle Direttive (CE) n.n.2014/23 e 2014/24, corrisponde, nell'ambito delle disposizioni del Codice dei beni culturali, una delle ipotesi di gestione "diretta", ossia per mezzo di "strutture organizzative interne alle amministrazioni" (art. 115, comma 2). La disciplina nazionale aggiunge il requisito che tali strutture siano "*dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico*". E, nell'ottica del diritto europeo, tale forma non rappresenta una "sottrazione al mercato" del servizio - e perciò, in qualche misura, "un'eccezione" -, ma solo una delle alternative possibili per l'Amministrazione interessata.

Gli atti di organizzazione del servizio culturale "con proprie risorse" sono atti unilaterali, che si pongono al di fuori del diritto dei contratti pubblici (cfr. art. 1, comma 1, del Codice degli appalti pubblici e art. 1, par. 1, delle Direttive n.2014/24 e 2014/23), e si considerano, secondo l'ordine concettuale dell'art. 1, par. 6, della Direttiva (CE) n.2014/24, "questioni di organizzazione interna dello Stato membro";

- b. la gestione "in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici"**, che rappresenta una novità per le direttive in tema di appalti e concessioni (art. 17, par. 1-5, della Direttiva (CE) n. 2014/23 e art. 12, par. 1-5, della Direttiva (CE) n. 2014/24), in precedenza riconosciuta solo come istituto pretorio.

Tale forma è stata disciplinata dal Codice degli appalti pubblici a seguito del correttivo del 2016 all'art. 5, commi 1-8⁹⁷, e si articola in due figure di partenariato pubblico, rispettivamente verticale o orizzontale:

b.1) *l'in house providing* (art. 5, commi 1-5), che è soggetto a tre condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice (o l'ente aggiudicatore) esercita sulla persona giuridica controllata un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuato nello svolgimento di compiti ad essa affidati dall'entità controllante o da altre persone giuridiche da questa controllate;
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati "ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

⁹⁶ La questione centrale della nuova regolazione dell'affidamento *in house* risulta essere la verifica della sussistenza dei requisiti indicati dall'art.5 del Codice degli appalti pubblici e dagli artt. 4 e 16 del T.U. sulle Società a partecipazione pubblica, affidata ad ANAC. Si vedano anche le Linee Guida n.7 del 2016 sul comma 1 art 192 Codice Appalti.

b.2) l'accordo concluso esclusivamente fra amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori in presenza di tre condizioni:

- l'accordo dà luogo ad una cooperazione tra i partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi comuni;
- l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
- le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

In presenza delle condizioni indicate, il contratto (nel caso dell'*in house providing*) ovvero l'accordo "*non rientra nell'ambito di applicazione del Codice*" (art. 5, comma 1 alinea, e comma 6 alinea) e l'affidamento del contratto (e probabilmente anche la stipula dell'accordo) è soggetto, ai sensi dell'art. 4, soltanto al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

Sulla base di quanto rilevato in precedenza, quindi, le due figure trovano senz'altro applicazione anche nel settore dei servizi culturali di cui agli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali⁹⁸.

La disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici, infine, si completa con gli articoli 4 e 16 del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica che si applica anche alle società consortili a partecipazione pubblica,⁹⁹ in ragione della loro qualificazione soggettiva, come ha chiarito anche la Corte dei conti con la Delibera n. 27 del 30 aprile 2020. Infine, la Sezione ha sottolineato tra le altre cose che "spetta alle Amministrazioni interessate stabilire se l'attività da svolgere sia compatibile con il modello societario, anche in alternativa a organizzazioni di stampo pubblicistico reputate meno convenienti, ovvero se si

⁹⁸ Girolamo Sciuillo, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice degli appalti pubblici* di n.1/2018 in Aedon, rivista di arti e diritto on line (<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2018/1/sciuillo.htm#nota20>).

⁹⁹ Con la Delibera n. 27 del 30 aprile 2020 della Corte dei conti Lazio, viene chiesto un parere sull'applicabilità delle disposizioni del Dlg. n. 175/2016 ad una Società consortile per azioni interamente pubblica, composta da più Comuni per lo svolgimento esclusivo di attività di promozione e pianificazione di interventi di valorizzazione culturale ed economica riguardante i territori rientranti nell'Area regionale di Programmazione integrata. La Sezione rileva che la Società consortile ex art. 2615-ter del Cc. non è figura giuridica autonoma e diversa dai tipi societari disciplinati dal Codice civile, trattandosi al contrario di fattispecie volta proprio a consentire alle Società commerciali di agire con obiettivi mutualistici e non lucrativi. Inoltre, le Società consortili a partecipazione pubblica rientrano a pieno titolo nella disciplina dettata dal Dlg. n. 175/2016, in ragione della loro qualificazione soggettiva. Ne consegue che le stesse sono assoggettate a razionalizzazione secondo i criteri e con le modalità indicate dagli artt. 20 e 24 del Tusp, senza deroghe di alcun tipo legate ai loro attuali caratteri organizzativi ed all'assenza di scopo di lucro, con obbligo per gli enti soci di assicurarne, in alternativa alla dismissione la piena rispondenza ai requisiti minimi di redditività fissate dalle dette norme, sempre ben inteso nell'ambito delle finalità istituzionali e per le attività consentite, motivandone in concreto la convenienza rispetto all'utilizzo di formule diverse eventualmente meglio rispondenti agli obiettivi da perseguire. Ed ancora, la Società consortile ex art. 2615-ter del Cc. non è figura giuridica autonoma e diversa dai tipi societari disciplinati dal Codice civile, trattandosi al contrario di fattispecie volta proprio a consentire alle Società commerciali di agire con obiettivi mutualistici e non lucrativi. La Sezione precisa che le disposizioni contenute nel Dlg. n. 175/2016 si applicano a tutte le partecipazioni societarie acquisite e/o detenute da Pubblica Amministrazione, sia pure con contenuti modulati in ragione di particolari specificità tali da determinare una dipendenza dal bilancio e dalle decisioni dell'Ente socio ovvero dalla presenza o meno di interessi propri dei mercati regolamentati. Infine, la Sezione sottolinea che spetta alle Amministrazioni interessate stabilire se l'attività da svolgere sia compatibile con il modello societario, anche in alternativa a organizzazioni di stampo pubblicistico reputate meno convenienti, ovvero se si annoveri nell'attività funzionale in senso stretto per la quale esistono specifiche forme pubbliche di gestione associata (come Unioni di Comuni e Convenzioni).

annoveri nell'attività funzionale in senso stretto per la quale esistono specifiche forme pubbliche di gestione associata (come Unioni di Comuni e Convenzioni)".

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.lgs. n.50/2016, "le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società".

Il comma 3 del su citato art. 4 consente alle amministrazioni pubbliche, al fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, di acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.

L'art. 16 consente alle società *in house* di ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata;

- c. la **gestione tramite conferimento "ad operatori economici esterni"**, tramite procedura di evidenza pubblica, con le modalità richieste, a seconda dei casi, per la concessione o l'appalto.

I soggetti affidatari possono essere vari, sotto il profilo formale, privati o pubblici nelle differenti configurazioni previste dall'ordinamento.

Si tratta di soggetti terzi rispetto all'Amministrazione titolare del servizio che non rientrano nel novero degli enti previsti dall'art. 5 del D.lgs. n.50/2016: ad esempio, un soggetto interamente partecipato dall'Amministrazione affidataria ma che non soddisfa il requisito del "controllo analogo" oppure un'Amministrazione, partecipante all'accordo, che svolga sul mercato aperto più del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

Con riferimento agli enti "misti" (costituiti dall'Amministrazione titolare del servizio e soggetti privati), ai sensi dell'art. 5, comma, 9 del Codice degli appalti pubblici, "nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica"¹⁰⁰.

Nel caso di affidamenti con gara dei servizi culturali di cui agli artt. 115 e 117, dovrebbe trovare applicazione quanto disposto dall'art. 151, comma 3, del Codice degli appalti pubblici, secondo il quale "per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire ... la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali

¹⁰⁰ Si recepiscono in tal modo le indicazioni della giurisprudenza comunitaria, a partire dalla pronuncia Acoset, che accoglie la soluzione della gara per la scelta del socio privato (gara che, in linea con la posizione del giudice comunitario e come specificato dall'art. 17, comma 1, del D.lgs. n. 175/2016, ha oggetto anche l'affidamento del servizio).

immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1", che a sua volta richiama la disciplina dell'art. 19 dettata in tema di contratti di sponsorizzazione.

L'applicazione di tale disposizione dipende dall'interpretazione del termine "partenariato", se cioè esso debba essere inteso secondo la nozione offerta dal Codice all'art. 3, comma 1, lett. e), e al Titolo I, Parte IV, artt. 180 ss., incentrata sul meccanismo della c.d. "finanza di progetto", oppure sia da interpretare in senso lato, come qualsivoglia forma collaborativa che intervenga fra il MIC e soggetti privati/pubblici. Nel primo caso, l'affidamento dei servizi di cui agli artt. 115 e 117 rientrerebbe nella previsione della disposizione solo presentando le caratteristiche proprie di questo partenariato (in particolare, l'apporto finanziario da parte dei partner privati). Nel secondo caso, qualsiasi affidamento dei servizi, purché per le finalità previste dalla disposizione, vi ricadrebbe senza la necessità di ulteriori requisiti. Le peculiari finalità di tale partenariato e il riferimento anche a soggetti pubblici come possibili partner (che, secondo la prima interpretazione, dovrebbero assumere il ruolo - inedito - di finanziatori a scopo remunerativo) fanno propendere per la seconda interpretazione¹⁰¹.

L'applicabilità dell'art. 151, comma 3, ai servizi di cui agli artt. 115 e 117 comporta la possibilità di utilizzare, come si è detto, *"procedure semplificate di individuazione del partner privato [ma è da intendersi anche pubblico, considerato che la disposizione parla di partenariato anche "con enti e organismi pubblici"] analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste"* dall'art. 19, che prevedono la pubblicazione di un avviso pubblico e nella valutazione comparativa delle offerte pervenute.

È difficile ipotizzare in che cosa possano tradursi le procedure semplificate "ulteriori", la cui definizione è rimessa al MIC. Ad ogni modo, è da ritenere che esse non abbiano la possibilità di spingersi fino a escludere in radice il principio del previo avviso e della considerazione imparziale delle offerte ricevute (la semplificazione non può invero tradursi, pena il contrasto con il diritto europeo dei contratti pubblici, nella esclusione della gara). Pare certo, invece, che per i casi disciplinati dall'art. 5, che prescindono dalla gara, la previsione dell'art. 151, comma 3, non trovi spazio applicativo (una "non gara" non può invero essere semplificata). Al più, si può affermare che il favore che ispira la disposizione verso la fruizione del patrimonio culturale rafforza la possibilità di applicare le previsioni dell'art. 5 ai servizi di cui agli artt. 115 e 117¹⁰².

G.4.3.1.2 Effetti delle novità introdotte dal Decreto-legge n. 76/2020 (cd. DL "Semplificazioni"), convertito con modificazioni dalla Legge n.120/2020, all'art. 151 del Codice degli appalti pubblici e agli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali

In base al comma 3 dell'art. 151 del Codice degli appalti pubblici, come modificato dall'art. 8, comma 5, lettera c-ter), della legge n. 120/2020 (legge di conversione, con modificazioni, del

¹⁰¹ Girolamo Sciuillo, op cit rivista Aedon n.1/2018.

¹⁰² Girolamo Sciuillo, op.cit. in rivista Aedon n.1/2018.

Decreto-legge n. 76/2020),¹⁰³ il Ministero della Cultura (già Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo) ha la facoltà di attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati¹⁰⁴, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato. La norma mira ad assicurare la fruizione del patrimonio culturale e a favorire, altresì, la ricerca scientifica applicata alla tutela. Resta fermo, secondo la novella, quanto previsto dall'art. 106, comma 2-bis, del Codice dei beni culturali, il quale affida al MIBACT (ora MIC) la determinazione del canone per la concessione in uso, a singoli richiedenti, di beni in consegna al medesimo Ministero (art. 8, comma 1, lett. c-ter), del D.L. n. 76/2020).

Inoltre, come già evidenziato, l'art. 8, comma 7-bis, della legge n.120/2020 ha modificato i commi 3 e 4 dell'art. 115 del Codice dei beni culturali, prevedendo la possibilità per le Amministrazioni pubbliche di avvalersi, oltre che delle concessioni a terzi già previste, anche degli appalti di servizi, anche in forma congiunta e integrata.

Attualmente, quindi, la gestione indiretta ai sensi del su citato art. 115 può essere attuata sia mediante concessioni, che mediante appalti pubblici di servizi e, in tale forma di gestione, le amministrazioni possano progettare i servizi e i relativi contenuti, anche di dettaglio, mantenendo il rischio operativo e l'equilibrio economico e finanziario della gestione a carico del concessionario.

Sembra ragionevole sostenere che la norma sia da applicarsi a rapporti in cui convivano simultaneamente servizi in concessione ed appalti veri e propri di servizi: l'assunzione del rischio operativo¹⁰⁵ in capo all'appaltatore, infatti, è caratteristica dei rapporti di concessione. Mentre, con riferimento alla percezione degli introiti, va precisato che, nella concessione, è il concessionario a percepirla diversamente che nell'appalto.

Infine, la modifica all'art. 117, comma 3, appare particolarmente significativa, in quanto prevede che, qualora l'affidamento dei servizi integrati abbia ad oggetto una concessione di servizi ai sensi

¹⁰³ Art. 151 comma 3, come modificato dall' art. 8, comma 5, lettera c-ter), della legge n. 120 del 2020: *“per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1. Resta fermo quanto previsto ai sensi dell'articolo 106, comma 2-bis, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*.

¹⁰⁴ Con la modifica in esame, tale facoltà è conferita allo Stato, alle Regioni e agli altri enti territoriali.

¹⁰⁵ La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi, 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 ai sensi del comma 7, 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

dell'art. 3, comma 1, lettera vv)¹⁰⁶ del Codice degli appalti pubblici, l'integrazione possa essere realizzata anche indipendentemente dal rispettivo valore economico dei servizi considerati¹⁰⁷.

Nel quadro generale delle forme di gestione, diretta e indiretta, dei beni e servizi culturali, in considerazione delle tipologie di servizi che saranno erogati dal soggetto gestore a supporto della fruizione delle attività dell'ex Carcere, si ritiene utile analizzare anche il tema della gestione dei c.d. "*servizi aggiuntivi*": si tratta dei servizi di assistenza culturale, di accoglienza e di ospitalità per il pubblico, nonché ogni altro servizio strumentale alla migliore valorizzazione e fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura, come definiti dall'art. 1, lett. d), del D.M. 29 gennaio 2008 (*Modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi aggiuntivi presso istituti e luoghi della cultura*), rispetto ai quali i servizi di biglietteria e vigilanza assumono carattere meramente accessorio e strumentale.

L'art. 117 del Codice dei beni culturali, all'art. 1, comma 2, stabilisce che, tra i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico rientrano:

- 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 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.

Il comma 3 dell'art. 1 prevede poi che tali *servizi possano essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria*. Lo stesso comma, inoltre, come integrato dalla legge n. 120/2020, stabilisce che, qualora l'affidamento dei servizi integrati abbia ad oggetto una concessione di servizi ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera vv), del D.Lgs. n. 50/2016, l'integrazione può essere realizzata anche indipendentemente dal rispettivo valore economico dei servizi considerati. È ammessa la stipulazione di contratti di appalto pubblico aventi ad oggetto uno o più servizi tra quelli di cui al comma 1 e uno o più tra i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. Il comma successivo ribadisce che la gestione dei servizi medesimi è attuata nelle forme previste dall'articolo 115.

¹⁰⁶ Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta tra le due forme di gestione indicate ai commi 2 e 3 è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti. La gestione in forma indiretta è attuata nel rispetto dei parametri di cui all'articolo 114, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di progettare i servizi e i relativi contenuti, anche di dettaglio, mantenendo comunque il rischio operativo a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione.

¹⁰⁷ Sulle modifiche all'art 115 e art 117 del Codice dei beni culturali si veda ad es. "Le attività di valorizzazione dei beni culturali anche con contratti di appalto (non solo con le concessioni)" del 14.9.2020 di Roberto Donati tratto da [giurisprudenzappalti.it](https://www.giurisprudenzappalti.it) (<https://www.giurisprudenzappalti.it/approfondimenti/attivita-di-valorizzazione-dei-beni-culturali-anche-con-contratti-di-appalto/>).

Il D.M. 29 gennaio 2008, nel precisare ulteriormente le tipologie di servizi “aggiuntivi”¹⁰⁸, al quarto comma dell’art.1 prevede che “L’organizzazione dei servizi aggiuntivi avviene in forma integrata mediante affidamento di concessione a soggetti privati. Per organizzazione in forma integrata si intende una procedura di affidamento che consenta l’attivazione e la gestione di più servizi aggiuntivi integrati rispetto sia alle varie tipologie indicate nel comma 2 sia ai diversi istituti e luoghi della cultura, nei quali i servizi stessi devono essere svolti”. Inoltre, il quinto comma chiarisce che “L’integrazione orizzontale tra diverse tipologie di servizi può essere estesa anche ai servizi di pulizia, di vigilanza, di custodia e di biglietteria. Al di fuori dell’ipotesi di gestione integrata, i suddetti servizi possono essere affidati a privati secondo il regime degli appalti di servizi”. Il D.M. in esame dedica, quindi, gli artt. 5 e 6 all’istituto della concessione dei servizi aggiuntivi, intesa quale esclusiva modalità di affidamento dei medesimi.

In ultima analisi, la su richiamata modifica apportata all’art. 117, comma 3, del D.lgs. n. 42/2004 dalla legge n.120/2020, conferma, quindi, la “centralità” della concessione nel sistema del Codice dei beni culturali, indipendentemente dal valore dei servizi affidati, realizzando un coordinamento minimo tra le previsioni del D.gs n.42/2004 ed il Codice degli appalti pubblici. Nella concessione devono comunque essere garantiti i requisiti di capacità dei soggetti aspiranti alla partecipazione alla gara “correlati e proporzionali alla necessità di garantire la capacità del concessionario di eseguire la concessione, tenendo conto dell’oggetto della concessione” (articolo 172 del Codice degli appalti pubblici).

È comunque ammessa la stipulazione di contratti di appalto pubblico aventi ad oggetto uno o più servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico e uno o più tra i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria: ferma restando la centralità delle concessioni, risultano quindi ampliate le possibili opzioni a disposizione delle amministrazioni pubbliche per la valorizzazione dei beni culturali.

G.4.3.2 La gestione diretta e la gestione indiretta dei beni/servizi culturali: vantaggi e svantaggi

Dalle analisi svolte nei paragrafi precedenti, emerge chiaramente che, ai fini dell’individuazione della forma giuridica del soggetto gestore, non è possibile prescindere dalle modalità secondo le quali sarà svolta la gestione: ad esempio, forma consortile pubblica se si opterà per una gestione *diretta* ovvero forma di natura privatistica o a capitale misto - fondazione, associazione, consorzio, società di capitali, ecc. - se si opterà per una gestione *indiretta*.

Inoltre, in applicazione del Codice degli appalti pubblici e della normativa comunitaria, l’Amministrazione può ricorrere all’affidamento *in house* (*procedura senza gara*).

¹⁰⁸ L’ art. 3, comma 2, elenca in via meramente esemplificativa, alcune tipologie di “servizi aggiuntivi”, tra cui “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 nonché di merchandising; (...) 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, il presidio medico”.

Occorre, inoltre, tenere conto delle modalità di gestione dei *servizi aggiuntivi*, di cui, come già esplicitato, si ipotizza l'esternalizzazione da parte del soggetto gestore, in un'ottica di massimo contenimento dei costi.

Di seguito, pertanto, si riepilogano e si mettono a confronto le due diverse forme di gestione, *diretta* e *indiretta*, dei servizi di valorizzazione culturale e dei servizi aggiuntivi, evidenziandone i rispettivi vantaggi e svantaggi.

Vantaggi e svantaggi della gestione diretta.

La **gestione diretta**, come già esplicitato, può essere svolta da parte degli stessi enti titolari dei beni attraverso strutture dotate di adeguata autonomia oppure mediante una forma consortile pubblica.

Il **vantaggio** di tale tipologia di gestione è legato al fatto che il bene rimane nella disponibilità del suo titolare che può gestirlo, appunto, direttamente mediante una gestione accentrata. L'Amministrazione, in tali casi, esercita i poteri autoritativi relativi alla gestione anche nei confronti degli utenti. Inoltre, i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso agli istituti ed ai luoghi della cultura, nonché dai canoni di concessione e dai corrispettivi per la riproduzione dei beni culturali, sono versati ai soggetti pubblici cui gli istituti, i luoghi o i singoli beni appartengono o sono in consegna. Tali proventi sono, in genere, destinati alla realizzazione di interventi per la sicurezza e la conservazione e al funzionamento e alla valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura appartenenti o in consegna allo Stato, nonché all'espropriazione e all'acquisto di beni culturali, anche mediante esercizio della prelazione.

Tale modalità di gestione può tradursi in uno svantaggio qualora l'ente titolare del bene, soprattutto se pubblico, non disponga di strutture adeguate alla gestione e valorizzazione del bene stesso.

In particolare, la forma consortile, come modalità di gestione diretta, presenta i seguenti vantaggi:

- il Consorzio si avvale delle strutture organizzative delle amministrazioni pubbliche partecipanti, con la possibilità di realizzare sinergie operative per il conseguimento degli obiettivi comuni;
- Il proprietario e il gestore coincidono e, per la gestione, vengono utilizzate solo risorse interne dell'Amministrazione (per cui non vi è ingerenza del privato).

D'altra parte, l'istituto in esame può comportare i seguenti svantaggi:

- l'eventuale inadeguatezza delle strutture organizzative facenti capo alle amministrazioni partecipanti al consorzio può compromettere il conseguimento degli obiettivi comuni.
- lo scopo perseguibile è limitato: deve essere di interesse generale o di utilità sociale e, inoltre, non può esservi una finalità lucrativa e di distribuzione degli utili;
- i costi di gestione vengono coperti con i contributi dei partecipanti e, quindi, l'operatività dell'ente può essere compromessa in caso di morosità di versamento da parte dei medesimi delle quote dovute;

- l'attività verso terzi è marginale e, quindi, non fornisce risorse sufficienti alla copertura dei costi di gestione;
- non vi sono autorità che vigilino sul rispetto delle regole di *governance* e non sono previste sanzioni in caso di violazione.

Vantaggi e svantaggi della gestione indiretta.

Nel caso di **gestione indiretta**, come esplicitato, le opzioni disponibili sono due:

- a. la concessione a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica;
- b. l'appalto di servizi a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, 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 ai sensi del comma 7, 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).

Previo accordo tra i titolari dei servizi, l'affidamento o la concessione possono essere disposti in modo congiunto ed integrato.

Il rapporto tra il titolare del servizio e l'affidatario o il concessionario è regolato con contratto di servizio, nel quale sono specificati:

- i livelli qualitativi di erogazione del servizio e di professionalità degli addetti;
- i poteri di indirizzo e controllo spettanti al titolare del servizio.

La concessione a terzi comporta il sorgere di un rapporto giuridico tra un ente pubblico, titolare di un bene e responsabile in via diretta del servizio, e un soggetto privato, il concessionario, che si assume il rischio economico connesso alla gestione del servizio. Il contratto di "concessione di servizi" (oltre che di lavori, disciplinata nella Parte Terza del Codice Appalti, ai sensi dell'articolo 164 e ss.) è definito come un contratto a titolo oneroso in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi, riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

In questo caso, il concessionario vede remunerato il suo servizio prevalentemente con i proventi generati dai pagamenti degli stessi utenti fruitori, assumendo pertanto il cd. "rischio della domanda" o "del mercato". In pratica, chi si aggiudica una concessione pubblica (concessionario) come corrispettivo della concessione riceve il diritto di gestire l'opera pubblica realizzata (in caso di concessione di lavori) o i servizi (in caso di fornitura di servizi). Solo a volte tale diritto a gestire è accompagnato da un corrispettivo fisso (definito "prezzo"). Il concessionario può però rifarsi sull'utenza, attraverso canoni e tariffe, e può tanto guadagnarci quanto perderci a seconda dell'andamento della sua gestione.

Nella concessione, pertanto, il vantaggio per l'Amministrazione è che viene esonerata da qualunque rischio di mercato, che grava solo sul concessionario; d'altra parte, però, il privato, cui

cede la gestione del servizio, acquista poteri autoritativi anche nei confronti dell'utenza. L'istituto della concessione, pur rappresentando una forma di ricorso al mercato, può anche risultare controproducente se questa è utilizzata in modo distorto e strumentale.

In particolare, nel caso della gestione dei servizi aggiuntivi, si rileva un ridotto coinvolgimento dei privati dovuto, da un lato, all'impossibilità per i concessionari di intraprendere scelte autonome in materia di gestione – seppur nel rispetto e nei limiti dettati dai “contratti di servizio” – e, dall'altro, dall'incertezza legata alla continuità dei rapporti concessori. Tutto ciò ha portato alla configurazione di un assetto in cui i concessionari creano anomale associazioni temporanee di impresa, che, di fatto, non possono rappresentare lo strumento per garantire una gestione manageriale dei servizi. L'Amministrazione non riesce ad offrire analisi preventive dei bisogni e dei relativi costi e ricavi, che consentirebbero ai privati di presentare offerte economicamente sostenibili.

Nell'appalto di servizi culturali a terzi tramite procedura concorsuale, invece, la gestione dei servizi viene affidata al soggetto aggiudicatario mediante un contratto a titolo oneroso, cioè con il pagamento di un corrispettivo fisso che l'Amministrazione è tenuta a corrispondere al soggetto che fornisce il servizio, di cui mantiene il rischio gestionale (es. nel caso di riduzione della domanda del servizio), acquisendo, d'altra parte, i relativi introiti.

Nel caso di affidamento dei c.d. servizi aggiuntivi, con l'appalto, così come per i servizi culturali, non si trasferisce l'intera attività di gestione del bene, ma soltanto l'esercizio di alcune attività accessorie.

In conclusione, con la concessione, l'Amministrazione cede la gestione del servizio al privato, che ne assume in concreto i rischi operativi ed economici, rifacendosi essenzialmente sull'utenza. Pertanto, per il privato, le prospettive reddituali della concessione devono essere tali da garantire una congrua remunerazione del rischio assunto.

Nell'appalto, l'Amministrazione mantiene la gestione del servizio culturale, di cui sostiene l'onere di esecuzione, affidata al privato, e acquisisce gli introiti, restando esposta, in particolare, al rischio di eventuali oscillazioni della domanda.

G.4.3.3 Gli accordi di valorizzazione

Con riferimento alle forme di collaborazione tra pubblico e privato per la gestione dei beni culturali, è opportuno segnalare anche l'art. 112 del Codice dei beni culturali, come modificato dall'art. 2 del D.lgs. n. 156/2006 e dall'art. 2 del D.lgs. n. 62/2008, che prevede i cd. “Accordi di valorizzazione” dei beni culturali.¹⁰⁹ Nel nuovo modello ordinamentale, quale alternativa alla

¹⁰⁹ L'art. 112 (Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica) è stato sostituito con il D.lgs. n. 156/2006 dal seguente:

4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano 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 sub regionale, 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,

gestione *diretta*, per tutti gli enti pubblici viene prefigurata unicamente la concessione a terzi (gestione indiretta), cui possono ricorrere:

- a) i soggetti pubblici, ossia le amministrazioni cui i beni appartengono (Stato, Regioni ed enti territoriali)
- b) appositi soggetti giuridici, cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo di 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.

Le strategie e gli obiettivi di valorizzazione possono, dunque, essere implementati, oltre che da soggetti pubblici, anche da soggetti giuridici, cui possono partecipare anche soggetti privati che siano: a) proprietari di beni culturali oggetto di valorizzazione; b) persone giuridiche private senza fine di lucro, anche se non proprietarie di beni culturali (ad es. associazioni e fondazioni).

La concertazione tra pubblico e privato si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- 1) la pianificazione della strategia in una prospettiva di medio-lungo periodo, finalizzata all'elaborazione di piani strategici di sviluppo culturale;
- 2) la programmazione degli obiettivi di valorizzazione, legata ad un orizzonte temporale più circoscritto e diretta alla realizzazione di programmi;
- 3) la gestione, che dà attuazione alle scelte di valorizzazione assunte nelle precedenti fasi.

Una delle finalità principali della revisione del Codice dei beni culturali era proprio quella di delineare in modo più chiaro la distinzione fra il momento della pianificazione/programmazione e quello della gestione, al fine di evitare ingerenze della politica nelle scelte manageriali e di scandire, nel processo di valorizzazione, il passaggio dall'indirizzo politico alla gestione operativo-gestionale.

Dopo le modifiche apportate dai D.lgs. n. 156 e 157 del 2006, i D.lgs. n. 62 e n. 63 del 2008 hanno introdotto ulteriori modifiche al Codice dei beni culturali, comunque di limitata entità sostanziale, in tema di valorizzazione dei beni culturali e delle possibili forme di gestione. In particolare, all'ultimo comma dell'art. 112, si riconosce la possibilità per il Ministero, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali e ogni altro ente pubblico di stipulare accordi per la regolazione di “*servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali*”, con le “*associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano, per statuto, finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali*”. Non si tratta di una nuova previsione, bensì si reintroduce il riconoscimento del ruolo, già previsto dal Legislatore in

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.

5. 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.(..).

8. Ai soggetti di cui al comma 5 possono partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto.

precedenti interventi normativi, che, in materia di valorizzazione, può essere assolto dalle associazioni culturali o di volontariato.

L'accordo tra Ministero, altri enti pubblici e il privato, generalmente una fondazione, è molto snello nell'iter, rafforza la valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale, garantisce la tutela e consente all'Amministrazione di mantenere un ruolo prevalente, anche quando coadiuvata da una fondazione di natura privata ma di emanazione pubblica.

Come evidenziato in dottrina,¹¹⁰ dalla lettura combinata degli artt. 112 e 115 del Codice dei beni culturali emergono due questioni:

1. il regime dell'affidamento da parte dello Stato e degli altri enti territoriali ad "appositi soggetti giuridici" e "l'elaborazione e lo sviluppo" dei "piani strategici di sviluppo culturale e [dei] programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica" (oppure anche "di proprietà privata, previo consenso degli interessati" cfr. art. 112, commi 4 e 5);
2. la possibilità per tali "soggetti giuridici", allorché risultino conferitari di beni oggetto di valorizzazione (ai sensi dell'art. 115, comma 5), di gestire con proprie risorse i servizi relativi a detti beni.

In entrambi i casi, si prevede la presenza di soggetti privati, ammessa dall'art. 112, comma 8.

Quanto alla questione sub 1), va osservato che l'art. 112, comma 5, non regola le modalità di affidamento dell'incarico, neppure quando si tratti di enti misti.

Alla luce della disciplina del Codice dei contratti, l'assenza di una previsione in merito a una previa gara per l'affidamento dell'incarico appare corretta, a condizione che detti soggetti soddisfino i requisiti dell'*in house providing* di cui all'art. 5, commi 1-5, oppure la pattuizione che intervenga fra gli enti territoriali risulti inquadrabile nello schema dell'accordo fra amministrazioni di cui all'art. 5, commi 6-8, del Codice dei contratti. In caso contrario l'affidamento necessita del previo espletamento della gara.

La partecipazione di privati a tali soggetti richiede talune precisazioni.

Non sembra escludere la possibilità di inquadramento della fattispecie in termini di affidamento *in house* (se si richiede che la partecipazione sia, non "prescritta", ma "prevista" dalla legge), né preclude la figura dell'accordo fra amministrazioni se uno dei partner è un soggetto misto qualificabile come organismo di diritto pubblico, secondo la nozione di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), e perciò amministrazione aggiudicatrice. La scelta del privato deve però avvenire, ai sensi dell'art. 5, comma 9, con procedura di evidenza pubblica, sia pure nelle forme semplificate di cui all'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti.

Relativamente alla questione sub 2), la conferma circa la possibilità dei soggetti, quando conferitari dei beni, di gestire in proprio i servizi ad essi relativi, nel silenzio dell'art. 115, può ora basarsi fondamentalmente su due considerazioni: se tali soggetti risultano qualificabili come amministrazioni aggiudicatrici¹¹¹, in forza del principio sopra richiamato di "libertà di

¹¹⁰ Girolamo Sciuillo, op. cit. rivista Aedon n.1/2018.

¹¹¹ Il Codice dei contratti non menziona esplicitamente tra le amministrazioni aggiudicatrici gli enti *in house*, tuttavia proprio la configurazione organizzativa di detti enti porta a considerarli tali, con il conseguente assoggettamento alla disciplina del Codice. In tal senso, del resto, è formulato l'art. 16, comma 7, del D.lgs. n. 175/2016, che, sebbene riguardante le

amministrazione", essi ben possono decidere di esercitare con "proprie risorse" organizzative i servizi culturali relativi ai beni conferiti; se, invece, sono da qualificarsi come enti privati (anche sul piano sostanziale), la loro autonomia, civilisticamente intesa, non può incontrare un limite che non sia previsto dalla norma.

G.4.3.4 La forma giuridica del soggetto gestore

Nella individuazione della forma giuridica del soggetto gestore dei servizi culturali dell'ex Carcere, qualificati come "servizi pubblici", inclusi i servizi cd. "aggiuntivi", occorre tenere conto delle caratteristiche specifiche del bene culturale, al fine di adottare il modello gestionale in grado di offrire maggiori garanzie dal punto di vista della governabilità e della possibilità di reperire risorse finanziarie, professionali, ecc. Tale scelta deve essere operata in conformità con la normativa del Codice dei beni culturali, del Codice degli appalti pubblici e della normativa dell'Unione europea, secondo l'analisi svolta nel precedente paragrafo.

In altri termini, non esiste un modello gestionale in assoluto più performante degli altri, ma ciascun modello deve essere valutato in rapporto agli obiettivi di medio-lungo termine perseguiti dall'organizzazione preposta alla gestione dei beni e servizi culturali.

Di seguito, si fornisce un quadro delle possibili forme di gestione nel settore culturale, approfondendo, come possibile *benchmark*, l'esperienza della Biennale di Venezia e, in particolare, dell'Arsenale di Venezia per la parte gestita dalla Fondazione, nonché quella del Consorzio di valorizzazione culturale "La Venaria Reale" di Torino, cui si è fatto riferimento nell'ambito dell'analisi finanziaria della gestione.

G.4.3.4.1 L'assetto organizzativo degli enti no-profit: l'associazione e la fondazione

Sulla scorta delle disposizioni di cui al Capo II del Titolo II del Libro I del Codice civile, si analizzano di seguito gli istituti dell'associazione e della fondazione, entrambi inquadrati nel settore no-profit.

- **Associazione:** è una persona giuridica costituita da un insieme di persone che si associano per perseguire un preciso scopo statutario e che possono poi, nel corso della vita dell'ente, modificarne le attività e i fini. In particolare, i soci esprimono il loro voto in assemblea (*ogni socio un voto*), trattandosi di un ente strutturato secondo una logica democratica e aperta. Oltre all'assemblea degli associati, gli altri organi sono il consiglio direttivo e il presidente.
- **Fondazione:** è definibile come una stabile organizzazione costituita da un patrimonio indisponibile, in quanto vincolato in modo rigido al perseguimento dello scopo statutario di

società *in house*, esprime un principio di carattere generale. Sul punto cfr. P. Novaro, *L'in house providing*, in *Diritto dei contratti pubblici*, p. 135.

utilità sociale per tutta la sua durata (la prassi conosce ipotesi di modifica dello scopo della fondazione a determinate condizioni), e che comunque è, almeno formalmente, distinta dalle persone (fisiche e giuridiche) che l'hanno costituita; sono tuttavia previste, nello statuto, modalità di elezione degli organi tali da garantire la rappresentanza dei soci fondatori.

La fondazione non è strutturata in modo democratico come l'associazione, che si configura come un contratto associativo aperto: al contrario, si caratterizza per una struttura giuridica chiusa, manca l'organo assembleare e le decisioni circa le attività e gli indirizzi dell'ente sono assunte dal Consiglio di Amministrazione¹¹² o anche dal Consiglio direttivo.

Il modello fondazionale si caratterizza, quindi, per tre aspetti peculiari:

- lo scopo socialmente rilevante;
- la presenza di una attività devolutiva;
- il patrimonio indisponibile.

Al di là di considerazioni generali circa i vantaggi connessi all'adozione di tali forme giuridiche, in grado di rispondere in modo più adeguato, particolarmente nel caso della gestione dei servizi culturali, all'esigenza di reperire le risorse necessarie per tale gestione (si pensi, in tal senso, alle tecniche di *fund raising*), occorre evidenziare come le stesse, per le loro caratteristiche, potrebbero in talune circostanze rivelarsi rischiose per la tutela dell'interesse pubblico. Tale rischiosità va intesa nel senso sia di una possibile difficoltà a garantire l'interesse pubblico - nell'associazione, che è un organismo aperto all'ingresso di altri soci, vale il sistema "una testa, un voto" -, sia della aleatorietà del sistema informativo contabile, dettagliato solo nel regolamento dell'organismo stesso e modificabile dai suoi vertici, che possono mutare e/o sono collegati a logiche elettive di tipo democratico. Sotto quest'ultimo aspetto, il sistema contabile e di bilancio sia delle associazioni che delle fondazioni, in quanto enti non profit di diritto privato, è disciplinato dalla normativa civilistica, che non prevede particolari obblighi contabili in capo a tali enti. L'art. 18 c.c., tuttavia, stabilisce che agli amministratori sono applicabili le regole del mandato (artt. 1710 e ss. c.c.), in cui si fa un diretto rinvio anche all'art. 1713 (*Obbligo di rendiconto*), che impone agli amministratori di rendere conto del proprio operato. Oltre queste norme, non vi sono regole predeterminate né legislative, né norme generalmente accettate per la formazione e il contenuto dei bilanci degli enti non profit.

Un caso concreto di fondazione per la valorizzazione culturale, ai sensi degli articoli 112 e 115 del Codice dei beni culturali, è "La Biennale di Venezia", costituita nel 1895 con sede a Venezia e considerata una delle istituzioni culturali più note e prestigiose al mondo.

Dal punto di vista giuridico, la Fondazione, a seguito del D. Lgs. n. 19/1998 che ha trasformato l'ex Ente Autonomo in "Società di Cultura La Biennale di Venezia", è persona giuridica di diritto privato cui la legge riconosce preminente interesse nazionale. Secondo autorevole dottrina, è

¹¹² Gli amministratori possono essere designati dal fondatore nell'atto stesso di fondazione, ma la loro nomina può anche essere rimessa nelle mani di terzi, come enti pubblici e privati. Può anche darsi il caso che si definisca una nomina automatica, per cui diventa amministratore chi è titolare di determinate cariche (politiche, religiose ...). La nomina dell'amministratore può essere anche a vita. Anche le persone giuridiche, nella persona del loro amministratore, possono ricoprire questo ruolo.

corretto parlare della Biennale come modello giuridico di riferimento nel settore culturale, in quanto “*entità aperta alla presenza di partecipanti privati e alla disciplina del diritto privato*”¹¹³.

La Biennale promuove a livello nazionale ed internazionale lo studio, la ricerca e la documentazione nel campo delle arti contemporanee ed organizza, con cadenza almeno biennale, manifestazioni di rilievo internazionale in diversi settori artistici (arte, architettura, cinema, danza, musica, teatro). Gli utili conseguiti dalla Biennale devono essere interamente destinati agli scopi istituzionali e non sono in alcun modo distribuibili. Sono organi della Fondazione:

- il Presidente, nominato con decreto del MIBACT (ora MIC), e il Sindaco di Venezia nel ruolo di Vicepresidente;
- il Consiglio di Amministrazione, composto da: a) il Presidente, b) il Presidente della Regione del Veneto (o un suo delegato), c) il Presidente della Città metropolitana di Venezia (o un suo delegato), d) un membro nominato dai soggetti privati quando abbiano conferito una somma pari almeno al 20% del patrimonio e assicurino un contributo annuo pari almeno al 7% del totale dei contributi pubblici statali annui. In assenza dei privati, il componente è nominato dal MIBACT (ora MIC); e)
- il Collegio dei Revisori dei Conti, nominato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF) di concerto con il MIBACT (ora MIC), che si compone del Presidente, nominato in rappresentanza del MEF, e di altri due membri effettivi scelti dall'Albo dei Revisori Contabili. Il controllo della gestione finanziaria è garantito dalla Corte dei conti.

Per quel che riguarda l'organizzazione delle attività, ogni settore ha un direttore artistico nominato dal CdA su proposta del Presidente. I direttori si riuniscono nel Comitato scientifico, con funzioni consultive, presieduto dal Presidente della Fondazione. Per lo sviluppo delle attività istituzionali, la Fondazione si avvale, ogni anno, di un organico così articolato:

- 80 dipendenti a tempo indeterminato (compresi 6 dirigenti);
- 6 dipendenti a tempo determinato;
- 10 lavoratori *staff leasing*.

A questi si aggiunge il personale esterno: 103 collaboratori, 275 addetti per servizi di supporto alle manifestazioni (collaboratori occasionali); 45 direttori artistici e relativo staff (contratti d'opera), 51 staff BIENNALE College: *tutors* e *mentors* (contratti d'opera), 30 incarichi professionali per Progetti Speciali.

Come previsto dall'art. 15 dello Statuto, il patrimonio della Biennale è composto, ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. 29 gennaio 1998, n. 19, dai beni dell'Ente autonomo “La Biennale di Venezia”, conferiti all'atto della sua istituzione (patrimonio iniziale). Del patrimonio dell'ente fanno, altresì, parte le disponibilità finanziarie indicate nell'art. 19 del D.lgs. 29 gennaio 1998 n. 19, nonché i

¹¹³ Cfr. G. Sciuolo, “*La Biennale di Venezia come società di cultura*”, in Aedon n. 1/1998, secondo il quale il caso della Biennale può fungere da schema di riferimento in tutti quei casi in cui, rispondendo alle esigenze (e alle contraddizioni) proprie delle fasi di transizione, si voglia coniugare la presenza pubblica, anzi di più soggetti pubblici, che si intende conservare come caratterizzante, con quella di soggetti privati, che si vuole peraltro significativa, comporre lo scopo culturale (fondamentale) con quello di lucro (accessorio), unire alla snellezza degli schemi operativi civilistici i controlli e la vigilanza pubblicistica, giustificati dall'impiego di risorse in prevalenza provenienti dalla collettività.

beni ceduti al medesimo dai soggetti partecipanti. Inoltre, la Biennale, ai sensi dell'art. 16 dello Statuto, con delibera del Consiglio di amministrazione, può accettare donazioni, eredità, lasciti e conseguire legati.

Le modalità di finanziamento sono legate, quindi, ai contributi ordinari ex legge n. 19/98 del MIC, della Regione Veneto e della Provincia di Venezia, alle donazioni, eredità o lasciti privati e agli introiti derivanti dalla gestione. Nello specifico, le principali voci di "ricavo" nell'ultimo bilancio pubblicato (2019), in avanzo economico di esercizio, sono i "ricavi delle vendite e delle prestazioni per l'attività istituzionale", ossia componenti positive di reddito direttamente connesse all'attività della Fondazione. Tra esse si annoverano le voci "abbonamenti, biglietti e tessere", le "royalties", le "sponsorizzazioni" e "donazioni", i "concorsi alle spese", le "visite guidate" e la "card Biennale".

La gestione dei servizi, per il conseguimento dei fini della Fondazione, viene svolta mediante le diverse procedure di affidamento disciplinate dal Codice degli appalti pubblici. Negli ultimi anni, si è fatto ricorso alle seguenti procedure:

- la *procedura negoziata*, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera b), del Codice citato, è stata applicata per l'affidamento dei seguenti servizi:
 - gestione della biglietteria della Mostra Internazionale d'Arte Cinematografica;
 - servizi di allestimento di strutture e attrezzature necessarie per la distribuzione di cibi e bevande;
- la *procedura negoziata*, senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. c) del Codice citato, è stata esperita per l'affidamento dei seguenti servizi:
 - servizio di trasporto locale delle opere esposte alla Mostra Internazionale d'Architettura provenienti da Paesi UE ed extra UE, comprese operazioni doganali e Belle Arti, in andata e ritorno;
 - servizi tecnico-logistici per le sedi espositive della Fondazione La Biennale di Venezia: Arsenale e Giardini;
 - servizio integrato di installazione, manutenzione e conduzione di impianti elettrici, meccanici e speciali presso le sedi espositive dell'Arsenale e dei Giardini in occasione della 16^a Mostra Internazionale di Architettura;
 - servizi di *banqueting* presso la sede della Fondazione La Biennale di Venezia di Palazzo Ca' Giustinian,
 - servizio di noleggio hardware/software per le attività della Fondazione La Biennale di Venezia per l'anno 2018;
 - servizio di smaltimento di materiali di risulta dall'area espositiva dei Giardini e dell'Arsenale;
 - servizi per l'allestimento della 16^a Mostra Internazionale di Architettura;
 - servizio di collettamento, ritiro, stoccaggio e riconsegna degli imballi delle opere esposte alla 16^a Mostra Internazionale di Architettura;

- servizio di realizzazione della segnaletica a promozione della 16^a Mostra Internazionale di Architettura e della 75^a Mostra Internazionale d'Arte Cinematografica;
 - servizio di sottotitolaggio digitale elettronico con sistema di videoproiezione per i film in lingua straniera partecipanti alla 75. Mostra Internazionale d'Arte Cinematografica;
 - servizio di realizzazione dell'allestimento di una sala cinematografica temporanea – PalaBiennale – per la 75^a Mostra Internazionale d'Arte Cinematografica;
 - servizio di controllo a varchi e accessi e di gestione flussi per la 75^a Mostra Internazionale d'Arte Cinematografica;
 - servizio di realizzazione della grafica della 75^a Mostra Internazionale d'Arte Cinematografica;
- mediante *procedura aperta*, sono stati, invece, affidati i seguenti servizi:
- servizio di pulizia e presidio alle *toilettes* per le manifestazioni organizzate dalla Fondazione La Biennale di Venezia nel biennio 2018-2019;
 - servizio di sorveglianza armata per le manifestazioni organizzate dalla Fondazione La Biennale di Venezia nel biennio 2018–2019;
 - servizio di movimentazione interna di materiali, facchinaggio, immagazzinaggio, trasporto lagunare, utilizzo di imbarcazioni e automezzi per le manifestazioni organizzate dalla Fondazione La Biennale di Venezia nel biennio 2018-2019;
 - servizio di ristorazione presso le aree espositive dell'Arsenale e dei Giardini di Castello per le manifestazioni organizzate dalla Fondazione La Biennale di Venezia negli anni 2018, 2019, 2020 e 2021.

G.4.3.4.2 La fondazione di partecipazione: un nuovo modello ordinamentale

Tra le varie tipologie di fondazioni, è venuta delineandosi da qualche anno, nella prassi, la fondazione di partecipazione, disciplinata dall'art. 1332 del Codice civile e dall'art. 1 del d.P.R. n. 361/2000. Si tratta di un modello ordinamentale innovativo che racchiude in sé i tratti salienti sia della fondazione classica, che dell'associazione. È, infatti, un'equilibrata sintesi tra l'istituto della fondazione, per ciò che riguarda l'elemento patrimoniale, e quello dell'associazione, per quanto concerne l'elemento personale attraverso la possibilità di nuove adesioni. In tale forma di gestione, la partecipazione di vari soggetti non trasforma la fondazione di partecipazione in ente di tipo associativo, ma in ente partecipato, in quanto lo scopo rimane immutato ed immutabile: nasce per operare e gestire progetti, essendo una struttura organizzata e continuativa nel tempo che non distribuisce utili.

La fondazione di partecipazione è caratterizzata, quindi, da due elementi: un elemento patrimoniale e uno personale. In particolare, l'elemento patrimoniale è rappresentato da:

- il *fondo di dotazione*, ovvero la quota del patrimonio che non è possibile utilizzare (fondamentalmente, il patrimonio di riserva), e che può essere costituito tanto da somme di denaro, quanto da beni materiali o immobili;
- il *fondo di gestione*, ovvero la quota di patrimonio utilizzabile per finanziare le attività, che può essere costituito da donazioni, rendite provenienti da attività della fondazione stessa, contributi pubblici o privati.

Si tratta di un valido strumento per coinvolgere soggetti privati e incanalare risorse per fini di pubblica utilità.

Più specificamente, gli aspetti che connotano la fondazione di partecipazione sono:

- l'assenza di scopo di lucro e il divieto di distribuzione degli utili. Lo scopo, infatti, deve essere di interesse generale e di utilità sociale;
- la possibile presenza di enti pubblici territoriali (regione, provincia, comune) sia in veste di fondatori, sia mediante propri rappresentanti nell'organo di indirizzo e gestione e nell'organo di sorveglianza;
- la presenza di fondatori privati, aziende ed enti finanziatori, che possono aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi;
- il patrimonio di destinazione è vincolato alla realizzazione della *mission*, che è immodificabile;
- la struttura giuridica è aperta, in quanto creata per raggiungere diversi scopi tramite la collaborazione tra soggetti pubblici, privati e volontari cittadini, che diventano così elementi attivi della fondazione stessa. L'atto costitutivo è un contratto plurilaterale con comunione di scopo, che può ricevere adesioni da parte di ulteriori soggetti, senza una modifica dello statuto. È possibile, tuttavia, prevedere delle clausole statutarie che dettino condizioni di ammissibilità, al fine di garantire una forma di controllo dei nuovi ingressi;
- la struttura di governo è caratterizzata per la presenza, accanto ai tradizionali organi della fondazione (consiglio generale, consiglio di amministrazione e collegio dei revisori), di un organo assembleare tipico dell'associazione, che garantisce quindi all'ente una gestione notevolmente più elastica. La fondazione non prevede necessariamente la maggioranza pubblica nei suoi organi: ai rappresentanti degli enti pubblici fondatori può essere però attribuito il voto "pesante" nelle delibere assembleari di importanza strategica, come quelle per l'approvazione dei bilanci, le modifiche statutarie e lo scioglimento e devoluzione del patrimonio.¹¹⁴

Stando alla evoluzione statutaria nella prassi, avallata dal riconoscimento amministrativo, si è registrato un modello che favorisce una progressiva stabilizzazione delle facoltà di interferenza

¹¹⁴ Secondo la dottrina "Non vi è alcun dubbio che tre delle principali caratteristiche descrittive di quest'ultima (perseguimento di uno scopo generalmente di utilità sociale, e comunque non lucrativo; vincolo di destinazione del patrimonio al perseguimento dello scopo; articolazione dell'organizzazione in funzione attuativa e di controllo del rispetto del vincolo di destinazione del patrimonio) ripropongono i tratti tipologici della fondazione. La prevalenza sia del momento patrimoniale sia della destinazione di esso ad uno scopo è considerata dalla letteratura specialistica il tratto emblematico della fondazione di partecipazione. E. Bellezza – F. Florian, *Le fondazioni di partecipazione*, La Tribuna, 2006 p.25 in "La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità di Marco Maltoni Notaio in Forlì (<https://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=06/0603&mn=3>).

del fondatore sui procedimenti attuativi dello scopo, in pratica nell'ottica di ridurre il più possibile il distacco del fondatore dalle sorti dell'ente.¹¹⁵

Il modello della fondazione di partecipazione favorisce un efficace quadro operativo sinergico tra pubblico e privato: si fonda sull'elemento pubblico, riassumibile nella garanzia dell'interesse della collettività, e privato, identificabile nell'imprenditorialità. Essa dovrebbe garantire il passaggio dal meccanismo delle sponsorizzazioni e della beneficenza alla partecipazione progettuale, attraverso una strategia aziendale, da parte di soggetti terzi. Vista la sua elasticità e duttilità nell'adattarsi alle specifiche situazioni, la fondazione di partecipazione, negli ultimi anni, si è sempre più diffusa, in particolare nei settori della cultura, sanità, ricerca scientifica, assistenza, ambiente e in tutti i campi di utilità sociale.

La fondazione di partecipazione, in conclusione, garantisce continuità almeno sotto due aspetti:

- gestionale: essendo un ente autonomo, ma non svincolato dai soggetti che lo costituiscono, vive di vita propria indipendentemente dagli eventi, anche di natura politica, che possono riguardare i fondatori. È funzionale alla progettualità, alla durata e all'efficienza produttiva;
- sostanziale: l'interesse perseguito è, per definizione, di pubblica utilità senza sfumature lucrative, al pari di quello perseguito istituzionalmente dalle strutture di origine.

Attualmente, sempre più spesso, la fondazione di partecipazione vede il coinvolgimento di aziende, enti pubblici ed organizzazioni senza scopo di lucro. Di conseguenza, tale istituto può essere inquadrato tra gli enti del Terzo Settore previsti dal D.lgs. n. 117/2017 e, dunque, eventualmente assumere la denominazione di "ente filantropico", configurandosi anche come impresa sociale.

Con l'entrata in vigore del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), le Fondazioni che, ne hanno i requisiti, possono chiedere l'iscrizione e, in tal modo, beneficiare delle agevolazioni previste per questa tipologia di enti.

G.4.3.4.3 Il consorzio pubblico

Il Codice dei beni culturali, secondo l'analisi svolta nei paragrafi precedenti, prevede all'art. 115 la "*forma consortile pubblica*" come una delle forme di gestione diretta dei beni culturali: in tal caso, più soggetti pubblici possono consorziarsi e avviare forme di collaborazione per svolgere attività di gestione di un bene culturale.

A ben vedere, nella varietà delle figure consortili del nostro ordinamento è possibile ravvisare un elemento comune: in tutti i casi si tratta di fattispecie di tipo associativo (in senso lato) di persone fisiche e/o giuridiche, caratterizzate dallo scopo di svolgere una determinata attività per il

¹¹⁵ D. VITTORIA, "Le fondazioni culturali e il consiglio di amministrazione. Evoluzione della prassi statutaria e prospettive di tecnica fondazionale", in Riv. Dir. Comm., 1975, e A. ZOPPINI "Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie, Napoli, 1995, per il quale "la spiegazione più convincente della formula che compare nella norma è essenzialmente di carattere storico: essa è stata pensata da un legislatore timoroso che enti insuscettibili di essere sussunti ai tipi nominati potessero così sottrarsi al riconoscimento ..." in "La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità", di Marco Maltoni Notaio in Forlì (<https://elibrary.fondazonenotariato.it/articolo.asp?art=06/0603&mn=3>).

soddisfacimento di esigenze comuni agli stessi soggetti che vi partecipano. Poiché l'attività del consorzio è diretta in primo luogo "all'interno" del gruppo, di regola non vi è scopo lucrativo. Infatti, lo scopo dell'organizzazione non è l'esercizio in comune di un'attività per realizzare e distribuire gli utili, ma il conseguimento di sinergie operative che possono determinare direttamente in capo ai partecipanti (non al consorzio in quanto tale) un beneficio economico derivante dallo sviluppo della propria attività d'impresa. Più specificamente, quindi: a) non si realizza un utile in capo all'organizzazione comune (lucro oggettivo) e, di conseguenza, non vi è alcun utile da distribuire tra i partecipanti (lucro soggettivo); b) il funzionamento dell'organizzazione si fonda principalmente sui contributi dei partecipanti, diretti a coprire i costi di gestione; c) l'attività verso terzi è eventuale, marginale o comunque non prevalente, e le relative entrate possono coprire solo in parte i costi di gestione.

Venendo all'analisi, in particolare, della "forma consortile pubblica", è opportuno precisare un aspetto peculiare di tale forma giuridica, ossia che proprietario e gestore coincidono e vengono utilizzate, quindi, risorse interne dell'amministrazione, non "affidandosi" ad altri.¹¹⁶ In altri termini, la gestione diretta o l'affidamento senza gara risulta ammesso soltanto nei casi in cui il soggetto pubblico provvede a svolgere l'attività con la propria organizzazione ovvero la gestisce con altri soggetti pubblici in forma consortile pubblica.

Il modello di *governance* dell'ente consortile pubblico è definito dall'atto costitutivo e dallo statuto dell'ente ed è, generalmente, articolato nei seguenti organi:

- a) il Consiglio di Amministrazione, composto dai membri individuati dallo statuto (generalmente rappresentanti dei soggetti facenti parte della compagine dell'ente) e investito dei più ampi poteri di ordinaria e di straordinaria amministrazione, ad eccezione di quelli spettanti all'Assemblea. In particolare, al CdA competono le deliberazioni in materia di: a) predisposizione del piano strategico di sviluppo culturale; b) definizione degli obiettivi da perseguire e del programma annuale e pluriennale di attività; c) approvazione dei progetti del bilancio di previsione e del bilancio di esercizio da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea; d) nomina e revoca dei componenti dei Comitati Scientifici; e) definizione dei criteri di organizzazione del Consorzio e dei livelli di inquadramento del personale dipendente, nonché la pianificazione, sulla base del bilancio di previsione e dei programmi annuale e pluriennale di attività, della dotazione organica delle assunzioni; f) accettazione di lasciti, donazioni e finanziamenti; g) acquisizioni ed alienazioni di beni immobili; h) accensione di mutui passivi; i) concessione di garanzie reali; l) partecipazioni ad enti pubblici e privati senza scopo di lucro.
- b) Il Presidente, nominato dall'Assemblea dei Consorziati su proposta del MIBACT (ora MIC), ha la legale rappresentanza del Consorzio di fronte ai terzi ed in giudizio e ne sovrintende le attività. Il Presidente convoca e presiede il CdA, stabilendone l'ordine del giorno e dirigendone i lavori. Nei casi di necessità e di urgenza adotta, nell'interesse del Consorzio, i provvedimenti di competenza del CdA, riferendone al medesimo e sottoponendoli alla ratifica del Consiglio stesso in occasione della sua prima riunione. In caso di assenza o di

¹¹⁶ In tal senso Carmen Vitale, *I servizi aggiuntivi*, in Corso di diritto amministrativo 2017/2018. Si veda anche Giuseppe Piperata, *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, Il Mulino-Aedon n.2, 2008; Giuseppe Piperata, *A proposito di musei, Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura (nota a margine dell'ordinanza 27 maggio 2009, n. 12252 della Suprema Corte)*, Il Mulino-Aedon n. 1, 2010; Marco Cammelli, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, Il Mulino-Aedon, n. 2, 2007.

impedimento del Presidente ne assume le funzioni il componente del Consiglio di Amministrazione più anziano d'età.

- c) Il Direttore del Consorzio ha il compito di dare attuazione alle deliberazioni del CdA ed è nominato dall'Assemblea dei Consorziati. A tal fine, lo stesso esercita, con poteri di firma, le funzioni di amministrazione e gestione del Consorzio, formula proposte, da impulso e svolge le attività di gestione non riservate dallo statuto all'Assemblea o al Consiglio. Spetta, inoltre, al Direttore l'attribuzione di responsabilità e compiti nell'ambito della struttura organizzativa.
- d) L'Assemblea dei Consorziati, composta dagli enti consorziati e presieduta dal Presidente del Consorzio. Essa delibera in materia di: a) nomina del Presidente del Consorzio, determinandone l'indennità di carica; b) nomina del Consiglio di Amministrazione e del Comitato di Coordinamento Territoriale; c) nomina del Collegio dei Revisori dei Conti, determinando il relativo compenso; d) nomina del Direttore, determinando il relativo compenso; e) approvazione del piano strategico di sviluppo culturale; f) approvazione del bilancio di previsione e del bilancio consuntivo; g) ammissione di nuovi consorziati; h) Ammissione di nuovi soggetti pubblici o privati quali finanziatori del fondo consortile; i) modificazioni dello statuto; l) destinazione del patrimonio in caso di scioglimento del Consorzio.
- e) Il Collegio dei Revisori dei Conti, composto da tre membri nominati dall'Assemblea dei Consorziati, ha il compito di verificare le attività amministrative del Consorzio.

La struttura organizzativa, anch'essa definita dall'atto costitutivo e dallo statuto è, generalmente¹¹⁷, di tipo funzionale ed è articolata in più aree (Amministrazione e Risorse Umane; Conservazione e Servizi tecnici; Fruizione e Sviluppo culturale; Comunicazione e Promozione; Servizi commerciali, Staff; Ufficio stampa; Segreteria/servizi generali).

In relazione alle fonti di finanziamento, in sede di atto costitutivo, o successivamente con specifici atti convenzionali, i consorziati individuano i beni da ciascuno di essi conferiti o affidati in gestione al Consorzio, stabiliscono le modalità esecutive del conferimento o dell'affidamento stesso e determinano altresì l'attribuzione delle risorse necessarie alla costituzione del fondo consortile indisponibile nonché di quello disponibile per lo svolgimento delle attività del Consorzio. In tal modo, viene costituito il fondo consortile, composto da: a) i beni mobili ed immobili conferiti a qualsiasi titolo dai Consorziati in sede di atto costitutivo o successivamente; b) i lasciti, le elargizioni, le donazioni, i conferimenti in uso e le erogazioni di qualsiasi genere da chiunque effettuati. Inoltre, il Consorzio può ricevere, in sede di atto costitutivo o successivamente, contribuzioni, elargizioni, sovvenzioni ed ausili economici in genere da parte dei Consorziati e da altri soggetti pubblici o privati.

Attualmente, in Italia, non sono previste sanzioni nel caso in cui l'Amministrazione che gestisce direttamente il bene non rispetti tali requisiti (di conseguenza, mancano autorità preposte alla relativa vigilanza).

Un caso concreto di consorzio pubblico per la valorizzazione culturale, ai sensi degli articoli 112 e 115 del Codice dei beni culturali, è Il Consorzio di valorizzazione culturale "La Venaria Reale"

¹¹⁷ La struttura di carattere funzionale viene adottata nella organizzazione di alcune tra le realtà più importanti nel panorama europeo (Chateau di Versailles, Centre Pompidou, Musée d'Orsay) e italiano (Museo Egizio, Museo della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci).

di Torino. Si tratta di un ente consortile pubblico costituito dal MIBACT (ora MIC), dalla Regione Piemonte, dalla Città di Venaria Reale, dalla Compagnia di San Paolo e dalla Fondazione per l'Arte e la Cultura, quali consorziati promotori, allo scopo di provvedere alla gestione, alla conservazione, promozione e valorizzazione del Complesso monumentale della Venaria Reale¹¹⁸.

Il Consorzio persegue, in particolare, lo scopo di promuovere il turismo culturale in ambito piemontese tramite l'organizzazione di mostre, eventi culturali e convegni, spettacoli e manifestazioni, nonché studi, ricerche, iniziative, attività didattiche o divulgative, anche in collaborazione con enti ed istituzioni nazionali e internazionali.

L'ente predispose il piano strategico di sviluppo culturale del complesso di Venaria Reale e del Borgo Castello della Mandria, nonché delle relative pertinenze, quali siti iscritti alla lista del patrimonio UNESCO, e supporta le attività di pianificazione paesaggistica di competenza del Ministero e della Regione, finalizzati alla valorizzazione culturale dei complessi sopra richiamati. Il Consorzio è coinvolto, inoltre, nelle iniziative dirette ad implementare lo sviluppo della comunicazione inerente alla valorizzazione anche delle altre residenze reali, assicurandone il coordinamento.

Il Consorzio provvede al reperimento delle risorse necessarie per l'attuazione del piano di sviluppo culturale, nonché alla predisposizione degli strumenti di direzione, organizzazione e logistica funzionali allo svolgimento di tutte le attività. Il Consorzio provvede, inoltre, al reperimento delle risorse necessarie per gli interventi di ricognizione, regolazione, conservazione e recupero dei beni architettonici, storico-artistici, archeologici e paesaggistici dei siti, effettuati con le modalità stabilite dal Codice dei beni culturali.

Il Consorzio può istituire premi e borse di studio, promuovere la raccolta di fondi ed il reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla propria attività istituzionale, realizzare direttamente o partecipare a progetti sostenuti da fondi europei, nazionali, regionali e locali e svolgere tutte le altre attività utili o necessarie per la valorizzazione dei beni affidati.

Nell'ambito di tali attività di valorizzazione sono incluse quelle di progettazione, realizzazione e gestione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, nonché la progettazione, realizzazione e gestione di strutture e servizi di pubblica utilità per la valorizzazione dei siti affidati in gestione.

Il 33% circa del budget è coperto dai contributi degli enti pubblici consorziati, il 21% dai consorziati privati¹¹⁹, mentre la restante parte (46%) deriva da proventi di attività proprie, vale a dire da incassi ricavati da biglietti, servizi al pubblico, affitto location, royalties, sponsorizzazioni, gestione diretta dei punti ristoro e bookshop, attività e servizi esterni, ecc.

¹¹⁸ La *governance* del Consorzio "La Venaria" è stata definita ab origine mediante la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Secondo l'art. 1, comma 4 dello Statuto possono partecipare al Consorzio, secondo quanto previsto dallo statuto e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, altri soggetti, pubblici e privati, che, aderendo alle finalità del Consorzio, conferiscano o affidino in gestione istituti e luoghi della cultura, così come individuati dall'art. 101 del Codice dei beni culturali, coerenti con le finalità del Consorzio ovvero concorrano al patrimonio ed alle esigenze dello stesso.

¹¹⁹ L'Atto costitutivo del Consorzio, stipulato il 30 giugno 2008 (modificato il 19 maggio 2014 e il 19 luglio 2017), prevede il concorso finanziario annuale degli enti consorziati che attualmente corrisponde a quanto segue: Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo: 1.900.000 euro; Regione Piemonte: 3.300.000 euro; Città di Venaria Reale: 50.000 euro; Compagnia di San Paolo: 2.000.000 euro; Fondazione 1563 per l'Arte e la Cultura: 1.000.000 euro.

Dall'esame del bilancio annuale (2019), è emerso che il consorzio ha sostenuto costi per servizi pari a 6.136.442 euro, tra cui: a) servizi per la fruizione (custodia, biglietteria, accoglienza, pulizia, didattica, ecc.), b) servizi di ristorazione; c) bookshop; d) parcheggi; e) servizi trasporto nei giardini (trenino, carrozza, gondola); f) attività espositiva; g) spettacoli e animazione.

Il Consorzio può svolgere, con l'utilizzo di risorse proprie o apportate al medesimo dai consorziati e/o da terzi, ogni attività ausiliaria, connessa, strumentale, affine, complementare, aggiuntiva o comunque utile ed opportuna al perseguimento delle proprie finalità e a realizzare economie di gestione, tra le quali, a mero titolo esemplificativo: a) l'assunzione, mediante contratto di diritto privato, di personale ed il conferimento di incarichi e di consulenze; b) la stipulazione di contratti e convenzioni; c) l'accensione di mutui o finanziamenti passivi, concedendo eventuali garanzie reali e personali, in ossequio alle norme vigenti; d) l'organizzazione di eventi culturali su richiesta di singoli Consorziati, i quali dovranno remunerare l'attività del Consorzio con modalità di volta in volta da concordarsi; e) la partecipazione in altri enti con finalità strumentali a quelle del Consorzio, nel rispetto della normativa vigente; f) la valorizzazione di patrimoni privati e collezioni private mediante l'organizzazione di mostre, manifestazioni ed eventi, purché venga garantito uno standard qualitativo adeguato alle finalità del consorzio.

- Conclusioni

Le analisi fin qui svolte mostrano che la scelta del modello di gestione è legata, da un lato, a vincoli di natura giuridica (Codice dei beni culturali, Codice degli appalti pubblici, normative settoriali e direttive comunitarie) e, dall'altro, al rispetto del principio di concorsualità, sancito dalla giurisprudenza amministrativa e comunitaria. A monte di tali vincoli, tuttavia, va tenuto presente come principio generale, secondo il diritto europeo, che l'individuazione delle forme di gestione tra quelle previste dalla normativa spetta alle Autorità degli Stati membri. Il legislatore italiano tende a riconoscere valenza generale alle procedure ad evidenza pubblica e, quindi, propende per la gestione indiretta da parte dell'Amministrazione a condizione che essa garantisca un plus rispetto alla gestione diretta; al contempo, la gestione diretta ha precisi vincoli, secondo quanto già evidenziato, e va esclusa quando non sia conveniente.

In definitiva, il modello di gestione - in termini di modalità e di assetto giuridico della gestione, comunque strettamente correlati - deve essere individuato tra le varie alternative - gestione diretta, ad esempio in forma consortile pubblica oppure gestione indiretta con concessione o appalto a terzi, mediante procedura ad evidenza pubblica o ricorso all'*in house providing* - sulla base di criteri di congruità economica dell'offerta e della convenienza. La scelta della modalità di gestione con ricorso al mercato o meno presuppone una valutazione comparativa da parte dell'Amministrazione, in termini di efficacia e di efficienza, degli obiettivi da perseguire, nonché dei metodi e tempi, delle risorse finanziarie disponibili e dei costi di gestione.

Sulla scorta delle analisi svolte, nel prospetto che segue, con riferimento alle forme giuridiche individuate (associazione, fondazione, fondazione di partecipazione, ecc.), sono evidenziati i rispettivi vantaggi e svantaggi. Per un inquadramento generale di tali forme giuridiche, si rinvia all'Allegato 7.

Tab. 50 - Vantaggi e svantaggi delle principali forme giuridiche di gestione nel settore culturale

Forma giuridica	Vantaggi	Svantaggi
Associazione	<p>L'associazione ha una logica democratica e aperta ed è possibile modificarne, nel corso della vita dell'ente, le attività e i fini.</p> <p>In quanto ente privato no-profit, non è sottoposta a particolari obblighi di natura contabile. Gli amministratori, nell'ambito del proprio mandato, hanno l'obbligo di rendicontazione del proprio operato.</p> <p>È possibile la partecipazione di fondatori privati con diritto di voto.</p>	<p>Struttura "leggera" dal punto di vista patrimoniale e della tutela dello scopo da perseguire.</p> <p>In quanto organismo aperto all'ingresso di nuovi soci, potrebbe non sempre garantire la tutela dell'interesse pubblico.</p>
Fondazione	<p>Stabile organizzazione costituita da un <i>patrimonio indisponibile</i>, soggetto a un vincolo di destinazione per attività di utilità sociale, in modo che i beni siano sfruttati unicamente per un determinato fine o per i debiti contratti per tale scopo.</p> <p>Struttura chiusa, che evita l'ingresso di nuovi soci. Garantisce, quindi, il perseguimento dell'interesse pubblico.</p> <p>Possibilità di reperire risorse finanziarie per la gestione anche all'esterno, presso terzi (es. <i>foundrising</i>).</p> <p>In quanto ente privato no-profit, la fondazione non è sottoposta a particolari obblighi di natura contabile. Gli amministratori, nell'ambito del proprio mandato, hanno l'obbligo di rendicontazione del proprio operato. Il Consiglio di amministrazione ha maggiore peso e non è sottoposto a procedure di controllo.</p> <p>È possibile la partecipazione di soci fondatori privati senza diritto di voto.</p>	<p>Assenza di una logica democratica e aperta: manca l'Assemblea e sulle attività e gli indirizzi della fondazione decide il Consiglio di amministrazione o Consiglio direttivo.</p> <p>L'atto di destinazione resta uno strumento più sicuro se la finalità della fondazione è di pubblica utilità, mentre, in caso contrario, non lo è del tutto in relazione alla tutela patrimoniale.</p>
Fondazione di partecipazione per la valorizzazione culturale	<p>Modello ordinamentale innovativo che racchiude in sé i tratti salienti sia della fondazione, che dell'associazione, assumendo, quindi, i rispettivi vantaggi, ossia l'elemento patrimoniale vincolato allo scopo nella fondazione e l'apertura a nuove adesioni nell'associazione.</p> <p>Buona sinergia tra pubblico (perseguimento interesse pubblico culturale) e privato (imprenditorialità).</p>	<p>Il modello, oltre che i vantaggi, dovrebbe in teoria assorbire anche i rispettivi svantaggi della fondazione e dell'associazione. In realtà, lo svantaggio relativo alla possibilità di ingresso di nuovi soci, che potrebbe non sempre garantire la tutela dell'interesse pubblico, è bilanciato dalla presenza di un patrimonio vincolato allo scopo. Lo svantaggio</p>

Forma giuridica	Vantaggi	Svantaggi
	<p>Lo scopo della fondazione di partecipazione per la valorizzazione culturale è vincolato e immutabile.</p> <p>Possibilità di reperire risorse finanziarie per la gestione anche all'esterno, presso terzi (es. <i>foundrising</i>).</p> <p>È una struttura adeguata a operare e gestire progetti, in quanto stabile e non distribuisce utili. L'interesse perseguito è, per definizione, di pubblica utilità senza sfumature lucrative, al pari di quello perseguito istituzionalmente dalle strutture di origine.</p> <p>Dispone di un fondo di gestione, che può essere alimentato da donazioni, rendite proveniente dall'attività della fondazione e contributi pubblici e privati.</p> <p>Favorisce il coinvolgimento di soggetti privati (aziende ed enti finanziatori) per acquisire risorse per fini di pubblica utilità.</p> <p>Possibile presenza di enti pubblici territoriali, che possono partecipare sia come fondatori, che nell'organo di indirizzo, gestione, sorveglianza a tutela dell'interesse pubblico.</p> <p>Ai rappresentanti degli enti pubblici fondatori può essere attribuito un "voto pesante" su alcune materie (es. approvazione bilancio, scioglimento e devoluzione del patrimonio, modifiche statutarie).</p>	<p>della fondazione, ossia l'assenza di una logica democratica e aperta è bilanciato dal fatto che ha una struttura più stabile.</p> <p>Non è necessaria la maggioranza pubblica negli organi della fondazione di partecipazione.</p> <p>Lo scopo perseguibile è limitato: deve essere di interesse generale o di utilità sociale. Manca, quindi, una finalità lucrativa e di distribuzione degli utili.</p>
Consorzio pubblico	<p>Consente la partecipazione di diversi soggetti pubblici. È infatti, una fattispecie di tipo associativo (in senso lato) di <i>persone giuridiche pubbliche</i>.</p> <p>Il Consorzio si avvale delle strutture organizzative delle amministrazioni pubbliche partecipanti, il che rappresenta un vantaggio, in particolare, in termini di sinergie operative per il conseguimento degli obiettivi comuni.</p> <p>Proprietario e gestore coincidono e vengono utilizzate risorse interne dell'Amministrazione, per cui manca l'ingerenza del privato.</p>	<p>L'inadeguatezza delle strutture organizzative facenti capo alle amministrazioni partecipanti può compromettere il conseguimento degli obiettivi comuni.</p> <p>Lo scopo perseguibile è limitato: deve essere di interesse generale o di utilità sociale. Manca, quindi, una finalità lucrativa e di distribuzione degli utili.</p> <p>I costi di gestione vengono coperti con i contributi dei partecipanti: in caso di morosità, può risultarne compromessa l'operatività dell'ente.</p> <p>L'attività verso i terzi è eventuale e marginale e le relative entrate non coprono i costi di gestione.</p>

Forma giuridica	Vantaggi	Svantaggi
		<p>Non sono previste sanzioni nel caso in cui l'amministrazione che gestisce il bene non rispetti i requisiti organizzativi e di <i>governance</i> e, di conseguenza, mancano autorità che vigilino al riguardo.</p>

G.4.4 Dallo Studio di Fattibilità alla progettazione dell'intervento di recupero e rifunionalizzazione dell'ex Carcere borbonico

L'individuazione delle modalità procedurali attraverso cui attivare, sulla base del presente Studio di fattibilità, l'iter di progettazione dello scenario di valorizzazione proposto, muove da una prima valutazione svolta a tal fine dal gruppo degli esperti per ciascuna delle componenti attuative del medesimo – museale, artistica e paesaggistica.

- **Componente museale-espositiva:** si ipotizza l'indizione di un concorso di progettazione per la definizione degli interventi di recupero edilizio e degli allestimenti museali, che potrà prevedere una prima fase aperta a tutti gli aventi diritto (curriculum di opere affini), architetti e paesaggisti esperti nel recupero del patrimonio e nella sua messa in opera quale luogo della memoria. Nell'ambito di tale fase, potrebbero essere selezionate al massimo sei proposte progettuali per l'accesso alla seconda fase, remunerata mediante adeguato compenso da scomputare sull'incarico definitivo.

Occorre precisare che si prevede di mettere a bando gli interventi di recupero edilizio e di rifunionalizzazione riguardanti il complesso degli edifici.

Componente artistica: il percorso ipotizzato prevede la costituzione di un comitato di esperti con il compito di:

- a) selezionare una *short list* di quattro artisti, cui affidare la definizione del *concept* dell'intervento, di una sua visualizzazione e traduzione in progettazione di massima;
- b) definire la graduatoria delle proposte e sottoporre le prime due al Commissario del CIS e agli *owners* politici per la selezione della proposta vincitrice.

La progettazione definitiva della proposta selezionata potrebbe, quindi, confluire nella procedura di gara per la progettazione esecutiva degli interventi di recupero e rifunionalizzazione dell'ex Carcere.

- **Componente paesaggistica:** l'intervento di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica e ambientale, come esplicitato nel paragrafo dedicato, si articola nel progetto per la Piazza delle Redenzione e i giardini di Santo Stefano e nel progetto pilota a vasta scala per il paesaggio del Mediterraneo. In particolare, per quel che riguarda la progettazione del primo, sono stati individuati due possibili percorsi alternativi:
 - a) sotto il governo diretto del soggetto gestore del progetto, l'invio di un invito a un numero ristretto (quattro-cinque) di paesaggisti con esperienza internazionale, anche in associazione con istituzioni di ricerca, dato il carattere innovativo dell'intervento; la costituzione di un comitato di esperti per la valutazione del *concept* dei progetti proposti; la selezione della proposta vincitrice e avvio dell'iter di realizzazione del progetto;
 - b) l'indizione di un concorso internazionale di idee in due fasi.

Sulla scorta di tale prima valutazione, per la finalizzazione del presente Studio, è stata quindi analizzata la soluzione amministrativa-procedurale che consenta di integrare il più possibile il percorso per la progettazione delle componenti di intervento su indicate, tenuto conto anche della loro forte interconnessione, e, quindi, di accelerarne la realizzazione.

La soluzione individuata, secondo una prima ipotesi, prevede l'indizione di un concorso di progettazione per l'intervento di recupero, restauro e rifunzionalizzazione in tutte le sue componenti specialistiche architettonica, strutturale, impiantistica, allestitiva-museale, paesaggistica e ambientale dell'intero complesso dell'ex Carcere, fermo restando che saranno messe a bando le modalità di realizzazione di tali interventi, non la visione e il concept alla base dello scenario di valorizzazione.

Per quel che riguarda l'intervento artistico, tenuto conto della sua specificità sotto il profilo ideativo e della sua articolazione in fase realizzativa, si prevede un iter distinto. Più specificamente, ai fini della progettazione dell'installazione permanente che dovrà essere realizzata nel Panottico contestualmente all'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza, sarà costituito un "comitato curatoriale" che, a sua volta, individuerà una short list di tre artisti per la definizione del concept dell'intervento e per una progettazione di massima del medesimo, al fine di selezionare la proposta migliore. Riguardo alla installazione temporanea prevista nella torre di sinistra e all'intervento di *land art*, sarà il soggetto gestore a commissionarne la realizzazione dopo la conclusione di tutti i lavori.

Quanto al concorso di progettazione, si delinea di seguito un quadro delle forme previste dalla normativa vigente per tale procedura, mettendole a confronto in termini di vantaggi e svantaggi, al fine di individuare la soluzione più opportuna.

G.4.4.1 Il concorso di idee

Il concorso di idee, disciplinato dall'art.156 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., è finalizzato all'acquisizione di una proposta ideativa da remunerare con il riconoscimento di un congruo premio. In sostanza, l'Amministrazione ricorre a tale procedura allo scopo di ottenere la migliore impostazione possibile per la problematica cui il progetto è chiamato a dare risposta.

Al concorso di idee sono ammessi, per i lavori, (come per il concorso di progettazione) i soggetti in possesso dei requisiti stabiliti con il decreto di cui all'art. 24, comma 2, fermo restando che i requisiti di qualificazione devono comunque consentire condizioni di accesso e partecipazione per i piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e per i giovani professionisti. Sono inoltre ammessi i lavoratori subordinati abilitati all'esercizio della professione e iscritti al relativo ordine professionale secondo l'ordinamento nazionale di appartenenza, nel rispetto delle norme che regolano il rapporto di impiego, con esclusione dei dipendenti della stazione appaltante che bandisce il concorso (comma 2).

Il concorrente predispone la proposta ideativa nella forma più idonea alla sua corretta rappresentazione. Per i lavori, nel bando non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiore a quelli richiesti per il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Il termine di presentazione della proposta deve essere stabilito in relazione all'importanza e alla complessità del tema e non può essere inferiore a sessanta giorni dalla pubblicazione del bando. La partecipazione deve avvenire in forma anonima (comma 3).

Nel bando viene indicato un congruo premio al soggetto o ai soggetti che hanno elaborato le idee ritenute migliori (comma 4).

L'idea o le idee premiate diventano di proprietà della stazione appaltante e non anche le altre, previa eventuale definizione degli assetti tecnici, e possono essere poste a base di un concorso di progettazione o di un appalto di servizi di progettazione. Alla procedura sono ammessi a partecipare i premiati sempre che siano in possesso dei relativi requisiti soggettivi (comma 5).

La stazione appaltante può affidare al vincitore del concorso di idee la realizzazione dei successivi livelli di progettazione, con procedura negoziata senza bando, a condizione che detta facoltà sia stata esplicitata nel bando, e che il soggetto sia in possesso dei requisiti di capacità tecnico-professionale ed economica previsti nel bando in rapporto ai livelli progettuali da sviluppare (comma 6).

G.4.4.2 Il concorso di progettazione

Secondo la definizione dell'art. 3, comma 2, lett. d) del D.lgs. n.50/2016 s.m.i., il concorso di progettazione è la procedura tesa a fornire alle stazioni appaltanti – in particolare per lavori che presentano una significativa rilevanza artistica o ambientale o tecnica in specifici settori¹²⁰ - un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice mediante una gara, con o senza assegnazione di premi. Il committente si impegna ad acquistare il progetto del vincitore.

L'oggetto si identifica in un'opera d'ingegno che corrisponde alla predisposizione di un progetto. Inoltre, si prescinde dalla valutazione delle capacità economico-finanziarie e tecnico-organizzative dei partecipanti, salvo che si renda necessario dimostrare i requisiti per un successivo affidamento della progettazione esecutiva.

Nello specifico, gli artt. 152 e 154 del D.lgs. n.50/2016 s.m.i. prevedono tre tipologie di concorso:

- il **concorso di progettazione ad unico grado** (art. 154), finalizzato all'acquisizione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- il **concorso di progettazione a due gradi** (art. 154, comma 4), finalizzato all'acquisizione, nel primo grado, di proposte ideative e, nel secondo grado, di un progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Tale tipo di concorso può essere esperito nel caso di interventi di particolare rilevanza e complessità. Il secondo grado, avente ad oggetto l'acquisizione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, si svolge tra i soggetti individuati attraverso la valutazione di proposte di idee presentate nel primo grado e selezionate senza formazione di graduatorie di merito e assegnazione di premi.

Alla conclusione del concorso, l'Amministrazione può procedere secondo due opzioni:

- a) al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva mediante procedura

¹²⁰ I settori per i quali la rilevanza artistica e ambientale è significativa sono quelli dell'architettura, dell'ingegneria, del restauro e della tutela dei beni culturali e archeologici, della pianificazione urbanistica e territoriale, paesaggistica, naturalistica, geologica, del verde urbano e del paesaggio forestale agronomico, nonché del settore della messa in sicurezza e della mitigazione degli impianti idrogeologici ed idraulici e dell'elaborazione dei dati

negoziata senza bando, a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando.;

- b) L'Amministrazione procede ad una operazione di partenariato pubblico-privato (PPP), mediante concessione in *project financing*, ponendo a base di gara il progetto di fattibilità tecnica economica. In questo caso, la fase della progettazione rientra nella prestazione richiesta al concessionario dei lavori.
- **Il concorso di progettazione a due fasi** (art. 154, comma 5), finalizzato all'acquisizione, nella prima fase, di proposte progettuali definite a livello di progetto di fattibilità tecnica ed economica e, nella seconda fase, di un progetto definitivo a livello architettonico, con approfondimento pari ad un progetto di fattibilità tecnica ed economica per la parte strutturale ed impiantistica.

La seconda fase si svolge tra i soggetti individuati sino ad un massimo di dieci, attraverso la valutazione di proposte di idee presentate nella prima fase e selezionate senza formazione di graduatorie di merito e assegnazione di premi. Tra i soggetti selezionati a partecipare alla seconda fase devono essere presenti almeno il 30% di soggetti incaricati, singoli o in forma associata, con meno di cinque anni di iscrizione ai relativi albi professionali. Nel caso di raggruppamento, il suddetto requisito deve essere posseduto dal capogruppo. Ai soggetti selezionati aventi meno di cinque anni di iscrizione è corrisposto un rimborso spese pari al 50% degli importi previsti per le spese, come determinati dal decreto per i corrispettivi professionali di cui al comma 8 dell'articolo 24. Per gli altri soggetti selezionati, in forma singola o associata, il predetto rimborso è pari al 25%.

Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione esecutiva a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando (comma 7).

G.4.4.3 Caratteri distintivi del concorso di idee e del concorso di progettazione

Il concorso di progettazione e il concorso di idee differiscono, in primo luogo, per l'oggetto: nel primo si tratta di un progetto, nel secondo invece di un'idea progettuale; in entrambi i casi, si prescinde dalle capacità economico-finanziarie e tecnico-organizzative dei partecipanti al concorso, che saranno verificate nella successiva fase di affidamento della progettazione esecutiva (cfr. art. 152, comma 5, D.lgs. n.50/2016 e s.m.i.).

Inoltre, nel concorso di idee è prevista l'acquisizione della proposta ideativa da parte dell'Amministrazione mediante l'assegnazione di un premio, mentre nel concorso di progettazione la stessa si impegna ad acquisire il progetto vincitore anche senza prevedere l'assegnazione di un premio.

Dal punto di vista dell'iter procedurale, la proposta vincitrice di un concorso di idee può essere posta a base di un successivo concorso di progettazione. Per quel che riguarda il livello di dettaglio della proposta ideativa, secondo la giurisprudenza, la disciplina sul concorso di idee contenuta nell'art. 156, comma 3, del D.lgs. n. 50/2016 prevede che "(...) *il concorrente propone*

la proposta ideativa nella forma più idonea alla sua corretta rappresentazione. Per i lavori nel bando non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiori a quelli richiesti per il progetto di fattibilità tecnica ed economica (...). “Nel concorso di idee, quindi, ai concorrenti può essere richiesta una mera “proposta ideativa”, un’idea progettuale in una fase embrionale che può evolvere secondo differenti sviluppi e non un progetto definito in ogni suo aspetto. Ne consegue che le valutazioni effettuate dalla Commissione di gara del concorso in oggetto possono essere censurate solo ove si pongano in contraddizione con quanto richiesto del bando di gara o da specifiche disposizioni di legge e non certo se riguardanti il merito dell’attività amministrativa (Tar Molise, sez. I, 11 marzo 2020, n. 91)”¹²¹.

Il concorso di progettazione è, invece, predisposto sulla base di un ben definito programma d’intervento il quale, essendo dotato normalmente di un finanziamento già deliberato, prevede la successiva realizzazione del progetto vincitore.¹²² Ai sensi dell’art.154, comma 4, “*nel concorso di progettazione relativo al settore dei lavori pubblici sono richiesti esclusivamente progetti o piani con livello di approfondimento pari a quello di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, salvo nei casi di concorsi in due fasi di cui agli articoli 154, comma 5, e 156, comma 7. Nei casi in cui viene previsto il raggiungimento del livello del progetto di fattibilità tecnica ed economica in fasi successive, il concorrente sviluppa il documento di fattibilità delle alternative progettuali, di cui all’articolo 23, comma 5; l’amministrazione sceglie la proposta migliore, previo giudizio della commissione di cui all’articolo 155; il vincitore del concorso, entro i successivi sessanta giorni dalla data di approvazione della graduatoria, perfeziona la proposta presentata, dotandola di tutti gli elaborati previsti per la seconda fase del progetto di fattibilità tecnica ed economica. Qualora il concorso di progettazione riguardi un intervento da affidare in concessione, la proposta ideativa contiene anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione*”.

¹²¹ La recente sentenza n.91/2020 del Tar Molise, è riferita ad una procedura aperta in unico grado per l’aggiudicazione del Concorso di idee denominato “Scuole Sicure” per la progettazione di scuole innovative. L’oggetto del contendere è rappresentato dal livello di dettaglio dell’offerta: nel caso specifico, il Bando richiedeva che le scuole dovessero essere innovative da un punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell’efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall’apertura al territorio. Per la ricorrente, la proposta del vincitore non sarebbe conforme al bando in quanto non conteneva una serie di elementi richiesti dal bando, come alcune aule di scuola primaria, laboratori, uffici e parcheggi, non rispettava i requisiti dimensionali né i requisiti minimi del DM 8 dicembre 1975 sull’edilizia scolastica. Per questi motivi, sempre secondo la ricorrente, l’aggiudicazione sarebbe stata contraria all’art.155, comma 4, del Codice Appalti in base al quale la commissione di gara deve verificare la conformità dei progetti alle prescrizioni del bando. Il Giudice Amministrativo ha precisato che, “*nel caso di specie, nessuna delle censure introdotte dal ricorrente si appunta su profili richiesti dal bando a pena di esclusione, o su specifiche violazioni di legge, riguardando le stesse aspetti riconducibili a valutazioni discrezionali dell’amministrazione. Rispetto a queste ultime il presente sindacato deve limitarsi alla verifica se i motivi di ricorso proposti intercettino profili di manifesta irragionevolezza nell’esercizio della discrezionalità amministrativa, i cui margini devono ritenersi amplissimi trattandosi di valutare un’idea*”.

¹²² Ai sensi dell’art.154, comma 4, “*nel concorso di progettazione relativo al settore dei lavori pubblici sono richiesti esclusivamente progetti o piani con livello di approfondimento pari a quello di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, salvo nei casi di concorsi in due fasi di cui agli articoli 154, comma 5, e 156, comma 7. Nei casi in cui viene previsto il raggiungimento del livello del progetto di fattibilità tecnica ed economica in fasi successive, il concorrente sviluppa il documento di fattibilità delle alternative progettuali, di cui all’articolo 23, comma 5; l’amministrazione sceglie la proposta migliore, previo giudizio della commissione di cui all’articolo 155; il vincitore del concorso, entro i successivi sessanta giorni dalla data di approvazione della graduatoria, perfeziona la proposta presentata, dotandola di tutti gli elaborati previsti per la seconda fase del progetto di fattibilità tecnica ed economica. Qualora il concorso di progettazione riguardi un intervento da affidare in concessione, la proposta ideativa contiene anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione*”.

In definitiva, a differenza del concorso di idee, il concorso di progettazione si configura come una vera e propria modalità per l'affidamento dell'incarico di progettazione definitiva ed esecutiva, sia essa completa, parziale o per stralci successivi.

G.4.4.4 Le principali disposizioni comuni per le diverse forme del concorso di progettazione (artt. 153 – 156 del D.lgs. n.50/2016 e s.m.i.)

Le diverse forme di concorso di progettazione – pur nella diversità dei caratteri precedentemente delineati – sono disciplinate da disposizioni comuni relative all'iter del concorso, ai requisiti di partecipazione, alla composizione e ai compiti della commissione giudicatrice.

Ai sensi dell'art. 153 del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., le amministrazioni che intendono indire un concorso di progettazione procedono a tal fine mediante la pubblicazione di un apposito bando. Nel bando di concorso deve essere specificata l'eventuale intenzione di aggiudicare mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 63, comma 4¹²³.

Le Amministrazioni aggiudicatrici hanno l'obbligo di inviare un avviso sui risultati del concorso (ex art. 72) e devono comprovarne la data di invio. Le informazioni relative all'aggiudicazione di un concorso di progettazione possono non essere pubblicate qualora la loro divulgazione ostacoli l'applicazione della legge, sia contraria all'interesse pubblico, pregiudichi i legittimi interessi commerciali di una particolare impresa, pubblica o privata, oppure possa recare pregiudizio alla concorrenza leale tra i prestatori di servizi.

I bandi e gli avvisi sopra citati devono essere redatti conformemente agli allegati XIX e XX e ai modelli di formulari stabiliti dalla Commissione Europea in atti di esecuzione, e sono pubblicati secondo quanto previsto dagli artt. 71, 72 e 73 del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

L'art.154, comma 2, in tema di requisiti dei partecipanti, prevede che l'ammissione al concorso di progettazione non può essere limitata *“al territorio nazionale o a una parte di esso, né dal fatto che i partecipanti debbono essere persone fisiche o persone giuridiche”*.

Sono ammessi a partecipare al concorso di progettazione, per i lavori, i soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 24, comma 2 del Codice degli Appalti. I requisiti di qualificazione devono comunque consentire condizioni di accesso e partecipazione per i piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e per i giovani professionisti (art. 154, comma 3).

L'art. 155 disciplina la composizione ed i compiti della commissione giudicatrice. La commissione è composta unicamente di persone fisiche, alle quali si applicano le disposizioni in materia di incompatibilità e astensione di cui all'art. 77, comma 6, e all'art. 78. Se ai partecipanti a un concorso di progettazione è richiesta una particolare qualifica professionale, almeno un terzo dei

¹²³ Ai sensi del comma 4 dell'art. 63 la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara è, altresì, consentita negli appalti pubblici relativi ai servizi qualora l'appalto faccia seguito ad un concorso di progettazione e debba, in base alle norme applicabili, essere aggiudicato al vincitore o ad uno dei vincitori del concorso. In quest'ultimo caso, tutti i vincitori devono essere invitati a partecipare ai negoziati.

membri della commissione giudicatrice possiede tale qualifica o una qualifica equivalente (comma 2).

La commissione giudicatrice è autonoma nelle sue decisioni e nei suoi pareri (comma 3).

In base al comma 4, i membri della commissione giudicatrice esaminano i piani e i progetti presentati dai candidati in forma anonima e unicamente sulla base dei criteri specificati nel bando di concorso. L'anonimato deve essere rispettato sino al parere o alla decisione della commissione giudicatrice. In particolare, la commissione ha il compito di

- a) verificare la conformità dei progetti alle prescrizioni del bando;
- b) esaminare i progetti e valutare, collegialmente, ciascuno di essi;
- c) esprimere il giudizio su ciascun progetto sulla base dei criteri indicati nel bando, con specifica motivazione;
- d) assumere le decisioni anche a maggioranza;
- e) redigere i verbali delle singole riunioni e il verbale finale contenente la graduatoria, con motivazione per tutti i concorrenti;
- f) consegnare gli atti dei propri lavori alla stazione appaltante.

I candidati possono essere invitati, se necessario, a rispondere ai quesiti che la commissione giudicatrice ha iscritto nel processo verbale, allo scopo di chiarire qualsivoglia aspetto dei progetti. È redatto un processo verbale completo del dialogo tra i membri della commissione giudicatrice e i candidati (comma 5).

G.4.4.5 Quadro comparativo delle tipologie di concorso di progettazione

Nel prospetto che segue, con riferimento alle diverse forme previste dalla normativa vigente per il concorso di progettazione – ad unico grado, a due gradi, in due fasi - si evidenziando i rispettivi vantaggi e svantaggi, al fine di individuare la procedura più adeguata per la finalizzazione del presente Studio.

Tab. 51 – Il concorso di progettazione ad unico grado, a due gradi, in due fasi: vantaggi e svantaggi

Tipo di concorso	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi
Concorso di progettazione ad unico grado	Acquisizione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica.	Garantisce un percorso più semplice e diretto.	<ul style="list-style-type: none"> - Non prevede la preacquisizione di un'idea progettuale che, per un intervento complesso, sarebbe opportuno fosse previamente acquisita dall'Amministrazione o definita dall'Amministrazione - Notevole impegno di risorse da parte dei partecipanti, che deve essere adeguatamente compensato con tempi maggiori e con premi più consistenti
Concorso di progettazione a due gradi	<p><u>1° grado</u>: acquisizione di proposte ideative</p> <p><u>2° grado</u>: acquisizione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'impegno/investimento dei partecipanti al primo grado è estremamente ridotto (proposta di un "concept design") - La preacquisizione di un'idea progettuale è opportuna per interventi di "particolare rilevanza e complessità" - È richiesto lo sviluppo dell'idea progettuale solo ai professionisti che accedono al 2° grado, i quali vengono adeguatamente rimborsati tenuto conto anche delle ulteriori prestazioni professionali che saranno richieste - I due gradi permettono all'Amministrazione, durante lo svolgimento della procedura del 2° 	Comporta un percorso più articolato e, di conseguenza, tempistiche più lunghe e un maggior rischio di contenzioso.

Tipo di concorso	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi
		<p>grado, di valutare la scelta delle modalità di esecuzione e gestione</p> <p>- Al vincitore possono essere affidati in via diretta i successivi livelli di progettazione mediante procedura negoziata senza bando dell'infrastruttura da progettare e realizzare.</p>	
<p>Concorso di progettazione in due fasi</p>	<p><u>1a fase:</u> acquisizione di proposte progettuali definite a livello di progetto di fattibilità tecnica ed economica</p> <p><u>2a fase:</u> acquisizione di un progetto di livello definitivo, sotto il profilo architettonico, con approfondimento pari ad un progetto di fattibilità tecnica ed economica per la parte strutturale ed impiantistica</p>	<p>- È una procedura più concentrata rispetto a quella a due gradi</p> <p>- La seconda fase consente l'acquisizione di un progetto definitivo sotto il profilo architettonico (per la parte strutturale ed impiantistica si raggiunge il livello di fattibilità tecnica ed economica)</p> <p>- Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione esecutiva a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando</p>	<p>Molto oneroso per i potenziali partecipanti, in quanto la seconda fase richiede agli stessi di raggiungere un livello di approfondimento progettuale pari ad un progetto definitivo (<i>la procedura è, in tal senso, sconsigliata dall'Osservatorio Nazionale sui servizi di architettura e di ingegneria</i>).</p>
<p>Qualora il concorso di progettazione riguardi un intervento da affidare in concessione, è previsto che la proposta progettuale ideativa contenga anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione.</p> <p>L'analisi comparativa dei vantaggi e degli svantaggi è stata svolta ponendosi nell'ottica dei benefici in termini di economicità, efficienza ed efficacia per l'Amministrazione.</p>			

Sulla scorta delle analisi fin qui svolte, nella individuazione della forma di concorso mediante la quale attivare il percorso di progettazione dell'intervento di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, assumono rilievo i seguenti aspetti:

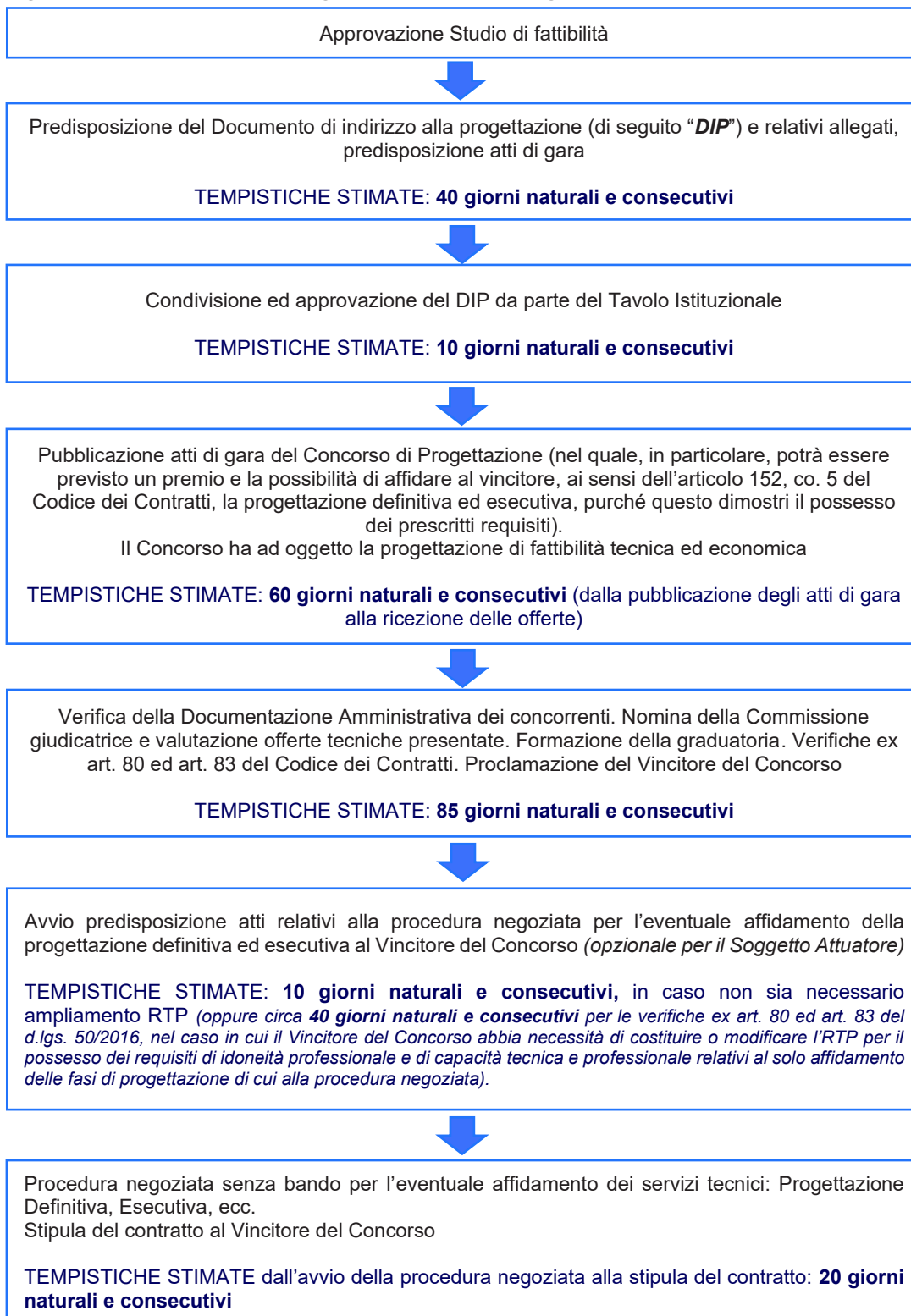
- l'intervento presenta una significativa rilevanza e complessità e, inoltre, come già evidenziato, per le sue peculiarità realizzative, a loro volta legate all'unicità dei luoghi, non trova precedenti nel panorama delle esperienze progettuali nel settore del patrimonio culturale;
- nell'ambito dello scenario di valorizzazione delineato, è chiaramente definita l'idea di intervento, come declinata nella visione e nel concept, nonché nelle sue componenti attuative;
- l'esigenza di creare tutte le condizioni atte ad accelerare l'attuazione dell'intervento.

In considerazione di tali aspetti, si ritiene che il concorso di progettazione ad un unico grado configuri la procedura più idonea per avviare l'iter di progettazione di tutte le sue componenti specialistiche, architettonica, strutturale impiantistica, paesaggistica (escluso l'intervento artistico per il quale, come già esplicitato, tenuto conto delle sue specificità ideative e realizzative, si prevede un iter distinto).

Il ricorso a tale procedura consentirebbe, infatti, a partire dall'idea già definita e declinata nello scenario di valorizzazione, di acquisire un progetto di fattibilità tecnico-economica mediante un percorso più semplice e diretto. Inoltre, il bando può prevedere l'affidamento diretto al vincitore del concorso dell'incarico relativo alla progettazione definitiva ed esecutiva.

Nella prospettiva del ricorso a tale procedura, mediante il diagramma che segue si rappresentano schematicamente gli step in cui essa si articola.

Fig. 32 – Iter del concorso di progettazione ad un unico grado





Per inciso, il documento di indirizzo alla progettazione (DIP), che sarà incluso nella documentazione a corredo del bando di concorso, conterrà le linee guida che saranno predisposte dal MIC e dagli enti preposti alla tutela ambientale a supporto della progettazione secondo protocolli di sostenibilità ambientale.

G.5 IL CRONOPROGRAMMA DI ATTUAZIONE

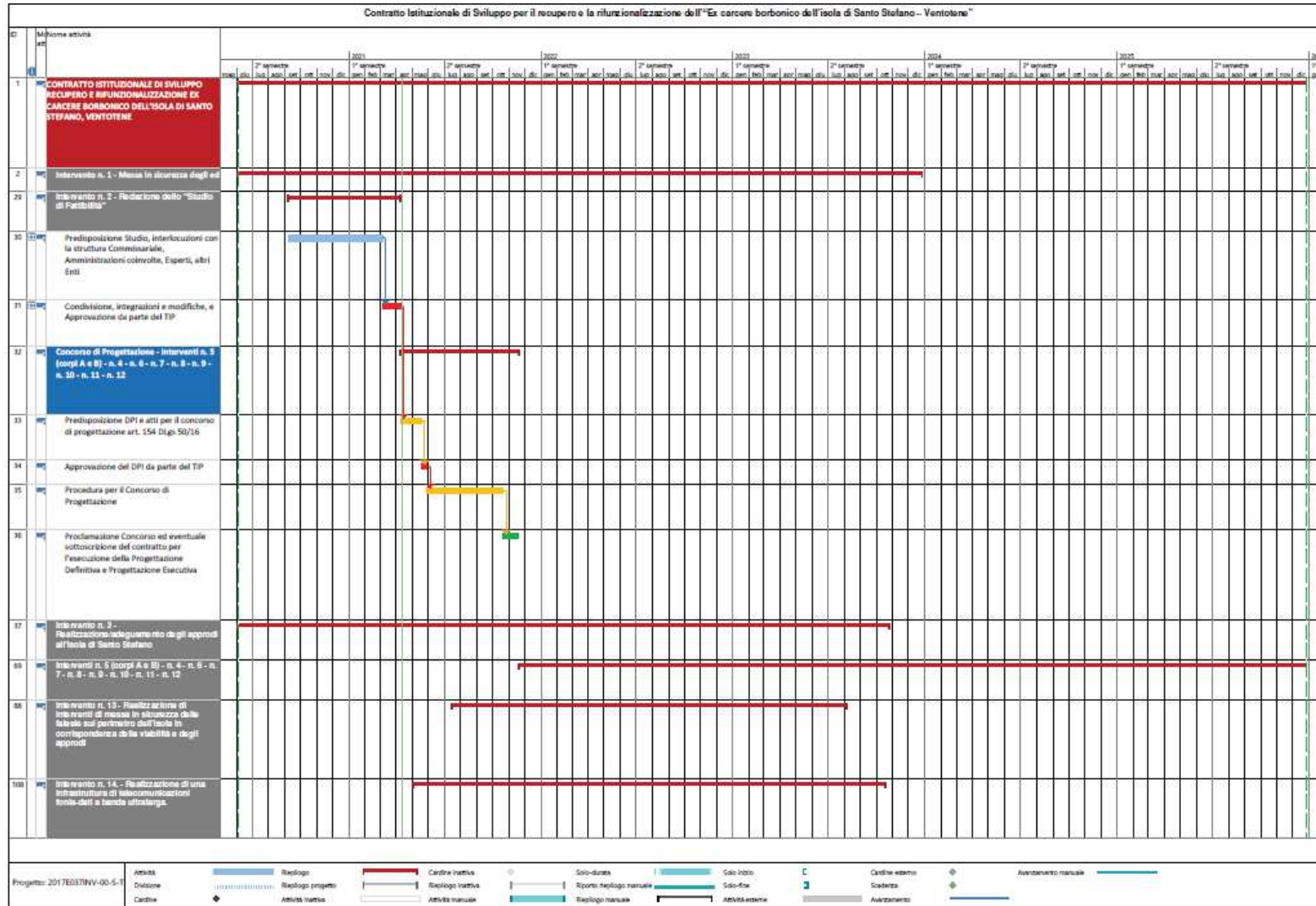
Dal punto di vista dei tempi di realizzazione, si prevede che tutti gli interventi del CIS saranno realizzati entro il termine del 31/12/2025, in conformità con il profilo temporale di utilizzo delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione, a valere sulle quali è finanziato il CIS.

In particolare, si precisa che l'intervento n. 5 "Recupero, restauro e rifunionalizzazione degli edifici facenti parte del complesso Demaniale e di altri edifici eventualmente oggetto di esproprio" è articolato in due componenti attuative: la prima (5a) riguarda il corpo principale del complesso carcerario, le sistemazioni sul verde e sul paesaggio, nonché viabilità; la seconda (5b), gli altri edifici/aree del complesso e gli impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari (escluso l'intervento n.14 relativo alla realizzazione di una infrastruttura di telecomunicazioni fonia-dati a banda ultra-larga).

Di seguito, si riporta il cronoprogramma sintetico di attuazione di tutti gli interventi (per il dettaglio delle tempistiche di attuazione previste, si rinvia all'Al.8).

Si precisa, ad ogni modo, che le tempistiche ivi stimate in via preliminare potranno risentire dei fattori di seguito indicati (a titolo esemplificativo e non esaustivo):

- eventuali criticità derivanti da condizioni meteomarine avverse, stante la particolarità del sito, che possono compromettere l'accessibilità alle aree oggetto di intervento;
- termini e contenuti delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'avvio e la realizzazione delle attività;
- tempistiche necessarie per l'espletamento della procedura di verifica di assoggettabilità a V.I.A. e della VInC A ai sensi degli artt. 7 e 7bis del D.lgs. n.152/06 per quanto concerne la realizzazione dell'approdo;
- tempistiche necessarie per l'espletamento della Conferenza di Servizi, ai sensi dell'artt. 14 e seguenti della L. n. 241/1990, in particolare "...qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato in novanta giorni...", considerando anche che l'Amministrazione precedente nella fattispecie non potrà essere Invitalia;
- eventuali ricorsi e contenziosi in fase di procedura di affidamento delle opere.



G.6 MODALITA' DI APPROVVIGIONAMENTO DEI SERVIZI PRIMARI

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo individua nell'Allegato A l'elenco di interventi funzionali alla realizzazione complessiva del progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere borbonico e, tra questi, sono previsti i seguenti interventi di per l'approvvigionamento dei servizi essenziali:

- Intervento n. 8 Realizzazione delle infrastrutture per la produzione/approvvigionamento di energia elettrica;
- Intervento n. 9 Realizzazione delle infrastrutture per la produzione/approvvigionamento di acqua potabile;
- Intervento n. 10 Realizzazione delle infrastrutture per l'approvvigionamento di combustibile (laddove necessarie);
- Intervento n. 11 Realizzazione delle infrastrutture per la depurazione e scarico delle acque reflue;
- Intervento n. 12 Realizzazione delle infrastrutture per lo stoccaggio temporaneo ai fini del conferimento dei rifiuti ai centri di riciclaggio/smaltimento;
- Intervento n. 14 Realizzazione di una infrastruttura di telecomunicazioni fonia-dati a banda ultra-larga.

In via preliminare, in considerazione del fitto quadro vincolistico che insiste sull'isola di Santo Stefano, in particolare sotto il profilo della tutela ambientale, è stata effettuata una ricognizione delle soluzioni tecnologiche più innovative, ecocompatibili e a basso impatto ambientale, già disponibili sul mercato ovvero in fase di sviluppo, che potrebbero essere utilizzate per la realizzazione delle infrastrutture primarie previste dagli interventi su riportati. Gli esiti di tale ricognizione sono stati riportati nell'Allegato 9.

Si è proceduto, quindi, alla individuazione dei soggetti da coinvolgere e delle possibili soluzioni tecnologiche, tenuto conto della necessità di ricercare soluzioni innovative e nell'ottica della sostenibilità ambientale, nonché di prevedere tempistiche e procedure per poter assicurare all'isola di Santo Stefano un livello adeguato di impianti e servizi primari coerenti con il cronoprogramma generale del progetto.

Al fine di definire un quadro conoscitivo generale in merito all'infrastrutturazione primaria dell'isola e alla fornitura dei servizi essenziali (acqua, energia elettrica, connessione dati e fonia, smaltimento rifiuti solidi urbani, gestione acque reflue), si è proceduto in primo luogo, secondo una logica di continuità amministrativa e territoriale, a verificare lo stato attuale delle forniture sull'Isola di Ventotene, acquisendo le informazioni mediante interlocuzioni dirette con il Comune di Ventotene, successive verifiche ed approfondimenti mediante indagini *desk* e incontri tecnici con i singoli gestori dei servizi.

Inoltre, allo scopo di esplorare soluzioni alternative maggiormente innovative e sostenibili, in grado di ridurre sensibilmente l'impatto del progetto sul sistema territoriale ambientale e naturalistico delle due isole, si è proceduto mediante consultazioni specifiche con primari

operatori nazionali ed enti di ricerca in grado di offrire ulteriori soluzioni tecnologiche e modalità gestionali innovative, anche in termini di progetti dimostrativi.

Al pari delle soluzioni ad oggi ipotizzate, quelle che saranno in definitiva adottate, dovranno rispondere ad obiettivi di sviluppo sostenibile, anche in un'ottica di economia circolare, e inoltre tenere conto delle esperienze innovative che, in tal senso, saranno rilevate in itinere come *best practice* nel panorama nazionale ed internazionale.

Al riguardo, in via preliminare, si ritiene opportuno approfondire il quadro dei principi e degli obiettivi di sostenibilità cui dovranno essere ispirate le scelte progettuali finalizzate al recupero e alla valorizzazione dell'ex Carcere, con particolare riferimento agli interventi in esame per l'infrastrutturazione primaria dell'isola di Santo Stefano.

G.6.1 Principi e obiettivi di riferimento in tema di sviluppo sostenibile

G.6.1.1 Turismo ed economia circolare

La crescita del settore turistico, che spesso riguarda gli ecosistemi più fragili del pianeta, ha obbligato da alcuni anni i *policy makers* di tutto il mondo ad interrogarsi sulla sostenibilità del fenomeno, inducendoli talvolta ad adottare le misure necessarie a tutelare e valorizzare il patrimonio umano, artistico, ambientale, sociale e culturale del territorio amministrato.

Secondo la definizione dell'Organizzazione mondiale del turismo, in effetti, il turismo è sostenibile quando *“tiene pienamente conto degli impatti economici, sociali e ambientali attuali e futuri, e soddisfa i bisogni dei turisti, dell'ambiente e delle comunità locali”*. Le attività turistiche sono sostenibili, quindi, quando *“si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale e artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche”*.

Il turismo sostenibile deve integrare la gestione di tutte le risorse, in modo tale che le esigenze economiche, sociali ed estetiche possano essere soddisfatte, mantenendo allo stesso tempo l'integrità culturale, i processi ecologici essenziali, la diversità biologica e i sistemi viventi. I prodotti turistici sostenibili sono quelli che agiscono in armonia con l'ambiente, la comunità e le culture locali.

La crisi pandemica dell'ultimo anno ha evidenziato la necessità di individuare nuovi set di indicatori ambientali, sociodemografici ed economici e, ancora di più, ha reso evidente l'urgenza di modificare le abitudini di produzione, di trasporto, di distribuzione e di consumo che già prima venivano spesso giudicate “insostenibili”.

Si è assistito, tuttavia, ad alcuni cambiamenti repentini delle abitudini soggettive, che fanno ben sperare in merito alla capacità di riorganizzazione di alcuni servizi essenziali. Nel settore dei trasporti, in particolare, con il timore che il trasporto pubblico potesse apparire come un'opzione meno sicura o scarsamente desiderabile, le progettualità sono andate immediatamente nella direzione di favorire la mobilità attiva, a piedi e in bicicletta, così come raccomandato dalla stessa Organizzazione mondiale della Sanità. Ciò che è iniziato come una misura straordinaria ed emergenziale potrebbe però trasformarsi in una visione permanente del futuro delle città e delle abitudini di viaggio: va rapidamente diffondendosi la consapevolezza dei benefici di azioni volte

a considerare la centralità delle persone, sottraendo spazi alla mobilità motorizzata per una vasta gamma di utenza e di utilizzi.

Nel concreto, dunque, si è assistito all'affermarsi delle forme di mobilità condivisa (*car sharing, car pooling, bike sharing, ecc.*) e dei mezzi di "micromobilità" (*segway, e-bike, ecc.*).

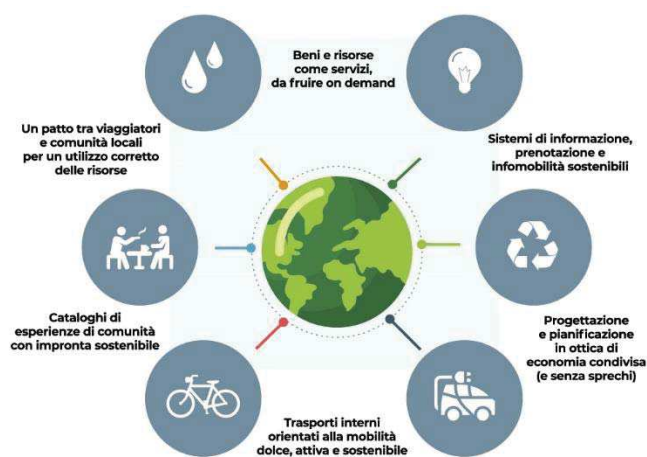
Tale cambiamento, si auspica, dovrà in qualche modo toccare anche il settore turistico, e dunque beni, mezzi di trasporto e persino i servizi dovranno essere progettati per ridurre al minimo le risorse necessarie, per durare nel tempo, per essere riparabili e, soprattutto, per essere riutilizzabili o almeno riciclabili: di fatto, sarà come prendere in prestito le risorse per utilizzarle e restituirle in forma diversa. Ciò alla luce del fatto che le destinazioni turistiche più attrattive coincidono con le aree più vulnerabili dal punto di vista ambientale – il Mediterraneo, i Caraibi, l'Oceano Pacifico e l'Oceano Indiano, tra le altre - e diventa di vitale importanza che vengano intraprese azioni capaci di consentire lo sviluppo del settore attraverso forme di produzione e di consumo sostenibili, riducendo al minimo l'uso delle materie prime e delle risorse chiave.

Queste osservazioni acquistano ancor più peso nel contesto delle isole di Santo Stefano e Ventotene, delle quali si è già avuto modo di sottolineare la fragilità ambientale e paesaggistica, oggetto appunto di tutela sotto diversi aspetti.

In effetti, anche se apparentemente è più facile vedere come i concetti di economia circolare possano influenzare i settori manifatturieri, piuttosto che il settore dei servizi come il turismo, esiste un legame stretto tra economia circolare e viaggi. Basta pensare alla natura stessa del percorso compiuto: la preparazione, il tragitto, la destinazione, i trasporti locali, il soggiorno, il consumo di risorse, la partecipazione ad attività locali e il rientro a casa. Quando i turisti arrivano a destinazione, nella maggior parte dei casi hanno già prodotto una notevole impronta ambientale. Si tratterà, dunque, di traslare modelli già sperimentati al settore turistico. La mobilità come servizio, ad esempio, ha già un suo modello: si chiama MaaS, acronimo di *Mobility as a Service*. Il concetto è abbastanza semplice, visto che il cloud ci ha ormai abituato a godere della nostra musica preferita, di un film o di un nuovo software come servizio "on demand", quando ne abbiamo desiderio o necessità, allo stesso modo un'applicazione con una mappa e una grande varietà di opzioni di trasporto può sostituire l'auto nelle preferenze di movimento delle persone, come dimostrano numerose città europee che l'hanno adottata come alternativa al pendolarismo automobilistico. Presto potrebbe rivelarsi una valida soluzione anche nel settore del turismo. Inoltre, l'illuminazione, il riscaldamento o l'aria condizionata delle strutture di accoglienza potrebbero essere introdotte come servizi e tariffati a consumo, o progettati per interagire con il software di prenotazione in modo da spegnersi o impostarsi al minimo quando le stanze non sono occupate. Si potrebbe introdurre una "premiabilità", magari sotto forma di sconto sulla tariffa per chi si impegna a ridurre il consumo di acqua e gli scarti organici, raccogliendo i rifiuti alimentari per produrre biogas da utilizzare per alimentare la struttura.

Si potrebbero fare altri esempi di "circolarità" applicabile al settore turistico, ma alla base di tutti, si ritiene, vi è la necessità di un cambio di mentalità di esercenti e fruitori, per cui le destinazioni non si considerino più in termini di filiera ma di "ecosistema", per incoraggiare un cambiamento dei mercati turistici tradizionali, che enfatizzano la spesa, l'edonismo e l'uso illimitato delle risorse, verso vacanze vissute come esperimenti di circolarità.

Fig. 33 – Turismo ed economia circolare



G.6.1.2 Gli orientamenti nello scenario comunitario ed internazionale

Secondo l’Organizzazione mondiale del turismo, OMT o UNWTO *United Nations World Tourism Organization*, in una strategia di sviluppo turistico, la sostenibilità va declinata non solo in obiettivi strettamente ambientali, ma anche con riferimento allo sviluppo economico e alla dimensione sociale secondo obiettivi specifici, nella tabella di seguito sintetizzati.

Tab. 52 – Turismo sostenibile: obiettivi di sostenibilità

OBIETTIVI ECONOMICI	OBIETTIVI SOCIALI	OBIETTIVI AMBIENTALI
<ul style="list-style-type: none"> -Assicurare la sostenibilità delle attività economiche a lungo termine -Garantire vantaggi socioeconomici per tutte le parti interessate -Contribuire alla riduzione della povertà 	<ul style="list-style-type: none"> -Rispettare le tradizioni socioculturali delle destinazioni -Preservare il patrimonio culturale e i valori tradizionali -Contribuire ad aumentare la tolleranza interculturale 	<ul style="list-style-type: none"> -Trovare dei modi migliori di utilizzare le risorse naturali -Preservare l’ambiente -Sostenere la tutela delle risorse naturali e la biodiversità

Il principio di sostenibilità, quindi, si apre anche alla mobilità intermodale e dolce, alla sostenibilità economica e territoriale, alla fruizione del patrimonio, alla creazione e all’innovazione di prodotti turistici, all’uso delle risorse finanziarie, all’autenticità e identità. Emerge, pertanto, la centralità della sostenibilità in questa accezione allargata, come idea forza attorno alla quale costruire le strategie presenti e future del turismo.

La sostenibilità nel turismo, come elemento essenziale di competitività, diviene quindi un fattore di sviluppo moderno e creativo, capace di favorire l’evoluzione dei modelli tradizionali di turismo nel rispetto delle nuove esigenze della domanda. I modelli sostenibili devono quindi contribuire

attivamente alla conservazione delle risorse naturali e del paesaggio, anche fornendo incentivi e segnali per l'utilizzo diversificato delle risorse rurali, dando un valore ai paesaggi e alla biodiversità, stimolando gli investimenti sulla tutela e valorizzazione. In questo tipo di visione, le dinamiche attese dello sviluppo turistico devono favorire la distribuzione di opportunità fra aree centrali e interne del Paese, portando occupazione non solo nei già consolidati poli attrattori ma anche nelle aree ancora da scoprire che conservano un patrimonio diffuso di grande valore e attrattività. Il tema della sostenibilità attiene anche al tema della riqualificazione ambientale e paesaggistica di destinazioni turistiche minacciate dalla sovra-utilizzazione. In questo caso, le politiche possono attivare un circolo virtuoso fra la qualificazione dei flussi turistici in direzione della sostenibilità, il recupero dell'ambiente e del paesaggio e l'attrazione di una nuova e più diversificata domanda turistica, sensibile ai valori del paesaggio, della naturalità e della cultura. Una visione allargata di sviluppo territoriale non può che dar vita a dinamiche che creano nuove opportunità di lavoro, avviano processi innovativi e stimolano la creatività.

Per accrescerne la sostenibilità economica e sociale, le politiche per il turismo devono accentuare il ruolo di raccordo e integrazione del settore con altre numerose attività produttive, espandendone le filiere e massimizzandone i vantaggi per il territorio in termini di reddito e opportunità di lavoro.

Anche per quanto attiene la valorizzazione delle destinazioni turistiche emergenti, il concetto di turismo sostenibile dovrà richiamarsi a principi di realismo e selettività poiché lo sviluppo turistico va fondato su percorsi solidi ed endogeni, che conducano a identificare la specializzazione dell'offerta del territorio in funzione della propria identità e delle proprie risorse. Interventi mirati devono generare nuove aree di attrazione, aprendo alla valorizzazione di nuovi territori, in chiave di sostenibilità e autenticità, anche attraverso la creazione e l'offerta di cammini, ciclabili, percorsi ferroviari, enogastronomia, turismo lento.

A titolo esemplificativo, un'importante declinazione del principio trasversale della sostenibilità riguarda il coinvolgimento delle comunità e dei sistemi socioeconomici locali e la valorizzazione del ruolo delle imprese turistiche e del volontariato attraverso l'applicazione delle metodologie della Carta Europea per il Turismo Sostenibile nelle Aree Protette (CETS).

La sostenibilità nel turismo è quindi una strategia di sviluppo con l'obiettivo di migliorare il benessere e la qualità di vita delle persone per il presente e nel futuro. La potenzialità del capitale umano, del capitale naturale e una sensibilità alla responsabilità sono al centro di questa strategia.

Le politiche europee ed internazionali in materia di turismo e di sostenibilità vengono esplicitate all'interno delle Comunicazioni europee relative a: "Agenda per il turismo europeo sostenibile e competitivo"; "Europa prima destinazione turistica mondiale - Un nuovo quadro politico per il turismo europeo". Nell'ambito di tale quadro strategico, sono stati individuate quattro priorità di azione:

- Stimolare la competitività del settore turistico in Europa;
- Promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità;
- Consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di alta qualità;

- Massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo.

Tali orientamenti del quadro comunitario risultano coerenti con i principali orientamenti del quadro internazionale. Infatti, il concetto di turismo sostenibile, collegato allo sviluppo, si allinea a quanto definito dall'OMT. Il turismo sostenibile, secondo l'OMT, rappresenta l'unica forma di turismo per il futuro del settore, vista la crescita esponenziale del numero di persone nel mondo disposte ad intraprendere viaggi e soggiorni a scopo ricreativo, dato il miglioramento relativo delle condizioni economiche e finanziarie di alcuni Paesi e gli inevitabili pressioni e impatti di questi flussi turistici sulle comunità locali e l'ambiente delle destinazioni interessate. Ciò rimane ancora valido nel lungo periodo, alla luce della inevitabile ripresa dei trend di domanda.

Il concetto di turismo sostenibile definito dall'OMT, per cui esso rappresenta l'unica forma di turismo per il futuro del settore, è ulteriormente confermato dai principi espressi dall'Agenda 2030 e i suoi obiettivi di sostenibilità (*Sustainable Development Goals – SDGs*) adottati dall'Assemblea delle Nazioni Unite, che individua proprio il turismo come uno dei settori determinanti per il raggiungimento di una crescita economica sostenibile ed inclusiva, che ogni Paese dovrà tradurre in una propria strategia nazionale. In particolare, gli obiettivi riferiti al tema del turismo sostenibile colgono in pieno i principi cardine: Integrazione, Universalità, Partecipazione.

Di seguito, sono indicati i principali obiettivi di sviluppo sostenibile in ambito turistico previsti dall'Agenda Globale 2030 delle Nazioni Unite, raggruppati per area strategica:

- **La crescita economica sostenibile**

- *Obiettivo 8: Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*

Target 8.9 Entro il 2030, elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali

Target 8.4 Migliorare progressivamente, fino al 2030, l'efficienza delle risorse globali nel consumo e nella produzione nel tentativo di scindere la crescita economica dal degrado ambientale

- *Obiettivo 12: Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*

Target 12.b Sviluppare e applicare strumenti per monitorare gli impatti di sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali

- **La centralità dei territori per un turismo sostenibile**

- *Obiettivo 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*

Target 11.4 Rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo

Target 11.6 Entro il 2030 ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti

Target 11 a: Realizzare rapporti economici sociali e ambientali positivi fra le zone urbane, periurbane e rurali

- **Turismo sostenibile come incentivo ad avere cura delle risorse**

Target 14.5 Entro il 2020, proteggere almeno il 10 per cento delle zone costiere e marine

Target 15.4 Entro il 2030, garantire la conservazione degli ecosistemi montani, compresa la loro biodiversità, al fine di migliorare la loro capacità di fornire prestazioni che sono essenziali per lo sviluppo sostenibile

Target 15.5 Adottare misure urgenti e significative per ridurre il degrado degli habitat naturali, arrestare la perdita di biodiversità

- **Turismo sostenibile come strumento di cultura sostenibile, di “sostenibilità diffusa” e di partecipazione**

Target 4.7 Entro il 2030, assicurarsi che tutti gli studenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso, tra l’altro, l’educazione per lo sviluppo sostenibile e stili di vita sostenibili, i diritti umani, l’uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace e di non violenza, la cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile

Target 9.1 Sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti, comprese le infrastrutture regionali e transfrontaliere

Target 16.10 Garantire l’accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali.

G.6.1.3 Set di indicatori e marchi di qualità per il turismo sostenibile

Rispetto al quadro sopra esposto e nella prospettiva di una ripresa dei trend di domanda, si ritiene fondamentale il monitoraggio degli impatti dei flussi turistici nelle destinazioni attraverso l’adozione di sistemi di monitoraggio specifico, quali ad esempio l’utilizzazione degli indicatori di sostenibilità UNWTO (Guida per gli indicatori di sviluppo sostenibile per le destinazioni turistiche – 2004), i criteri del *Global sustainable tourism council* (Gstc), quelli del sistema ETIS - *European Tourism Indicators System for sustainable destination management*, etc.).

Tra quelli sopraesposti, di seguito, alcune sintesi esemplificative.

La Commissione Europea ha lanciato nel 2013 il Sistema di indicatori del turismo per una gestione sostenibile (ETIS), con l’obiettivo di supportare le destinazioni turistiche a monitorare e misurare la loro performance di turismo sostenibile utilizzando un sistema comune comparativo. ETIS indica le fasi di generazione di una destinazione sostenibile (sistema di monitoraggio, gestione, informazione e auto-valutazione) per permettere alle destinazioni turistiche di migliorare le proprie performance di gestione del turismo sostenibile, acquisendo dati sugli impatti ambientali, sociali, culturali ed economici legati all’affluenza turistica.

Sul lato della valorizzazione dei parchi naturali, l'adozione e l'implementazione della Carta Europea del Turismo sostenibile (CETS) nelle aree protette risultano strumenti fondamentali a supporto della strategia per un turismo sostenibile.

Tale ambito riguarda il coinvolgimento delle comunità e dei sistemi socioeconomici locali e la valorizzazione del ruolo delle imprese turistiche e del volontariato attraverso l'applicazione delle metodologie della Carta Europea per il Turismo Sostenibile nelle Aree Protette (CETS). Il percorso partecipativo CETS risulta stimolante e coinvolgente, le regole del turismo sostenibile vengono assorbite facilmente e riconosciute come vantaggi competitivi.

Inoltre, a supporto della strategia di sviluppo del turismo sostenibile, risulta fondamentale promuovere le forme di certificazione ambientale e di qualità del territorio, come ad es. ECOLABEL e EMAS.

ECOLABEL è una certificazione di qualità ecologica per il ridotto impatto ambientale dei prodotti o dei servizi offerti dalle aziende che ne hanno ottenuto l'utilizzo. Tale certificazione consente agli operatori (produttori, importatori, fornitori di servizi, grossisti o dettaglianti) di acquistare visibilità sul mercato per il proprio impegno a favore dell'ambiente (è verificata da Enti Ministeriali e riconosciuta a livello europeo).

La certificazione EMAS, *Eco-Management and Audit Scheme*, è uno strumento volontario creato dalla UE, al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni (aziende, enti pubblici, ecc.) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e a tutti i soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale.

G.6.1.4 Turismo sostenibile e le specificità dei contesti insulari

Gli ecosistemi insulari, come già evidenziato, hanno caratteristiche fisiche, economiche e socioculturali molto specifiche, che sono condivise dalla maggior parte di questi ecosistemi, indipendentemente dalla loro area geografica. Queste caratteristiche includono confini geografici ben definiti, che portano ad un maggior grado di isolamento, mancanza di risorse economicamente sfruttabili, grande dipendenza esterna per il consumo, patrimonio culturale e naturale con un alto livello di unicità e un'alta concentrazione di specie vegetali e animali endemiche. Tutti questi elementi sono responsabili dell'elevato livello di dipendenza dallo sviluppo legato all'attività turistica.

Nel nostro Paese, poi, le isole non collegate con il continente con elettrodotti o acquedotti sottomarini hanno caratteristiche e soluzioni comuni: impianti di generazione diesel sovradimensionati, alte emissioni in atmosfera, scarsa penetrazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili, scarsa diffusione di tecniche di efficienza e pratiche di risparmio energetico, dipendenza per combustibili, acqua e materie prime dal continente, assenza di raccolta differenziata, esportazione sul continente dei rifiuti, scarso utilizzo di mobilità condivisa, ecc.

Inoltre, va considerato che la relazione bidirezionale uomo-natura che, anch'essa, accomuna molti dei contesti insulari a livello internazionale, ha un valore straordinario che supporta la valorizzazione integrata di eco-sistemi che inglobano i beni naturali e culturali.

Anche l'UNESCO sembra supportare questa interpretazione, quando definisce il patrimonio naturale come un insieme di beni e ricchezze naturali e ambientali, che la società ha ereditato dai suoi predecessori, e il patrimonio culturale-naturale come costituito da elementi della natura, che vengono mantenuti nel loro contesto originario, ma in qualche modo interagenti con gli esseri umani.

Molte, ad oggi, sono le realtà che si sono mosse in questa direzione per delineare le strategie di sviluppo sostenibile del proprio settore turistico, per citarne alcuni:

- 1) Aruba, citata nel 2020 come una delle migliori mete turistiche al mondo da alcune guide del settore, ha implementato negli ultimi dieci anni un significativo piano per assicurare la sostenibilità del turismo e per la valorizzazione del proprio patrimonio naturale e culturale, attraverso politiche volte alla completa “decarbonizzazione”, vietando totalmente l'uso di plastica usa e getta, adottando tecniche di bio-costruzione, e puntando sulla efficace comunicazione ai visitatori in merito al rispetto della natura e della cultura locali, e sull'importanza di preservarla per le future generazioni.
- 2) Nel Mediterraneo, un interessante caso studio è quello dell'isola di Brac, in Croazia, dove per assicurare la sostenibilità del settore si è puntato tutto sulla governance, inclusiva di tutti i portatori di interessi locali, per la strutturazione di un piano strategico condiviso che assicurasse lo sviluppo di una comunità locale sostenibile e dei suoi temi principali: economia, ecologia, società e cultura.
- 3) Anche Bali, premiata l'anno scorso dalla commissione del *Sustainable destination award* 2020, ha investito sul coinvolgimento delle comunità locali per assicurare la sostenibilità del proprio settore turistico. Attraverso diffuse politiche di educazione ambientale, per la sostenibilità della pesca locale e turistica, politiche per preservare e valorizzare le proprie barriere coralline, e stringenti controlli espletati incrementando il personale operativo in mare e a terra.

Anche in Italia, il tema della sostenibilità dello sviluppo turistico e l'adozione dei sistemi di economia circolare che permettano di preservare e valorizzare il patrimonio naturale – culturale sono all'ordine del giorno in alcuni contesti insulari minori, dove ecosistemi molto fragili devono convivere con i flussi turistici che costituiscono una risorsa irrinunciabile.

In Sicilia, ad esempio, con il progetto “Egadi”, nell'ambito del più ampio “Eco-innovazione Sicilia”, il Comune di Favignana, in partenariato con l'Area Marina Protetta delle Isole Egadi, con il finanziamento del MIUR, ha avviato una progettualità integrata volta proprio a lenire le problematiche sociali, economiche, culturali, ma anche ambientali, dovute alla crescita dei flussi turistici sull'arcipelago.

Per la sostenibilità del turismo nell'arcipelago delle Egadi, il progetto ha messo in atto un piano integrato di interventi per la:

- gestione sostenibile della risorsa idrica: trattamento e riuso delle acque reflue, riduzione dei consumi;
- gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti e realizzazione di un impianto pilota di compostaggio;
- gestione sostenibile delle risorse naturali: studi sulla qualità dell'ambiente marino-costiero.

Parallelamente, è stato avviato un percorso di “certificazione ambientale” come quadro generale in cui si inseriscono tutte le attività del progetto, che mira a favorire l’implementazione di strumenti di gestione ambientale del turismo, basati sul coinvolgimento degli operatori turistici in un percorso di sostenibilità da realizzare anche attraverso la diffusione della certificazione ambientale volontaria e la creazione di marchi locali di qualità ambientale.

Il progetto siciliano rappresenta un buon punto di riferimento, poiché caratterizzato da tutte le tipiche criticità isolane. L’arcipelago delle isole Egadi (Favignana, Marettimo e Levanzo) è una realtà significativa del patrimonio naturalistico e paesaggistico delle isole minori del Mediterraneo e presenta tutte le tipiche problematiche delle aree ristrette ed isolate, soprattutto nel periodo turistico, quando la “pressione” sull’ambiente e sui servizi è massima: a fronte di una popolazione residente di circa 4.500 persone, nel mese di agosto l’isola di Favignana arriva ad ospitare circa 60.000 presenze giornaliere.

Le principali criticità sono l’approvvigionamento idrico ed energetico, la gestione del ciclo dei rifiuti, la gestione delle risorse naturali, il sistema dei trasporti nell’isola e dei collegamenti con la terraferma.

A queste criticità si somma, più in generale, la difficoltà di “fare sistema” con altre realtà turistiche simili e geograficamente limitrofe, nonché la difficoltà di trasferire operativamente a livello locale “buone pratiche” già sperimentate con successo in altre realtà.

La necessità di migliorare la situazione rispetto a tali criticità è, inoltre, resa ancor più urgente dal fatto che l’arcipelago è sede dell’Area Marina Protetta delle Isole Egadi (AMP), la più grande area marina protetta del Mediterraneo.

ENEA, partner del progetto ha definito alcune linee strategiche da perseguire. In via generale la strategia si basa sulla ricerca di un “compromesso” virtuoso tra le esigenze e le regole di un turismo sostenibile e le priorità di una piccola comunità isolana, con tutte le tipiche problematiche che ne derivano.

Un’analisi preliminare degli impatti turistici rispetto alle problematiche ambientali e territoriali e con le priorità suggerite dall’Amministrazione comunale di Favignana e dall’Area Marina Protetta delle Egadi, ha permesso la definizione di tre linee di intervento prioritarie:

- i) la gestione sostenibile della risorsa idrica,
- ii) la gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti,
- iii) la gestione sostenibile delle risorse naturali.

Una quarta linea di intervento mira direttamente a realizzare degli strumenti di incentivazione del turismo sostenibile, in un percorso di sostenibilità da realizzare anche attraverso la diffusione della certificazione ambientale volontaria e la creazione di marchi locali di qualità ambientale.

Particolare importanza è stata data alla parte comunicativa e al coinvolgimento della comunità locale e dei turisti attraverso la creazione di appositi strumenti quali:

- un sito Web dedicato al Progetto;
- la realizzazione di brochure e materiale informativo vario distribuito alla cittadinanza, agli operatori locali, ai turisti;

- la organizzazione di eventi a Favignana, in collaborazione con l'Amministrazione comunale e l'AMP;
- la distribuzione di appositi questionari.

In sintesi, il progetto delle Egadi si propone come benchmark per la sua replicabilità, poiché le isole minori nel Mediterraneo sono caratterizzate da criticità storiche che si sono acuite negli ultimi decenni a causa di un vertiginoso aumento del turismo estivo. Alla scarsità di servizi, di trasporti, alla dipendenza costante dalla terraferma per quanto riguarda gli approvvigionamenti, alla mancanza talora di una corretta pianificazione del territorio, e a specifiche problematiche socioeconomiche, si aggiungono nel periodo turistico estivo problematiche che non possono essere trattate con i "normali" processi di pianificazione territoriale.

Lo stesso Trattato di Lisbona, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione europea, dedica una particolare un'attenzione, tra le altre, alle regioni insulari (Titolo XVIII – Coesione economica, sociale e territoriale – Art. 174), in particolare ai seguenti temi:

- superare l'emarginazione;
- superare i gap legati all'insularità: scuola – sistema socio-sanitario – infrastrutture (materiali ed immateriali) – trasporti;
- superare la prassi di uno sviluppo incentrato quasi esclusivamente sul turismo attraverso la valorizzazione delle tradizioni socioculturali e dei prodotti tipici di qualità;
- superare le azioni di sviluppo frazionate nelle 36 realtà comunali per recuperare la forza di un agire comune e di un agire integrato.

G.6.2 Prime ipotesi di soluzioni tecnologiche per i sottoservizi

Le ipotesi prospettate in questa prima fase prevedono la realizzazione di impianti e una organizzazione dei servizi tali da rendere non necessaria la realizzazione di una infrastruttura dedicata allo stoccaggio di carburante per alimentare, direttamente o indirettamente, gli impianti previsti. Tuttavia, in sede di progettazione del complesso degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione e indipendentemente dalla soluzione tecnica prescelta per la fornitura di energia elettrica, è opportuno prevedere la realizzazione di un piccolo gruppo elettrogeno al fine di garantire la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi di base, mediante il ricorso ad una tecnologia altamente consolidata e di facile manutenzione, anche in caso di blackout elettrico dovuto a guasti su sistemi tecnologicamente più raffinati che potranno essere previsti.

Di seguito, per ognuno degli interventi per l'approvvigionamento dei servizi primari, la descrizione dello stato di fatto sull'isola di Ventotene e le soluzioni ad oggi prospettate per l'isola di Santo Stefano.

Al fine di definire le caratteristiche tecnologiche e dimensionali delle possibili soluzioni infrastrutturali per la fornitura dei servizi primari, si è proceduto innanzitutto alla determinazione dei fabbisogni di picco relativi alla fase di regime dell'intervento di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex compendio carcerario.

Sulla base delle risultanze dell'analisi potenziale della domanda articolata nelle sue diverse componenti, è stato determinato il numero massimo teorico di visitatori sull'isola ipotizzando l'attivazione in contemporanea di tutte le funzioni culturali, museali, espositive, divulgative e di formazione previste dal progetto.

La tabella seguente espone la stima di utenti e presenze sull'isola di Santo Stefano da marzo a ottobre nell'anno di regime (2026). Sulla base delle ipotesi del numero di arrivi e delle presenze sull'isola per la fruizione delle diverse componenti dell'offerta culturale, paesaggistico ambientale e museale, si è stimato il numero ipotetico massimo di visitatori presenti sull'isola in un giorno, pari a 557. Detto valore è stato stimato sommando le presenze giornaliere sull'isola degli utenti che non pernottano, di quelli che pernottano e del personale addetto ai diversi servizi (ristorazione, pulizia, guardiania, guide turistiche, addetti ai servizi di trasporto).

Va specificato, tuttavia, che il numero annuale dei visitatori all'ex Carcere potrà aumentare, ad esempio, in ragione di condizioni meteomarine più favorevoli, mentre rimarrà invariato il numero massimo di visitatori giornalieri ammissibili sull'isola, il cui valore teorico non supera le 560 unità.

Al fine di quantificare la domanda annua di servizi di base e consentire in fase progettuale la corretta valutazione della percorribilità delle diverse ipotesi tecnologiche e il corretto dimensionamento degli impianti, si è proceduto a stimare il numero annuo delle giornate/utente pari a circa 50.000 utenti/anno. Il dato è stato determinato quale sommatoria del numero massimo di utenti/anno per ogni singola funzione moltiplicato per il numero di giorni di presenza sull'isola (assumendo che per gli utenti che pernottano, a fronte di "n" pernottamenti sull'isola, i giorni di presenza siano pari a "n+1"). A tale valore è stato sommato il numero degli addetti presenti sull'isola, distinguendo tra addetti che pernottano a Santo Stefano (in numero variabile nei mesi di apertura e chiusura) e quelli che non pernottano (in numero proporzionale ai giorni di apertura dell'isola).

Tab. 53 - Stima degli utenti presenti nell'isola di Santo Stefano per tipologia e distribuzione temporale

Tipologia presenza	ARRIVI Max utenti/anno	ARRIVI Max utenti/giorno	Pernottamenti sull'isola per utente	GG di presenza sull'isola per utente	TOT PRESENZE ANNO	DISTRIBUZIONE MENSILE STIMATA DELLE PRESENZE											
						GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET	OTT	NOV	DIC
Visite al carcere e/o all'isola	36.000	280	Nessuno	1	36.000			1.650	4.600	4.600	6.300	6.300	6.300	4.600	1.650		
Eventi/spettacoli (30 eventi x 180 persone)	5.400	180	Nessuno	1	5.400					1.080	1.080	1.080	1.080	1.080			
Totale UTENTI che non pernottano	41.400	460			41.400	-	-	1.650	4.600	5.680	7.380	7.380	7.380	5.680	1.650	-	-
Alta formazione (25 gruppi di 20 persone)	500	20	3	4	2.000				333	334	333	333		333	334		
Gruppi scolastici/associativi/residenze artistiche (25 gruppi di 32 persone)	800	32	2	3	2.400			300	300	300	300	300	300	300	300		
Convegni (4 all'anno x 20 persone)	80	20	2	3	240					60	60			60	60		
Totale utenti che pernottano	1.380	72			4.640	-	-	300	633	694	693	633	300	693	694	-	-
Personale (presente 365/365 con consistenze variabili, alcune risorse fisse, pernottano sull'isola, altri addetti ipotizzati presenti in ragione del n. di giorni di apertura mensile)	4.245	25	2 addetti fissi (nov - feb); 7 addetti fissi (mar-ott) + 18 addetti al giorno * giorni apertura (mar-ott)		4.245	62	56	325	482	489	624	631	631	498	325	60	62
TOTALI	47.025	557		-	50.285	62	56	2.275	5.715	6.863	8.697	8.644	8.311	6.871	2.669	60	62
GG/MESE						31	28	31	30	31	30	31	31	30	31	30	31
N. GIORNATE DI APERTURA MENSILE (es. marzo 1650 / 280 = 6)						0	0	6	16	16	23	23	23	16	6	0	0
MEDIE GIORNALIERE ONE DAY (incluso personale giornaliero)						-	-	57,0	163,0	193,0	260,0	250,0	250,0	199,0	57,0	-	-
MEDIE GIORNALIERE RESIDENZIALITA' (incluso personale stanziale)						2	2	17,0	28,0	29,0	30,0	27,0	17,0	30,0	29,0	2	2
PRESENZE GIORNALIERE TOTALI						2	2	74	191	222	290	277	267	229	86	2	2
STIMA UTENTI SERVIZIO BAR	25.290	340						1.050	2.800	3.448	4.498	4.498	4.498	3.448	1.050		
STIMA UTENTI SERVIZIO RISTORANTE	7.875	140						365	1.020	1.020	1.350	1.368	1.368	1.020	365		

G.6.2.1 Energia elettrica

La produzione di energia elettrica sull'isola di Ventotene è oggi garantita da una centrale ENEL a gasolio con accoppiato un sistema di accumulazione a batterie per la gestione dei picchi¹²⁴. In merito alla titolarità degli interventi di infrastrutturazione elettrica, il DM MISE 14 febbraio 2017 relativo alle disposizioni per la copertura del fabbisogno delle isole minori non interconnesse, all'allegato 1, individua in ENEL Produzione il soggetto gestore – società elettrica cui è demandato il raggiungimento degli obiettivi del DM medesimo.

In merito alla fornitura di energia sull'isola di Santo Stefano, si è proceduto alla stima delle potenze impegnate (kW) in ragione della diversa destinazione d'uso delle componenti edilizie e delle funzioni che in esse si ipotizza di localizzare, da cui risulta una potenza massima impegnata nell'ordine di 270kW e un fabbisogno annuo di energia elettrica stimato nell'ordine dei 800.000 kWh annui.

Le interlocuzioni con ENEL hanno condotto a considerare l'ipotesi della posa in opera di un cavo sottomarino di medio-bassa tensione tra Ventotene e Santo Stefano, che potrebbe offrire vantaggi in termini di economia di scala se accoppiato alla posa del cavo per il collegamento in banda ultra-larga (cfr infra) difficilmente percorribile. Infatti, la fattibilità ambientale ed amministrativa dell'opera è dubbia e, anche in relazione ai non straordinari profili di consumo previsti per l'isola, sembra preferibile orientarsi su soluzioni che, mediante l'impiego delle migliori tecnologie commercialmente disponibili, minimizzino il profilo di consumo complessivo e di assorbimento di picco di energia elettrica e, inoltre, prevedano una autoproduzione locale da fonti sostenibili con sistemi di accumulo e con backup garantito da generatori a combustibili. Al fine di minimizzare i consumi complessivi, non dovrà essere trascurato nessun accorgimento tecnologico che possa migliorare le prestazioni degli involucri edilizi, compatibilmente con i vincoli di tutela del bene architettonico, riducendo quanto più possibile il fabbisogno annuo di energia per la climatizzazione estiva ed invernale degli ambienti.

A tal proposito, ENEL ha evidenziato l'opportunità di prevedere sistemi di generazione di energia utilizzando le tecnologie connesse al solare fotovoltaico (da valutare sulla base dei vincoli paesaggistici, ambientali e di tutela dei beni culturali esistenti) e prevedendo di indagare la possibilità di utilizzare le fonti geotermiche (la cui consistenza, tipologia e condizioni di utilizzabilità sono in via di definizione nell'ambito dell'intervento di "Messa in sicurezza degli edifici", che prevede la realizzazione di specifici sondaggi per la produzione di acqua calda).

Sono state svolte interlocuzioni anche con ACEA Spa che, sulla base delle estensioni e caratteristiche delle superfici terrazzate disponibili e del fabbisogno energetico stimato, ritiene l'intervento ampiamente realizzabile con pannellature fotovoltaiche di tipo classico (a maggior rendimento) e di tipo innovativo (fotovoltaico con "film sottile"), seppure di resa inferiore.

Infine, sono in corso ulteriori approfondimenti tecnici volti a verificare la percorribilità, anche in merito al quadro vincolistico, di soluzioni maggiormente innovative mediante la predisposizione di impianti sperimentali a celle solari organiche, eventualmente integrati con ulteriori soluzioni (es. microeolico, sfruttamento del moto ondoso) di piccola/piccolissima taglia ed aventi primariamente natura dimostrativa, ma che, comunque, accoppiate a sistemi di accumulo di energia, potrebbero

¹²⁴ <https://corporate.enel.it/it/storie/a/2016/10/ventotene-e-le-isole-verdi>.

fornire un contributo significativo alla copertura del fabbisogno energetico annuo complessivo dell'isola, stimato in 800.000 kWh.

A ben vedere, allo scopo di minimizzare l'impatto paesistico ambientale degli impianti di produzione di energia, andrebbe indagata, nelle fasi progettuali, la realizzazione di impianti per la produzione integrata a sistemi di *energy storage* di energia elettrica di adeguata potenza.

Analogamente, si ritengono fortemente critiche le soluzioni tecnologiche che rendano necessario l'approvvigionamento continuo dell'isola mediante carburante (es. centrale a diesel o a biocombustibili sull'isola) a meno che, in funzione del fabbisogno energetico dell'isola a valle della rifunionalizzazione e – come su evidenziato - delle tecnologie da fonti rinnovabili adottate, unite a sistemi di *energy storage*, il generatore non sia caratterizzato da potenza e consumi talmente limitati da rendere agevole l'approvvigionamento di modiche quantità di combustibile da una parte e, dall'altra, si elimini il rischio ambientale di eventuali sversamenti a mare nelle fasi di approvvigionamento dello stesso, sia mediante una attenta scelta del tipo di combustibile da impiegare, sia attraverso l'individuazione di sistemi specifici di trasporto e scarico. In tal senso, come accennato sopra, indipendentemente dalla soluzione tecnologia prescelta per la produzione e distribuzione di energia elettrica sull'isola di Santo Stefano, è opportuno che la rete di distribuzione locale sia allacciata a un gruppo elettrogeno in loco avente dimensioni e caratteristiche adeguate a sopperire temporanee interruzioni del servizio elettrico, per il tempo necessario al suo ripristino, ed alimentato preferibilmente a gas con il duplice scopo di ridurre le emissioni inquinanti ed evitare lo stoccaggio di carburante diesel sull'isola.

G.6.2.2 Acqua potabile

La fornitura di acqua potabile sull'isola di Ventotene è oggi garantita mediante un dissalatore temporaneo, che è stato accoppiato, solo dal 2019, ad un rimineralizzatore per rendere l'acqua immessa nel sistema di distribuzione rispondente alle caratteristiche chimico fisiche richieste dalla normativa vigente. L'installazione del dissalatore ha consentito di sostituire l'approvvigionamento molto più costoso mediante navi cisterna (circa 11 €/m³ contro circa 3 €/m³ – fonte: Comune di Ventotene). L'impianto di dissalazione di Ventotene è stato acquisito mediante contratto di noleggio da ACCIONA. Il soggetto gestore è Acqualatina, società mista pubblico privata, gestore del Servizio Idrico Integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale n.4 – Lazio Meridionale. Il 51% del capitale è detenuto dai comuni dell'ATO 4 "Lazio Meridionale" e il 49% dal partner industriale Idrolatina srl, parte del gruppo Veolia Environment¹²⁵.

In merito alle infrastrutture presenti sull'isola di Santo Stefano, si evidenzia che, nell'area sottostante il cortile del Panottico, sono localizzate una serie di strutture interrato che originariamente raccoglievano le acque piovane del medesimo: in particolare, sono state individuate almeno tre cisterne, contenenti ancora acqua, le cui dimensioni sono di circa 3,50x23 mt, 6,00x20 mt, 4,00x14,5 mt, e con un'altezza media di circa 5 m.; inoltre, altre due cisterne, di cui non sono note le dimensioni, sono localizzate una al di sotto del cortile del corpo di guardia e l'altra alla destra del prospetto principale nel piazzale esterno dell'ex carcere. In altre aree dell'isola sono infine presenti altre cisterne di cui non sono note le dimensioni, in particolare

¹²⁵ Bilancio di esercizio 2019 di Acqualatina - <https://www.acqualatina.it/>

nell'area delle lavanderie e in prossimità dell'approdo della Marinella. Allo stato attuale delle conoscenze, tenuto conto della scarsa accessibilità dei luoghi, si ritiene che il volume sfruttabile delle cisterne localizzate al di sotto del cortile del Panottico sia di circa 1.500 m³, cui si potranno aggiungere i volumi delle altre cisterne, da rilevare nel dettaglio. Sono previste urgenti operazioni di rilievo in situ che permetteranno di determinare con più precisione i volumi complessivamente utilizzabili per lo stoccaggio dell'acqua e consentiranno di stimare il costo di recupero delle cisterne per l'accumulo di acqua.

La possibilità di riutilizzare le cisterne per l'accumulo di acqua ad usi civili - intervento che necessariamente dovrà prevedere l'installazione di un sistema di pompe di rimando, tenuto conto anche delle diverse quote in cui sono localizzate le stesse, e la realizzazione di uno o più impianti di potabilizzazione dell'acqua da esse prelevata per fini igienico-sanitari - andrà valutata dal punto di vista economico-finanziario, della fattibilità giuridico-amministrativa e della compatibilità con il quadro vincolistico. Per la ricarica delle cisterne si dovrà valutare la possibilità di fare affidamento sulle precipitazioni atmosferiche, con o senza integrazioni provenienti da altre fonti (piccolo impianto di dissalazione in sito o trasporto dall'isola di Ventotene). Al fine di individuare la soluzione più opportuna, andrà considerato con particolare attenzione il tema della sostenibilità ambientale, con specifico riferimento agli impianti di dissalazione (sia se di nuova realizzazione, sia se di potenziamento di quelli esistenti a Ventotene), alla produzione di inquinanti ad essi connessi (salamoia, produzione di CO₂ derivante dall'incremento di assorbimento elettrico) e alla eventuale realizzazione della condotta sottomarina con Ventotene.

In merito alla determinazione del fabbisogno di acqua ad usi civili, la società Acqualatina ha svolto uno studio per valutare in termini di abitanti equivalenti (A.E.) i fabbisogni dal punto di vista dei flussi di portata massima associabile alle persone in visita (per motivi diversi) o che lavorano durante l'anno sull'isola di Santo Stefano (Ventotene). Partendo dalla stima massima di utenze annuali, di cui alla tabella precedentemente riportata, è stato stimato il numero complessivo di A.E. annui, pari a circa 18.900 unità, che determinano, sulla base di parametri standard, ad un fabbisogno annuale di acqua potabile di circa 4700 metri cubi.¹²⁶

In merito alla valutazione di adeguatezza del sistema delle cisterne a soddisfare la domanda idrica, si evidenzia che, sulla base dei rilievi effettuati, i vari corpi di fabbrica e le relative corti interne hanno una superficie in pianta complessiva di circa 7.700m²; poiché da una prima analisi dei dati pluviometrici si è potuto stabilire che la piovosità media per l'area è di circa 600 mm ogni anno¹²⁷, l'acqua piovana potenzialmente accumulabile sarebbe di circa 4.620 m³, valore paragonabile al fabbisogno annuale stimato.

Allo stato delle analisi e delle stime condotte, si ritiene trascurabile la quota parte di consumi energetici afferenti agli impianti di potabilizzazione necessari alla autoproduzione in loco di acqua per consumi destinati alle persone, anche qualora si ritenesse opportuno integrarli con un piccolo impianto di dissalazione in grado di ricaricare le cisterne nel caso di periodi eccessivamente siccitosi.

Nella progettazione e realizzazione degli impianti idrici a servizio dell'isola, dovranno essere adottate tutte le tecnologie commercialmente disponibili che possano contenere il consumo di

¹²⁶ Si rimanda all'allegato 12 per le analisi effettuate da Acqualatina.

¹²⁷ Fonte: stazione meteorologica di Ponza

acqua potabile, quali, a titolo puramente esemplificativo, sistemi di recupero e riuso delle acque grigie, sistemi di scarico dei sanitari a basso consumo di acqua e, laddove ritenuto vantaggioso dal punto di vista del rapporto consumi energetici/consumi di acqua, sistemi di scarico a depressione, impiego di rubinetterie automatiche con rompigitto economizzatori, ecc.

G.6.2.3 Rifiuti solidi urbani- Stoccaggio e conferimento

Il servizio di raccolta stoccaggio e conferimento di rifiuti solidi urbani (RSU) sull'isola di Ventotene è garantito dal Consorzio FUTURO RIFIUTI ZERO (FRZ) di cui il Comune di Ventotene è socio, detenendone il 2% del capitale. Il rimanente capitale è detenuto dal Comune di Formia. Il Consorzio nasce a seguito dell'ingresso, nel novembre 2019, del Comune di Ventotene nella Società Formia Rifiuti Zero, alla quale, per due stagioni consecutive di 180 giorni, nel 2017 e nel 2018, l'Amministrazione comunale aveva affidato in via temporanea la gestione del servizio.

FRZ è stato invitato dalla Struttura Commissariale a presentare una proposta in merito alla gestione del ciclo dei rifiuti, per la quale si rinvia all'Allegato 10.

Attualmente, il Consorzio svolge, per il Comune di Formia e per il Comune di Ventotene, in particolare, i servizi di raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti alle utenze domestiche e non domestiche secondo uno specifico calendario, nonché di raccolta dei rifiuti ingombranti e RAEE utilizzando il Centro Comunale di Raccolta temporaneo (CRR) allocato presso la banchina del porto nuovo. I rifiuti sono successivamente avviati, via nave, sulla terra ferma a Formia e agli impianti di recupero e riciclaggio. Al momento, tenuto conto delle limitazioni allo stoccaggio e trasporto della frazione organica del rifiuto solido urbano, quest'ultima non viene raccolta ma conferita nella frazione indifferenziata.

Sulla base delle stime condotte da parte del Consorzio sulla base del numero previsto di utenti di cui alla tabella in apertura di capitolo, FRZ ritiene che il progetto per il recupero e la valorizzazione dell'ex Carcere possa generare una quantità di rifiuti prodotti che potrà oscillare tra il 5 ed il 10% della attuale produzione annuale. Ferma restando la necessità, nei successivi approfondimenti progettuali, di uno studio di dettaglio sulle modalità organizzative per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti dall'isola di Santo Stefano all'isola di Ventotene, il sistema nel suo insieme è ritenuto gestibile con opportuni adeguamenti strutturali da realizzarsi sull'isola madre. Infatti, il Consorzio FRZ ritiene fondamentale, in considerazione delle criticità già attualmente riscontrate sull'isola di Ventotene e dell'incremento dei rifiuti che sarà generato dall'attivazione delle attività dell'ex Carcere, la realizzazione a Ventotene di un nuovo CCR stabile e di adeguate dimensioni, insieme alla realizzazione di un sistema per il trattamento della frazione umida.

Sulla base delle attuali stime, FRZ ipotizza un modello nel quale i rifiuti secchi prodotti sull'isola di Santo Stefano, raccolti in maniera differenziata, vengano portati sull'isola di Ventotene per poi essere trasferiti, dopo averne ottimizzato i carichi, sulla terraferma.

Questo modello non include la gestione della frazione organica che, invece, sarà trattata direttamente sull'isola di Ventotene per mezzo di compostiere elettromeccaniche, per le quali, come riportato da FRZ, la Regione Lazio ha già stanziato un finanziamento.

Tenuto conto dei limitati quantitativi della frazione umida e della forte fluttuazione mensile su base annuale, FRZ ritiene percorribile anche la soluzione di installare direttamente sull'isola di Santo Stefano delle semplici compostiere domestiche, in quanto non sembra sostenibile la gestione di una compostiera elettromeccanica.

Sulla scorta di tali ipotesi, secondo RFZ, non si ravvisano fattori che possano precludere la realizzazione di un modello di gestione sostenibile dei rifiuti prodotti dalle attività che verranno ospitate sull'isola di Santo Stefano, anche se, per la buona riuscita del progetto, è indispensabile una celere realizzazione sull'isola di Ventotene sia del sistema di trattamento della frazione umida (già progettata e finanziata), sia la realizzazione di un adeguato centro di raccolta comunale (da progettare e finanziare).

La soluzione dell'installazione di un impianto di compostaggio di piccole dimensioni è anche oggetto della proposta integrata predisposta da ACEA, che prevede la realizzazione di un piccolo impianto nell'ambito dell'iniziativa "ACEA SMART COMPOST" in grado di assorbire anche la quota di fanghi residui dal trattamento delle acque reflue (cfr. Allegato n. 11 per il dettaglio della proposta commerciale di ACEA).

ACEA SMART COMP è un Global Service che promuove il compostaggio diffuso mediante iniziative di autocompostaggio, compostaggio di comunità e compostaggio locale. È attuato mediante piccoli e piccolissimi impianti di compostaggio delocalizzati sul territorio, dotati di una tecnologia sensoristica avanzata per la produzione in loco di biocompost. Il sistema smart monitora in tempo reale l'andamento del processo interno alla camera di compostaggio grazie ai sensori nella massa di compost.

Il compostaggio è in linea con gli obiettivi posti dalla Commissione Europea in tema di recupero di materia nel processo di chiusura del ciclo dei rifiuti perché ai sensi della decisione 2011/753/EU recante "Regole e modalità di calcolo per il rispetto degli obiettivi di riciclaggio e recupero dei rifiuti", il compostaggio delocalizzati rientra a tutti gli effetti tra le operazioni di riciclaggio dei RSU.

Il servizio è offerto da ACEA secondo il modello del global service che prevede dietro corresponsione di un canone:

- noleggio ed installazione con personalizzazione e configurazione dell'impianto
- supporto iter autorizzativo
- formazione personale cliente
- monitoraggio da remoto, sistema di early warning e assistenza on call h24
- servizio di conduzione
- manutenzione programmata da tecnici Acea
- supporto analitico del Laboratorio Acea accreditato
- piano di analisi certificate del compost.

Inoltre, è possibile accedere ad un set di servizi a valore aggiunto come:

- Piano di comunicazione
- Piattaforme web e web-app
- Fornitura materiale di comunicazione
- Diagnostica del rifiuto del cliente
- Analisi del compost

- Monitoraggio ambientale.

E', infine, prevista la possibilità di riscatto dell'impianto Smart Comp con autoconduzione del processo. A tal proposito è stata ipotizzata la fornitura dell'impianto di compostaggio a titolo di sponsorizzazione *value in kind* dell'intervento di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere di Santo Stefano. L'ipotesi è in corso di valutazione.

La realizzazione dell'impianto (o degli impianti) di compostaggio renderebbe le due isole autonome rispetto alla terraferma nel ciclo di smaltimento e riuso della frazione umida/organica del rifiuto. Il compost prodotto può essere utilizzato sulle isole o utilizzato per i giardini dell'isola. L'impianto di compostaggio assorbirebbe anche una quota di rifiuto organico derivante dagli sfalci della vegetazione dell'isola, opportunamente ridotto in cippato. Inoltre, detto impianto potrebbe anche accogliere la frazione fangosa, opportunamente inertizzata, derivante dal filtraggio e trattamento delle acque reflue, sia quelle raccolte sull'isola di Ventotene, sia quelle di Santo Stefano.

G.6.2.4 Acque reflue – Raccolta e gestione

Il servizio di raccolta e gestione delle acque reflue è gestito sull'isola di Ventotene, come già esplicitato, dalla società Acqualatina, mediante un impianto di depurazione con successivo smaltimento dei reflui depurati in mare aperto, con una condotta sottomarina. L'impianto è sito non lontano dalla spiaggia di Cala Nave ed è stato oggetto di contestazioni nel corso del tempo a causa delle emissioni maleodoranti e di episodi di sversamento a mare in occasione di concentrazioni particolarmente elevate di visitatori sull'isola.

La società Acqualatina, sulla base delle stime riportate precedentemente in merito agli abitanti equivalenti ed al flusso idrico necessario, ha altresì stimato l'apporto idraulico al sistema di gestione dei reflui nella misura di 58 mc al giorno (cfr. Allegato 12).

Sulla base di tali previsioni, la società Acqualatina ritiene percorribile la realizzazione di un piccolo impianto di trattamento dei reflui che, con tecnologie di filtraggio e membrane, possa trasformare i reflui in acqua utilizzabile ai soli usi irrigui e fanghi da conferire in un apposito impianto di compostaggio di piccole dimensioni.

La soluzione proposta da Acqualatina è analoga anche dal punto di vista tecnologico all'ipotesi sviluppata da ACEA, che prevede la realizzazione di un impianto di filtraggio e separazione denominato "SKID MBR" e realizzato da SIMAM, società specializzata nel settore del trattamento delle acque e facente capo alla Holding ACEA.

Naturalmente, come già riportato nel paragrafo dedicato all'approvvigionamento di acqua potabile, dovrà essere adottata ogni soluzione tecnologica commercialmente disponibile per ridurre il fabbisogno di acqua. Ciò avrà ricadute positive anche sulle esigenze di dimensionamento degli impianti di scarico e trattamento dei reflui.

La scelta della tecnologia e degli impianti da poter utilizzare per la gestione delle acque reflue potrà essere influenzata dalla proposta di soluzioni integrate, ovvero in grado di assolvere diverse funzioni (gestione reflui, gestione umido, gestione rifiuti solidi, generazione e co-generazione), di

generare economie di scala e/o di varietà, caratterizzate da un elevato grado di innovatività e scalabili da un livello minimo, quale può essere considerato l'intervento sull'isola di Santo Stefano, eventualmente con finalità anche dimostrative, sino a interventi di comunità a scala maggiore.

Si segnala, infine, che l'adozione di soluzioni tecnologiche integrate che permettano il trattamento sull'isola di Santo Stefano dei reflui alimentando la produzione, da un lato, di acqua ad uso irriguo e, dall'altro, di biocompost, anche attingendo agli sfalci di potatura e alla frazione umida risultante dai conferimenti del ristorante e del bar, da riutilizzare sull'isola stessa, risponderebbe pienamente all'obiettivo di realizzare interventi che si caratterizzano per la circolarità nell'ambito di un sistema chiuso ed in equilibrio.

G.6.2.5 Telefonia e dati – Connessione e servizi

L'isola di Ventotene è inclusa nel progetto "Isole Minori", che mira a garantire la connessione ad alta velocità nelle "isole minori", attualmente connesse mediante ponti radio che non assicurano prestazioni adeguate in termini di stabilità e potenza di segnale. Il Comitato banda ultra-larga (Cobul) ha deliberato di inserire nel piano per portare la banda ultra-larga, attraverso cavi sottomarini, nelle "aree bianche" anche l'isola di Stefano, insieme ad altre isole attualmente prive di connessione veloce, dove oggi la connessione avviene via radio.

Gli interventi, il cui costo complessivo ammonta a 60,5 milioni di euro, riguarda specificatamente le seguenti isole: Capraia, Levanzo, Marettimo, Stromboli, Alicudi, Panarea, Filicudi, Salina, Lampedusa, Linosa, Pantelleria, Ustica, Ponza, Ventotene, Santo Stefano, San Pietro, Asinara, San Nicola e San Domino.

La soluzione tecnologia del cavo sottomarino deve essere valutata dal punto di vista della compatibilità con il quadro vincolistico delle due isole, dichiarate, come noto, Area Marina Protetta. Infatti, da un lato il collegamento di Ventotene con la terraferma potrà prevedere l'atterraggio del cavo lungo l'arco di costa dell'isola che ricade nella Zona C, a "tutela parziale"; dall'altro, lo specchio di mare tra le due isole ricade in parte in Zona B a "tutela generale" e la costa dell'intera isola di Santo Stefano ricade in zona B o A a "tutela integrale".

Quale soluzione alternativa all'infrastrutturazione delle due isole in banda ultra-larga è ipotizzabile la connessione di Ventotene alla terraferma via cavo e la connessione di Santo Stefano mediante ponti radio. Tuttavia, tale soluzione, come anticipato, non garantirebbe prestazioni paragonabili alla connessione fisica e sarebbe soggetta a un ciclo di vita più breve per il più rapido ammaloramento e obsolescenza delle apparecchiature tecnologiche.

La scelta della soluzione tecnologica da utilizzare sarà influenzata, oltre che dalla effettiva compatibilità della stessa con il quadro vincolistico, dalla tempistica di realizzazione e di messa a regime della connessione, tenuto conto dell'orizzonte temporale del progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, che prevede la conclusione dei lavori e l'attivazione di tutte le funzioni culturali a regime per il 2026.

G.6.2.6 Sintesi delle soluzioni tecnologiche ipotizzate

Nella tabella seguente, si fornisce un quadro sinottico delle soluzioni prospettate nelle pagine precedenti, con l'individuazione dei rispettivi pro e contra.

Ambito	Fabbisogno	Soluzione proposta	Precondizioni	Pro	Contra/criticità
Energia elettrica	270 kW di potenza 800.000 kWh anno	<ul style="list-style-type: none"> • Produzione in loco da fonti rinnovabili Fotovoltaico associato a batterie di accumulo energetico (storage) • Geotermia a bassa entalpia 	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica compatibilità con il quadro vincolistico: Soprintendenza - Ministero MiTE - Riserva Naturale Statale • Verifica effettive disponibilità fonti geotermiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrabilità nei sistemi costruttivi • Possibili impianti dimostrativi • Ricorso integrale a fonti rinnovabili (label) • L'impianto sfrutta la geotermia a bassa entalpia ed è in grado di riscaldare o raffreddare e di produrre acqua calda sanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Vita utile pannelli e smaltimento • Costante manutenzione/pulizia dei pannelli per il mantenimento dell'efficienza produttiva • Effettiva disponibilità di superfici • Sistema esposto a variabilità delle produzioni • Necessario piccolo generatore in loco quale backup dell'intero sistema

Ambito	Fabbisogno	Soluzione proposta	Precondizioni	Pro	Contra/criticità
		Cavo sottomarino tra Ventotene e Santo Stefano	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica compatibilità con quadro vincolistico: Soprintendenza - Ministero MiTE- Riserva Naturale Statale e Area Marina Protetta • Potenziamento e innovazione dell'impianto esistente a Ventotene 	<ul style="list-style-type: none"> • Economie derivanti dalla possibile integrazione con il cavo dati. • Minor presenza di apparati impiantistici in loco • Probabile maggior stabilità della fornitura (dipendente, comunque, dall'impianto di Ventotene) 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessità di VIA (Valutazione impatto ambientale) • Presenza dell'habitat prioritario 1120 "praterie di posidonia" e dell'habitat 1170 "scogliere" • Presenza di reperti archeologici • Necessità di implementare/ammodernare la capacità produttiva della Centrale esistente sull'isola di Ventotene • Soggetto ai ritardi di realizzazione del piano COBUL per dotare le piccole isole della Banda ultra larga. • Soggetto ai ritardi di ammodernamento e innovazione dell'impianto di Ventotene. • Necessità di individuare un soggetto gestore. • Costi elevati • Necessario piccolo generatore in loco quale backup dell'intero sistema
Acqua potabile	4.700 mc anno	Riutilizzo del sistema delle cisterne di raccolta dell'acqua piovana, con impianto ad osmosi, sia per la potabilizzazione che per le emergenze idriche, e sistema di pompe di rimando	<ul style="list-style-type: none"> • Recupero del sistema di cisterne 	<ul style="list-style-type: none"> • Ricorso a fonti rinnovabili • Autonomia dell'isola di Santo Stefano da Ventotene • Circolarità del sistema delle acque 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema esposto alla variabilità dei volumi delle precipitazioni

Ambito	Fabbisogno	Soluzione proposta	Precondizioni	Pro	Contra/criticità
Acque reflue	Portata massima attesa allo scarico 58 mc giorno	Piccolo impianto di trattamento reflui sull'isola di Santo Stefano		<ul style="list-style-type: none"> • Circolarità del sistema delle acque. • Integrabilità con l'impianto di compostaggio dell'umido per lo smaltimento dei fanghi. • Produzione di acque a uso irriguo 	
Rifiuti solidi (esclusa frazione umida)	n.d.	Raccolta differenziata sull'isola di Santo Stefano e conferimento agli impianti di Ventotene	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento degli impianti di stoccaggio e primo trattamento sull'isola di Ventotene. Realizzazione di una nuova isola ecologica a Ventotene 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuna lavorazione sull'isola di Santo Stefano 	<ul style="list-style-type: none"> • Modello di gestione dipendente dal calendario di conferimento di FRZ • Necessaria la realizzazione di una nuova isola ecologica a Ventotene • Necessario un disciplinare su rifiuti conferibili a Santo Stefano (cosa poter portare sull'isola)
Rifiuti solidi (frazione umida)		Raccolta differenziata e conferimento a compostiera direttamente sull'isola di Santo Stefano		<ul style="list-style-type: none"> • Integrabilità con l'impianto di gestione dei reflui e con raccolta sfalci di potatura • Produzione di compost direttamente sull'isola di Santo Stefano • Circolarità in un sistema chiuso • Possibili impianti dimostrativi 	

Ambito	Fabbisogno	Soluzione proposta	Precondizioni	Pro	Contra/criticità
Fonia-dati a banda ultralarga	n.d.	Cavo sottomarino tra Ventotene e Santo Stefano	<ul style="list-style-type: none"> Verifica compatibilità con quadro vincolistico: Soprintendenza; Ministero MiTE- Riserva Naturale Statale e Area Marina Protetta 	<ul style="list-style-type: none"> Banda ultra larga Più lenta obsolescenza 	<ul style="list-style-type: none"> Necessità di VIA Presenza dell'habitat prioritario 1120 "praterie di posidonia" e dell'habitat 1170 "scogliere" presenza di reperti archeologici Soggetto ai ritardi di realizzazione del piano COBUL per dotare le piccole isole della Banda ultra larga. Realizzazione di un collegamento tra punto di approdo ed ex carcere
		Ponte radio tra Ventotene e Santo Stefano		<ul style="list-style-type: none"> Maggior economicità della soluzione 	<ul style="list-style-type: none"> Maggior obsolescenza impianti Minore larghezza di banda Instabilità della connessione

H. ANALISI DI PREFATTIBILITA' AMBIENTALE DEGLI INTERVENTI

H.1 INQUADRAMENTO DELLE VALENZE AMBIENTALI

L'area di progetto e la relativa area di interferenza sono interessate, come già esplicitato, dalla Riserva naturale statale e dall'Area Marina Protetta "Isole di Ventotene e S. Stefano". Allo stesso tempo, l'isola di Santo Stefano è stata designata come Zona di Conservazione Speciale, ZSC IT6000019 "Fondali circostanti l'Isola di S. Stefano" e Zona di Protezione Speciale, ZPS IT6040019 "Isole di Ponza, Palmarola, Zannone, Ventotene e S. Stefano".

Queste ultime designazioni sono legate alla presenza di importanti specie di flora e fauna e di habitat di interesse comunitario indicati dalla direttiva Habitat CE 92/43 e dalla direttiva Uccelli 2009/147/CEE.

Inoltre, è particolarmente importante la conservazione del paesaggio vegetale nella sua articolazione fra la vegetazione degli incolti, degli arbusteti, delle rupi costiere e delle scogliere.

A questi ambienti terrestri si aggiunge l'importantissimo ecosistema marino determinato dalle praterie di posidonie e dalle specie ad esso connesso.

H.1.1 Geologia

Le isole di Ventotene e Santo Stefano rappresentano la parte sommitale di un antico vulcano, che si stima raggiunse un'altezza di circa 1000 metri e un diametro di una ventina di chilometri. Dal punto di vista vulcanologico le due isole appartengono alla cosiddetta provincia campana, assieme al vulcano di Roccamonfina, ai Campi Flegrei, a Ischia e al Vesuvio. Ventotene rappresenta probabilmente il residuo di uno strato-vulcano; nella porzione conservata si distinguono una zona inferiore con livelli piroclastici e lave trachi-basaltiche datate 1,7 milioni di anni, una zona intermedia formata tutta da tufo e una zona superiore con depositi tuffitici. Nell'isola di Santo Stefano, invece, le vulcaniti più antiche sono lave risalenti a 1,2 milioni di anni fa.

H.1.2 Aspetti florofitologici – vegetazionali

- Ambienti marini della ZSC

La ZSC è caratterizzata da fondali, prevalentemente rocciosi, che scendono ripidi raggiungendo quote profonde vicino alla costa. Il sito è popolato da praterie di posidonie e in prossimità della costa si caratterizza per scogliere di elevata importanza. Infatti, i due habitat principali e rappresentativi della ZSC sono le Praterie di posidonie - 1120 (*Posidonium oceanicae*) e 1170 le scogliere - 1170.

Le praterie di *Posidonia oceanica* (Linnaeus) Delile, fanerogama endemica del Mediterraneo, costituiscono uno degli habitat tipici del piano infralitorale di questo mare; considerate come il climax per gli habitat di fondo mobile infralitorale, in realtà sono presenti anche sui fondi duri, dalla superficie sino ad oltre 40 m di profondità. Tali praterie prediligono acque ben ossigenate e mostrano una tolleranza relativamente ampia alle variazioni di temperatura ed idrodinamismo, mentre sono sensibili alla dissalazione, preferendo normalmente una salinità compresa tra 36 e 39 ‰. Le praterie di *Posidonia* assumono un ruolo fondamentale nell'ecosistema marino per quanto riguarda la produzione primaria, la biodiversità, l'equilibrio della dinamica di sedimentazione. Esse rappresentano, inoltre, un ottimo indicatore della qualità dell'ambiente marino nel suo complesso.

- Ambienti terrestri della ZPS

L'area della ZPS di interesse del progetto è rappresentata dall'isola di Santo Stefano. Per la definizione della vegetazione potenziale presente nella porzione di area di studio che interessa la ZPS, si è fatto riferimento alla Carta delle Serie di Vegetazione di Italia alla scala 1:250.000 redatta nell'ambito del progetto "Completamento delle conoscenze naturalistiche di base" del Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente, la Tutela del Territorio e del Mare. Sull'isola di Santo Stefano è individuata la Serie centro-nord tirrenica delle leccete (subacidofile) termo-mesomediterranee (*Viburno-Quercetum ilicis*).

L'isola presenta numerose evidenze di un certo dinamismo della vegetazione che, lentamente, tende verso condizioni di maggiore naturalità rappresentate da habitat come il 6220 "Percorsi substeppici di graminacee e piante annue dei Thero-Brachypodietea", 5320 "Formazioni basse di euforbie vicino alle scogliere" e 5330 "Arbusteti termo-mediterranei e pre-desertici (sottotipo a *Euphorbia dendroides*)". Tale dinamismo è ostacolato dalla presenza di numerose specie alloctone e da specie sintomatiche della degradazione degli habitat, come *Ailanthus altissima*, *Arundo donax* o *Rubus ulmifolius*. Sussistono anche numerose evidenze di incendi più o meno recenti, il cui impatto è duplicemente nefasto sulla vegetazione perché, oltre al danno diretto sulla vegetazione, l'estinzione di tali incendi è spesso avvenuta usando acqua marina, con conseguente salinizzazione dei suoli. Questo è evidente per la presenza di specie alofile come *C. maritimum* anche nelle zone più alte dell'isola.

La fascia costiera presenta i caratteri di maggiore naturalità. L'habitat a priorità di conservazione 1240 "Scogliere con vegetazione delle coste mediterranee con *Limonium spp.* endemici" presenta il miglior stato di conservazione sull'isola.

La vegetazione è caratterizzata da:

- vegetazione delle rupi costiere;
- vegetazione degli incolti;
- vegetazione alo-psammofila degli arenili.

H.1.3 Aspetti faunistici

- Aspetti faunistici degli ambienti marini

Le biocenosi marine dell'area di S. Stefano ospitano le seguenti specie marine:

- Pinna nobilis
- Scyllarides latus
- Centrostephanus longispinus.

- Aspetti faunistici degli ambienti terrestri: avifauna

L'isola di Santo Stefano è un piccolo isolotto che, per sua natura, non risulta essere un luogo molto idoneo alla colonizzazione di varie specie animali, soprattutto per l'esiguità di risorse alimentari e lo spazio ridotto. Nel comparto subaereo, però, è possibile scorgere soprattutto specie di invertebrati, perlopiù ditteri e coleotteri, i quali hanno facilmente colonizzato l'isola.

In relazione alle previsioni progettuali per la fauna censita e indicata all'interno della scheda natura 2000, quella con maggiore sensibilità è rappresentata dall'avifauna nidificante.

Nonostante l'estensione per pochi ettari, la mancanza di bacini idrici o acque superficiali disponibili per l'abbeveraggio e l'esigua disponibilità di risorse alimentari, l'isola di Santo Stefano, con la vicina e più grande Ventotene, offre un luogo di approdo per decine di specie di uccelli, soprattutto migratori, che decidono di sostare durante il proprio viaggio migratorio verso i siti di nidificazione in primavera e quelli di svernamento in autunno. Di un numero decisamente più esiguo di specie è costituita la comunità ornitica nidificante sull'isola di Santo Stefano, che annovera al suo interno, però, specie per la quale è richiesta la massima attenzione a livello conservazionistico, trattandosi di specie vulnerabili e minacciate dal rischio di estinzione. Esistono altresì uccelli come le "Berte" che si caratterizzano per la vita in mare aperto, riposano sulla terraferma solo in piccoli spazi temporali durante l'anno e scelgono proprio le scogliere rocciose, tipiche di isole e costiere diroccate con falesie, per poter portare a termine la riproduzione. Nella tabella seguente sono elencate le specie stanziali e nidificanti maggiormente sensibili al progetto.

Tab. 54 - Specie dell'avifauna nidificanti e periodo di riproduzione potenziale sull'isola di Santo Stefano (art.4 della Direttiva 2009/147/CE)

Specie	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic
Berta maggiore												
Berta minore												
Magnanina comune												
Rondone maggiore												
Rondone pallido												
Succiacaprone												

(*) In verde periodo di riproduzione potenziale (dal corteggiamento all'involo indicato in blu).

Tra queste specie, quelle maggiormente sensibili al progetto sono la Berta maggiore, la Berta minore, il Rondone maggiore e la Rondine pallida.

Per quanto riguarda le due *Procellariidae*, le aree maggiormente idonee sono state identificate anche grazie ai dati derivanti dal progetto "LIFE Ponderat".

Fig. 34 - Aree idonee alla colonizzazione e nidificazione della Berta maggiore e della Berta minore



H.2 ANALISI DELLE INTERFERENZE POTENZIALI SUL SITO

H.2.1 Scenario di frequentazione a regime

L'analisi delle interferenze non può prescindere da una stima, anche di carattere prudenziale, dei flussi delle visite all'isola di Santo Stefano una volta:

- allo stato attuale lo sbarco all'isola è contingentato ad un massimo teorico di 280 visitatori al giorno per la visita guidata nell'ex carcere;
- l'analisi potenziale della domanda, nell'ipotesi di attivazione in contemporanea di tutte le funzioni culturali, museali, espositive, divulgative e di formazione previste dal progetto, ha individuato come numero massimo teorico di visitatori sull'isola a regime di oltre 50.000 presenze nell'anno di regime (2026);

- ne è derivata la stima di utenti e presenze sull'isola di Santo Stefano nel periodo di riferimento da marzo a ottobre, secondo la tabella riportata nell'approfondimento relativo ai flussi a regime, da cui si evince che il numero massimo di visitatori giornalieri ammissibili sull'isola è di 560 unità.

Se la maggior parte delle presenze sarà legata alle visite guidate all'ex Carcere e all'isola, un ruolo parimenti significativo è svolto dai nuovi servizi erogati che porteranno alla presenza di utenti dell'Alta formazione, dell'ospitalità di gruppi scolastici e associativi, della convegnistica e degli eventi; per alcune di queste funzioni si prevede anche il pernottamento sull'isola di Santo Stefano presso le strutture oggetto di riqualificazione.

Unitamente a condizioni di stagionalità e in ragione di condizioni meteomarine più favorevoli, il numero annuale dei visitatori potrà aumentare, fermo restando il numero massimo giornaliero di visitatori ammissibili come sopra definito.

H.2.2 Interferenze generate dallo scenario di frequentazione

Appare, quindi, evidente che le nuove funzioni di valorizzazione del complesso carcerario andranno a configurare scenari di frequentazione dell'isola molto diversi dagli attuali.

La principale interferenza generata dal progetto sulle componenti ambientali ed ecosistemiche deriva proprio dalla maggiore e più intensa frequentazione antropica, sia in termini dimensionali che di nuove modalità di fruizione (eventi, pernottamenti, etc.).

Vanno poi analizzate le ulteriori interferenze a carattere più puntuale, legate alle fasi di realizzazione e di esercizio degli impianti infrastrutturali e delle reti tecnologiche, di cui l'isola dovrà dotarsi per sostenere gli scenari di valorizzazione e fruizione.

H.2.3 Misure di mitigazione e accorgimenti progettuali

La frequentazione antropica dell'isola, se organizzata e regolamentata in maniera puntuale, non rappresenta di per sé una minaccia per le specie e gli habitat.

La regolamentazione è peraltro un elemento già consolidato nella gestione del territorio dell'isola, sia per l'ambito terrestre, che per quello marino, entrambi sottoposti a vincoli e regimi di tutela degli ambienti naturali e di conservazione della biodiversità.

Pertanto, la prima misura/azione da adottare in relazione alle interferenze consiste nella revisione della disciplina degli accessi e delle modalità di frequentazione, di competenza dell'Ente Gestore dell'Area Marina Protetta e della Riserva Naturale Statale.

I principali punti di attenzione capaci di generare potenziali interferenze sono legati a:

- fruizione antropica

- trasporto sull'isola di beni e materiali
- approvvigionamenti
- gestione dei rifiuti organici
- gestione delle acque nere
- inquinamento acustico
- illuminazione.

Nel prospetto seguente si riportano i potenziali fattori di interferenza, il rischio associato per fauna e vegetazione, le relative misure di mitigazione da implementare.

Tab. 55 – Fattori di interferenza, rischio associato e misure di mitigazione

Potenziali fattori di interferenza	Rischio associato	Misure di mitigazione/accorgimenti progettuali
Fruizione antropica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disturbo e/o distruzione della fauna e della vegetazione determinati da fruizione incontrollata lungo la rete sentieristica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Divieto di accesso all'esterno della rete sentieristica ▪ Allestimento di punti regolamentati per la sosta, osservazione, etc.
Approvvigionamenti tramite condotte/cavi sottomarini	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distruzione parziale e deterioramento dell'Habitat prioritario 1120 "Praterie di posidonie (Posidonion oceanicae)" e l'habitat 1170 "Scogliere" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitare tracciati di posa che interessino l'Habitat 1120 ▪ Analisi approfondita e selezione dei punti di approdo dei cavi/condotte e dei tracciati sull'isola
Introduzione accidentale di animali domestici	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rischio biologico determinato da animali domestici vaganti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Divieto di ingresso di animali domestici
Trasporto sull'isola di beni e materiali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rischio biologico determinato dal trasporto accidentale di fauna (ratti, insetti, specie alloctone invasive) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano di prevenzione e cattura di specie alloctone
Gestione dei rifiuti organici	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disturbo per fonte alimentazione fauna alloctona e sinantropica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accorgimenti operativi per lo stoccaggio dei rifiuti (ad es. contenitore antiintrusione fauna) ▪ Smaltimento giornaliero della frazione organica
Gestione delle acque reflue	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fenomeni di contaminazione circoscritta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistemi separati acque bianche/nere
Inquinamento acustico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disturbo alla fauna in occasione di eventi ad elevata affluenza (criticità dipendente dal periodo) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regolamentazione degli orari e della durata degli eventi
Illuminazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disturbo alla fauna, con particolare riferimento alle specie ornitologiche 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Illuminazione esterna ridotta (spegnimento dell'80% entro 1 ora dopo il tramonto)

Potenziali fattori di interferenza	Rischio associato	Misure di mitigazione/accorgimenti progettuali
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ luci segnapasso a terra e altre soluzioni per limitare l'inquinamento luminoso all'esterno del complesso (particolare attenzione al riverbero verso la costa dell'illuminazione esterna degli edifici) ▪ luci orientate in basso, mai lungo o verso la costa ▪ Illuminazione sul percorso verso l'approdo temporizzato con sensori di passaggio

- **Procedure autorizzative in materia ambientale**

La realizzazione di opere, di interventi e di impianti tecnologici è di norma sottoposta a valutazioni di compatibilità ambientale ed ecologica, nonché a specifiche autorizzazioni per l'esercizio.

Le previsioni normative risultano ancora più stringenti essendo l'isola ricompresa nella Riserva Naturale Statale e nell'Area Marina Protetta, nonché nella Rete Natura 2000.

Nello sviluppo del cronoprogramma di attuazione degli interventi, si dovrà pertanto tenere conto della tempistica per le procedure e per le autorizzazioni ambientali di seguito riportate;

- *Valutazione di Impatto Ambientale*

Nello sviluppo dei successivi livelli progettuali andrà verificato se gli interventi infrastrutturali ricadono nelle casistiche e nelle soglie dimensionali previste dalla normativa in materia di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. 15n.2/2006 ed ai relativi allegati alla Parte Seconda.

- *Valutazione di Incidenza Ecologica*

Essendo l'isola interessata dalla Rete Natura 2000, tutti gli interventi da realizzare saranno in ogni caso soggetti alla procedura di Valutazione di Incidenza Ecologica, ai sensi del DPR 12 marzo 2003, n. 120.

I. PRIMI INDIRIZZI PER IL CONCORSO DI PROGETTAZIONE

Le analisi e le valutazioni svolte nell'ambito del presente Studio in ordine alle condizioni che rendono fattibile, sotto il profilo tecnico, finanziario, economico, giuridico-amministrativo e ambientale, il progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere secondo lo scenario di valorizzazione individuato, delineano il quadro di riferimento per la successiva fase di progettazione che, come esplicitato, si prevede sarà attivata mediante un concorso di progettazione ad un unico grado.

Secondo quanto specificato nel paragrafo dedicato, saranno messe a bando le modalità di realizzazione di tutte le componenti specialistiche, architettonica, strutturale impiantistica, paesaggistica e ambientale, con riferimento a tutte gli edifici e le aree che compongono il complesso dell'ex Carcere, non la visione e il concept che ispirano e indirizzano il progetto, mentre per la componente artistica, tenuto conto della sua specificità, sotto il profilo ideativo e della sua articolazione in fase realizzativa (installazione permanente nel Panottico, installazione temporanea nella Torre di sinistra e intervento di *land art*), si ipotizza di procedere mediante un iter distinto.

Inoltre, la progettazione dovrà tenere conto dell'esigenza, in fase di realizzazione degli interventi, di dare priorità al recupero e riuso degli spazi (ex forno, ex casa del Direttore, ex spogliatoi, ex lavanderie, ex barberia, ecc.) durante l'esecuzione dei lavori, in modo da consentire quanto prima la realizzazione dei ricavi necessari a sostenere (sia pure in parte) la gestione del progetto

Come evidenziato nel corso delle analisi, in una fase successiva dovranno essere definite quelle questioni che, nel presente Studio, restano aperte per l'attuale grado di conoscenza dello stato dei luoghi - di cui sarà possibile acquisire un quadro puntuale ed esaustivo solo a seguito della campagna di indagini e di rilievi che sarà effettuata nell'ambito dell'intervento di messa in sicurezza.

I partecipanti al concorso, nella formulazione della proposta progettuale, dovranno in particolare:

- individuare le soluzioni tecnologiche più innovative e a basso impatto ambientale, in un'ottica di sostenibilità e, in particolare, di economia circolare, per l'approvvigionamento dei servizi primari;
- individuare gli impianti/dispositivi necessari per consentire ai disabili l'accesso all'isola di Santo Stefano e la fruizione delle attività e dei servizi che saranno attivati nel sito dell'ex complesso carcerario.

In fase di progettazione, le stime di investimento formulate nel presente Studio in via preliminare e parametrica dovranno essere precisate ed assestate, sia alla luce del più puntuale quadro conoscitivo dello stato dei luoghi nel frattempo acquisito, sia a seguito della definizione delle questioni su indicate.

Tale assestamento, inoltre, dovrà essere effettuato in particolare sulla base dei seguenti elementi:

- la misura dell'aliquota IVA da applicare ai costi di investimento, secondo le indicazioni che saranno fornite dall'Agenzia delle Entrate in riscontro all'apposito interpello formulato al riguardo dal MIC (già MIBACT, rif. nota MIBACT prot. 2455 – 12/02/2021);

- l'ammontare del costo che dovrà essere sostenuto in caso di acquisizione/espropriazione dei beni privati interessati dal progetto.

In ogni caso, gli investimenti necessari e i relativi costi dovranno essere definiti tenendo conto del finanziamento complessivo assegnato al CIS, pari a 70 milioni di euro, e delle altre linee di azione del CIS medesimo (cfr. Tab. 22) a valere su tale finanziamento.

CONCLUSIONI

Il percorso di elaborazione del presente Studio si è caratterizzato per elementi di forte complessità e, al tempo stesso, per modalità di lavoro innovative introdotte dal Commissario straordinario di Governo. La complessità è legata essenzialmente a due aspetti che hanno condizionato in modo significativo le ipotesi di destinazione e gestione dell'ex Carcere (tanto più alla luce delle finalità "prevalentemente culturali e di alta formazione" previste dal CIS, da svolgersi "senza interruzioni stagionali"): da un lato, le caratteristiche peculiari del sito, principalmente per l'insularità, la limitata accessibilità, i valori ambientali e paesaggistici da preservare e l'assenza di qualsiasi dotazione infrastrutturale; dall'altro, il parziale grado di conoscenza dello stato dei luoghi, di cui sarà possibile acquisire un quadro puntuale ed esaustivo soltanto alla conclusione della campagna di indagini e rilievi che sarà effettuata durante l'esecuzione dell'intervento di messa in sicurezza.

L'innovatività del percorso di elaborazione dello Studio ha riguardato sia aspetti di metodo (es. coinvolgimento degli stakeholders del progetto, partecipazione della comunità scientifica, ecc.), che di merito (es. ampliamento del focus dello Studio alla valutazione degli effetti del progetto sul sistema socioeconomico, ambientale e paesaggistico delle due isole, ecc.), ed ha consentito, in particolare, di definirne le linee di sviluppo sulla base di un costante confronto con gli attori del territorio e con il contributo di un gruppo di esperti altamente qualificati.

Lo Studio si incardina nello scenario di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere definito dagli esperti in collaborazione con Invitalia e in raccordo con la Struttura commissariale (cfr. Masterplan allegato), illustrando le analisi e le valutazioni svolte nell'ambito del suo processo complessivo di sviluppo e approfondendone taluni aspetti di fattibilità, per finalizzarlo alla successiva fase della progettazione vera e propria, che si prevede sarà attivata mediante l'indizione di un apposito concorso di progettazione.

Per la genesi e i principi ispiratori del progetto, la finalità dell'analisi di fattibilità svolta non è stata quella di valutare la convenienza per l'investitore (lo Stato) e per la collettività a realizzarlo: tale convenienza non è in discussione in quanto il valore dell'investimento sta innanzitutto nell'opera stessa di recupero e restituzione "pubblica" del bene architettonico, preservandolo dal progressivo deterioramento, in considerazione della sua straordinaria valenza simbolica sotto il profilo storico-culturale non soltanto per il nostro Paese, ma anche per l'Europa e il Mediterraneo. Tale valenza richiede al progetto di puntare a rappresentare un esempio e un modello di intervento non solo per scongiurare la perdita di beni del patrimonio culturale che, alla stregua dell'ex Carcere, versano in grave condizione di abbandono, ma anche per consentirne la valorizzazione. La realizzazione di tale risultato influirà pertanto sul livello reputazionale del nostro Paese – si pensi, per analogia, all'esempio del Grande Progetto Pompei, grazie al quale l'Italia è diventata un modello di riferimento nel campo della tutela, del recupero e della valorizzazione del patrimonio archeologico -, peraltro in una fase in cui le sinergie di azione con l'Europa, nel contrasto agli effetti della crisi pandemica, si sono ulteriormente rafforzate.

Proprio in considerazione di tali aspetti, **la finalità dell'analisi è stata, piuttosto, quella di individuare lo scenario in grado di massimizzare il conseguimento degli obiettivi di recupero e valorizzazione dell'ex Carcere previsti dal CIS**, sulla base del confronto con altre opzioni di intervento ed escludendo, per quanto sopra, quella dello scenario "senza progetto" che,

per gli elevati costi da sostenere al fine di evitare la perdita totale del bene, risulterebbe comunque molto costoso anche sotto il profilo finanziario.

Nell'ambito delle analisi svolte, l'inquadramento preliminare del contesto territoriale di riferimento, esteso per taluni ambiti (sociodemografico, produttivo, turistico, ecc.) alle isole pontine e al litorale laziale di prossimità, ha fatto emergere, nel loro complesso, le caratteristiche e le condizioni peculiari delle isole di Santo Stefano e Ventotene, evidenziandone in particolare le risorse (ambientali e paesaggistiche, oltre che storico-culturali) con i fitti vincoli volti a preservarle, e le fragilità (l'isolamento e le difficoltà di accesso all'isola di Santo Stefano, l'assenza di infrastrutture primarie, ecc.).

Allo stesso tempo, con riferimento al sistema economico e produttivo, nonché al settore turistico di Ventotene, dal confronto con la comunità locale, è emerso che i dati forniti dalle fonti ufficiali non rappresentano le reali dimensioni di alcuni fenomeni: la produzione agricola, non rilevata dall'ISTAT e, invece, presente con pratiche tradizionali ad alto valore qualitativo legata a prodotti tipici locali; il movimento turistico che, secondo le testimonianze raccolte, raggiungerebbe in arrivi e presenze l'ordine di diverse migliaia di unità ogni anno; il sistema di accoglienza turistica che, oltre alle strutture alberghiere rilevate dall'ISTAT, è in larga parte formato da esercizi appartenenti al settore degli alloggi di seconde case, dei B&B e di altre strutture informali che non risultano alle statistiche ufficiali.

Sulla base dell'attuale quadro conoscitivo dell'ex Carcere e del contesto territoriale delle isole di Santo Stefano e di Ventotene e, in particolare, in considerazione dei vincoli derivanti dalle peculiari caratteristiche fisiche, climatiche, ambientali, logistiche e infrastrutturali dell'area interessata, sono state definite e valutate le possibili alternative di intervento e di successiva fruizione dell'ex Carcere, individuando e associando a dimensionamenti plausibili le possibili funzioni, ed analizzandone la concreta fattibilità rispetto alle esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire.

Si è puntato a individuare lo scenario di valorizzazione in grado di realizzare il più possibile le potenzialità di riuso dell'ex Carcere in un'ottica di integrazione con l'isola di Ventotene. Inoltre, si è tenuto conto dell'esigenza di preservare l'impianto originario del complesso e di tutelarne l'anima architettonica e spirituale, valorizzandone le proporzioni e mantenendo inalterata la sua intrinseca bellezza.

Lo scenario che consentirebbe di massimizzare gli effetti del progetto (*opzione multifunzionale estesa*) prevede il recupero dell'intero complesso carcerario di proprietà demaniale e di alcuni beni di proprietà privata, secondo un'ipotesi di destinazione multifunzionale ampia, che contempla una funzione espositiva-museale, finalizzata a illustrare non solo la dimensione storica e culturale dell'ex Carcere, bensì anche quella naturalistica e paesaggistica dell'isola di Santo Stefano; attività di alta formazione, didattica e ricerca; convegnistica; eventi culturali e spettacoli. Alle funzioni/attività core, si aggiungono i servizi a supporto della loro fruizione: accoglienza, ospitalità secondo un modello di residenzialità "leggera", anche nella forma di residenze artistiche, ristorazione, ecc. Per inciso, tale scenario riflette una visione unitaria dell'ex Carcere e di tutte le strutture afferenti ad esso presenti sull'isola di Santo Stefano, coerente con i recenti dispositivi con cui il Segretariato regionale del MIBACT (ora MIC) per il Lazio ha esteso il vincolo culturale anche a tali strutture, riconoscendo in tal modo "*l'organismo architettonico nel suo complesso, il sistema della cittadella carceraria come un unicum*".

Rispetto a tale scenario, sono state valutate due soluzioni alternative, configurate per “sottrazione” in termini di funzioni/attività e/o edifici e aree oggetto di intervento: la prima (*opzione multifunzionale*) esclude dall’opzione estesa i beni di proprietà privata, intervenendo, quindi, su tutti gli edifici e aree di proprietà demaniale per destinarli alle stesse funzioni/attività; la seconda (*opzione do minimum*) circoscrive l’intervento al recupero del corpo centrale del complesso carcerario e alla sua rifunzionalizzazione in chiave espositiva-museale.

In via preliminare, rispetto alle tre opzioni individuate, è stata svolta un’analisi di benchmarking con riferimento alle funzioni culturali e formative previste secondo un’ipotesi di “scalabilità” dall’opzione multifunzionale estesa all’opzione do minimum, con l’obiettivo di individuare soluzioni funzionali e gestionali eventualmente replicabili, compatibilmente con le caratteristiche e le condizioni specifiche dell’ex Carcere e dell’isola di Santo Stefano. Da tale analisi sono emersi piuttosto chiaramente una serie di aspetti, tra cui, in particolare, per quel che riguarda le attività di alta formazione e delle residenze artistiche, la necessità di realizzarle in modo regolato e ciclico, a causa dell’inadeguatezza del complesso dell’ex Carcere, per le condizioni di limitata accessibilità e per i vincoli di tutela ambientale, all’insediamento di tali attività secondo la durata, la frequenza e il livello di partecipazione delle esperienze attualmente operative in tali ambiti, nonché quella di coinvolgere partner specializzati nel settore e interessati a partecipare alla gestione di tali attività, al fine di garantirne continuità a tali attività e un apporto finanziario minimo.

L’analisi della fattibilità dei tre scenari sotto il profilo finanziario della gestione mostra, sulla base dei flussi di fruizione attesi con riferimento alle diverse attività e servizi che saranno attivati presso l’ex Carcere, nonché degli elevati costi di funzionamento e manutenzione previsti, che il progetto, in nessun caso, è in grado di garantire un soddisfacente equilibrio finanziario, producendo un deficit annuo che rende necessario il reperimento di ulteriori risorse finanziarie per la sua sostenibilità.

Le alternative di intervento, tuttavia, a fronte della riduzione del costo di investimento determinata dal ridimensionamento delle funzioni e degli spazi ad esse destinati, presentano uno scenario gestionale peggiore, in termini relativi, di quello dell’opzione principale: più specificamente, per l’opzione multifunzionale, il costo d’investimento si riduce, sia pure in misura contenuta per la sola esclusione dallo scenario dell’intervento sui beni privati, e, tuttavia, il deficit annuo prodotto dalla gestione a partire dall’anno a regime (1,369 milioni di euro) coincide sostanzialmente con quello stimato per l’opzione estesa.

Nel caso dell’opzione minima, il costo di investimento diminuisce in misura rilevante (di un terzo) in conseguenza del drastico ridimensionamento delle funzioni e, quindi, degli spazi oggetto di intervento, ma il deficit gestionale annuo si riduce in misura meno che proporzionale, attestandosi comunque su un importo di 1,16 milioni di euro a fronte di quello stimato per l’opzione estesa pari a 1,37 milioni di euro: tale risultato dipende dall’effetto combinato prodotto dalla diminuzione dei ricavi per la perdita dei fruitori delle funzioni non previste dall’opzione e dalla riduzione più contenuta dei costi per l’incidenza della loro componente fissa (spese per il personale).

Inoltre, occorre rilevare che l’opzione minima consentirebbe di attuare solo parzialmente gli obiettivi del CIS, che prevedono la valorizzazione dell’ex Carcere per finalità non soltanto culturali, bensì anche di alta formazione.

In definitiva, quindi, l'opzione multifunzionale estesa rappresenta la soluzione in grado di dare piena attuazione agli obiettivi generali del CIS e agli indirizzi specifici del Commissario, con il miglior rapporto tra costi e benefici.

La visione e il concept assunti alla base di tale opzione indirizzano l'articolazione e i contenuti delle componenti attuative dello scenario di valorizzazione, tra loro fortemente integrate nell'ottica di una "risignificazione dei luoghi" capaci di recar memoria della propria esperienza e, al contempo, di mostrare un progetto futuro: l'intervento espositivo-museale, finalizzato alla messa in opera della memoria delle esperienze umane e del luogo di Santo Stefano; l'intervento per la salvaguardia e valorizzazione paesaggistica e ambientale dell'isola di Santo Stefano e dell'isola di Ventotene; l'intervento artistico, che accompagna e qualifica sul piano estetico e concettuale la dimensione simbolica del recupero monumentale e paesaggistico. A tali interventi si aggiunge quello della rigenerazione degli edifici pertinenziali dell'ex Carcere, come la Casa del Direttore, l'ex forno, gli spogliatoi del campo da calcio e le ex lavanderie, da destinare ai servizi di supporto alla fruizione delle attività culturali, formative, ecc.: accoglienza, residenzialità "leggera" (anche nella forma di residenze artistiche), ristorazione, ecc.

La problematicità ideativa e tecnica del progetto, connessa alle caratteristiche peculiari dell'area oggetto di intervento e, in particolare, ai suoi elementi di fragilità, nonché l'attuale grado di conoscenza dello stato dei luoghi hanno reso alquanto complesso il processo di stima dell'investimento necessario per la sua realizzazione.

Il costo d'investimento stimato per l'attuazione degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere ammonta a 63,1 milioni di euro, cui si aggiunge il costo delle altre azioni di supporto trasversale all'attuazione del CIS, nonché il costo dell'eliperficie realizzata nel 2017, per un costo totale pari a 72,2 milioni di euro (Iva inclusa). Tale costo supera, sia pure di misura, quello a suo tempo determinato ai fini del finanziamento del CIS (rif. Del. CIPE n. 3/2016), pari a 70 milioni di euro: una differenza che, a ben vedere, avrebbe potuto assumere una dimensione più rilevante in considerazione di una serie di fattori: il peggioramento dello stato di degrado dell'ex Carcere, che ha reso necessario procedere con un intervento di somma urgenza su alcuni elementi del corpo centrale della struttura carceraria; la quantificazione più precisa delle superfici oggetto di intervento; l'estensione del progetto ad altre componenti strutturali non considerate nella scheda intervento approvata dal CIPE; la previsione nel Masterplan di realizzare interventi artistici che dovranno accompagnare e qualificare, sul piano estetico e concettuale, il recupero monumentale e paesaggistico; la stima più precisa dei costi di progettazione; le criticità emerse in relazione agli impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari.

In ogni caso, alla luce degli aspetti tecnici che le informazioni attualmente disponibili non consentono di definire, **le stime d'investimento formulate sono di natura preliminare** e sono basate sui parametri di costo unitari applicati per le macro-tipologie di opere previste (recupero e/o parziale ricostruzione, restauro, rifunzionalizzazione, ecc.) in esperienze progettuali assimilabili per oggetto (edifici di rilevanza storica ed architettonica vincolati con destinazione museale) e/o per localizzazione (area insulare o periferica).

Dal punto di vista dei tempi di realizzazione, si prevede che tutti gli interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere saranno completati entro il 31 dicembre 2025, fermo restando che l'avanzamento dei lavori potrebbero risentire di una serie di fattori "esterni", quali ad esempio

eventuali condizioni meteomarine avverse, le misure per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica, ecc.

Al fine di valutare le condizioni di fattibilità del progetto sotto il profilo finanziario-gestionale ed economico, è stata svolta preliminarmente un'analisi della domanda potenziale associata alle diverse funzioni e attività che saranno attivate, con l'obiettivo di identificare e quantificare un bacino di utenza esteso anche alle isole Pontine e al litorale laziale di prossimità. Nello specifico, tale analisi è stata svolta per la fruizione museale, l'alta formazione e le residenze artistiche, le attività legate alla convegnistica e, infine, per quelle rivolte ai gruppi scolastici e associativi.

Per quel che riguarda la domanda di fruizione museale, tenuto conto sia del numero massimo di sbarchi consentiti giornalmente (280), sia delle giornate navigabili, si è stimato, per l'anno a regime del progetto, un numero complessivo di visitatori dell'ex Carcere e dell'isola di Santo Stefano pari a 36.000 visitatori, di cui 31.500 diretti all'ex Carcere e 4.500 diretti all'isola (non interessati a visitare l'ex Carcere e che, quindi, si limitano a fare una passeggiata o a consumare un pasto), rappresentati in parte da turisti già presenti a Ventotene, in parte da turisti aggiuntivi. L'incremento degli arrivi turistici prodotto dal progetto, soprattutto nei mesi di aprile, maggio e ottobre, potrebbe raggiungere, secondo una stima prudenziale, le 10.526 unità e tale incremento, in considerazione degli impatti della crisi da COVID-19 che potrebbero protrarsi fino a tutto il 2021, esprime una crescita "ritardata" di due anni rispetto a quella prevedibile in assenza della pandemia.

Per quel che riguarda l'Alta formazione prevista presso l'ex Carcere e sull'isola di Ventotene, a fronte di una platea potenziale rappresentata dagli iscritti ai master di I e II livello (non considerando, quindi, gli iscritti alle scuole di specializzazione, ai dottorati di ricerca e ai corsi di formazione erogati da enti privati nel settore delle professioni "creative" non distanti dai temi del progetto - grafica, design, cinema, teatro, ecc. - che non sono oggetto di formazione universitaria), sono stati stimati, per l'anno a regime, circa 500 fruitori. In relazione alle residenze artistiche, che rappresentano un'attività assimilabile all'alta formazione, non si dispone di dati certi per analizzarne la domanda potenziale, tenuto conto che negli ultimi anni si è assistito ad una notevole diffusione, ancora non misurata, delle iniziative in settori diversi dallo spettacolo dal vivo, sostenute da enti pubblici, fondazioni bancarie, sponsor privati, ecc.

Per quel che riguarda le attività legate alla convegnistica, destinate ad un pubblico ristretto con la possibilità di realizzare eventi per un pubblico più numeroso sull'isola di Ventotene, sulla base dei dati relativi agli eventi convegnistici di piccola dimensione (15-100 posti) organizzati dalle imprese e, in particolare, agli eventi organizzati nelle dimore storiche, cui l'ex Carcere è assimilabile, si stima che la domanda che potrebbe essere soddisfatta è di n. 4 eventi l'anno, per almeno 20 partecipanti ciascuno e, quindi, per un totale di 80 partecipanti l'anno.

Infine, riguardo alle attività rivolte ai gruppi scolastici (campi scuola) e associativi (es. scout), malgrado queste rappresentino una pratica ormai consolidata sull'isola di Ventotene e l'unica attività turistica stagionalizzata, i dati di cui si dispone sono frammentari e incompleti. Ad ogni modo, si prevede che il progetto potrà attrarre nuovi target e favorire un incremento del 14% della domanda attuale, raggiungendo 800 fruitori l'anno.

In definitiva, la domanda potenziale stimata appare consistente e sufficiente ad assicurare la fruizione di tutte le funzioni e attività che saranno attivate dal progetto e, inoltre, risulta coerente con il limite massimo di accessi ad oggi consentito sull'isola di Santo Stefano. Ad ogni modo, tale

soglia potrà essere confermata ovvero innalzata a seguito dei necessari approfondimenti tecnici e delle conseguenti decisioni da parte degli enti preposti alla tutela e alla valorizzazione culturale e ambientale dell'area.

Sulla base dei livelli di fruizione previsti per le diverse funzioni e attività, è stata valutata la fattibilità del progetto sotto il profilo finanziario-gestionale ed economico. Tale valutazione tiene altresì conto di una serie di fattori, in particolare: le modalità di gestione delle funzioni/attività e l'assetto organizzativo del soggetto gestore; l'utilizzo di impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari che consentano il massimo contenimento dei consumi; il tema della sostenibilità ambientale, economica e sociale del progetto in un contesto territoriale particolarmente fragile.

Anche le stime formulate nell'ambito di tale valutazione, per le peculiarità dell'intervento e le attuali conoscenze circa l'area interessata, sono di natura preliminare e dovranno pertanto essere verificate quando il quadro evolverà verso un dettaglio più puntuale e maggiormente esecutivo.

L'analisi finanziaria è stata svolta con riferimento alla gestione dell'ex Carcere su un periodo quinquennale, con avvio della gestione nel 2023 ed entrata a regime nel 2026. Nel periodo 2021-2022, malgrado i lavori di messa in sicurezza in corso di esecuzione, l'ex Carcere sarà comunque visitabile con le stesse modalità degli anni precedenti. Inoltre, tenuto conto delle condizioni meteorologiche, si prevede la sospensione di tutte le attività, ad eccezione della sorveglianza, nei mesi invernali da novembre a febbraio.

È stato elaborato soltanto il conto economico della gestione, che consente di quantificare il sostegno finanziario necessario per assicurare la sostenibilità gestionale del progetto, e non anche lo stato patrimoniale, legato alla forma giuridica che assumerà il soggetto gestore.

La stima dei costi e ricavi di gestione è influenzata dall'assetto che tale soggetto assumerà dal punto di vista organizzativo e delle modalità di erogazione dei servizi: al riguardo, si ipotizza una struttura "leggera", al fine di minimizzarne i costi di funzionamento, che mantenga all'interno le funzioni che, per la loro criticità, richiedono personale fisso, e, invece, esternalizzi i servizi a supporto della fruizione, ricorrendo al mercato attraverso appalti di servizi. Più specificamente, il soggetto gestore gestirà in proprio la funzione museale – espositiva e otterrà ricavi dal servizio navetta e dai servizi di ospitalità sull'isola (residenzialità, ristorazione, ecc.) a supporto della fruizione delle altre attività. Le attività legate all'alta formazione, alle residenze artistiche e alla convegnistica dovranno essere in grado di produrre un flusso di reddito che, per la natura delle attività stesse, non potrà ripagarsi del tutto. In altri termini, il soggetto gestore produrrà in proprio solo una parte dei contenuti e collaborerà, sulla base di accordi, con istituzioni culturali, di formazione e ricerca che operano nell'ambito dei temi storico-culturali e ambientali su cui si incardinano le attività dell'ex Carcere, per fornire loro una sede e spazi attrezzati sulle isole di Ventotene e di Santo Stefano. Tali modalità gestionali consentiranno di ridurre la complessità organizzativa e di aumentare la sostenibilità complessiva del progetto.

Nel periodo precedente all'anno a regime (2023-2025), le entrate del soggetto gestore deriveranno in larga parte dalle visite al carcere e da un primo nucleo di servizi aggiuntivi (bar/ristorante e bookshop, sia pure avviati in forma "leggera"), in quanto, per quel che riguarda le attività di alta formazione e i gruppi scolastici/associativi si prevede un avvio graduale in sinergia con l'isola di Ventotene, mentre l'affitto di spazi e le attività di convegnistica a Santo Stefano sono previste al completamento di tutti gli interventi di recupero e rifunzionalizzazione del complesso dell'ex Carcere.

Nel periodo in esame, inoltre, il soggetto gestore dovrà garantire, in particolare, l'avvio delle attività di comunicazione, promozione e marketing territoriale, al fine di favorire l'aumento dei visitatori; la programmazione culturale delle attività di formazione e delle residenze artistiche sull'isola di Ventotene; la manutenzione ordinaria degli edifici, del verde, ecc., che, inizialmente, sarà più contenuta, per la minore fruizione dei luoghi, per poi aumentare gradualmente fino al valore di regime (analogamente si stima che i costi per utenze siano inferiori a quelli dell'anno a regime).

Il risultato prodotto dalla gestione, benché basata su una logica aziendale tesa all'efficienza e al contenimento dei costi, evidenzia un fabbisogno finanziario annuo pari, nel primo triennio, a circa 1 milione di euro (con andamento crescente) e a 1,37 milioni di euro a partire dall'anno a regime.

Malgrado le entrate proprie del soggetto gestore siano elevate rispetto alla generalità delle esperienze gestionali nel settore culturale in Italia, le entrate complessive non appaiono sufficienti per portare i conti in pareggio. Peraltro, l'analisi finanziaria è basata su una stima della domanda effettiva con soglie di accesso piuttosto basse e, quindi, esisterebbe uno spazio per un eventuale aumento dei flussi se fossero rimossi, o allentati, alcuni vincoli di natura tecnica, ambientale e culturale. Sul piano di costi, in particolare, le spese di manutenzione e le utenze energetiche stimate sono piuttosto elevate, ma potrebbero essere minimizzate grazie all'utilizzo di impianti e attrezzature innovative, tali da rendere del tutto autonomo l'ex Carcere.

Il fabbisogno finanziario annuo, comunque non elevato se rapportato ai costi di investimento del progetto, potrebbe essere coperto mediante il contributo annuale degli enti pubblici che entreranno nella composizione del soggetto gestore, sponsorizzazioni/donazioni da parte di privati, risorse pubbliche/private straordinarie (progetti europei, fondazioni bancarie, partenariati con istituzioni culturali e di alta formazione, ecc.). Andrebbe poi considerato anche il finanziamento annuo degli spettacoli ed eventi da organizzare sull'isola di Santo Stefano, il cui costo non è stato imputato al soggetto gestore.

L'analisi economica, con i relativi flussi poliennali dei costi e dei benefici per la collettività, è stata svolta con riferimento al territorio delle due isole di Ventotene e Santo Stefano, considerando non solo i residenti e le attività ivi localizzate – famiglie, lavoratori e imprese –, ma anche i turisti delle due isole. I possibili effetti del progetto sulla filiera turistica estesa alle altre isole Pontine e al litorale laziale di prossimità non sono stati valutati, sia perché di difficile quantificazione, sia perché gli eventuali benefici prodotti in tali aree potrebbero essere più che compensati dall'aumento della congestione turistica.

Un aspetto problematico di tale analisi è legato all'impatto del COVID atteso sull'evoluzione dei consumi turistici e culturali in Italia e all'estero e, in questa fase particolare, con l'epidemia in corso, qualsiasi previsione può avere un margine di errore significativo.

Costi e benefici sociali sono stati determinati su un orizzonte temporale complessivo di 25 anni, dal 2021 al 2045. Inoltre, è stato assunto il costo d'investimento diretto stimato per la realizzazione dello scenario di valorizzazione, pari a 63,1 milioni di euro, tralasciando, quindi, i costi delle azioni trasversali del CIS (oltre che dell'elisupeficie già realizzata).

Ai fini dell'analisi, i costi di investimento e i costi di manutenzione straordinaria, nonché i costi e i ricavi di gestione sono stati riportati al netto di tutti i trasferimenti (oneri fiscali, pensionistici, ecc.) mediante l'utilizzo di appositi coefficienti di conversione.

Quindi, sono stati stimati i benefici esterni, indiretti e indotti, prodotti dalla fruizione e riconducibili a due categorie principali: un beneficio di “accrescimento culturale” derivante dall’esperienza culturale vissuta dal singolo utente (visita all’ex Carcere, alta formazione, ecc.) e un beneficio di “impatto turistico” prodotto dal singolo visitatore/utente attraverso la spesa turistica effettuata sul territorio di intervento del progetto (Santo Stefano e Ventotene) per la fruizione di un’ampia filiera di attività (ristorazione, alloggi, carburante, parcheggi, ecc.).

Per quel che riguarda i costi sociali dell’intervento, occorre considerare che, come emerso dalle precedenti analisi, il mercato turistico di Ventotene è caratterizzato da dati Istat non attendibili e da un’elevata congestione estiva nonché da un degrado ambientale e paesaggistico crescente, un sovra-sfruttamento del suolo e delle risorse primarie (acqua, energia, ecc.), soprattutto nella stagione estiva. Le presenze turistiche sono prevalentemente assorbite da un mercato informale di B&B, alloggi e stanze in affitto, concentrate nei mesi di maggio, giugno, luglio, agosto e settembre. Manca altresì il dato sul numero dei diportisti che trascorrono alcune ore o alcuni giorni sull’isola, in primavera e in estate. Pertanto, se il progetto innescasse un ulteriore aumento degli arrivi turistici nei mesi estivi, si creerebbero le condizioni per un impatto ambientale altamente negativo: infatti, la pressione antropica incide, da un lato, sul territorio e sul paesaggio con un incremento permanente di consumo di suolo per ospitare i flussi turistici aggiuntivi, a meno che tale spazio esista già e che non sia pienamente impiegato; dall’altro, sui costi di funzionamento dei servizi pubblici locali, non coperti dai fondi statali per i servizi essenziali (LEA), basati sul numero di residenti.

Con modalità sperimentali e innovative, è stata quindi stimata l’esternalità negativa legata all’impatto prodotto dalla crescita dei flussi turistici sul paesaggio e l’ambiente in termini di abuso edilizio, nell’ipotesi che qualsiasi espansione del settore turistico a Ventotene, in questo caso indotta dal progetto stesso, possa avvenire solo attraverso l’allargamento del mercato informale ed illegale. È stata inoltre stimata l’esternalità negativa relativa ai costi ambientali incrementali prodotti dal turismo in termini di consumo, per l’aumento atteso dei costi di produzione e distribuzione dei servizi pubblici di Ventotene.

Sulla scorta delle stime formulate, il valore totale dei benefici esterni generati dall’intervento risulta pari, a regime, a circa 5,3 milioni di euro l’anno ed è composto, in larga misura (83%), dai benefici “di impatto turistico” (turisti culturali aggiuntivi e allungamento della permanenza media di altre componenti di domanda). I costi esterni generati dall’intervento risultano pari a circa 536.000 euro l’anno (a regime) e, quindi, si determina un volume annuale di benefici netti esterni pari 4,7 milioni di euro (a regime).

In definitiva, nell’orizzonte temporale di riferimento (2020 – 2045), lo scenario produce un Valore Attuale Netto Economico (VANE) positivo, pari a circa 21,1 milioni di euro, e un Tasso Interno di Rendimento Economico (TIRE) del 6,62%, che è superiore sia al tasso di sconto sociale di riferimento, sia a quello finanziario. Pertanto, malgrado i risultati negativi registrati sul piano finanziario, l’intervento appare in grado di generare benefici economico-territoriali rilevanti (oltre a quello già di per sé in grado di giustificarne la convenienza, che, come già evidenziato, è legato alla restituzione alla collettività di un bene di straordinario valore simbolico).

Al fine di definire le eventuali soluzioni da adottare per realizzare condizioni minime di fattibilità amministrativo-procedurale del progetto, sono state analizzate principalmente le questioni inerenti al fitto quadro vincolistico che interessa l’isola di Santo Stefano, alle modalità per

l'eventuale acquisizione/espropriazione dei beni di proprietà privata inclusi nello scenario di valorizzazione, al modello di gestione dei servizi di offerta cui è destinata la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere e, infine, alla procedura più idonea per la finalizzazione del presente Studio alla successiva fase di progettazione. Tali questioni, infatti, sono rilevanti per una corretta progettazione degli interventi, una migliore stima dei costi di realizzazione delle opere, nonché la definizione di un credibile cronoprogramma attuativo.

In un contesto così fragile, quale quello delle due isole di Santo Stefano e Ventotene, e, per questo, sottoposto ad un alto grado di tutela, gli interventi devono essere progettati e realizzati sulla base di un quadro chiaro e puntuale dei limiti (e, quindi, delle possibilità) che discendono da tale tutela, nonché di una valutazione preventiva degli effetti che possono produrre sul contesto interessato. Oltre alla Valutazione di impatto ambientale (VIA) che dovrà essere effettuata per l'intervento di realizzazione/adequamento degli approdi, per tutti gli altri interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, inclusa la realizzazione degli impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari, sarà necessaria la Valutazione di incidenza ecologica (VINCA), in quanto l'isola di Santo Stefano ricade nella Rete Natura 2000. Nello sviluppo dei successivi livelli progettuali, andrà verificato se gli stessi interventi ricadono anche nelle casistiche e nelle soglie dimensionali previste dalla normativa in materia di VIA. Nel capitolo dedicato all'analisi di prefattibilità ambientale degli interventi, inoltre, a fronte dei fattori di rischio potenziale per gli habitat e le specie dell'isola di Santo Stefano, sono state individuate in via preliminare le misure di mitigazione e gli accorgimenti progettuali da adottare (es. revisione da parte dell'Ente Gestore dell'AMP e della RNS della disciplina degli accessi e delle modalità di frequentazione dell'isola, analisi approfondita e selezione dei punti di approdo dei cavi/condotte e dei tracciati sull'isola, ecc.).

Per quel che riguarda le modalità per l'eventuale acquisizione/espropriazione dei beni privati oggetto di intervento, l'analisi svolta mostra che, in un'ottica di accelerazione dei tempi e di economicità procedurale, andrebbe in primo luogo verificata, per tutti i beni, la possibilità di una loro cessione volontaria da parte del proprietario (peraltro unico) e, soltanto qualora non si riuscisse a raggiungere un accordo con il medesimo, di ricorrere alla procedura di espropriazione per pubblica utilità o a quella dell'occupazione d'urgenza. Nel caso della "grotta", inoltre, in considerazione del suo utilizzo continuato come deposito, fin dal 1965, da parte del Comune di Ventotene, potrebbe configurarsi anche l'ipotesi di un'acquisizione per usucapione, benché tale istituto sia considerato ancora controverso da taluni indirizzi giurisprudenziali. Ad ogni modo, nell'ipotesi che ne ricorrano tutte le condizioni previste dalla normativa di riferimento (tra cui anche, ad esempio, che il proprietario non si sia limitato a manifestare un atteggiamento di semplice tolleranza), l'usucapione della "grotta" potrebbe configurarsi soltanto a partire dal decorso dei vent'anni dall'entrata in vigore del Testo unico sugli espropri e, quindi, realizzarsi non prima del 30 giugno 2023.

Nel caso di ricorso alla procedura di espropriazione per pubblica utilità, risulta rilevante, ai fini dell'individuazione dell'iter applicabile e dell'amministrazione competente, l'estensione anche ai beni privati in esame del vincolo culturale disposta dal Segretariato regionale MIBACT per il Lazio con i recenti DM n.7/2021 e n.10/2021, rispettivamente, per tutte le strutture demaniali e per quelle private afferenti all'ex Carcere sull'isola di Santo Stefano. Infatti, nel caso di bene dichiarato di interesse culturale, si applica l'art. 95 del Codice dei beni culturali, integrato ove compatibile, con il Testo unico sugli espropri, che individua nel MIBACT (ora Ministero della Cultura)

l'amministrazione competente all'espropriazione (con possibilità di delega del potere espropriativo ad altri enti pubblici); nel caso di bene non vincolato direttamente sotto il profilo culturale e, tuttavia, strumentale o attiguo ad un bene dichiarato di interesse culturale, si applica l'art. 96 del Codice su citato, integrato con la normativa generale del Testo unico sugli espropri, che individua sempre nel MIC l'amministrazione competente all'espropriazione (o, in alternativa, nella Regione). Dai dispositivi su richiamati risulta che l'estensione del vincolo riguarda l'edificio ex Spaccio, mentre non riguarda la "grotta" all'approdo della Marinella, né i muretti a secco che delimitano la viabilità comunale (comunque tutelati dal punto di vista paesaggistico e oggetto di tutela indiretta sotto il profilo culturale).

Ad ogni modo, la procedura più idonea ai fini dell'acquisizione/espropriazione dei beni privati potrà essere concretamente individuata in una fase successiva, sulla base degli esiti delle interlocuzioni a tal fine avviate, nel frattempo, dal Comune di Ventotene con il proprietario dei beni medesimi e, in ogni caso, dovrà essere sottoposta alle valutazioni del Tavolo istituzionale del CIS.

Per quel che riguarda la forma giuridica che assumerà il soggetto gestore, dagli approfondimenti svolti emerge che essa andrà individuata sulla base delle modalità, dirette o indirette, con cui saranno gestiti i servizi culturali e aggiuntivi attivati dal progetto. Nell'ambito dell'analisi finanziaria della gestione, sono state già assunte al riguardo una serie di ipotesi che, in un'ottica di massimo contenimento dei costi, prevedono che il soggetto gestore adotti una struttura "leggera" e flessibile e che, in particolare, esternalizzi alcuni servizi mediante appalto: in altre parole, ci si orienta verso una gestione indiretta di alcuni servizi e si esclude l'ipotesi della concessione che, tenuto conto dei volumi di fruizione attesi dal progetto, risulterebbe di limitata profittabilità. Sulla scorta di tale orientamento, quindi, si profilerebbe quale forma giuridica più idonea per il soggetto gestore quella della fondazione di partecipazione che, senza le rigidità che caratterizzano la fondazione tradizionale dal punto di vista della sua composizione, consentirebbe la costante possibilità di coinvolgimento di eventuali soggetti privati disposti a contribuire finanziariamente alla gestione del progetto, favorendone in tal modo la sostenibilità. Ad ogni modo, successivamente, potranno essere proposti e analizzati modelli gestionali alternativi a quello ipotizzato nel presente Studio, anche sulla scorta degli esiti delle interlocuzioni nel frattempo attivate dal Commissario al fine di individuare i soggetti pubblici e privati interessati a partecipare all'organo di gestione.

Una delle questioni che lo Studio lascia "aperte" riguarda le modalità con cui sarà garantito l'approvvigionamento dei servizi primari per consentire la fruizione delle attività che saranno attivate nelle strutture afferenti all'ex Carcere. Sono tuttora in corso le interlocuzioni avviate dalla Struttura commissariale con i possibili fornitori dei servizi (ACEA, ENEL, Consorzio Acqualatina, Consorzio Rifiuti Zero, ecc.), nell'ambito delle quali sono state ipotizzate e confrontate una serie di soluzioni. In linea generale, la progettazione e realizzazione degli impianti dovrà puntare a rendere l'isola di Santo Stefano un sistema il più possibile autonomo ed autosufficiente nel rispetto del complesso quadro vincolistico dell'isola, dei fabbricati e degli specchi d'acqua circostanti, nonché a minimizzare l'impatto ambientale, nell'ottica di conseguire le più avanzate certificazioni in materia di ecosostenibilità, qualità ambientale e territoriale e rendere l'isola una *best practice* riconosciuta a livello europeo. A tal fine, gli impianti dovranno essere progettati sulla base delle indicazioni della Soprintendenza competente e dei soggetti preposti alla tutela ambientale.

Più specificamente, gli impianti per la produzione di energia elettrica dovranno privilegiare soluzioni che integrino fonti rinnovabili e impianti di *energy storage* con piccoli gruppi di continuità per le interruzioni di erogazione. La produzione di acqua a usi civili potrà essere garantita mediante il riuso del sistema di cisterne di accumulo di acqua piovana, integrate con potabilizzatori, impianti di pompaggio e con un eventuale piccolo impianto di dissalazione per i periodi più siccitosi. Dovranno essere previsti meccanismi e tecnologie di trattamento e riuso delle acque e di contenimento dell'uso a fini sanitari. I sistemi di gestione delle acque reflue andranno progettati per integrarsi con i sistemi di gestione della frazione umida dei rifiuti, per i quali si ipotizza la realizzazione in situ di piccoli impianti di compostaggio. Le rimanenti frazioni del rifiuto solido saranno conferite ai sistemi di raccolta presenti sull'isola di Ventotene nel rispetto del calendario del soggetto gestore. La connessione dell'isola in banda larga potrà essere realizzata mediante cavo sottomarino e/o ponti radio, nell'ambito del progetto già in corso per l'infrastrutturazione delle isole minori nel quadro della strategia nazionale per la banda ultra-larga a valere su fondi europei, nazionali e degli operatori privati.

Infine, per quel che concerne le modalità di finalizzazione del presente Studio, sulla base delle valutazioni formulate al riguardo dagli esperti con riferimento alle singole componenti attuative dell'intervento (architettonica, artistica e paesaggistica), nonché degli approfondimenti svolti in relazione alle forme del concorso di progettazione previste dalla normativa di riferimento, è stata individuata nel concorso di progettazione ad unico grado la procedura più adeguata, in considerazione dell'esigenza di favorire la massima accelerazione dell'intervento. Il ricorso a tale procedura, infatti, consentirebbe, a partire dall'idea già definita e declinata nello scenario di valorizzazione, di acquisire un progetto di fattibilità tecnico-economica mediante un iter più semplice e diretto, nonché, se previsto dal bando, di affidare direttamente al vincitore del concorso l'incarico per la progettazione definitiva ed esecutiva.

Più specificamente, si prevede di mettere a bando tutte le componenti specialistiche, architettonica, strutturale, impiantistica, paesaggistica e ambientale del progetto, per quel che riguarda le rispettive modalità di realizzazione, non la visione e il concept alla base dello scenario di valorizzazione. Per quel che riguarda l'intervento artistico, tenuto conto della sua specificità sotto il profilo ideativo e della sua articolazione in fase realizzativa, si prevede un iter distinto. Più specificamente, ai fini della progettazione dell'installazione permanente che dovrà essere realizzata nel Panottico contestualmente all'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza, sarà costituito un "comitato curatoriale" che, a sua volta, individuerà una short list di artisti per la definizione del concept dell'intervento e per una progettazione di massima del medesimo, al fine di selezionare la proposta migliore. Riguardo alla installazione temporanea prevista nella torre di sinistra e all'intervento di *land art*, sarà il soggetto gestore a commissionarne la realizzazione, in particolare, nel caso di quest'ultimo intervento, dopo la conclusione di tutti i lavori.

Al fine di garantire che la progettazione venga effettuata secondo protocolli di sostenibilità, il Documento di indirizzo alla progettazione (DIP) riceverà le indicazioni della Soprintendenza competente e degli enti preposti alla tutela ambientale.

Inoltre, la progettazione dovrà tenere conto dell'esigenza di dare priorità, nella fase di realizzazione degli interventi, al recupero e riuso degli spazi (ex forno, ex casa del Direttore, ex spogliatoi, ex lavanderie, ex barberia, ecc.) destinati a ospitalità e servizi aggiuntivi, in modo da consentire quanto prima la realizzazione dei ricavi necessari a sostenere (sia pure in parte) la gestione del progetto.

I partecipanti al concorso dovranno, in particolare, proporre una soluzione per alcuni aspetti che, le informazioni ad oggi disponibili, non consentono di definire: le modalità di realizzazione degli impianti per l'approvvigionamento dei servizi primari secondo criteri innovativi ed ecocompatibili; l'individuazione e le modalità di realizzazione degli impianti/dispositivi necessari per consentire ai disabili l'accesso all'isola di Santo Stefano e la sua fruizione.

Le stesse stime di investimento formulate nel presente Studio in via preliminare e parametrica potranno essere oggetto di rideterminazione da parte dei partecipanti al concorso di progettazione, che, in ogni caso, dovranno tener conto delle risorse ad oggi assegnate per l'attuazione del CIS, pari a 70 milioni di euro, che finanziano non soltanto il costo degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere, per i quali dovrà essere presentato il progetto di fattibilità tecnico-economica, ma anche il costo di una serie di azioni a supporto trasversale dell'attuazione del CIS medesimo (Piano di comunicazione, Organizzazione e coordinamento, ecc.), nonché il costo dell'elisuperficie realizzata nel 2017 e quello di alcuni interventi già appaltati o in procinto di essere appaltati.

Tali stime, inoltre, potranno essere assestate, in particolare, con riferimento all'aliquota IVA applicata ai costi di investimento, sulla base del riscontro dell'Agenzia delle Entrate all'interpello recentemente formulato al riguardo dal MIC, nonché ai costi per l'acquisizione/espropriazione dei beni privati oggetto di intervento, che potranno essere definiti soltanto nel corso della procedura che sarà individuata e attivata a tal fine (previa valutazione del Tavolo istituzionale del CIS).

Qualora, a seguito della puntuale soluzione di tutte le questioni che, allo stato, non è ancora possibile definire, la determinazione dei costi di investimento, in fase di progettazione, evidenziasse un risultato superiore alle risorse finanziarie attualmente disponibili per l'attuazione del progetto (tenuto conto anche del costo delle azioni trasversali del CIS e dell'elisuperficie già realizzata), si prevede di poter comunque garantire la piena realizzazione del medesimo mediante le economie che si genereranno nel corso della sua esecuzione – purché prontamente utilizzabili – e/o attuando progressivamente le sue diversi componenti - con priorità per gli interventi che consentano nel più breve tempo possibile l'attivazione delle funzioni e attività previste – in modo da reperire via via gli ulteriori fondi necessari per coprire i maggiori costi di investimento, a valere su fonti pubbliche (FSC o altro) e/o private (es. eventuali sponsorizzazioni per l'intervento artistico).

ALLEGATI

- All.1 – Progetto Ventotene – Masterplan degli esperti (22/01/2021)
- All.2 – Relazione indagine archeologica a mare
- All.3 – Analisi di benchmarking
- All.4 – Analisi di benchmarking intervento artistico
- All.5 – Procedure per l'espropriazione per pubblica utilità ai sensi degli artt. 95-96 del D.Lgs. n. 42/2004 3 e del D.P.R. n. 37/2001- Mappe di confronto
- All.6 – Quadro dei vincoli culturali, ambientali, di trasformazione e paesaggistici
- All.7 – Principali forme giuridiche per la gestione del patrimonio culturale
- All.8 – Cronoprogramma di dettaglio
- All.9 - Soluzioni tecnologiche disponibili o in fase di sviluppo per l'approvvigionamento dei servizi primari
- All.10 – Proposta del Consorzio Futuro Rifiuti Zero per gestione ciclo dei rifiuti
- All.11 – Proposta di ACEA per impianto di compostaggio
- All.12 – Relazione tecnica di Acqualatina sui fabbisogni idrici
- All.13 – Dossier fotografico dei luoghi oggetto di intervento
- All.14 - Dossier elaborati grafici degli edifici e aree oggetto di intervento
- All.15 - Nota metodologica di accompagnamento al Masterplan del progetto integrato per la finalizzazione dello Studio di Fattibilità”, Prof. Francesco Collotti
- All.16 - “Progetto Ventotene – Santo Stefano - Relazione metodologica”, Prof. Stefano Baia Curioni
- All.17 - “Nota metodologica della proposta di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica e ambientale”, Prof.ssa Rita Biasi
- All.18 - “Progetto Ventotene (...) - Nota metodologica di accompagnamento all'analisi della domanda” a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura”
- All.19 - “Progetto Ventotene (...) - Nota metodologica di accompagnamento all'analisi finanziaria della gestione nell'anno a regime”, a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura
- All.20 - “Progetto Ventotene (..) – Nota metodologica di accompagnamento all'analisi economica”, a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura