

significative, ma, soprattutto, perché deve necessariamente scontare la tempistica non comprimibile, prevista dalla legislazione nazionale in tema di procedure ad evidenza pubblica.

Giova in particolare sottolineare come, sin dalla presentazione iniziale del GPP, venissero indicati solo in 6, sui 39 previsti, gli interventi a progettualità avanzata per i quali si riteneva possibile avviare con immediatezza le relative procedure di evidenza pubblica, prevedendosi la pubblicazione dei relativi bandi nel corso dello stesso mese di aprile, come emerge dall'immagine seguente.

Immagine nr. 4: Piano delle opere del GPP.
Cronoprogramma iniziale per l'anno 2012.
Il primo gruppo di bandi da pubblicare.

Bandi di marzo-aprile 2012

- 1) Lavori di messa in sicurezza previo assetto idrogeologico dei terreni demaniali a confine con l'area di scavo (indagini già in corso)
- 2) Restauro architettonico strutturale della Casa di Sirico
- 3) Restauro e consolidamento delle strutture della Casa del Marinaio
- 4) Restauro architettonico e strutturale della Casa dei Dioscuri
- 5) Restauro architettonico e messa in sicurezza della Casa delle Pareti Rosse
- 6) Restauro architettonico strutturale della Casa del Criptoportico in Pompei scavi

Fonte: MiBACT, Conferenza stampa di presentazione del GPP, Napoli, 5 aprile 2012.

Di fatto, però, già nel corso di una successiva audizione parlamentare¹³, al di là della evidenza di un lieve ritardo¹⁴, venne presentato un aggiornamento del cronoprogramma

¹³ In particolare, venne comunicato che "... a metà ottobre saranno pronti nuovi bandi, per i quali verrà impiegata la piattaforma informatica predisposta di recente. Per tali bandi sarà utilizzata la procedura della cosiddetta gara aperta senza prequalifica, per abbattere alcuni tempi morti. Le opere che saranno interessate riguarderanno il consolidamento idrogeologico del terrapieno dell'isola dove si è verificato il crollo del 2010, per il quale si è effettivamente registrato un ritardo date le difficoltà delle indagini geoarcheologiche, nonché il restauro di due domus analogamente oggetto di recenti crolli. Saranno altresì compiute analisi del degrado di tutte le nove regiones di Pompei, per tre delle quali sono stati quasi completati i rilievi e potrà iniziare la messa in sicurezza. Al riguardo, saranno realizzati interventi previsionali con tecniche consolidate, onde evitare altri crolli. I bandi per le tre regiones già esaminate saranno pubblicati entro fine anno, separatamente rispetto agli altri in quanto per le restanti Regioni non sono stati completati i rilievi e le analisi...". Audizione del Segretario generale del MiBACT avanti la 7^a Commissione Permanente del Senato "Istruzione pubblica, Beni culturali", 26 settembre 2012 (consultabile all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=679206>).

¹⁴ In realtà, per l'intervento nr. 1 "Lavori di messa in sicurezza previo assetto idrogeologico dei terreni demaniali a confine con l'area di scavo, *Regiones III e IX*" è stato possibile pubblicare il bando di gara il 9 novembre 2012, per giungere alla aggiudicazione definitiva il 12 febbraio 2014.

per i successivi bandi da pubblicare sul Piano delle opere, come presentato nelle seguenti immagini.

Immagine nr. 5: Piano delle opere del GPP.
Cronoprogramma iniziale per l'anno 2012.
La previsione dei successivi gruppi di bandi da pubblicare.

Bandi entro luglio 2012	Bandi entro dicembre 2012
1) Lavori di messa in sicurezza della Regio VI 2) Lavori di restauro in sicurezza della Regio VII 3) Lavori di restauro decorativo e architettonico – strutturale degli edifici della Regio VIII 4) Lavori dimessa in sicurezza della Regio VIII	1) Lavori di messa in sicurezza della Regio I 2) Lavori dimessa in sicurezza della Regio II 3) Lavori dimessa in sicurezza della Regio III 4) Lavori dimessa in sicurezza delle Regiones IV - V 5) Lavori dimessa in sicurezza della Regio IX 6) Restauro edifici demaniali e allestimento

Fonte: MiBACT, Conferenza stampa di presentazione del GPP, Napoli, 5 aprile 2012.

Tuttavia, la necessità di un aggiornamento del cronoprogramma iniziale, come per il Piano delle opere, non venne indicata per gli altri interventi, per i quali, invero, nella stessa sede parlamentare, venne rappresentato come “... nel frattempo, sono in corso di implementazione anche gli altri Piani del Grande progetto Pompei e che, entro ottobre, tutta la rendicontazione sarà trasmessa all’Unione europea, benché i finanziamenti non siano ancora pervenuti e le spese vive siano state perciò sostenute dalla soprintendenza speciale ...”, con una particolare attenzione per quel Piano della conoscenza – articolato “...su due livelli, di cui il primo riguarda i fronti aperti. Si tratta, delle aree più pericolose in quanto non ancora scavate ed oggetto quindi di molte infiltrazioni. ... In proposito si riferisce che il capitolato è già pronto e i bandi partiranno entro la fine dell’anno...” – che costituisce una delle attività strategiche per il successo del GPP, insieme con quella della realizzazione del cd. sistema informativo¹⁵.

In proposito, appare opportuno, qui, connotare quella che è una evidenza certamente già apprezzata. Il GPP aveva, e ha, altri compiti e altri obiettivi rispetto a quelli di stretta competenza della SANP/SAPES, fondandosi su una metodologia:

1. di elaborazione e gestione del processo progettuale e della realizzazione dei lavori fortemente innovativa;
2. scientifica di conservazione ampiamente condivisa e sperimentata basata su un sistema programmato e integrato di conoscenza e restauro.

Non è casuale, quindi, che nel Piano delle opere del GPP non fosse preso in considerazione, ad esempio, il superamento di una delle più gravi problematiche infrastrutturali del Sito, quella della demolizione del cd. archeomostro¹⁶, poiché “... inclusa nella programmazione 2012 ...”¹⁷ delle risorse ordinarie della SANP, che, nel frattempo, proprio per sostenere l’impatto del GPP, era stata rafforzata con l’assunzione di 8 architetti, 13 archeologi e 1 funzionario amministrativo, operativi dal gennaio 2012.

¹⁵ Destinato a “... razionalizzare le conoscenze su Pompei, attualmente frammentate in quanto provenienti da fonti assai diversificate. È invece indispensabile che tutti i dati siano registrati e schedati in modo ordinato, onde consentire una conoscenza adeguata dello stato di degrado un lavoro concettualmente finito, cui farà seguito a breve la attribuzione in appalto del sistema informativo...” (supra, nota nr. 13).

¹⁶ Cfr. Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-05711, XVI Legislatura, pubblicato il 27 luglio 2011, Seduta n. 588.

¹⁷ Vds. audizione citata (supra, nota nr. 13).

Sempre in tale contesto, non devono nemmeno risultare fuorvianti, ai fini della corretta comprensione delle finalità e degli obiettivi del GPP, la dimensione economica, M€ 105, e la complessità della situazione sulla quale il progetto nel suo insieme deve intervenire: non vi era e non vi è, infatti, alcuna sovrapposizione o interferenza con le competenze esclusive della SANP, come venne ricordato nel corso della presentazione del GPP, e ciò anche al di là della nota impossibilità di utilizzare i finanziamenti comunitari al posto di risorse ordinarie nazionali. Siffatta impostazione, apertamente indicata nella legge nr. 112/2013, veniva infatti enunciata con chiarezza sin dalla presentazione iniziale del GPP, quando addirittura l'organo attuatore del GPP coincideva con la SANP stessa.

Immagine nr. 6 : Il GPP e i compiti della SANP.



Fonte: MiBACT, Conferenza stampa di presentazione del GPP, Napoli, 5 aprile 2012.

In capo alla SANP permanevano, dunque (così come permangono oggi alla SAPES), i compiti di ordinaria gestione del Sito. Un impegno che aveva fin lì assorbito rilevanti risorse finanziarie, come evidenziato nel corso dell'audizione prima indicata, tenuto conto che "... nel 2011 sono stati spesi 572 mila euro per la manutenzione dell'area e 5,2 milioni di euro per interventi di somma urgenza. Nel 2012 invece, sono stati spesi finora circa 2 milioni per la manutenzione e 1,1 milioni (suddivisi sugli esercizi finanziari 2011-2012) per manutenzione diffusa (dopo, n.d.r.) i 2,8 milioni di euro per il 2007, quando la Sovrintendenza era ancora autonoma, nonché 4,5 milioni nel 2008 e 5,3 milioni nel 2009 quando la Sovrintendenza era stata accorpata con quella di Napoli ...".

In particolare, il supporto di Invitalia.

Il 6 ottobre 2011, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e il Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale siglavano l' "Accordo istituzionale per l'attuazione del progetto operativo 2011-2015 finalizzato alla tutela e valorizzazione dell'area archeologica di Pompei" (in allegato nr. 2), che, tra l'altro, prevede la possibilità di avvalersi - mediante convenzione - di Invitalia, quale struttura tecnica per l'attuazione delle principali componenti del Progetto Pompei, per le seguenti attività:

1. il completamento alla progettazione e il supporto all'attuazione delle opere;
2. la definizione dell'analisi economico-finanziaria;

3. il supporto tecnico per l'attuazione dei diversi piani in cui si articola (in allegato nr. 3, la nota informativa delle attività svolte da Invitalia con il quadro riassuntivo degli impegni).

La Convenzione, poi sottoscritta il successivo 18 ottobre (in allegato nr. 4) prevede le seguenti linee di intervento:

1. gestione integrale della piattaforma telematica *e-procurement* per la trattazione delle gare;
2. supporto legale nelle diverse fasi, dall'approntamento del bando di gara e dei capitolati annessi al sostegno delle commissioni di gara e della Stazione appaltante in fase di redazione dei contratti e per l'impostazione dell'eventuale contenzioso;
3. supporto alla progettazione (per i primi cantieri, il supporto si è esteso alla fase esecutiva), con un contributo quali-quantitativo di unità tecniche, di cui una parte residenziali a Pompei (da aprile 2013);
4. assistenza tecnica dell'Ufficio legale per la redazione dei bandi;
5. supporto tecnico-specialistico, *on call*.

In particolare, il Protocollo di legalità.

Il GPP si avvale dell'Intesa interistituzionale legalità e sicurezza del 20 gennaio 2012, sottoscritta dal Ministro della Coesione, dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dal Presidente dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici per la sicurezza degli appalti (in allegato nr. 5), cui sono seguite le firme del Protocollo di legalità del 5 aprile 2012 e del Protocollo operativo per la sperimentazione del monitoraggio finanziario del 6 febbraio 2013 (rispettivamente, in allegato nr. 6 e nr. 7), quali misure operative destinate a prevenire e contrastare possibili tentativi di infiltrazioni della criminalità e a garantire la trasparenza, attraverso:

1. una rete di monitoraggio sulla filiera delle imprese che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli e forniture di beni e prestazioni di servizi, ivi incluse quelle di natura intellettuale, qualunque sia l'importo dei relativi contratti o dei subcontratti;
2. la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere.

Presso la Prefettura di Napoli è stato così istituito il "Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Progetto Pompei" (d'ora in avanti, GdL) coordinato da un Prefetto, con due linee di intervento:

1. un'opera di costante affiancamento della Stazione appaltante, realizzata collaborando nella predisposizione dei bandi di gara e dei relativi contratti, anche mediante l'inserimento di clausole e condizioni finalizzate a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, nonché monitorando le procedure di gara anche allo scopo di evitare forme di concorrenza sleale. L'esame preventivo di tutta la documentazione di gara prodotta dalla Stazione appaltante per ogni bando - in particolare, la corrispondenza con la disciplina vigente, nonché con le previsioni del Protocollo -

viene seguito dal monitoraggio delle procedure di gara dopo l'aggiudicazione provvisoria, delle offerte e degli atti di gara¹⁸;

2. il monitoraggio della corretta realizzazione delle opere – anche suggerendo, a tal fine, l'attivazione del potere prefettizio di accesso ai cantieri e l'intervento del Gruppo interforze – attraverso una piattaforma informatica¹⁹, che consente di rilevare eventuali anomalie e di analizzarle, procedendo ad approfondimenti volti ad acquisire ulteriori elementi utili all'individuazione degli effettivi titolari e la verifica dell'eventuale esistenza di cointeressenze nella conduzione delle imprese impegnate nei lavori da parte di soggetti direttamente o indirettamente legati ad associazioni criminali. Si tratta, quindi, di un rilevante patrimonio informativo a disposizione anche delle Forze di Polizia incaricate di verificare la regolarità degli accessi e delle presenze in cantiere²⁰.

Il Segretariato generale del MiBACT ha realizzato la banca dati denominata Sistema informativo della legalità (d'ora in avanti, SiLeg), al fine di:

1. rispondere alle indicazioni dettate dal Protocollo di legalità, attraverso un sistema di monitoraggio costante dei lavori e grazie a misure tese a rendere più stringenti le verifiche antimafia;
2. assicurare il flusso di informazioni relative alla filiera delle imprese e alle verifiche antimafia che la Stazione appaltante deve richiedere alla Prefettura di Napoli prima della stipula di ciascun contratto;
3. monitorare gli accessi ai cantieri;
4. garantire la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere.

Una banca dati che può essere alimentata, per i rispettivi ambiti di competenza, da sole due utenze, quella della Stazione appaltante e quella dell'operatore economico appaltatore, con più sezioni, di cui due di interesse prioritario:

1. la prima, applicativa dell'art. 7 del Protocollo di legalità, dove confluiscono tutti i dati relativi al singolo intervento (progetti, bandi, offerte, contratti, cantieri), compreso il cd. "settimanale di cantiere", il cui popolamento è a carico dell'appaltatore. Questo database integra informazioni dettagliate relative alle opere da realizzare, con l'indicazione della ditta, degli automezzi, dei macchinari e dei dipendenti dell'operatore economico e di tutte le altre imprese della filiera che, nel periodo di riferimento, opereranno all'interno del cantiere;

¹⁸ Il differimento dell'accesso a tali atti, da parte del GdL, al momento dell'aggiudicazione provvisoria, anziché a quello dell'approvazione dell'aggiudicazione, come previsto dall'articolo 13 del Codice dei contratti pubblici, è motivato dall'esigenza che eventuali irregolarità non rilevate o erroneamente valutate dalla commissione giudicatrice possano essere segnalate alla Stazione appaltante, affinché ne tenga conto in sede di approvazione dell'aggiudicazione provvisoria.

¹⁹ Dalla quale si accede: alla banca dati della Direzione investigativa antimafia, per tutti gli esiti degli accessi nei cantieri; allo SDI (Sistema di indagine), gestito dal Dipartimento della P.S., per tutte le segnalazioni sui procedimenti penali e sulle misure di prevenzione personali e patrimoniali, sia in corso che già sfociati in provvedimenti dell'autorità giudiziaria; alla banca dati della Camera di Commercio, industria ed artigianato, per disporre delle opportune visure camerali, la cui analisi consente di storicizzare la posizione dei singoli soci e di conoscere eventuali cointeressenze degli stessi in altre società; al circuito interbancario CBI, per analizzare tutte le movimentazioni bancarie operate sui conti correnti dedicati alle opere del Progetto Pompei.

²⁰ In tal modo, è resa possibile la verifica in tempo reale della corretta presenza – di maestranze e mezzi – sul cantiere in relazione al "settimanale di cantiere".

2. la seconda, che contiene le anagrafiche relative a tutti i cantieri (database cumulativi relativi a tutto ciò che vi entra, come persone, fornitori, operatori economici, pubblica amministrazione, macchinari e automezzi), da cui possono essere estratti i dati di interesse per singolo contratto.

Meritano, infine, di essere evidenziati due ulteriori profili caratterizzanti questa infrastruttura di garanzia, mutuata da quella utilizzata per altre Grandi Opere (Ponte di Messina, TAV, ...): l'aver esteso il regime delle informazioni antimafia a tutti i soggetti appartenenti alla filiera delle imprese e a tutti i contratti, indipendentemente dal loro importo; la deroga alla competenza territoriale ai fini del rilascio delle informazioni antimafia, prevedendo che le informazioni stesse debbano essere richieste alla Prefettura di Napoli anche ove riguardino imprese aventi sede legale al di fuori della provincia.

In particolare, il Comitato di pilotaggio / Steering Committee

Con decreto interministeriale del 12 dicembre 2012²¹ è stato poi costituito il Comitato di Pilotaggio/*Steering Committee* (da qui in avanti, SC), la cui composizione ricalca sostanzialmente quella del GdCo, con l'aggiunta di rappresentanti di ogni Ministero firmatario e della Commissione Europea e senza la formale partecipazione di Invitalia, comunque normalmente presente alle riunioni, unitamente al DGP, la cui figura non era prevista a quell'epoca.

Lo SC, che costituisce riferimento unitario e di garanzia nei confronti della Commissione Europea, svolge funzioni di coordinamento istituzionale, di indirizzo e di impulso all'attuazione del GPP, di cui assicura il monitoraggio e la valutazione in itinere dello stato di attuazione, attraverso riunioni a cadenza mensile. E' presieduto da un Dirigente del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS).

In particolare, altre iniziative: il progetto Open Pompei.

Si tratta di una progettualità, avviata dal DPS, non ricompresa nel GPP, ma che è stata sviluppata parallelamente e che presenta evidenti utili interferenze da valorizzare.

Il progetto Open Pompei si propone di aprire un canale di comunicazione tra i soggetti emergenti nell'era digitale - innovatori sociali, attivisti, *hackers*, *startupper* - e il Sito, con tre obiettivi:

1. promuovere una cultura della trasparenza, perché senza buone informazioni i cittadini e le comunità in cui vivono non possono prendere buone decisioni, attraverso l'apertura dei dati relativi alle attività che le istituzioni pubbliche locali (e non) hanno avviato sul territorio, per dare a tutti la possibilità di conoscere, organizzarsi e partecipare;

21 Consultabile all'indirizzo <http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MIBAC/minisiti/GPP/file/Steering%20Committee%20attuazione%20Grande%20Progetto%20Pompei%20%20I%20relazione%20stato%20avanzamento%20attuazione%20GPP%20-%20ALLEGATI.pdf>, in allegato alla Prima Relazione alla Commissione Europea dello Steering committee sullo stato di avanzamento del GPP.

2. conoscere per capire, attraverso la costruzione di un modello vivo dell'economia e della società campane, costituito da tanti cittadini che, connessi tra loro in rete, possano offrire informazioni, analisi e proposte;
3. valorizzare i nuovi protagonisti dello sviluppo, attraverso l'incentivazione di una nuova generazione e delle nuove strade che sono disponibili (innovazione sociale, attivismo civico, *hacking* degli stili di vita, impresa sociale, ...).

L'obiettivo, dunque, è quello di svolgere un'attività di animazione territoriale volta a entrare in contatto con i protagonisti locali, al fine di conoscere le storie di chi si prende cura della propria terra, costruendo nuovi percorsi della scena sociale ed economica, anche attraverso incontri e riunioni con esponenti istituzionali, per far emergere idee, competenze e capacità sparse sul territorio.

Open Pompei sta inoltre realizzando un'attività di comunicazione e disseminazione attraverso strumenti tipici del web 2.0, al fine non solo di rendere visibile le attività svolte nell'ambito del progetto, ma anche, e, soprattutto, di alimentare una *community* di persone interessate e appassionate alle tematiche trattate, in maniera da renderle non semplici destinatarie di informazioni "pre-confezionate", ma attribuendo loro un ruolo attivo mediante la condivisione - grazie a uno spazio virtuale, (pagina facebook e *account* twitter) - delle rispettive competenze ed esperienze professionali e personali.

In particolare, altre iniziative: il concorso "99 ideas for Italy".

Il concorso internazionale 99ideas for Italy (edizione 2013)²² è stato promosso dal Ministro per la Coesione Territoriale, in collaborazione con altre Amministrazioni, ed era finalizzato ad attivare la partecipazione della collettività locale, nazionale e internazionale, per la definizione di idee per valorizzare gli attrattori presenti sul territorio italiano, innovare e migliorare il sistema produttivo locale e potenziare la filiera turistico-culturale, con l'obiettivo di rendere l'area di riferimento più attraente, accogliente e vivibile.

La *call* per Pompei doveva mirare, tra l'altro, a favorire le possibili sinergie tra i due grandi attrattori locali - area archeologica e Santuario della Beata Vergine del Rosario - anche mediante l'individuazione di altri luoghi, fattori e *asset* di attrazione locale.

Aperto a tutti i soggetti interessati, in forma singola o associata, anche di provenienza internazionale, ha visto l'individuazione da parte della Commissione di valutazione di 5 idee vincitrici²³.

²² Erano previste tre *call*: una per Reggio Calabria, una per il Sulcis e una per Pompei.

²³ Si tratta di:

- Hub flowers. Un progetto architettonico/paesaggistico per realizzare un parco urbano tematico nella Fossa di Valle, un'area di difficile fruizione e dalla particolare conformazione orografica.
- Rilevazione e visualizzazione d'immagini latenti celate nell' area archeologica. Grazie alle rilevazioni all'infrarosso, una soluzione, quindi, senza alterare lo stato dei luoghi.
- 99 Sedie. Al fine di promuovere l'immagine di Pompei nel mondo attraverso la progettazione e produzione di un oggetto di design *site-specific*: la Sedia Pompei.
- Cammino delle Madri. La rilettura della storia del territorio quale punto di partenza per la costruzione di percorsi di visita insoliti e originali, attraverso azioni di marketing territoriale interattivo.
- Archeofest. Un festival dell'archeologia con incontri, mostre, convegni, dibattiti, presentazioni di studi e pubblicazioni per favorire la sinergia tra città moderna e città antica.

II

L'INTERVENTO DEL GOVERNO E DEL PARLAMENTO NEL 2013

A dodici mesi circa dall'avvio del GPP, il 19 dicembre 2012, la 7^a Commissione permanente "Istruzione pubblica, beni culturali" del Senato della Repubblica, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulle "Problematiche del sito archeologico di Pompei", intervenne con una Risoluzione²⁴ con la quale evidenziava come "*... questo massiccio impegno non ha ancora visto dispiegare i suoi effetti concreti benché, nella fase iniziale, non sia stato neanche pienamente implementato l'aspetto della trasparenza, data l'urgenza di provvedere. Inoltre, la scelta di optare per la cosiddetta "procedura aperta con prequalifica" ha richiesto tempi lunghi, così come la decisione di non accorpate in un unico bando gli appalti per le prime cinque domus interessate ma di emanare cinque diversi bandi per le cinque domus, così da evitare di interrompere tutta l'iniziativa nel caso di un eventuale ricorso...*" e impegnava il Governo "*... a verificare la capacità di utilizzo efficace delle risorse, tenuto conto che il problema fino ad ora ha riguardato più la gestione che l'ammontare dei fondi a disposizione e che la data di inizio dei lavori, più volte annunciata, è stata finora sempre rinviata. Ciò, anche in considerazione della necessità di utilizzare tempestivamente, efficacemente e con certezza la somma di 105 milioni di euro derivante dai fondi strutturali europei stanziati per il periodo 2007-2013 ... velocizzando l'avvio dei lavori e rispettando la conclusione nei tempi richiesti dall'Unione europea ...*".

In tale prospettiva, si colloca l'intervento normativo adottato dal Governo, nel tentativo di superare le difficoltà che stavano frenando l'implementazione del GPP secondo il cronoprogramma iniziale, definito per assicurare il completamento della spesa effettiva entro il 31 dicembre 2015. Il decreto legge nr. 91/2013, cd. "Valore cultura", convertito dalla legge nr. 112/2013, incide sullo stato di attuazione del GPP con la previsione, tra le altre iniziative, di una modifica radicale della *governance*, con la nomina di un DGP, cui spetta, fra l'altro, definire e approvare i progetti degli interventi, assicurare l'efficace e tempestivo svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto dei servizi e delle forniture, nonché seguire la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti. Inoltre, vengono disposte:

1. l'istituzione della Struttura di supporto al DGP e dell'Unità Grande Pompei (d'ora in avanti, UGP), quest'ultima con il compito di pervenire all'approvazione di un Piano strategico per il rilancio economico sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei comuni interessati dal Piano di gestione sito UNESCO²⁵, nonché di potenziare l'attrattività turistica dell'area²⁶;

²⁴ Presentata il 28 dicembre 2012, annunciata nella seduta n. 860 del 16 gennaio 2013, doc. XXIV, N. 54.

²⁵ Vds. *supra*, nota nr. 12.

²⁶ La Direzione generale di progetto così costituita utilizza dal mese di maggio 2014 i locali demaniali di Casina Pacifico, sulla quale la SANP, nel corso del 2013, aveva avviato 4 diversi interventi per un importo complessivo pari a euro 108.196,00. Nei primi 4 mesi di attività, il DGP aveva operato presso i locali demaniali di San Paolino.

2. la costituzione della SAPES, mediante la soppressione della SANP, con ciò tornando a una separazione tra le Soprintendenze Archeologiche di Pompei e di Napoli già esistente nel passato.

In particolare, la nuova governance: il Direttore generale di progetto e il Vice Direttore generale vicario del GPP.

La nomina del DGP e del Vice Direttore generale vicario²⁷, annunciata il 9 dicembre 2013, è avvenuta con dPCM del 27 dicembre 2013.

Ferme restando le funzioni, i compiti e le attribuzioni della Soprintendenza competente in ordine alla gestione ordinaria del sito e quale beneficiario degli interventi ordinari e straordinari attuati nell'ambito del GPP, alla nuova *governance* è stata attribuita una serie estremamente articolata di compiti, con una duplice prospettiva.

Da una parte, l'intenzione di perseguire l'accelerazione del GPP, con particolare riguardo al proficuo e intero impiego dei fondi comunitari stanziati: qui si colloca la scelta di assegnare le funzioni di Stazione appaltante alla nuova *governance*, al fine di assicurare l'efficace e tempestivo svolgimento delle procedure di gara dirette all'affidamento dei lavori e all'appalto di servizi e delle forniture, in teoria svincolando, da un punto di vista giuridico, la potenzialità realizzativa degli interventi dagli apparati burocratici della SAPES.

Dall'altra, la possibilità di:

1. assicurare la più efficace gestione del servizio di pubblica fruizione e di valorizzazione del Sito, predisponendo la documentazione degli atti di gara;
2. emanare direttive atte a migliorare l'efficace conduzione del Sito, definendo obiettivi e modalità per assicurare il rafforzamento delle competenze e del contributo del personale della Soprintendenza;
3. provvedere ad assicurare le condizioni di supporto organizzativo e amministrativo alle attività di tutela e valorizzazione di competenza della Soprintendenza,

in stretto raccordo con il Soprintendente, che mantiene la competenza sulla gestione ordinaria.

Oltre a questa duplicità prospettica verso l'interno del Sito, il Legislatore ha inteso ricondurre alla figura del DGP le indicate ulteriori competenze, aventi proiezione esterna e concernenti il rilancio economico-sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei comuni interessati dal Piano di gestione sito UNESCO.

Tale scelta parte dalla consapevolezza che la valorizzazione e fruizione di uno dei siti archeologici più rilevanti al mondo non può non passare attraverso la collaborazione istituzionale di tutti gli Enti e Organismi pubblici e privati insistenti in un'area geografica il cui mancato sviluppo non è certamente questione recente. Da qui la creazione dell'UGP - al fine di "*...assicurare lo svolgimento in collaborazione delle attività di interesse comune delle amministrazioni pubbliche coinvolte... e la convergenza in un'unica sede decisionale di tutte le modificazioni amministrative necessarie alla realizzazione dei piani, dei progetti e degli interventi strumentali al conseguimento degli obiettivi...*"²⁸ - che, dal punto di vista

²⁷ Che manteneva altresì di fatto l'incarico di Direttore regionale del MiBACT per l'Abruzzo.

²⁸ Una scelta in linea con il Progetto Pompei, che, per vero, era stata proposta anche nel passato (Cfr. ad esempio, la Relazione sulla gestione della Soprintendenza archeologica di Pompei per gli esercizi

amministrativo, si pone come un soggetto atipico, orientato a “mettere d'accordo”, a “coordinare”, a “raccordare” protagonisti istituzionali chiamati tutti insieme a fare la loro parte nella creazione di una piattaforma unica, necessaria per il rilancio di quelle risorse culturali d'area che non possono restare sullo sfondo quale mero presupposto per una occasionale fonte di reddito frammentata e improvvisa.

In particolare, il supporto alla nuova governance.

L'intervento normativo ha previsto una *governance* rafforzata dalla costituzione di un supporto al DGP, articolato su due componenti:

1. la Struttura di supporto, dedicata a supportare il DGP nell'assolvimento dei compiti assegnatigli dall'art. 1, comma 1, del decreto legge 91/2013, e composta da:
 - a. un contingente di personale non superiore a 20 unità, proveniente dal MiBACT e da altre Amministrazioni statali, appartenente ai profili tecnico e amministrativo, costituito da esperti in procedure di gare di appalto, in contratti, contabilità appalti, monitoraggio, esecuzione di lavori pubblici, in gestione del personale, in programmazione e gestione di processi e di lavori, in sicurezza del patrimonio culturale, in comunicazione, nonché da architetti, ingegneri, geometri, informatici;
 - b. 5 esperti in materia giuridica, economica, architettonica, urbanistica e infrastrutturale, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del DGP;
2. l'UGP, la quale è:
 - a. composta da un contingente di personale non superiore a 10 unità, proveniente dalle amministrazioni componenti il Comitato di Gestione (oltre al MiBACT, i Ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti e per la coesione territoriale, la Regione Campania, la Provincia di Napoli e i Comuni dell'area);
 - b. orientata alla elaborazione dell'indicato Piano strategico da sottoporre all'approvazione del Comitato di Gestione, assumendo le decisioni relative alla progettazione e alla realizzazione e gestione degli interventi inclusi in detto piano;
 - c. dotata di autonomia amministrativa e contabile per la gestione delle spese di funzionamento dell'Unità stessa e della Struttura di supporto.

III

LA SITUAZIONE NEL GENNAIO 2014.

La nuova *governance*, insediatasi il 20 gennaio 2014, presentava all'Autorità di Governo la fotografia dello stato di attuazione del GPP, che era, a 24 mesi dall'avvio, così sintetizzabile:

1. una spesa effettiva, se pur non ancora rendicontata, inferiore ai 600mila euro sui M€ 105, che, come prima indicato, devono essere effettivamente spesi entro il 31 dicembre 2015, alla luce dell'orizzonte temporale imposto dalla chiusura dell'attuale periodo di programmazione comunitaria;

Immagine nr. 7 : Stato di attuazione del GPP.

Andamento della spesa effettiva.

SITUAZIONE ECONOMICA (in Meuro)							
ARTICOLAZIONE GPP	PREVISTI	BANDITI	AGGIUDICATI (a)	SPESI	RESIDUI GARE DA IMPIEGARE	PUBBLICABILI ENTRO MARZO 2014	SPESA AL 30 GIUGNO 2015
	Val. ass.	Val. ass.	Val. ass.	Val. ass.		Val. ass.	Val. ass.
P. DELLE OPERE	85	29,6	18,7	0,6	10,9	8 (b)	20 (c)
P. DELLA CONOSCENZA	8,2	0,2				8	5 (c)
P. DELLA SICUREZZA	2 (d)	0,2	0,2			(e)	
P. DELLA CAPACITY BUILDING	2,8	1,4	0,2			2,2 (f)	2,5
P. DELLA FRUIZIONE E VALORIZZAZIONE	7 (g)						3,0 (g)
TOTALE	105	30,9	19,14	0,6	10,9	18,16	31,5

Fonte : MiBACT, Direzione generale GPP, presentazione del 5 febbraio 2014.

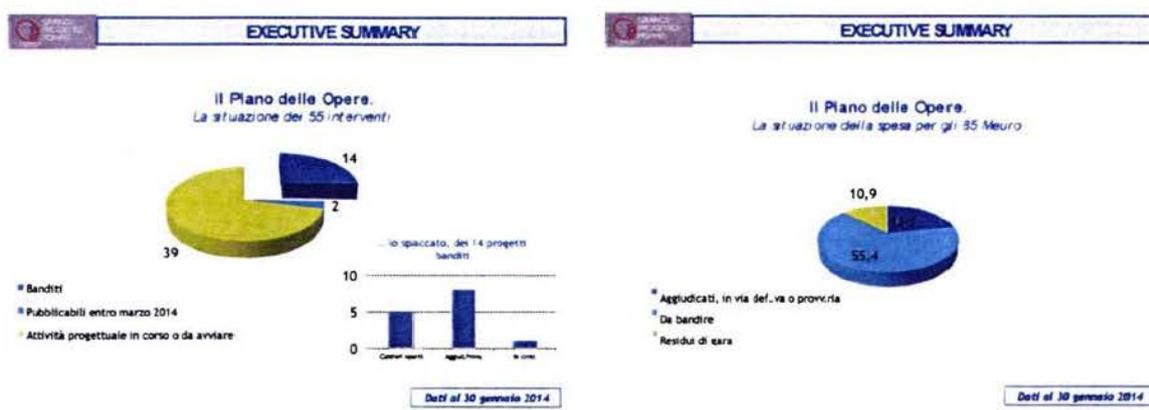
2. un Piano delle opere - con appostati 85 dei M€ 105 del GPP - dove:
 - a. ai 39 interventi del progetto inizialmente approvato ne erano stati aggiunti ulteriori 16, per un totale di 55;
 - b. vi era il rischio di disimpegno per M€ 60-65, atteso che:
 - (1) per il 20% dei suddetti interventi non risultava accertata l'esistenza di alcun elaborato progettuale utilizzabile;
 - (2) vi erano 5 cantieri aperti (1 di questi era stato completato, ma non collaudato) sui 55 interventi previsti, con le procedure di evidenza pubblica per i 5 cantieri attivi che erano:
 - (a) state oggetto di acquisizioni documentali da parte dell'Autorità Giudiziaria;
 - (b) durate tra i 10 e i 18 mesi, evidenziando ribassi di gara - da parte delle due ditte risultate aggiudicatricie - tra il 42 e il 56 per cento;
 - (c) tutte caratterizzate dalla necessità di effettuare la sanatoria della mancata valutazione del rischio sismico, che non venne effettuata prima di procedere alla consegna del cantiere;
 - (3) vi erano ulteriori 9 gare in corso, posto che:
 - (a) per un sesto intervento, la progettazione era stata completata in tempi contenuti e aveva consentito l'avvio della procedura di evidenza

- pubblica nel novembre 2012, con la consegna del cantiere - avvenuta dopo 14 mesi, nel febbraio del 2014 - a una delle due ditte che già operavano nei 5 cantieri attivi (a seguito di un ribasso del 32,86%);
- (b) nel corso del 2013 erano state completate ulteriori 8 progettualità, le cui procedure di evidenza pubblica, avviate tra luglio e dicembre, erano in quel momento ancora in corso (7 erano giunte alla aggiudicazione - 1 definitiva e 6 provvisoria - con ribassi tra il 29 e il 45%);
- c. non risultava essere stato previsto e redatto un Piano generale di coordinamento e sicurezza, né un Piano di monitoraggio ambientale, indispensabili per la corretta gestione dell'insieme dei cantieri e per la fruibilità del sito lavori durante;

Immagine nr. 8 : Stato di attuazione del GPP.

Piano delle Opere.

Situazione al 30 gennaio 2014.



Fonte : MiBACT, Direzione generale GPP, presentazione del 5 febbraio 2014.

3. gli altri Piani - conoscenza, fruizione/comunicazione, sicurezza, *capacity building* - per i quali erano state spese somme esigue, con situazioni di avanzamento progettuale disallineate rispetto alle informazioni disponibili e al cronoprogramma iniziale.

Un'analisi, quella prodotta nel febbraio 2014, sostanzialmente sovrapponibile alle indicazioni rinvenienti dal sindacato ispettivo svolto poco più di un anno prima dal Parlamento, che nella Risoluzione prima indicata²⁹ dava conto di come "... *Tutto ciò testimonia che la Soprintendenza non aveva disponibili sufficienti progetti cantierabili e*

²⁹ *Supra*, nota nr. 24. Nel corso dei lavori della 7^a Commissione Permanente del Senato della Repubblica, il 7 novembre 2012, veniva evidenziato come "... a fronte delle assicurazioni rese in Commissione dai rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali, non sia stato avviato alcun lavoro, con il rischio che l'approssimarsi della stagione invernale e delle relative piogge comprometta ancor più le sorti del sito, specialmente per quanto attiene al monitoraggio dei muri e al regime delle acque. Stigmatizza altresì che non siano stati ancora spesi i 57 milioni di euro a disposizione della Soprintendenza, che si aggiungono alle risorse comunitarie...". Il documento è consultabile all'indirizzo http://www.Senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00683000&pdoc_dc&parse=no.

appaltabili per il restauro delle domus per cui è stato indispensabile procedere ad una puntuale attività di rilievo e verifica dei dati....”.

Tale consapevolezza porta peraltro, per principio di concatenazione logica, a evidenziare come questi ritardi e la situazione gestionale della SANP/SAPES, si siano “incrociati” con i ripetuti crolli, a volte, per vero, di assai modesta entità e valore scientifico, ma, comunque, forse maggiormente comprensibili in una attuazione del GPP che fosse riuscita a conseguire i risultati attesi nei tempi dati.

Cedimenti, invero, almeno per come censiti dalla SAPES dal momento della sua costituzione, che hanno riguardato anche aree sulle quali si dovevano e si devono effettuare prospezioni e interventi GPP:

1. dicembre 2013, crollo della parte superiore della parete tra la bottega VII 1, 29 e la casa VII 1, 30; distacco di una piccola porzione d’intonaco affrescato (cm 20x20) della casa V 2, 14; a seguito della scossa di terremoto, distacco di una porzione del rivestimento cementizio del solaio moderno, già ammalorato, della Fullonica di Stephanus (I 6, 7);
2. gennaio 2014, distacco di una porzione di calco in gesso (moderno) dalla porta della *domus* di Popidius Montanus (IX 7, 9) di cui è stato scavato solo il prospetto; distacco di una piccola porzione residuale di intonaco dalla facciata della Casa dei Postumii (VIII 4, 4), con un’iscrizione elettorale dipinta sulla muratura;
3. marzo 2014, caduta di alcune pietre dalla spalletta della volta del 4° arcone al di sotto del Tempio di Venere (Regio VIII), con muratura e volta già puntellate per la presenza di lesioni; crollo del muretto della tomba 24 EN della necropoli di Porta Nocera (h 170, l.350 cm.); caduta muro di una bottega in Via Nola (Regio V, Ins. II);
4. giugno 2014, cedimento, nella Regio VII (i cui lavori di messa in sicurezza sono bloccati, essendo pendente un ricorso al TAR sulla relativa gara), ins. 3, civ. 37, della parte superiore di un pilastro in laterizi dell’ambiente, con crollo della parete sud dopo quello già avvenuto dell’angolo occidentale.

Su questo tema è necessario muovere dal posizionamento di un chiaro discrimine analitico, che va posto affinché vi sia la doverosa definizione dei diversi ambiti di responsabilità, soprattutto alla luce delle cospicue risorse pubbliche investite negli ultimi anni per interventi in urgenza, come visto dianzi³⁰, più che per programmate attività di manutenzione, a volte peraltro condotte a seguito di proroghe contrattuali. Ciò anche per limitare, ora, l’operatività di una interpretazione del principio di prevenzione che finisce con il rendere tutto urgente e, quindi, inevitabile, anche quello che avrebbe potuto essere ordinariamente evitato³¹.

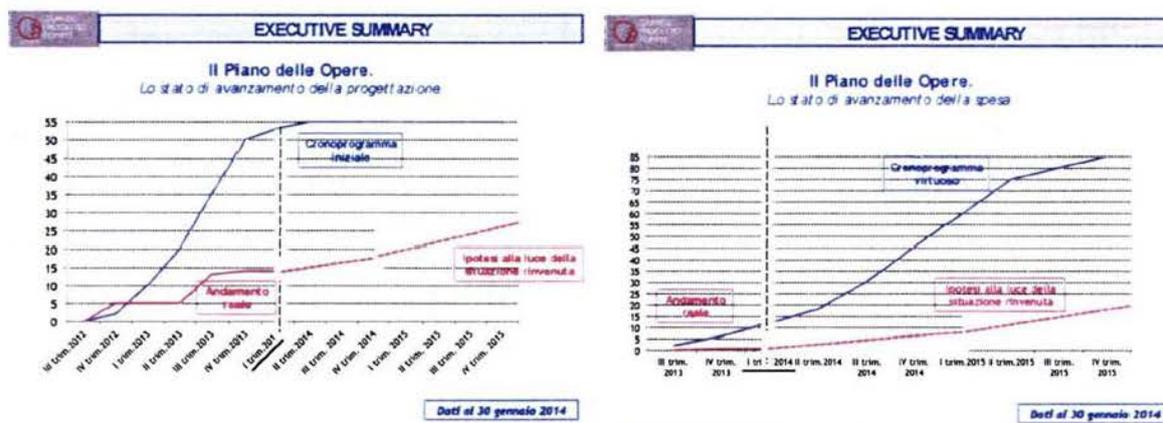
Tra l’altro, l’adozione di tale discrimine e la credibilità di tali analisi risulterebbero preziosi anche sotto l’aspetto comunicativo, per limitare gli effetti negativi della ricerca di sensazionalismo mediatico, che dall’ambito locale si riverberano a livello nazionale e internazionale, finendo per aggravare apoditticamente anche il bilancio dello sforzo posto in essere nella prosecuzione del GPP lungo linee quanto più possibile migliorative, data la situazione di partenza.

³⁰ Vds. Audizione citata (*supra*, nota nr. 13).

³¹ Vds. Relazione sulla gestione della Soprintendenza archeologica di Pompei per gli esercizi finanziari 2001-2002 (*supra*, nota nr. 26), a pagina 53.

Una situazione immediatamente percepibile dalla grafica presentata in quella circostanza, nella quale erano state visualizzate le prospettive reali al 31 dicembre 2015, che rendevano, con chiarezza, la dimensione del disimpegno atteso di risorse comunitarie sul Piano delle opere e, contestualmente, la limitata possibilità per la nuova *governance* di incidere su tale situazione.

Immagine nr. 9 : Stato di avanzamento del GPP.
Situazione al 30 gennaio 2014.



Fonte : MiBACT, Direzione generale GPP, presentazione del 5 febbraio 2014.

Se il dato della spesa offriva una fotografia estremamente limpida, erano altri, però, gli aspetti, in quel momento non ancora percepibili all'esterno, che rendevano più nitida la situazione, anche in una prospettiva evolutiva del GPP:

1. vi erano solo 4 progettazioni in fase avanzata (per realizzare 6 dei 55 interventi previsti), così da rendere ipotizzabile l'avvio di tutte le consequenziali procedure di evidenza pubblica entro l'estate 2014;
2. per un altro intervento (messa in sicurezza *Regiones I - II - III*) veniva stimata una durata del cantiere non coerente con la possibilità di procedere alla spesa effettiva entro il 31 dicembre 2015 (anche per un solo lotto funzionale, lasciando il resto, se ammesso, alla riprogrammazione nel periodo 2014/2020), atteso che il RUP risultano necessari almeno ulteriori 11 mesi di attività progettuali, all'epoca non ancora avviate;
3. non erano noti ulteriori, significativi avanzamenti di attività progettuali - al di là delle formali indicazioni di RUP e progettisti - che rendessero credibile la possibilità di completare le risorse finanziarie appostate sul Piano delle opere entro il 31 dicembre 2015, tenuto conto che l'intervento più rilevante del Piano della conoscenza, la cd. Linea 1, doveva ancora essere bandito, mentre avrebbe dovuto costituire il fondamento della progettazione da avviare. Da qui la indispensabilità, per una ottimale allocazione delle risorse disponibili, della completa rilettura del GPP - proposta e, poi, avviata dalla attuale *governance* - con l'obiettivo ulteriore di separare i progetti da rinviare a una nuova, eventuale proposta per la programmazione fondi UE 2014-2020, da quelli che potevano essere riarticolati in lotti funzionali, al fine di portarne a spesa effettiva almeno una parte.

Il futuro del Piano delle opere, in particolare, veniva, quindi, prudentemente rappresentato come segue:

1. nel 2014, la conclusione di 2 dei 55 interventi (quello chiuso a fine gennaio - e tuttora in attesa del collaudo - e quello di prevista chiusura nel successivo mese di aprile), con la rendicontazione di una spesa stimabile complessiva prossima ai M€ 4 grazie agli stati di avanzamento degli altri cantieri aperti;
2. nel 2015, la prevedibile chiusura di 12 cantieri, con una spesa effettiva stimabile in M€ 15, con due ulteriori interventi probabilmente completabili (recinzione e illuminazione) se le ultime attività progettuali e le consequenziali procedure di gara (base d'asta di circa M€ 8 complessivi) avessero consentito una "consegna di cantiere" entro l'autunno 2014.

IV

**LA TRANSIZIONE VERSO LA NUOVA GOVERNANCE
DEL GRANDE PROGETTO POMPEI**

Alla data di redazione del presente documento, la *governance* duale del Sito archeologico disegnata dal Legislatore non è ancora diventata pienamente operativa³², atteso che la Direzione generale del GPP non ha ancora potuto assumere le funzioni di Stazione appaltante, che permangono in capo alla SAPES in attesa del completamento organico della Struttura di supporto e dell'UGP³³.

Infatti, oltre alla mancata disponibilità dei 5 esperti, la cui nomina è al vaglio dell'Organo di controllo, e della prevista dotazione finanziaria necessaria per il funzionamento, non ancora appostata sul relativo capitolo di bilancio, sono, di fatto, operative appena 15 unità rispetto alle 30 complessivamente previste dalla legge nr. 112/2013. In particolare, furono individuati 27 candidati sulle 41 istanze pervenute da funzionari e dirigenti in possesso dei requisiti richiesti:

1. 13 del MiBACT, 6 dei quali hanno successivamente ritirato la propria disponibilità e 1 deve ancora giungere;
2. 14 provenienti da altre Amministrazioni, dei quali:
 - a. 3 hanno ritirato la loro disponibilità, dopo che era stato originariamente negato il nulla osta;
 - b. per 2 non sono ancora note le determinazioni;
 - c. sono invece presenti le risorse umane provenienti dall'Arma dei Carabinieri (6 unità), dalla Regione Campania (1 unità), dalla ASL di Caserta (1 unità), dal Comune di Ercolano (1 unità).

I motivi sono riconducibili fondamentalmente a due ragioni:

1. mancata previsione di indennità aggiuntive per il personale, che pertanto, ove non abbia la disponibilità di sostegno logistico in zona, dovrebbe sobbarcarsi l'onere aggiuntivo delle spese di alloggio, di vitto e di trasporto, con una conseguenziale, ulteriore, cospicua limitazione del bacino di selezione;
2. mancata concessione del nulla osta da parte di molte delle Amministrazioni di appartenenza diverse dal MiBACT.

Se sulla seconda di queste criticità è, ora, intervenuto il decreto legge nr. 83/2014, che, all'art. 2, comma 2, ha eliminato la necessità di tale concessione da parte delle Amministrazioni di provenienza³⁴, la prima rimane un limite per ampliare la platea del

³² Le previsioni iniziali, approvate dal Ministro pro-tempore, la fissavano all'inizio del mese di aprile 2014.

³³ Condizione prevista all'art. 1, commi 2 e 5, del decreto legge nr. 91/2013, convertito in legge nr. 112/2013, nonché all'art. 1, comma 1, e all'art. 5, comma 2, del dPCM 12 febbraio 2014.

³⁴ Tale previsione ha avuto, per il momento, una efficacia limitata, atteso che sui 5 dinieghi iniziali del nulla osta, in 3 casi hanno cambiato idea i dipendenti interessati, ritirando la propria disponibilità, e per 1 caso si è ancora in attesa della definitiva valutazione dell'Amministrazione di appartenenza.