

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’

EXECUTIVE SUMMARY



A cura di Investimenti Pubblici

Roma, marzo 2021

Sommario

Premessa	3
A. Gli obiettivi generali del CIS e le linee di indirizzo del Commissario straordinario per l'elaborazione dello Studio di fattibilità	4
B. Lo stato di attuazione del CIS	5
C. Il percorso e la metodologia di elaborazione dello Studio di fattibilità	7
D. Inquadramento territoriale e socioeconomico del contesto di riferimento	9
E. Le opzioni di intervento per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere	10
F. La descrizione dell'opzione multifunzionale estesa	14
F.1 La visione e il concept	14
F.2 Gli interventi, gli spazi, le funzioni	15
G. L'analisi di fattibilità dello scenario di valorizzazione	18
G.1 Descrizione dei costi di investimento	18
G.2 L'analisi della domanda	20
G.3 La fattibilità finanziaria ed economica	22
G.4 La fattibilità amministrativa e procedurale	26
G.5 Il cronoprogramma di attuazione	33
G.6 Modalità di approvvigionamento dei servizi primari	35
H. Analisi di prefattibilità ambientale degli interventi	35
H.1 Inquadramento delle valenze ambientali	35
H.2 Analisi delle interferenze potenziali del sito	36
I. Primi indirizzi per il concorso di progettazione	38

Premessa

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere borbonico dell'Isola di Santo Stefano-Ventotene¹ (CIS Ventotene), sottoscritto in data 3 agosto 2017, prevede la realizzazione di un progetto integrato di restauro e valorizzazione dell'ex Carcere, finanziato dal Ministero della Cultura², per un importo complessivo di 70 milioni di euro, nell'ambito del Piano stralcio "Cultura e Turismo" (FSC) 2014 – 2020.

L'ex Carcere, malgrado la riconosciuta rilevanza storico-culturale e la straordinaria valenza simbolica strettamente legata alle esperienze di confino, detenzione e sofferenza vissute entro le sue mura, nonché alla visione della libertà e del futuro di pace e sviluppo per l'Italia e l'Europa concepita dagli intellettuali che vi furono reclusi, versa da decenni in un grave stato di abbandono e di degrado, evidenziando in particolare situazioni di dissesto strutturale che, in alcuni casi, potrebbero determinare crolli con la conseguente perdita del bene architettonico.

Il progetto punta, pertanto, a garantire la conservazione e la salvaguardia del bene, nonché il ripristino e l'incremento del suo valore per la collettività e le generazioni future, intervenendo, sia sul bene medesimo per destinarlo a nuovi usi e funzioni nelle migliori condizioni concretamente realizzabili, sia sul contesto territoriale in cui è inserito, al fine di creare, da un lato, le condizioni indispensabili per assicurare la fruizione del bene una volta recuperato e rifunzionalizzato, dall'altro, di rivitalizzare e rilanciare l'attività turistica e l'economia locale.

In particolare, il programma di interventi del CIS (v. Allegato A del CIS) prevede la elaborazione 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"*.

Lo Studio, pertanto, individua, attraverso la valutazione comparata di diverse ipotesi progettuali, quella in grado di perseguire maggiormente 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 costruzione stessa dell'Unione Europea - e quella della valorizzazione economica - e, soprattutto, economico-sociale - che può derivare dall'investimento. 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 - istituzioni ed enti pubblici o anche privati - nella realizzazione e nella gestione dell'opera.

In definitiva, lo Studio propone uno progetto di riqualificazione che, intervenendo per mantenere e conservare una struttura monumentale di grande rilevanza e valore simbolico sotto il profilo storico-culturale quale l'ex Carcere di Santo Stefano, sia in grado 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, abbinando la

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 Già Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo, cui il D.L. n. 22/2021 ha conferito, per l'appunto, la nuova denominazione di "Ministero della Cultura".

conservazione dei manufatti con la loro effettiva valorizzazione, il recupero del bene, della sua specificità 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.

A. Gli obiettivi generali del CIS e le linee di indirizzo del Commissario straordinario per l'elaborazione dello Studio di fattibilità

In ragione dei profondi valori simbolici insiti nel complesso architettonico, nonché dell'alto valore rappresentato dall'ambiente marino e terrestre delle isole di Santo Stefano e di Ventotene (già Riserva Naturale Statale e Area Marina Protetta), il CIS assegna al progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere borbonico obiettivi generali di riutilizzo in chiave prevalentemente culturale e di alta formazione.

Gli interventi previsti dal CIS per il perseguimento di tali obiettivi non sono solo strettamente attinenti al recupero e alla rifunzionalizzazione delle strutture dell'ex Carcere, ma sono volti anche a garantire la disponibilità di tutte le infrastrutture funzionali alla fruizione e gestione del medesimo, senza interruzioni stagionali, nella nuova destinazione d'uso.

Il Commissario Straordinario di Governo nominato con il compito di dare un significativo impulso all'attuazione del CIS³, ne ha declinato gli obiettivi in un quadro di riferimento più articolato dal punto di vista delle precondizioni, dei temi e delle funzioni su cui incardinare l'intervento, mediante la predisposizione di apposite linee guida per la elaborazione dello Studio di fattibilità condivise con il Tavolo istituzionale.

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, prevedendo 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 e delle istituzioni locali, 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 per la gestione dell'intervento; la tutela di un luogo dalla forte identità non solo storico-culturale, ma anche naturalistica-ambientale, da perseguire mediante **un'azione improntata a principi di sostenibilità**.

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**, per offrire al visitatore una narrazione di ciò che rappresenta e ha rappresentato la storia dell'ex carcere e dell'isola di Santo Stefano nelle sue diverse stratificazioni (romana, medievale, borbonica, risorgimentale), con particolare riferimento 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**, a partire dal Manifesto di Ventotene" (1941-1944), che anticipa e ispira il processo che ha portato alla creazione dell'Unione Europea, per porre al centro del progetto temi riguardanti i diritti umani, la

³ La nomina del Commissario è stata disposta con il DPR 28 gennaio 2020 e rinnovata, per un ulteriore anno, con il DPR 28 dicembre 2020.

libertà politica, di pensiero, di espressione, l'esclusione della pena di morte e della tortura, declinando inoltre le sfide europee che ruotano intorno alla definizione di nuovi modelli di sviluppo basati su principi di sostenibilità, digitalizzazione e partecipazione dei cittadini; **Ambiente e Natura**, per orientare le scelte di intervento al rispetto del principio di sostenibilità ambientale, richiamando, altresì, i temi dell'insularità, della biodiversità e del paesaggio che sono centrali per lo sviluppo e la coesione territoriale in Europa e nel Mediterraneo.

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 – museale**, concependo l'ex Carcere come luogo della memoria collettiva italiana e del processo di formazione dell'identità nazionale ed europea, capace di illustrare e fare riflettere su aspetti/valori storici, politici e sociali; **Studio e Alta formazione**, legati ai temi e alle sfide dell'Europa, della *public history* e dell'educazione civica, della sostenibilità ambientale; **Didattica** rivolta a classi scolastiche, gruppi e associazioni giovanili, su temi storici e ambientali, con possibilità anche pratiche; **Ricerca**, in relazione ai temi ambientali, naturalistici e paesaggistici di grandissimo rilievo che trovano massima espressione nelle due isole; **Convegnistica** incentrata sui temi del progetto; **Produzione artistica originale**, mediante la realizzazione di residenze per artisti, produttive o ideative (fotografia, cinema, media, teatro, musica, danza, arti figurative, poesia).

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: l'ospitalità per i fruitori delle attività "residenziali" (alta formazione, residenze artistiche, ecc.), un servizio di ristorazione per i visitatori giornalieri, come per le residenze e i laboratori, un bookshop, ecc.

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/adequamento degli approdi all'Isola di Santo Stefano".

Al fine di completare il quadro conoscitivo dei luoghi per lo sviluppo delle fasi progettuali relative ai suddetti interventi e, in particolare, per l'elaborazione delle informazioni necessarie alla redazione dello Studio di Incidenza Ecologica previsto dalla procedura di VINCA, sono state

effettuate **le indagini e i rilievi** 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, ed indirizzare le più opportune misure di mitigazione e/o di compensazione degli impatti ambientali dell'intervento. Nello specifico, sono state effettuate indagini dirette sull'ambiente marino (habitat marini di fondo duro - fondi rocciosi del Piano Infralitorale, del Coralligeno e delle praterie di Poseidonia, flora e fauna ittica); indagini dirette sulla vegetazione, per definire la presenza e lo stato di conservazione delle comunità vegetali di elevato pregio naturalistico e degli endemismi presenti; indagini dirette sull'avifauna nidificante nell'area di intervento e in quelle aree limitrofe, con particolare riguardo alle specie di maggiore interesse e agli ambienti funzionali alla loro conservazione (Berta maggiore, Berta minore e Falco Pellegrino); indagini archeologiche delle aree a mare e a terra limitatamente alle sponde dei due approdi della Marinella e dello Scalo n. 4, che hanno permesso di rilevare la presenza di reperti di possibile interesse storico e archeologico a ridosso della parete rocciosa e, per lo più, sul tetto topografico dello strato di fondo; rilievi strumentali (rilievi stratigrafici dei fondali, indagini biologiche e indagini terrestri sia dell'avifauna, che botaniche), indagini geognostiche a mare e geofisiche in prossimità di tali approdi.

Nei mesi di giugno e luglio 2020, i tecnici di Invitalia hanno svolto sopralluoghi propedeutici alla progettazione dell'intervento di "Messa in sicurezza degli edifici", rilevando un diffuso stato di degrado dei materiali, con evidenze di dissesti delle costruzioni visionate che mostravano, quindi, incipienti meccanismi di crollo. Pertanto, sono stati progettati e, nei mesi di novembre 2020 e marzo 2021, realizzati interventi di **messa in sicurezza in somma urgenza** (ai sensi dell'art. 163 del Codice dei contratti pubblici), al fine di rimuovere lo stato di emergenza rilevato e scongiurare la perdita del valore storico-culturale-artistico del bene.

Sempre con riferimento all'intervento di "**Messa in sicurezza degli edifici**", è stato elaborato ed approvato in Conferenza dei servizi, in data 27/11/2020, il progetto definitivo e, in data 10 marzo 2021, è stato pubblicato l'avviso pubblico per l'affidamento dell'appalto integrato della progettazione esecutiva e dei lavori. Il progetto riguarda l'intero nucleo storico dell'ex Carcere borbonico, incluse le celle di detenzione e l'avancorpo centrale (ex caserma). In via preliminare, è stata svolta una campagna di indagine di prima fase finalizzata all'acquisizione dei dati essenziali sulla muratura e sulle volte, rinviando alle successive fasi progettuali eventuali approfondimenti. Le indagini hanno restituito una situazione generale molto critica, da ricondurre alla condizione di abbandono, aggravata dai crolli passati e più recenti, a fronte della quale il progetto prevede interventi di messa in sicurezza attraverso l'applicazione di opere di presidio temporaneo, di riparazione locale (architravi, volte), di miglioramento del comportamento locale (demolizione della pensilina, restauro strutturale pilastri e torri a pianta esagonali) e globale dell'organismo strutturale (risanamento delle murature e presidi permanenti). Sono previsti, inoltre, 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, e ulteriori indagini conoscitive con la finalità di ampliare le conoscenze del sito.

Per quel che riguarda l'intervento di "**Realizzazione/adeguamento degli approdi all'isola di Santo Stefano**", è stato predisposto il progetto definitivo, il quale, in considerazione dei vincoli ambientali e di quelli legati al rischio idrogeologico, nonché della difficoltà di accesso per la morfologia scoscesa della costa, prevede, in generale, opere di minimo impatto, a mare e a terra,

privilegiando l'approdo della Marinella in posizione nord-ovest e lo Scalo n. 4 in posizione nord-est, già storicamente utilizzati, per consentirne l'uso alternativo a seconda della direzione di provenienza delle mareggiate.

Infine, nell'ambito degli interventi di supporto trasversale all'attuazione del CIS, a seguito delle indicazioni del Commissario straordinario, nel gennaio 2021 Invitalia ha avviato l'attuazione del **Piano di comunicazione**, secondo un primo stralcio di attività sottoposto all'approvazione del Tavolo istituzionale e a quella dell'Autorità di Gestione del Piano stralcio "Cultura e Turismo". In particolare, sono state avviate le seguenti azioni: la produzione di foto artistiche sullo stato dei luoghi (*ante operam*) da parte di fotografi di fama internazionale, con l'obiettivo di 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; la produzione di materiali video mediante la realizzazione di un documentario di 52' sulla storia del carcere, 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 e altre clip brevi per i social media. Alcuni materiali fotografici e video potranno essere pubblicati sul sito istituzionale del CIS realizzato da Invitalia (<http://commissariocissantostefano.governo.it/>), nonché utilizzati nell'infopoint 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 presso i registri del Comune di Ventotene, l'archivio del carcere di Cassino, 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. Tale patrimonio, reso fruibile anche digitalmente, costituirà, una motivazione per la fruizione culturale e scientifica dell'isola e accrescerà la sua reputazione.

C. Il percorso e la metodologia di elaborazione dello Studio di fattibilità

Il percorso di elaborazione dello Studio si è caratterizzato per elementi di forte complessità e, al tempo stesso, per modalità di lavoro innovative.

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), 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, composto dal prof. Stefano Baia Curioni dell'Università Bocconi di Milano, la prof.ssa Rita Biasi dell'Università della

Tuscia, il prof. Francesco Collotti dell'Università di Firenze, il prof. Marco Causi, il dott. Alessandro Leon e la dr.ssa Elena Alessandrini dell'Associazione per l'Economia della Cultura.

A partire dallo studio preliminare svolto da Invitalia e sulla scorta dalle indicazioni emerse dal workshop tenutosi a Ventotene, su iniziativa del Commissario, il 17 e il 18 settembre 2020, per la presentazione del progetto alla comunità locale, alle istituzioni nazionali e agli altri *stakeholders*, gli esperti hanno svolto le analisi propedeutiche alla individuazione, tra le possibili alternative di intervento, dello scenario in grado di massimizzare gli effetti del progetto.

Lo scenario individuato in esito alle valutazioni svolte - in stretto coordinamento con i tecnici di Invitalia ai fini del dimensionamento delle superfici oggetto delle diverse tipologie di intervento da realizzare e della conseguente stima preliminare dei costi di investimento - è stato illustrato dagli esperti in un apposito Masterplan, che, nell'ambito del processo di confronto e concertazione con gli *stakeholders* del progetto attivato dal Commissario in parallelo al suo sviluppo, è stato in particolare sottoposto ai principali *owner* politici del progetto, vale a dire il Ministro della Cultura, il Ministro per il Sud e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne hanno condiviso l'impostazione e i contenuti.

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.

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 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, per le sue peculiari caratteristiche fisiche, logistiche e infrastrutturali, condiziona fortemente l'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 quel che concerne le condizioni di fattibilità amministrativa e procedurale dell'intervento, vengono approfondite, in particolare, le questioni riguardanti l'assetto giuridico e organizzativo del soggetto gestore, nonché l'iter per l'eventuale acquisizione/espropriazione dei beni 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, in considerazione delle interlocuzioni tuttora in corso tra il Commissario e i possibili fornitori dei servizi da approvvigionare, 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 "aperti" di cui i partecipanti al concorso dovranno approfondire l'analisi e proporre una 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.

D. Inquadramento territoriale e socioeconomico del contesto di riferimento

L'analisi 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 valenze ambientali e paesaggistiche, oltre che storico-culturali, con i fitti vincoli posti per la relativa tutela, che ne limita fortemente le possibilità di fruizione dal punto di vista delle modalità e dei flussi di visita consentiti.

L'analisi evidenzia, altresì, quali ulteriori elementi di criticità, l'isolamento e le difficoltà di accesso all'isola di Santo Stefano, anche per l'assenza di collegamenti diretti con la terraferma e per la frequenza dei collegamenti a servizio della stessa Ventotene (ulteriormente ridotta per effetto della crisi pandemica), nonché la totale assenza di dotazioni per la fornitura dei servizi essenziali.

Con riferimento specifico al sistema economico e produttivo, nonché al settore turistico di Ventotene, dal confronto con la comunità locale, è emerso, in particolare, che i dati forniti dalle fonti ufficiali non rappresentano le reali dimensioni di alcuni fenomeni: la produzione agricola, non rilevata dall'ISTAT è, invece, presente con pratiche tradizionali ad alto valore qualitativo legata a prodotti tipici locali (lenticchia, vite/vino, ecc.); il movimento turistico che, secondo l'ISTAT si attesterebbe intorno ad un migliaio di arrivi l'anno e che, invece, raggiungerebbe in arrivi (oltre che in presenze) l'ordine di diverse migliaia di unità ogni anno; il sistema di accoglienza turistica che, oltre ai 16 alberghi rilevati 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.

E. Le opzioni di intervento per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere

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 rifunzionalizzazione 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 (*Centro di alta formazione*); la terza opzione prevedeva il recupero dell'intero complesso per una più ampia rifunzionalizzazione, 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, in coerenza con gli indirizzi del 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.

Lo scenario di valorizzazione individuato ed analizzato dal gruppo di esperti sotto il profilo della fattibilità tecnica, finanziaria, economica e amministrativa (**opzione multifunzionale estesa**) risponde a tale approccio e prevede il recupero dell'intero complesso carcerario di proprietà demaniale, nonché di alcuni beni di proprietà privata – la “grotta” presso l'approdo della Marinella, l'edificio “ex Spaccio” sulla via Giulia e i muretti a secco lungo le vie comunali che collegano gli approdi della Marinella e dello Scalo n.4 con l'ex Carcere, nonché quest'ultimo con il Cimitero storico - contemplandone tutte le possibilità di rifunzionalizzazione:

- **espositiva-museale**, finalizzata a narrare la storia dell'ex Carcere e delle isole di Santo Stefano e Ventotene, a rappresentare il tema del rapporto tra pena e diritti umani nella storia Europea, nonché a illustrare la dimensione naturalistica e paesaggistica di Santo Stefano con riferimenti alla storia del paesaggio, delle coltivazioni, del mare e degli ambienti marini, ecc. Inoltre, tale funzione 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 nel Panottico e nelle Torri, opere di *land art*);
- **alta formazione, didattica e ricerca**, attraverso *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, all'Europa e al Mediterraneo, all'ambiente, allo sviluppo sostenibile e all'inclusività, puntando anche alla sperimentazione e applicazione di “buone pratiche”;
- **residenzialità/ospitalità**, secondo uno standard essenziale, ma di qualità, anche nella forma di **residenze artistiche** per ospitare artisti specializzati nelle arti visive, letterarie, ecc. e le loro produzioni.

Inoltre, si prevede che gli spazi aperti dell'Isola di Santo 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.

Infine, sia negli spazi esterni, che in quelli interni del complesso monumentale, potranno essere realizzati **eventi di carattere culturale** (spettacoli di prosa, concerti di musica classica e leggera, di danza) per piccoli gruppi di partecipanti.

Per la realizzazione degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione afferenti all'opzione in esame, si prevede un costo di investimento diretto pari a **€ 63.082.934** inclusa Iva. Come di vedrà nei paragrafi dedicati, l'analisi di fattibilità finanziaria di tale opzione mostra che, a fronte di tale costo, sulla base dei flussi di fruizione attesi con riferimento alle diverse attività e servizi che saranno attivati presso l'ex Carcere considerando un periodo di fruizione di 8 mesi nell'anno da marzo a ottobre, 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, dall'analisi economica risulta che il progetto conviene sul piano dei benefici netti che ne potranno derivare per la collettività.

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 multifunzionale estesa i beni di proprietà privata,

intervenendo, quindi, su tutti gli edifici e aree di proprietà demaniale per destinarli alle stesse funzioni/attività previste dall'opzione estesa; la seconda (*opzione do minimum*) circoscrive l'intervento al recupero del corpo centrale del complesso carcerario e alla sua rifunzionalizzazione in chiave esclusivamente espositiva-museale.

Per quel che riguarda **l'opzione multifunzionale**, l'esclusione dei beni di proprietà privata previsti nell'opzione multifunzionale estesa, 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 **€ 61.726.986**, 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 (descritti in dettaglio nei paragrafi dedicati dello Studio), mostra, a partire dall'anno a regime, un deficit annuo pari a 1.369.890 euro, sostanzialmente coincidente con quello stimato per la suddetta opzione, 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 sulla base dei volumi di pubblico previsti nell'anno a regime (2026). La domanda è stata quantificata parametricamente rispetto a quella dell'opzione multifunzionale estesa - anche se, come già evidenziato, gli edifici e le aree interessate diminuiscono in misura non significativa e le funzioni restano le stesse - considerando il differenziale dei costi di investimento come *proxy* per la riduzione di ricavi di gestione e dei costi di gestione variabili.

I ricavi 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). Per quel che riguarda i costi di gestione, le voci che presentano una maggiore incidenza riguardano i servizi che saranno esternalizzati (servizio navetta Ventotene – S. Stefano, visite guidate, guardiania e accoglienza, bar e ristorante, pulizia e lavanderia, ecc.) nell'ottica di una struttura di gestione "leggera" e flessibile (43%), le spese di manutenzione ordinaria (23%) e quelle per il personale (13%), ipotizzando che il soggetto gestore operi mediante una struttura "leggera", con pochi dipendenti fissi solo per le funzioni "critiche", nell'ottica del massimo contenimento dei costi.

L'opzione "do minimum", ai fini della rifunzionalizzazione espositiva – museale del corpo centrale del complesso carcerario (corpo di guardia, torri, panottico, ex barberia, ecc.), cui si aggiunge l'ex centrale termica ("Casina"), prevede interventi di messa in sicurezza, di restauro conservativo e 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, come nell'ambito delle altre due opzioni, 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**, inclusa Iva: un importo nettamente inferiore a quello determinato per le altre due opzioni, tenuto conto del significativo ridimensionamento dell'intervento.

A fronte di tale costo di investimento, inoltre, l'analisi finanziaria della gestione, basata sui criteri di stima utilizzati per l'opzione precedente, mostra, a partire dall'anno a regime, un deficit annuo pari a 1.156.206 euro.

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 dei servizi aggiuntivi, 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 negativi della gestione.

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.)

Pertanto, 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.

In conclusione, l'analisi della fattibilità dei tre scenari sotto il profilo finanziario della gestione mostra 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 (1,370 milioni di euro).

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: 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. 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, e che il ridimensionamento dell'intervento, anche considerando i costi per gli interventi di supporto

trasversale all'attuazione del CIS, consentirebbe un utilizzo solo parziale della dotazione finanziaria del medesimo (70 Meuro).

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.

F. La descrizione dell'opzione multifunzionale estesa

F.1 La visione e il concept⁴

La visione e il concept su cui si basa l'opzione in esame 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 di reclusione e dolore e, al contempo, "risolvere" l'orrore che ha condotto al loro abbandono mostrando un progetto futuro.

Questo principio ha 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 al suo interno l'opera 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, con particolare riferimento agli anni dell'illuminato Direttore Eugenio Perucatti, che seppe rinnovare profondamente il regolamento penitenziario, obsoleto e contro qualsiasi rispetto dei diritti umani; l'esperienza storica dell'isola di Ventotene, come luogo di esilio, ma anche della elaborazione del Manifesto che ha ispirato il processo di formazione dell'Europa unita; le caratteristiche ambientali delle isole di Santo Stefano e Ventotene, con le fragilità e le opportunità che le rendono simboli del destino del Mediterraneo. *Storia, Diritti umani e Mediterraneo* rappresentano, quindi, i temi portanti del progetto, che punta a costruire un luogo capace di restituire alla memoria collettiva le vicende storiche e le esperienze umane che hanno segnato i circa 200 anni di vita del carcere; essere un simbolo dei valori che hanno ispirato i processi di costruzione dell'Europa e, al tempo stesso, un esempio di governo di interventi culturali e ambientali e di sostegno al turismo per lo sviluppo economico sostenibile; rilanciare la ricerca e accogliere la sperimentazione di "buone pratiche" in grado 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 e dell'inclusività in coerenza con gli obiettivi ONU per lo sviluppo sostenibile e degli obiettivi del *Green deal* europeo.

In un'ottica di valorizzazione integrata del contesto delle due isole, Santo Stefano è destinata ad essere un luogo prevalentemente simbolico, orientato alla conservazione del patrimonio architettonico, ambientale e paesaggistico, quindi a una funzione principalmente narrativa, artistica e museale, nonché ad altre attività da scalare in modo coerente con gli usi previsti,

⁴ 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).

turistico (culturale e naturalistico), di formazione e sperimentazione, di residenza artistica e scientifica; Ventotene è destinata ad essere un luogo su cui sviluppare attività formative e convegnistiche su ampia scala, attività sperimentali di agricoltura, economia circolare, turismo sostenibile e di alta qualità, in forte relazione con il sistema Mediterraneo.

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, in particolare verso le categorie deboli, di un orientamento alla formazione per tutte le sue componenti (restauro, storia delle istituzioni carcerarie, pratiche di gestione del patrimonio, ecc.), di apertura alle pratiche di ascolto, rete e coproduzione con i territori limitrofi, di sostenibilità ambientale dei processi, delle pratiche e delle tecnologie.

F.2 Gli interventi, gli spazi, le funzioni⁵

In coerenza con gli obiettivi della visione precedentemente delineata, il progetto di recupero architettonico e paesistico si concentra sul tema della messa in opera della memoria come attività principale, insistendo sullo stato dei luoghi e sulla loro capacità di essere non solo "monumento" (da conservare e preservare), ma anche "documento" (da portare alla luce e interrogare) in grado di restituire una stratificazione di testimonianze e trasformazioni. Più in generale, recupero architettonico, messa in opera dei luoghi attraverso la rigenerazione artistica e paesistica costituiscono, quindi, tre componenti dello stesso progetto inscindibili e fortemente integrate.

F.2.1 L'intervento espositivo-museale e artistico⁶

L'intervento di recupero dovrà essere progettato e realizzato nell'ottica di un restauro plausibile, in grado di recare traccia della stratificazione del tempo e degli eventi, mantenendo l'aura dei luoghi, la sofferenza e la rovina.

La rammemorazione delle esperienze umane e del luogo di Santo Stefano prende corpo e viene narrata lungo un percorso che si articola in quattro soglie: **la prima soglia è quella dell'approdo e dello sbarco**, di avvicinamento al carcere, accompagnato da opportuna segnaletica, sul sentiero lastricato le cui pietre sono incise con i nomi e le frasi dei detenuti. L'arrivo a Piazza della Redenzione segna il passaggio alla **seconda soglia, l'ingresso al corpo di guardia**, dove la narrazione sarà svolta utilizzando ridotta tecnologia e basandosi prevalentemente su oggetti testimoniali della vita del carcere. Nelle prime salette fino all'ingresso nel Panottico, sarà sviluppata la parte introduttiva e di sintesi della storia del carcere - con particolare riferimento ai personaggi che vi sono stati reclusi e agli anni del Direttore Eugenio Perucatti - mediante un museo-archivio con allestimenti estremamente semplici e orientati ad una fruizione più ampia. Il piano terra del corpo di guardia sarà destinato ad ospitare un'esposizione permanente,

⁵ Rif. "Nota metodologica di accompagnamento al Masterplan del progetto integrato per la finalizzazione dello Studio di Fattibilità", Prof. Francesco Collotti (31/12/2020), "Progetto Ventotene – Santo Stefano - Relazione metodologica", Prof. Stefano Baia Curioni (3/12/2020), "Nota metodologica della proposta di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica ambientale", Prof.ssa Rita Biasi (31/12/2020).

⁶ 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 (31/12/2020).

consentendo inoltre ai visitatori di poter consultare l'archivio digitalizzato collegato al sistema bibliotecario e archivistico nazionale sui temi, in particolare, dei diritti umani, delle storie dei detenuti, ecc.; al piano superiore del corpo di guardia, si prevede invece una sequenza di spazi destinati, durante la cantierizzazione, a laboratori didattici e sperimentali di restauro legati al progetto. **La terza soglia segna il passaggio dal corpo di guardia al Panottico**, dove dovranno essere visitabili in sicurezza i tre ordini di logge e saranno opportunamente raccontate sia le celle originarie (più ampie di quelle attuali), sia le celle più recenti, restituendone in particolare le frasi e i disegni incisi dai detenuti sulle pareti, anche mediante tecniche olografiche o di realtà aumentata (si entrerà in quelle di Luigi Settembrini, Sandro Pertini, ecc.). Dal Panottico, si rientrerà per visitare la seconda parte dell'esposizione museale, incentrata sui temi della costruzione dell'Europa legata al Manifesto di Ventotene, sul rapporto tra pena e diritti nella storia europea, ecc., che si conclude con il passaggio da una sala cinema per la proiezione *in loop* di filmati. Dalla torre che guarda verso Ventotene, il visitatore raggiungerà la **"casina" (ex centrale termica)**, **la quarta soglia**, punto di avvio della parte espositiva che illustrerà la storia del paesaggio, delle coltivazioni, del mare e dei suoi habitat, della storia geologica delle isole di Santo Stefano e Ventotene. La terrazza della "casina" costituirà un punto di stazione ottimale per cogliere sia lo sviluppo del percorso paesistico fino al cimitero, sia lo sguardo su Ventotene.

Il recupero monumentale e paesaggistico sarà accompagnato dall'**intervento artistico** che ne qualificherà, sul piano estetico e concettuale, la costruzione della dimensione simbolica e si articolerà in tre dimensioni, visitabili in sequenza:

- **l'installazione nel Panottico**, di carattere permanente, che interagirà organicamente con il recupero e la conservazione del monumento-documento e sarà realizzata in concomitanza con i lavori di messa in sicurezza;
- **l'installazione nella torre di sinistra**, a rotazione o di carattere più temporaneo, capace di dialogare e interagire con il percorso museale e i temi principali della messa in opera della memoria (storia del carcere, costrizione e libertà, ecc.);
- **l'intervento sul paesaggio**, che dal giardino prospiciente il corpo di guardia al cimitero, potrà essere realizzato mediante una sequenza di sculture e/o installazioni di *land art*, eventualmente anche sonore o eoliche, per accompagnare il rapporto con il paesaggio e la natura.

Al recupero degli spazi destinati alla messa in opera della memoria si accompagna la **rigenerazione degli spazi accessori del carcere**, come la casa del Direttore, l'ex forno, gli spogliatoi del campo da calcio e le ex lavanderie. Nella **torre di destra**, si prevede, al piano terra, un bookshop e, ai piani superiori, sale multifunzionali per didattica, seminari, workshop, laboratori, ecc., nonché gli alloggi del direttore della struttura. L'**ex casa del Direttore**, per la quale si ipotizza una radicale ristrutturazione interna (comunque rispettosa della tipologia e/o sequenza delle stanze), ospiterà le funzioni di residenza, mettendo a disposizione camere singole o doppie (per circa venticinque posti letto), secondo standard sobri ma di qualità, nonché spazi e servizi comuni per gli ospiti e gli alloggi per il personale di servizio. Per gli **ex spogliatoi del campo di calcio**, si prevede la destinazione a residenzialità "leggera", con cameroni tipo ostello, spazi e servizi comuni (per circa quaranta ospiti). Per gli spazi delle **ex lavanderie** si ipotizza la localizzazione delle residenze e dei laboratori per gli artisti. L'**ex forno** sarà destinato ai servizi di ristorazione, in aggiunta al punto bar previsto nell'ex barberia, nel corpo centrale del carcere.

F.2.2 L'intervento paesaggistico e ambientale⁷

L'intervento di riqualificazione del paesaggio delle isole di Santo Stefano e Ventotene risponde all'interpretazione di un ruolo moderno dell'Europa, quale promotrice di valori ambientali (*Green deal*), 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 punta a promuovere i valori dell'**insularità**, della **biodiversità e agricoltura**, della **lotta ai cambiamenti climatici** attraverso l'innovazione tecnologica, del **restauro e della salvaguardia del paesaggio**.

La riqualificazione degli spazi aperti dell'isola di Santo Stefano è complementare alla riqualificazione architettonica e costituisce un nuovo elemento attrattore a sostegno della fruizione del luogo (in particolare, il presupposto necessario per l'attivazione delle funzioni di residenzialità "leggera"). Il concetto fondante dell'intervento è la riconnessione del capitale culturale – il complesso monumentale dell'ex carcere- con il capitale naturale, rappresentato dagli ecosistemi naturali e antropici, inclusi gli agrosistemi e la biodiversità ad essi associata, vegetale e animale, *in primis* l'avifauna che, per le due isole, rappresenta una risorsa non solo biologica, ma anche culturale ed economica che sostiene il turismo naturalistico. Per la ridotta disponibilità delle superfici (circa 17.000 mq), il progetto si configura con un intervento su un "paesaggio – giardino", con opere di riqualificazione volte ad assicurare il miglioramento del movimento e degli spostamenti nell'area museale e di residenzialità (strade comunali, percorsi e area perimetrale del Panottico), la creazione di aree di sosta e di incontro (Piazza della Redenzione e giardino della casa del Direttore), la creazione di luoghi per l'apprendere e il fare (area ex campo di calcio), il miglioramento della fruizione dei luoghi della memoria (cimitero storico).

In tale ottica, l'intervento di riqualificazione si articola su un duplice livello:

- ***il progetto per la Piazza della Redenzione e i giardini di Santo Stefano.***

Al fine di ripristinare la funzione voluta un tempo dal Direttore Perucatti, vale a dire che gli spazi del carcere fossero luoghi di incontro e condivisione delle esperienze, si prevede di realizzare, nella Piazza della Redenzione e nel giardino della casa del Direttore, un emblematico giardino Mediterraneo, mediante la conservazione degli esemplari arborei preesistenti e delle palme e l'introduzione di sole essenze autoctone, incluse piante di interesse alimentare, prevenendo nel contempo, in accordo con i principi di tutela della RNS, il fenomeno dell'inquinamento botanico. Per l'area dell'ex campo di calcio, che rappresenta quella di maggiore estensione, si ipotizza il recupero per attività didattico-formative riguardanti le buone pratiche di gestione del capitale naturale per lo sviluppo sostenibile, dalla cura del giardino e della biodiversità alle tecniche di restauro del paesaggio. Si prevede, inoltre, la riqualificazione delle strade e la definizione di percorsi, da quelli di accesso al carcere a un nuovo percorso naturalistico da Piazza della Redenzione fino al cimitero storico, incluso il ripristino dei muretti a secco di confine o di contenimento dei dislivelli. Nel cimitero, saranno realizzati interventi sui manufatti e sul verde nel rispetto della vegetazione autoctona, con l'obiettivo di migliorare la qualità estetica del luogo e di riconnetterlo con gli altri elementi architettonici e naturalistici dell'isola. Inoltre, il tema del paesaggio dovrà divenire oggetto della rappresentazione museale, documentando sia la sua evoluzione, sia la ricchezza degli

⁷ "Nota metodologica della proposta di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica e ambientale", Prof.ssa Rita Biasi (31/12/2020).

habitat e degli ecosistemi essenziali per la salvaguardia della biodiversità, al fine di restituire al visitatore l'esperienza di un paesaggio culturale e naturale complesso ed unico nella sua interezza;

- **il progetto pilota a scala vasta per il paesaggio del Mediterraneo.**

Secondo la metodologia della gestione integrata del paesaggio, ritenuta strategica per la gestione delle attuali sfide dell'UE in tema di ambiente e sviluppo sostenibile in coerenza con gli obiettivi dell'ONU (Agenda 2030), sull'intervento di salvaguardia e restauro del paesaggio dell'isola di Santo Stefano dovranno innescarsi azioni transcalari che interessano Ventotene, le isole ponziane e dell'arcipelago campano e il litorale laziale e campano, fino alle altre piccole isole del Mediterraneo. Mediante tali azioni, saranno sviluppati i temi del paesaggio legati a: **l'insularità**, attraverso attività di formazione/educazione da svolgere a Ventotene e Santo Stefano, ma anche nelle isole limitrofe e sul litorale di prossimità; **la biodiversità e l'agricoltura**, attraverso azioni a sostegno della resilienza dell'agricoltura locale, promuovendo per l'isola di Ventotene 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 fenomeno delle migrazioni e la massimizzazione dei servizi ecosistemici, ecc.; **l'innovazione e il contrasto ai cambiamenti climatici**, mediante un progetto pilota di ricerca e innovazione tecnologica a sostegno dello sviluppo di una bio-economia circolare, da attuare a Ventotene e, in prospettiva, a Santo Stefano; **il restauro e la salvaguardia del paesaggio** estesi anche a Ventotene, in quanto le azioni precedentemente indicate hanno un impatto sulla qualità ambientale e sul patrimonio paesaggistico della RNS – AMP.

Lo sviluppo di tali azioni sarà il risultato dell'attività di una fitta rete di partenariati, che conferirà all'intervento la cifra di progetto partecipato e costituirà il presupposto per elevare Ventotene con Santo Stefano a **modello europeo di isola ecologica, inclusiva e resiliente**.

G. L'analisi di fattibilità 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.

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. 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 63.082.934 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 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.

In ogni caso, alla luce degli aspetti tecnici che le informazioni attualmente disponibili non consentono di definire, le stime formulate sono di natura preliminare e sono basate su parametri di costo unitari applicati per macro-tipologie di opere (recupero e/o parziale ricostruzione, restauro, ecc.) in esperienze progettuali assimilabili per oggetto (edifici di rilevanza storica e architettonica vincolati con destinazione museale) e/o localizzazione (area insulare o periferica).

Inoltre, per quel che riguarda l'IVA, è stata applicata l'aliquota agevolata 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 saranno forniti dall'Agenzia delle Entrate in riscontro all'interpello formulato dal MIC circa lo specifico regime IVA da applicare agli interventi o anche a specifiche parti degli stessi.

In definitiva, il quadro delle stime formulate potrà essere assestato, in fase di progettazione, sulla base di un più approfondito grado di conoscenza dello stato dei luoghi e della precisa quantificazione di talune voci di spesa, 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).

Per le analisi relative alla fattibilità dell'opzione multifunzionale estesa sotto il profilo finanziario-gestionale ed economico, è stato assunto il costo di investimento strettamente riferito all'attuazione degli interventi previsti per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere (pari a 63.082.934 euro, IVA inclusa), che saranno oggetto del concorso di progettazione per la finalizzazione del presente Studio al progetto di fattibilità tecnico-economica.

G.2 L'analisi della domanda⁸

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, per inquadrare la situazione attuale, dal momento che le fonti ufficiali non restituiscono le dimensioni effettive del movimento turistico nell'area in esame, sono stati stimati gli arrivi e le presenze turistiche e degli escursionisti sull'isola di Ventotene a livello mensile, rispettivamente, sulla base dei dati sugli sbarchi/imbarchi e dei dati di produzione dei residui solidi urbani (la cui quantità è proporzionale alla presenza antropica effettiva e non al numero di residenti). La segmentazione degli arrivi e delle presenze tra i turisti e gli escursionisti è stata effettuata nell'ipotesi che le strutture ricettive informali (alloggi di seconde case, stanze in affitto, ecc.), da cui è in larga parte costituito il sistema ricettivo di Ventotene, assorbono interamente la quota di turisti che residua dopo la saturazione della capacità delle strutture alberghiere, al netto degli escursionisti. Per ciascun mese, dal dato delle presenze è stato quindi ricavato quello del numero di presenze medie giornaliere, che nel mese di luglio (il più frequentato) risultano 1.605, con un conseguente potenziale di visita pari a 5,7 volte il numero massimo di visitatori consentito sull'isola di Santo Stefano (280); nei mesi di marzo, aprile, maggio e ottobre il potenziale è molto più basso (tra 1,3 e 2,9), tuttavia, poiché il numero assoluto di arrivi non è elevatissimo, per saturare stabilmente la capienza massima dell'isola, sarà necessario stimolare l'aumento dei turisti e degli escursionisti mediante opportune iniziative di comunicazione e marketing. Una maggiore fruizione dell'isola nei mesi non estivi e, in particolare, nei mesi su indicati, consentirebbe altresì di evitare le esternalità negative che l'incremento dei turisti nel periodo estivo potrebbe produrre in termini di congestione e di inquinamento, a causa delle limitate dimensioni dell'isola di Ventotene e degli scarsi servizi primari di cui dispone.

In definitiva, 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 48.500, di cui 31.500 visitatori diretti all'ex Carcere e 4.500 visitatori diretti all'isola (non interessati a visitare l'ex Carcere e che, quindi, si limitano a fare una passeggiata o a consumare un pasto), per un totale di 36.000 visitatori. I restanti visitatori afferirebbero alle altre funzioni e attività (alta formazione, convegni, spettacoli dal vivo, ecc.). In particolare, i 36.000 visitatori dell'ex Carcere e dell'isola sono 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 a fronte dei 16.750 sbarchi aggiuntivi che farebbe registrare la crescita tendenziale degli sbarchi a Ventotene prevista fino al

⁸ Rif. "Progetto Ventotene (...) - Nota metodologica di accompagnamento all'analisi della domanda" a cura dell'Associazione per l'Economia della Cultura" (31/2/2020).

2025. Inoltre, in considerazione degli impatti della crisi da COVID-19, che potrebbero protrarsi fino a tutto il 2021, l'incremento stimato esprime una crescita "ritardata" di due anni rispetto a quella prevedibile in assenza della pandemia.

Per quel che riguarda l'Alta formazione, le analisi volte ad inquadrare e dimensionare il bacino potenziale di fruitori delle attività incentrate sulle discipline ed i temi del progetto sono basate sui dati del MIUR relativi agli iscritti ai master di I e II livello a partire dal 2016 e stimandone la tendenza fino al 2023, fermo restando che i corsi previsti nell'ex Carcere saranno di durata più breve e di altissima specializzazione. Da tali analisi, è risultata una platea potenziale di 11.428 fruitori, non considerando 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. A fronte di tale platea potenziale, sono stati stimati, per l'anno a regime, circa 500 fruitori delle attività di alta formazione previste presso l'ex Carcere e sull'isola di Ventotene (4,3%).

Riguardo 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 destagionalizzata, 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.

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

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, pari a 280 visitatori al giorno. 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.

G.3 La fattibilità finanziaria ed economica⁹

Sulla base dei livelli di fruizione previsti per le diverse funzioni e attività, sono state analizzate le condizioni che rendono fattibile il progetto sotto il profilo della sostenibilità finanziaria della gestione e della convenienza per la collettività. Tale analisi 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 analisi, 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 in dettaglio più puntuale e maggiormente esecutivo.

G.3.1 L'analisi finanziaria della gestione¹⁰

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 meteomarine, si prevede la sospensione di tutte le attività, ad eccezione della sorveglianza, nei mesi invernali da novembre a febbraio.

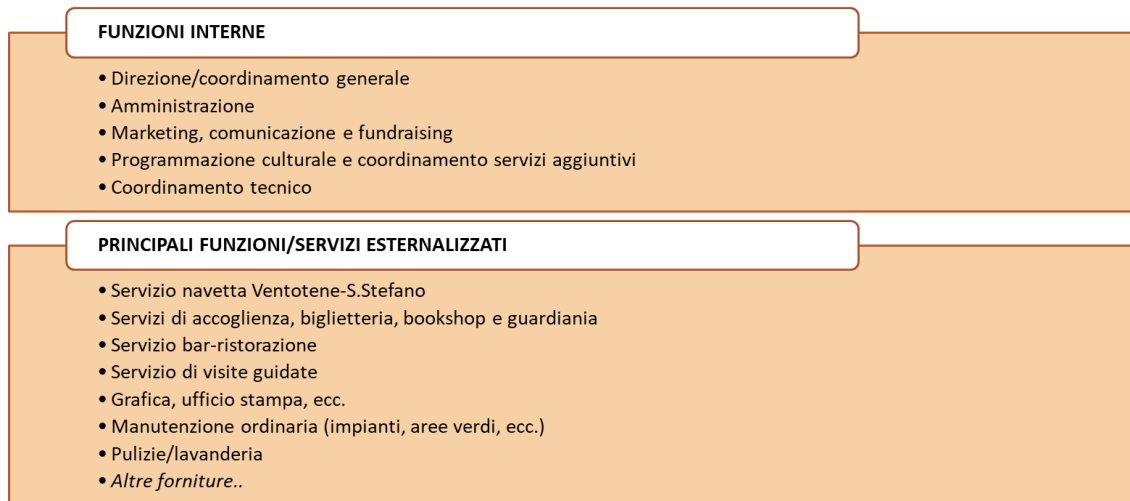
È stato elaborato soltanto il conto economico della gestione, che consente di quantificare il sostegno finanziario necessario per assicurare la sostenibilità gestionale del progetto, e non anche lo stato patrimoniale, legato alla forma giuridica che assumerà il soggetto gestore.

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.

⁹ 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.

¹⁰ "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.

Fig. 1 – Articolazione delle principali funzioni del soggetto gestore



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 primissimo nucleo di servizi aggiuntivi (bar/ristorante e bookshop, sia pure avviati in forma "leggera"), in quanto, per quel che riguarda l'affitto di spazi, si prevede di ospitare le attività di alta formazione e i gruppi scolastici/associativi quasi esclusivamente sull'isola di Ventotene, e di non avviare le attività di convegnistica, set location o altro, fino al completamento di tutti gli interventi di recupero e rifunzionalizzazione del complesso carcerario.

Al fine di consentire l'attivazione di tali funzioni e attività 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.) 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.

Nel periodo in esame, inoltre, il soggetto gestore dovrà garantire 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.

G.3.2 Analisi dei costi e benefici sociali¹¹

In base ai criteri per la valutazione degli investimenti pubblici, anche se la gestione del progetto produce un risultato negativo, possono derivarne per la collettività benefici tali da renderne conveniente l'attuazione e, quindi, giustificare il finanziamento, benché, nel caso specifico, il progetto, non solo è già finanziato, ma, come già evidenziato, il massimo valore dell'investimento sta innanzitutto nell'opera stessa di recupero e restituzione "pubblica" del bene ad una funzione eminentemente culturale e simbolica.

L'analisi, con i relativi flussi poliennali dei costi e dei benefici sociali, è stata svolta in forma semplificata sulla base di metodologie definite in sede europea, da cui si discosta parzialmente per una serie di aspetti: in particolare, non è stato elaborato uno scenario "senza progetto" e i flussi di costi e ricavi economici sono stati stimati, cautelativamente, a prezzi costanti, tenuto conto di questa fase storica così incerta e di tassi di interesse che raggiungono valori negativi.

L'analisi è riferita al territorio delle 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.

¹¹ 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.

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 di quegli interventi del CIS (elisuperficie già realizzata e azioni trasversali) che non saranno messi a bando per la definizione del progetto di fattibilità tecnico-economica.

Ai fini dell'analisi, i costi di investimento e i costi di manutenzione straordinaria (da sostenere con cadenza quinquennale, a partire dal decimo anno, per un importo di 5 milioni di euro), nonché i costi e i ricavi di gestione sono stati riportati al netto di tutti i trasferimenti (oneri fiscali, contributivi, 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 nel territorio di intervento del progetto (Santo Stefano e Ventotene).

I benefici relativi all'accrescimento culturale sono stati stimati in termini di beneficio diretto e indiretto che il visitatore/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, tale beneficio è stato stimato in termini di accrescimento del salario potenziale derivante dal miglioramento delle capacità/conoscenze personali a seguito della fruizione del servizio.

I benefici relativi all'impatto turistico sono rappresentati dagli effetti diretti, indiretti e indotti generati dalla spesa turistica effettuata dal singolo visitatore/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.). Più specificamente, in tale ambito, sono stati individuati i benefici prodotti dal turismo culturale aggiuntivo, dal turismo balneare, dalle attività di alta formazione, dalla convegnistica e dal pubblico degli eventi/spettacoli.

Tali benefici sono stati stimati per ciascun target di utenza, così come individuato e quantificato nell'ambito delle analisi precedenti: ad esempio, al target dei visitatori dell'ex Carcere è stato associato il beneficio generato dalla visita in termini di arricchimento culturale, nonché quello prodotto dal turismo balneare in termini di impatto turistico.

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, per l'83%, dai benefici "di impatto turistico" (turisti culturali aggiuntivi e allungamento della permanenza media di altre componenti di domanda) e, per il restante 17%, dai benefici "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.).

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 un'elevata congestione, un sovra-sfruttamento del suolo e delle risorse primarie (acqua, energia, ecc.), soprattutto nella

stagione estiva. Inoltre, 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. Il valore economico dell'esternalità è stato stimato pari all'attuale prezzo di mercato al metro quadro delle strutture abusive a Ventotene qualora queste non fossero tali.

È stata inoltre stimata l'esternalità negativa relativa ai costi ambientali incrementali prodotti dal turismo in termini di consumo, applicando un prezzo ombra che potrebbe essere approssimato da una tassa di soggiorno collegabile all'aumento atteso dei costi di produzione e distribuzione dei servizi pubblici di Ventotene.

In esito a tali stime, i costi esterni generati dall'intervento risultano pari a circa 536.000 euro l'anno (a regime).

Di conseguenza, 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).

G.4 La fattibilità amministrativa e procedurale

Al fine di definire le 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 rifunionalizzazione dell'ex Carcere e, infine, alla procedura più idonea per la finalizzazione dello 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 per la definizione di un credibile cronoprogramma attuativo.

G.4.1 Il quadro vincolistico

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 essi possono produrre sul contesto interessato. Nell'allegato 6 del presente Studio, sono indicati in dettaglio i vincoli di natura culturale, ambientale, 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.

In particolare, con riferimento ai vincoli di natura culturale, monumentale e archeologica, si evidenzia che la Soprintendenza competente ha recentemente ampliato la tutela vigente sul complesso dell'ex carcere borbonico per gli effetti del DM 14 maggio 1987, disponendo, con il DM n.7/2021, l'estensione del relativo vincolo a tutte le strutture di proprietà demaniale afferenti al medesimo, nonché, con il DM 10/2021, l'apposizione del vincolo monumentale anche ad alcune strutture di proprietà privata in rapporto con l'ex carcere, riconoscendo in tal modo *“l'organismo architettonico nel suo complesso, il sistema della cittadella carceraria come un unicum”*.

Considerato che l'isola di Santo Stefano ricade nella Riserva naturale statale “Isole di Ventotene e Santo Stefano” (EUAP1068), nell'Area marina protetta “Isole di Ventotene e Santo Stefano” (EUAP0947), interessate da una ZSC e una ZPS, la verifica della compatibilità del progetto con i vincoli che discendono da tale quadro di tutela rappresenta un tema cruciale. 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 rientra nella Rete Natura 2000.

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 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 della “grotta” situata in prossimità dell'approdo della Marinella, di proprietà privata, dell'edificio “ex spaccio”, di proprietà privata, ubicato lungo la via Giulia, e dei 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.

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 (che, comunque, sono sottoposti a vincolo paesaggistico).

In tale quadro, l'approfondimento giuridico-amministrativo e procedurale delle procedure previste dalla normativa vigente in materia di acquisizione/espropriazione per pubblica utilità 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.

In sintesi, 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 (è il caso dell'edificio "ex Spaccio"), 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 (è il caso della "grotta" e dei muretti a secco), 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).

Nello Studio, viene fornito un quadro di comparazione delle opzioni procedurali individuate con riferimento a ciascun bene, indicandone i rispettivi vantaggi e svantaggi al fine di supportare l'individuazione dell'opzione più percorribile (nell'allegato 5, inoltre, sono state riportate le "mappe concettuali" che rappresentano graficamente e mettono a confronto le procedure previste ai sensi della normativa su citata).

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 Commissario e dal Comune di Ventotene con il proprietario dei beni medesimi e, in ogni caso, dovrà essere sottoposta alle valutazioni del Tavolo istituzionale del CIS.

G.4.3 L'assetto giuridico del soggetto gestore

Nella individuazione della forma giuridica del soggetto gestore, 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. 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.

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 o, in alternativa, nella fase di avvio della gestione, fossero attivate collaborazioni pluriennali con tali enti;
- una struttura organizzativa e operativa "leggera", che 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, guardiana, 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'AMP – RNS 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.

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, ed enti privati che potrebbero assicurare un sostegno temporaneo alle attività individuate nel concept del progetto.

Per quel che riguarda l'assetto giuridico che assumerà il soggetto gestore, dagli approfondimenti svolti emerge che essa andrà individuata sulla base delle modalità, con cui saranno gestiti i servizi culturali e aggiuntivi attivati dal progetto. Tali modalità sono individuate e disciplinate, per le tipologie di servizi in esame, dagli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni vanno comunque lette e applicate in modo integrato con quelle 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). In linea generale, 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".

La gestione in forma *diretta* è svolta da parte degli stessi enti titolari dei beni attraverso strutture organizzative interne, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e di idoneo personale tecnico, ovvero anche in forma consortile pubblica al fine di consentire il reperimento di ulteriori risorse finanziarie grazie alle sinergie fra gli enti.

La gestione in forma indiretta è invece attuata dall'Amministrazione cui i beni pertengono (Stato, Regioni e altri enti pubblici) 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 (legge di conversione, con modificazioni, del cd. DL "Semplificazioni"), mediante appalto di servizi, anche in forma congiunta e integrata, con 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.

L'ipotesi formulata nell'ambito dell'analisi finanziaria della gestione, si orienta, in buona sostanza, verso una gestione indiretta di alcuni servizi e l'esclusione della concessione che, tenuto conto dei volumi di fruizione attesi dal progetto, risulterebbe di limitata profittabilità per l'eventuale concessionario.

Sulla scorta di tale orientamento, quindi, tre gli istituti più ricorrenti esaminati con riferimento alla gestione del patrimonio culturale - associazione, consorzio pubblico e fondazione (nell'Allegato 7 ne sono inquadrati i principali caratteri distintivi) - il modello della fondazione di partecipazione si profilerebbe quale forma giuridica più idonea per il soggetto gestore, in quanto, in particolare, consentirebbe la costante possibilità di coinvolgimento di soggetti pubblici e/o privati eventualmente disposti a contribuire finanziariamente alla gestione del progetto, senza le rigidità della fondazione tradizionale dal punto di vista della sua composizione e senza i rischi di "distrazione" del patrimonio dallo scopo statutario che caratterizzano l'associazione.

Ad ogni modo, in una fase successiva, potranno essere proposti e analizzati modelli gestionali alternativi, anche sulla scorta degli esiti delle interlocuzioni nel frattempo attivate dalla *governance* del CIS al fine di individuare i soggetti pubblici e privati interessati a partecipare all'organo di gestione.

G.4.4 Dallo Studio di Fattibilità alla progettazione dell'intervento di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere borbonico

Per la finalizzazione dello Studio, è stata analizzata la soluzione amministrativa-procedurale che consenta di integrare il più possibile il percorso per la progettazione delle componenti attuative del progetto (architettonica, artistica e paesaggistica), tenuto conto anche della loro forte interconnessione, e, quindi, di accelerarne la realizzazione.

La soluzione individuata prevede l'indizione di un concorso di progettazione per tutte le componenti specialistiche, architettonica, strutturale impiantistica, paesaggistica e ambientale, del progetto.

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 agli interventi di *land art*, sarà il soggetto gestore a commissionarne la realizzazione, in particolare, per questi ultimi, dopo la conclusione di tutti i lavori.

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:

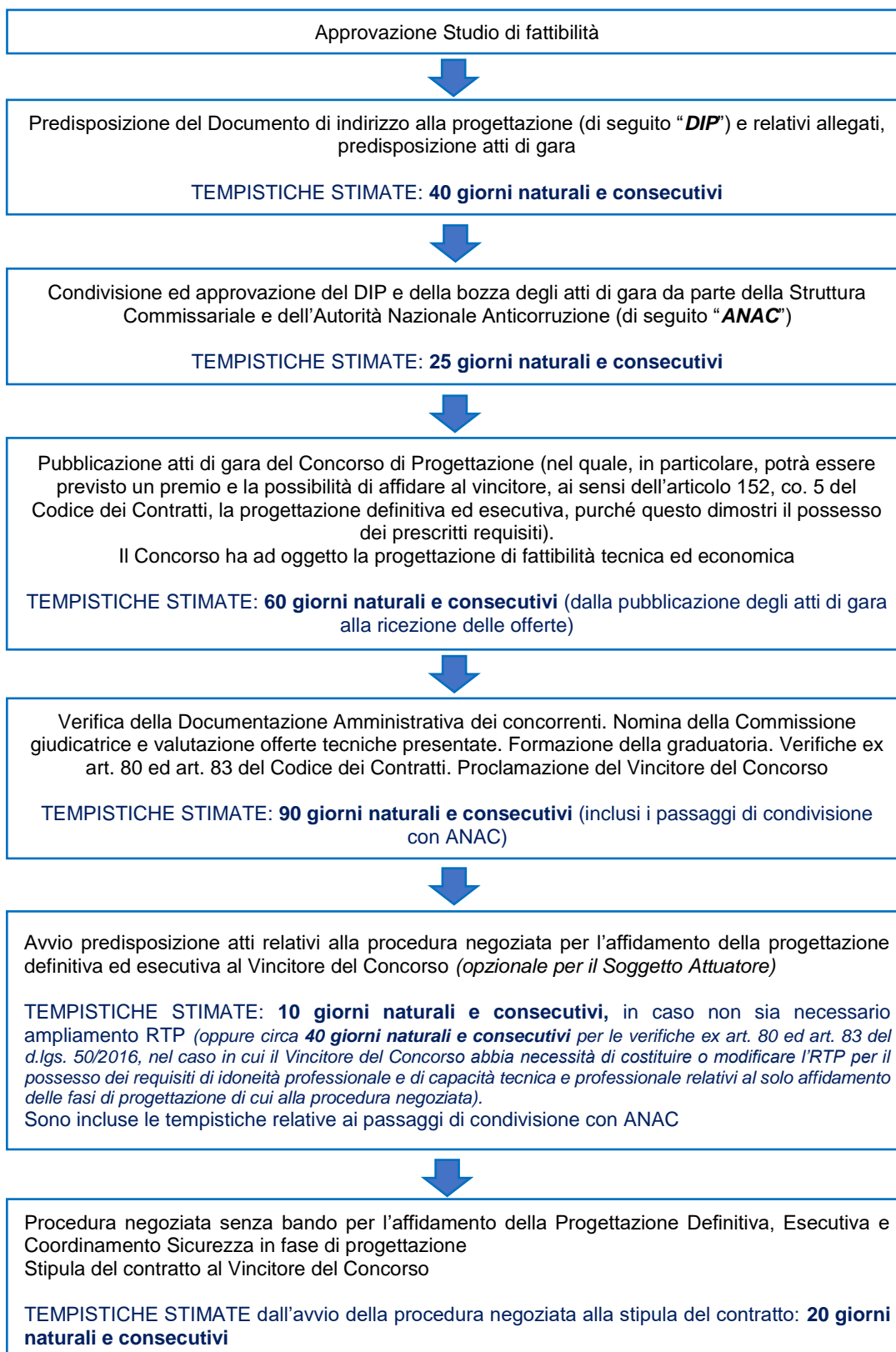
- l'intervento presenta una significativa rilevanza e complessità e, inoltre, come già evidenziato, per le sue peculiarità realizzative, a loro volta legate all'unicità dei luoghi, non trova precedenti nel panorama delle esperienze progettuali nel settore del patrimonio culturale;
- nell'ambito dello 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, sulla scorta dell'approfondimento delle forme di concorso previste dagli artt. 152, 154 (concorso di progettazione ad un grado, a due gradi, in due fasi) e 156 (concorso di idee) del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., si ritiene che il concorso di progettazione ad un unico grado configuri la procedura più idonea per finalizzare il presente Studio.

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 potrà 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. 2 – Iter del concorso di progettazione ad un unico grado



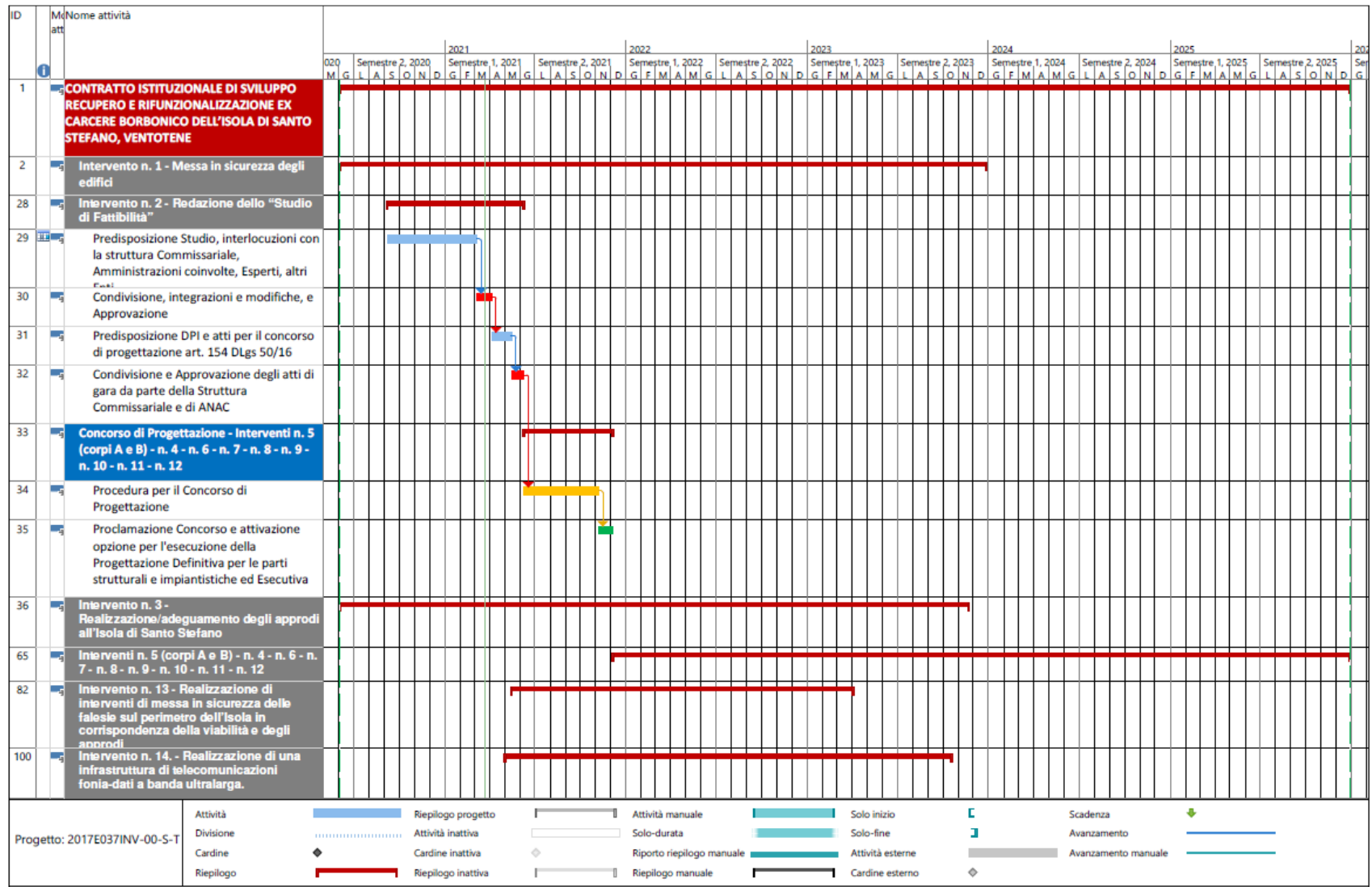
G.5 Il cronoprogramma di attuazione

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.

Di seguito, si riporta il cronoprogramma sintetico di attuazione di tutti gli interventi.

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, 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 delle procedure di V.I.A. e di VInCA, ove necessarie;
- eventuali ricorsi e contenziosi in fase di procedura di affidamento delle opere.



G.6 Modalità di approvvigionamento dei servizi primari

Gli impianti per la fornitura dei servizi essenziali sull'isola di Santo Stefano dovranno essere progettati e realizzati con l'obiettivo di rendere l'isola un sistema quanto più possibile autonomo ed autosufficiente, nel rispetto del complesso quadro dei vincoli vigenti in tale contesto.

La minimizzazione dell'impatto ambientale dovrà essere perseguita sia nella fase di realizzazione, che in quella di gestione di tali impianti, puntando all'acquisizione delle più avanzate certificazioni in materia di ecosostenibilità, di qualità ambientale e del territorio e nell'ottica di consentire al progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Carcere di assurgere a *best practice* europea.

Nell'ambito delle prime interlocuzioni svolte dalla Struttura commissariale con i fornitori attuali/potenziati dei servizi in esame, sono state formulate alcune ipotesi preliminari in merito alle modalità di approvvigionamento dei medesimi.

Gli impianti per la produzione di energia elettrica dovranno essere strutturati per minimizzare l'impatto ambientale e garantire una potenza adeguata (stimata in questa fase in circa 270kW) nel rispetto delle tutele cui sono assoggettati gli edifici. Saranno da preferire soluzioni che integrino tecnologie di produzione da fonti rinnovabili accoppiate a impianti di *energy storage* e piccoli gruppi di continuità per minimizzare, da un lato, l'impatto sul territorio dell'impianto e, dall'altro, gli eventuali disagi derivanti da interruzioni di produzione di energia.

La produzione di acqua a usi civili potrà essere garantita mediante il riuso del sistema di cisterne di accumulo di acqua piovana, opportunamente integrate con potabilizzatori, impianti di pompaggio e di rimando e con un eventuale piccolo impianto di dissalazione per garantire la ricarica delle scorte in caso di scarsità di precipitazioni. Il fabbisogno idrico, stimato in circa 4700 mc/anno potrà essere opportunamente gestito anche mediante meccanismi e tecnologie di trattamento e riuso delle acque, nonché di contenimento dell'uso a fini sanitari (sistemi di scarico a depressione, impiego di rubinetterie automatiche con rompigetto, economizzatori, ecc.).

I sistemi di gestione delle acque reflue andranno progettati in modo integrato con i sistemi di gestione della frazione umida dei rifiuti, per i quali si ipotizza la realizzazione in situ di piccoli impianti di compostaggio in grado di accogliere, oltre alla frazione organica del rifiuto, anche i fanghi di depurazione delle acque grigie/nere.

La connessione dell'isola in banda larga sarà realizzata nell'ambito del programma di infrastrutturazione delle isole minori, mediante cavo sottomarino eventualmente integrato con un piccolo ponte radio tra Ventotene e Santo Stefano.

H. Analisi di prefattibilità 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". Inoltre, 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. In particolare, la fauna terrestre con maggiore sensibilità è rappresentata dall'avifauna nidificante (Berta maggiore, Berta minore, Rondone maggiore e Rondine pallida), in quanto 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.

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, che assumono un ruolo fondamentale per quanto riguarda la produzione primaria, la biodiversità, l'equilibrio della dinamica di sedimentazione e, inoltre, rappresentano un ottimo indicatore della qualità dell'ambiente marino nel suo complesso.

H.2 Analisi delle interferenze potenziali del sito

L'analisi delle interferenze non può prescindere da una stima, anche di carattere prudenziale, dei flussi delle visite all'isola di Santo Stefano, che, nell'ipotesi di attivazione in contemporanea di tutte le funzioni museali, espositive, di formazione, divulgative, ecc. previste dal progetto, si attesterebbero, nell'anno di regime (2026), su un numero massimo teorico di oltre 50.000 presenze e, quindi, su un numero massimo di 560 visitatori giornalieri ammissibili sull'isola.

La principale interferenza generata dal progetto sulle componenti ambientali ed ecosistemiche deriva dalla maggiore e più intensa frequentazione antropica, sia in termini dimensionali che di nuove modalità di fruizione (eventi, pernottamenti, ecc.). A queste si aggiungono le interferenze a carattere più puntuale, legate alle fasi di realizzazione e di esercizio degli impianti di cui l'isola dovrà dotarsi per consentire la fruizione dell'ex Carcere nella sua nuova destinazione d'uso.

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.

Nel prospetto seguente si riportano i potenziali fattori di interferenza, il rischio associato per fauna e vegetazione, nonché le misure di mitigazione da implementare.

Tab.1 - 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) ▪ 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

I. Primi indirizzi per il concorso di progettazione

Secondo quanto specificato nel paragrafo G.4.4, si prevede che la successiva fase di progettazione per la finalizzazione dello Studio, sarà attivata mediante un concorso di progettazione ad un unico grado, mettendo 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. 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.

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

Inoltre, 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.

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 - e/o in quanto sono ancora in corso le interlocuzioni tra la Struttura commissariale ed i soggetti coinvolti o da coinvolgere per l'individuazione e l'implementazione delle soluzioni più adeguate.

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, sulla scorta degli esiti delle interlocuzioni, attualmente ancora in corso, tra la Struttura commissariale e i fornitori attuali/potenziati di tali servizi;
- 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 (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, per la quale, sulla base degli esiti delle interlocuzioni avviate con il relativo proprietario, sarà stata nel frattempo individuata e attivata la procedura più idonea.

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 a valere su tale finanziamento.